

Maktdelning

Shirin Ahlbäck

Mats Dahlkvist

Jörgen Hermansson

Barry Holmström

Jörgen Johansson

Torbjörn Larsson

Olle Lundin

Redaktör Erik Amnå

Lennart Lundquist

Kjell Å Modéer

Joakim Nergelius

Ann Numhauser-Henning

Rolf Nygren

Curt Riberdahl

Urban Strandberg

Demokratiutredningens forskarvolym I



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:76

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Förord

Ett av Demokratiutredningens uppdrag är att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning, ett annat att stimulera det offentliga samtalet om demokratin. Av de skälen har redan åtskilliga demokratiforskare medverkat på våra temaseminarier runtom i landet liksom i flera av våra debattorienterade småskrifter. Av de skälen har också den här boken kommit till.

Det här är den första av tretton böcker där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora kommer att belysa olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden. Artiklarnas vetenskapliga kvalitet har vanligtvis säkerställts genom att författarnas kollegor granskat dem inom ramen för sina institut- och forskarseminarier.

Forskarvolymerna har tillkommit efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår på universitet och högskolor. En del forskare har ombetts att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra har fått uppdraget att genomföra nya studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behöver kunskap om. Tack vare att nästan alla också lämnat ett bidrag har denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av vår nationella kunskap om demokratin blivit möjlig. Att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet är värt att notera med tillfredsställelse. Inte för att forskarna skulle sitta inne med alla svaren. Men för att deras olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kanske kan göra det politiska samtalet mer insiktsfullt.

Förhoppningen är nu att dessa texter ska kunna läsas med behållning även utanför forskarsamhället. Det betyder inte att författarna förenklat invecklade orsakssammanhang. Men jag bad dem att ”skriva så att texten blir läsbar för inte bara forskare inom andra ämnesområden utan även för en allmänbildad medborgare. Detta kan kräva viss återhållsamhet med inomvetenskapliga jargonger. Särskilt svåra och komplicerade tankegångar kan behöva en något

större pedagogisk omsorg än vanligt”. Av samma skäl har Eva Dahlström biträtt med en språklig granskning av nära nog alla texter.

Maktdelning

Den här bokens tema är maktdelning. Makttemat är inte unikt för den här volymen. På många olika sätt intresserar sig Demokratiutredningen för maktens innebörd, fördelning och kontroll. Därför behandlas frågorna i varje volym. Men det som skiljer den här volymen från de andra är att utgångspunkten huvudsakligen är konstitutionell. I den internationella demokratidebatten är författningsfrågorna på frammarsch. Även i Sverige får de en ökad uppmärksamhet, bl.a. genom Sveriges inträde i EU. Demokratiutredningen anser det därför motiverat att ge plats för maktdelningsfrågorna i en offentlig diskussion om den svenska folkstyrelsens framtid. I särskilt tre av våra småskrifter har vi för övrigt redan gjort en sådan ansats, nämligen *Demokrati på europeisk nivå?* (SOU 1998:124), *EU – ett demokratiprojekt?* (SOU 1998:145) och *Löser juridiken demokratins problem?* (SOU 1999:58).

Den inledande frågan i den här volymen gäller hur idéerna om folksuveränitet, jämlikhet och majoritetsstyre skall kunna förenas med rättsstatens principer inom ramen för en demokratiteori. Frågan reses naturligtvis utifrån den ofta oklara, ibland rentav lättsinniga diskussionen om hur medborgarstyrelsens ideal skall relateras till rättsstatens. Utifrån en politisk-filosofisk diskussion finner *Jörgen Hermansson* inte några övertygande skäl att lämna den svenska författningens starkt framhävda folksuveränitetsprincip. Han menar dock att samtidigt som man måste skapa robusta former eller procedurer måste demokratin vara mycket känslig för sin egen värdegrund. Konkret innebär det att det måste finnas rättigheter som skyddar det politiska deltagandet och en respekt för människors värde. Det innebär också att man får ta den risk som pluralismen i en folklig organisering innebär. Endast folket självt bör tillåtas stävja folkmaktens aktivism genom att binda, begränsa eller balansera den på formella eller informella vägar.

Hur förhållandet mellan politik och rätt gestaltats i praktiken skildrar sedan *Rolf Nygren* med ett jämförande tvåtusenårigt västeuropeiskt perspektiv. *Kjell Åke Modéer* tar vid med fokus på Sveriges efterkrigstid. Med hjälp av bl.a. Clintonmålet respektive den nya Tingsrätten i Sollefteå skärskådar författarna sammantaget de konflikter som tid efter annan blossat upp inom detta diffusa

gränsland. Båda förutspår inte bara att juristerna nu blir allt starkare som maktutövare utan ser också hur den svenska riksdagen förlorar sin suveräna lagstiftningsmakt för sitt territorium.

Ann Numhauser-Henning menar att den här utvecklingen pockar på en ny diskussion om relationen mellan rätten och politiken. Den tvingar också juristerna att göra sig av med sin traditionella, hägerströmska självförståelse att uttolka gällande rätt som det rätta uttrycket för lagstiftarens vilja samt garantera beslutens formella kraft. Hon argumenterar för att man måste blottlägga beslutens moral genom att också arbeta med de materiella frågorna. Rättens normativa grund och relation till den allmänna samhällsmoralen måste lyftas fram. Ytterst påverkar det medborgarnas förtroende för både folkstyrelsen och rättstaten.

När *Joakim Nergelius* därefter går igenom olika grundlagsmodeller och europeiska rättsfall konstaterar han att den svenska författningsspolitiska debatten, i den mån vi fört någon alls, i alltför liten omfattning gällt majoritetsstyre vs minoritetskydd eller parlamentarism vs maktindelning. "Majoritetsparadigmet" ser omedelbart ett demokratiproblem när domstolar avgör centrala politiska spörsmål. Själv finner han inte någon genuin motsättning mellan starkare domstolar och starkare politiker. Det gör däremot *Barry Holmström*, som hävdar att det finns mycket tydliga och centrala skiljelinjer mellan demokratiska system och system med politiskt bemäktigade domstolar. Han exemplifierar, liksom för övrigt Nergelius, bl.a. med utvecklingen i USA, Tyskland och Frankrike. Hans slutsats blir att en demokrati endast skall kunna bindas av sådana beslut som lyckats vinna folkligt stöd i val. I det ljuset framstår lagprövningsrätten som ett artfrämmande inslag i demokratiska system.

Juristerna är emellertid inte den enda profession som kan göra anspråk på rollen som demokratins eller medborgarnas väktare mot en ohämmad folkmakt. Det finns även andra institutioner som har till uppgift att balansera, begränsa och korrigera (den nationella) folkviljan. Den offentliga förvaltningen är en, revisionen en annan. Grundlagen tilldelar även kommunerna en viss autonomi. Hur konstitutionellt eller praktiskt-politiskt oberoende dessa egentligen är i Sverige kan man dock diskutera. Att ingen av dem analyserades särskilt noggrant när den nuvarande regeringsformen kom till antyder väl ett svar. Inte heller har de debatterats särskilt mycket i den offentliga debatten. Lika litet har samhällsforskningen ägnat uppmärksamhet åt dem ur denna synvinkel. Kan det vara så att vår konstitution rymmer en större dynamik än vad som tagits i bruk?

I tre empiriska uppsatser om förvaltningen, revisionen respektive kommunerna konstateras att deras autonomi överlag är tämligen svag, ja till och med alltför svag. Författarna argumenterar nämligen utifrån maktspridningens, öppenhetens och mångfaldens värden: Ju mer ämbetsmännen uppträder som demokratins tjänare i stället för att vara "makthavarnas drängar" (*Lennart Lundquist*), ju mer oberoende kunskap vi kan få om de politiska beslutens utfall (*Shirin Ahlbäck* och *Olle Lundin/Curt Riberdahl*), och ju mer autonoma kommunerna tillåts bli (*Mats Dahlkvist/Urban Strandberg*), desto starkare blir medborgarstyrelsen.

Till sist blottläggs i två bidrag några maktdelningskonsekvenser av det svenska medlemskapet i EU. *Torbjörn Larsson* menar att det har förstärkt den maktförskjutning från riksdagen till regeringen som redan ägt rum av andra skäl. Regeringen har fått en starkare ställning i fråga om lagstiftningsmakt. När 1974 års parlamentariska regeringsform tillämpas inom ramen för vårt EU-medlemskap förs statsskicket därmed något paradoxalt tillbaka till den maktdelning som utmärkte 1809 års regeringsform. Men viktigare kanske är att det blivit svårare för oppositionen att bedriva sitt granskande arbete. Att exekutiven stärker sin makt i förhållande till folkförsamlingarna förefaller också gälla de nya regionerna. I sin skildring av den kamp som olika makteliter utkämpat kring de nya regionerna konstaterar *Jörgen Johansson* att medborgarna har marginaliserats. Han är kritisk mot såväl de konkreta resultaten hittills som den demokratiska ambitionsnivån.

Därmed är vi tillbaka till syftet med att ge ut boken. Även om inte Demokratiutredningen har till uppgift att utvärdera författningen, menar vi att folkstyrelsens utveckling varken kan eller bör diskuteras utan en sådan relief. Den här boken kan dessutom ses som ett försök att i viss mening demokratisera själva författningsdebatten genom att föra ut diskussionen om maktdelningen till en bredare medborgarkrets. Slutligen ligger det i linje med vårt arbete att också pröva om en informell maktförskjutning inom konstitutionens ram skapar förutsättningar för att marginalisera eller involvera medborgarna i samhällsutvecklingen.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till artiklarnas innehåll. Varje författare ansvarar själv för innehållet i sitt bidrag.

Erik Amnå

Huvudsekreterare

Innehåll

OM ATT TÄMJA FOLKMAKTEN	9
<i>Jörgen Hermansson</i>	
MELLAN RÄTT OCH POLITIK – EN RÄTTSHISTORISK BETRAKTELSE	43
<i>Rolf Nygren</i>	
VEM REGERAR I RÄTTENS RIKE? – MAKTDELNINGEN I ETT HISTORISKT OCH RÄTTSPOLITISKT PERSPEKTIV.....	69
<i>Kjell Å Modéer</i>	
OM RÄTTENS ROLL I EN DEMOKRATISK SAMHÄLLS- UTVECKLING	87
<i>Ann Numhauser-Henning</i>	
GRUNDLAGSMODELLER OCH MAKTDELNING.....	113
<i>Joakim Nergelius</i>	
DEMOKRATI OCH JURIDISK KONTROLL	127
<i>Barry Holmström</i>	
ÄMBETSMÄNNEN SOM DEMOKRATINS VÄKTARE	147
<i>Lennart Lundquist</i>	
REVISIONENS ROLL I DEN PARLAMENTARISKA DEMOKRATIN	179
<i>Shirin Ahlbäck</i>	
DEMOKRATISKA ASPEKTER PÅ DEN KOMMUNALA REVISIONEN	225
<i>Olle Lundin och Curt Riberdahl</i>	
KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE SOM MAKTSPRIDNINGS- PROJEKT? – DEN SVENSKA STATSTRADITIONEN OCH DEN LOKALA POLITISKA STYRELSEN.....	257
<i>Mats Dahlkvist och Urban Strandberg</i>	

**KONFLIKTEN SOM FÖRSVANN – HUR HAR DET SVENSKA
EU-MEDLEMSKAPET PÅVERKAT MAKTDELNINGEN
MELLAN REGERING OCH RIKSDAG? 319**

Torbjörn Larsson

**DEMOKRATI I REGIONER – UTVECKLINGSDRAG OCH
MÖJLIGHETER..... 349**

Jörgen Johansson

FÖRFATTARPRESANTATIONER..... 375

Om att tämja folkmakten

Jörgen Hermansson

Den konstitutionella demokratin

Statsvetare tycks aldrig tröttna på att diskutera hur demokrati bör definieras. Ändå är det, åtminstone om man får jämföra med renodlade alternativa styrelsesätt, tämligen enkelt att klargöra vad som utmärker en styrelse baserad på folkmakt. Oavsett hur man i övrigt har velat precisera demokratins innebörd, har begreppet genom århundraden varit förknippat med tre sammanlänkade idéer: folkets suveränitet, politisk jämlikhet och majoritetsprincipen. Det är folket självt som gemensamt styr över sina egna gemensamma angelägenheter. I den process som fastställer vad som är folkviljan ska alla medborgare idealt sett behandlas som varandras jämlikar. Och då det råder oenighet ska majoritetsprincipen fälla avgörande.¹

Denna demokratins kärnbetydelse rymmer flera problem. Det är inte alls så självklart alla gånger vilka som utgör folket. Det är inte heller alltid så enkelt att fastställa vad som är folkviljan. Och det finns en rad olika tänkbara tolkningar av vad som avses med att tillämpa majoritetsprincipen. Dessa i många fall mycket grannliga teoretiska och praktiskt politiska problem kommer jag i allt väsentligt att lämna därhän i denna uppsats. Det betyder inte att problemen kan nonchaleras, tvärtom. Men de får anstå till ett annat tillfälle.² Här tar vi för givet att vi ändå någorlunda förstår vad som avses med uttryck som folk- eller majoritetsvilja, och att det också finns procedurer för att fastställa vad det handlar om i praktiken.

Det är en annan komponent i den demokratiska överideologin som i stället kommer att ställas i förgrunden. Demokratien, som vi känner den från de moderna västerländska statsbildningarna, rymmer som regel ytterligare en komponent. Förutom folksuveränitetstanken har vi i västerlandet fogat in en idé som noga räknat stammar från en helt annan tanketradition, konstitutionalismen eller rättsstatstanken. I demokratins idéhistoria illustrerar arvet från den franska respektive den amerikanska revolutionen att en konstitutio-

nell demokrati kan anta olika former; man kan ge olika betoning åt de båda ideal som kan härledas från respektive tanketradition.³

När konstitutionalismen fogas samman med folksuveränitetstanken kan således resultatet bli lite olika. Konstitutionalismen kan ta sig flera olika uttryck, men det gemensamma draget är att det i större eller mindre utsträckning handlar om att tämja den makt som utgår från folket självt. Det som ytterst intresserar oss i den följande framställningen är om det finns goda skäl för en sådan ordning, men för att ge svar på detta fordras först att vi kan precisera vad slags tekniker som står till buds för att tämja folkmakten. Det är således två uppgifter som jag ålägger mig, en kartläggande eller utredande och en normativt värderande.

Konstitutionalismen som demokratiproblem

Den konstitutionella reglering av politiskt beslutsfattande som vi valt i Sverige⁴ – jag har i första hand 1974 års Regeringsform i åtanke – kan uppfattas som ett konsekvent försök att institutionalisera demokratins grundläggande idéer, folksuveränitet eller folkmakt, politisk jämlikhet och majoritetsprincipen. Det är ytterst sett folket självt som avgör hur det ska styras och det är ytterst sett folket självt som avgör i vilken utsträckning folkstyrelsen ska omgärdas av proceduriella eller substantiella restriktioner.

Konkret betyder det att majoritetsförhållandet vid ett val också bör få genomslag i den förda politiken. Grundlagens regler ska så långt som möjligt stå neutrala i förhållande till olika politiska program. Det parti eller de partier som vunnit en majoritet för sitt program ska inte hindras av grundlagen att genomföra det. Det väsentliga undantaget gäller här demokratins fortbestånd, dvs. de regler som stadfäster proceduren för att fastställa majoritetens inriktning vid kommande val. De politiska fri- och rättigheterna ges därför ett starkt skydd i den svenska grundlagen.

Denna skissartade beskrivning av svensk författningsspolitik ger nog en överdriven bild av att Sveriges nuvarande grundlag präglas av idémässig renlärighet. Trots alla reservationer återstår emellertid som ett faktum att den nuvarande svenska författningen inte alls är något typiskt uttryck för den politiska tanke som vi historiskt känner under benämningen konstitutionalism. Vår förra Regeringsform från 1809 var i så måtto betydligt mera representativ. Uttryckt på annat sätt betyder det att den nuvarande svenska Regeringsformen

från idésynpunkt står den franska revolutionen närmare än den amerikanska.

En konstitutionell styrelseordning förknippas i första hand med idéerna om att statsmakten ska vara bunden, begränsad och gärna också balanserad (i engelskan blandas detta systematiskt samman genom användningen av termen ”limited government”). De praktiska uttrycken för dessa idéer har varit att konstitutioner dels tilldelar vissa institutioner uppgiften att kontrollera konstitutionens efterlevnad, dels innehåller omfattande kataloger med medborgerliga fri- och rättigheter, dels delar upp statsmakten på flera olika organ som då kan fungera som balanserande motmakter. I den svenska konstitutionen ges emellertid varken kontrollmakten, individuella fri- och rättigheter eller maktbalans någon starkare betoning.⁵

Konstitutionalismen kan historiskt sett uppfattas som en reaktion mot det kungliga enväldet. Det var inte i första hand folkväldet eller demokrati som anfördes som alternativ när den oinskränkta kungamakten ifrågasattes. Möjligen fanns det en ansats därtill i sådana idéer som härledde furstens legitimitet ur folkets samtycke. Kärnpunkten i denna reaktion var emellertid tanken på den bundna statsmakten eller rättsstaten.

Rättsstatsidén innebär ... att lagen binder statsorganen – även de högsta bland dem – på samma sätt som den binder medborgarna i gemen. Mellan härskare och folk består inte bara ett maktförhållande, där den ene befaller den andre, utan också ett rättsförhållande, där båda parter har sina bestämda plikter och rättigheter. Till härskarens rättigheter hör att befalla undersåtarna, men om hans befallningar går utöver hans rättsliga kompetens saknar de bindande kraft, och ofta återkommande rättskränkningar från hans sida kan göra att det rättsband som består mellan honom och undersåtarna slites av och att folket löses från sin lydnessplikt.⁶

Det mest väsentliga i rättsstatsidén är föreställningen om en förutsägbar statsmakt. I dess idealbild kommer den politiska verksamheten nära administration och rättstillämpning. Det är lagarna snarare än regenten som styr samhället. Inslaget av skapande verksamhet i politiken ska vara litet. Politik bör i stället ha karaktär av rutinmässigt agerande.

Demokratin kan på motsvarande sätt uppfattas som en alternativ lösning på den politiska styrelsens problem. Den grundläggande idén – folksuveräniteten – är i detta fall att samhället ska bemäktiga sig staten; statsmakten ska kontrolleras av dem som styrs av den. Ett sådant synsätt är uppenbart mera öppet för aktivism inom politiken

än rättsstatsidealet. Genom tankegången att staten binds av lagar som har sin grund i folkets vilja, kan dock idéerna om rättsstat och folksuveränitet kombineras. Det är den idémässiga hörnstenen i den konstitutionella demokratin. Men poängen ligger inte i att staten ska vara bunden, utan i att dess agerande ska reflektera folkviljan.⁷

När kravet på politisk demokrati på allvar restes för drygt hundra år sedan uppstod inte heller omedelbart någon harmoni mellan de två lösningarna på statsstyrelsens problem. I stället kom idén om rättsstaten och konstitutionalismen att ställas upp mot folksuveräniteten. Motiven var förmodligen mera krassa, men de intellektuellt sofistikerade företrädarna för den politiska högern betonade att demokratin innebar ett hot mot det måttfulla och förutsägbara agerande som rättsstaten stod för. Demokratins anhängare hävdade å sin sida, att det förflutna inte skulle tillåtas att utöva diktatur över samtiden, eftersom ”jorden tillhör de levande och inte de döda” som Thomas Jefferson uttryckte saken. ”De döda har inga rättigheter.”⁸

Folksuveränitetstanken gick så småningom segrande ur denna strid. Men – och häri ligger den västerländska demokratisynens egenart – detta kunde ske utan att rättsstatsidén och konstitutionalismen därmed förlorade. När demokratin under mellankrigstiden angreps av fascismen och kommunismen, visade det sig nämligen att folksuveräniteten var ett värn för rättsstaten. Men även den omvända kopplingen kan påvisas. Rättsstaten har framgångsrikt använts för att bygga under folksuveräniteten. Idén om medborgerliga fri- och rättigheter frigjordes från begränsningen till den civila sfären och utsträcktes till att gälla även politiken.⁹ De politiska rättigheterna kan ses som resultatet av en förening mellan rättsstatsidealet och folksuveränitetstanken. Vår demokratiska överideologi innehåller element som historiska omständigheter format till en syntes av dessa båda olikartade idéer.

Den i västerlandet helt dominerande demokratisynen kan således med fördel uppfattas som en sammanfogning av rättsstatsidén och folksuveränitetstanken.

Denna idé (rättsstatsidén), som haft en så utomordentlig betydelse för den västerländska kulturen, står inte i något omedelbart logiskt samband med den demokratiska folksuveränitetsidén. De båda idékretsarna har emellertid stått i en så intim historisk förbindelse med varandra, att de helt genomslutat varandra.¹⁰

Men de båda idealen är inte på något självklart sätt harmonierande. Syntesen innebär att delvis motstridiga element förs samman och

vägs mot varandra, men beroende på hur syntesen utformas kan de konstitutionella elementen endera främja eller hämma folkstyrelsen.

Hur söka svar på våra frågor?

Konstitutionalismen rymmer, som tidigare har påtalats, tre olika idéer om författningspolitiska tekniker för att tämja makten. Följaktligen kan vi även urskilja tre olika sätt att tämja folkmakten:

- Folkets makt kan vara *bunden*.
- Folkets makt kan vara *begränsad*.
- Folkets makt kan vara *balanserad*.

Idén att makten ska vara bunden är kärnan i konstitutionalismen; det politiska beslutsfattandet ska följa en i förväg bestämd procedur. ”Den offentliga makten utövas under lagarna”, heter det exempelvis i den svenska Regeringsformen. Vanligtvis tänker vi oss emellertid att konstitutionalismen innefattar något ytterligare, och då är det endera maktbalans eller maktens begränsning vi har i åtanke. Idén att makten ska balanseras syftar till att åstadkomma moderation, medan maktbegränsning just handlar om att skydda vissa områden från politiska ingrepp.

Denna enkla typologi över författningspolitiska tekniker är måhända inte helt oklanderlig. Med lite god vilja kan man hävda att själva *indelningsgrunden är enhetlig*. Det handlar om tre sätt att reglera beslutsfattandet, nämligen proceduren, innehållet och förutsättningarna eller omgivningen. Typologin förmår nog också att fånga in alla de fenomen den avser att innefatta, dvs. den är *uttömmande*. Bekymret är att de olika kategorierna inte på ett naturligt sätt framstår som *oberoende* av varandra. En författningsdomstol, för att nu ta det kanske mest närliggande exemplet, kan således motiveras både med hänvisning till maktbindning och maktbalans. Ett väl utformat klassificeringsschema bör förutom de två tidigare nämnda kriterierna, helst även uppfylla kravet att de olika kategorierna utesluter varandra. I många sammanhang är just det kriteriet helt avgörande för att vi ska kunna lita på de slutsatser som dras. Här är emellertid detta mindre problematiskt. Givet vårt syfte och undersökningens uppläggning kan vi mycket väl leva med det faktum att vissa konstitutionella regleringar samtidigt påverkar mer än en av de tre kategorierna.

Förutom denna tredelning, finns det anledning att också uppmärksamma en annan viktig skiljelinje. Det politiska beslutsfattan-

det påverkas inte bara av konstitutionella regler. Sättet att utöva makt, maktens inriktning, men också dess genomslagskraft, påverkas också av en lång rad faktorer som inte finns formaliserade i någon konstitution eller något annat slags regelverk. I vissa fall rör det sig om faktorer som inte bör eller kanske inte ens kan formaliseras. Tekniker för att tämja folkets makt kan således endera vara formaliserade i ett regelverk eller fungera mer informellt.

Tagna tillsammans ger dessa distinktioner oss följande uppsättning alternativ:

Figur 1. Sex olika sätt att tämja folkmakten

	Formellt	Informellt
Bunden	Procedurregler	Normer
Begränsad	Rättigheter	Tabun
Balanserad	Maktdelning	Pluralism

Den fortsatta framställningen är i huvudsak disponerad i enlighet med detta klassificeringsschema. Varje kategori kommer därvid att preciseras och klargöras med hjälp av exempel. Genomgående ställer vi oss också frågan om tämjandets önskvärdhet ur demokratisk synvinkel. För att kunna göra det senare måste vi emellertid först funera över hur man då lämpligen går tillväga. Vi måste ha någon sorts metod för att genomföra prövningen.

Hur prövas normativa resonemang?

De flesta tänker sig nog att vetenskapen inte kan ge svar på normativa frågor. Det ”sunda förnuftet” säger oss att det inte finns något objektivt giltigt facit när det gäller värdeproblem, medan empiriska frågor (liksom logik och matematik) i princip alltid har ett svar som är oberoende av vårt eget tyckande. Även jag anammar i huvudsak en sådan föreställning som gör en skillnad mellan värderingar och sakförhållanden. Ändå är jag för egen del inte alls särskilt ängslig över att forskare ibland träder över gränsen och tillåter sig att argumentera i annat än rena faktafrågor. Det finns förvisso en viktig skillnad. I värdefrågor kan vi inte tala om att vi söker sanningen, men det avgörande är huruvida vi ålägger oss gemensamma regler för vad som räknas som giltiga argument. Kan vi ena oss om gemensamma regler för ”disputationen”, då kan vi också besvara värdefrågor inom ramen för vetenskapen.¹¹

Nu tror jag inte att någon behöver känna tveksamhet inför den fortsatta läsningen. Jag gör nämligen inte anspråk på att bevisa giltigheten av något yttersta värde; ambitionen är betydligt mer begränsad. Tankegången i det följande är att demokratin tas som utgångspunkt, och givet en sådan värdepremiss kan vi sedan fråga oss om vi har anledning att godta vissa ingrepp i demokratin.¹² Mer precist, ställer vi oss frågan om vilka argument eller skäl som kan åberopas för sådana ingrepp. Följdfrågan blir sedan om det är några typer av skäl som väger tyngre än andra.

I princip tänker jag mig att skälen eller argumenten i detta sammanhang kan vara av tre olika slag. Man kan för det första tänkas vilja tämja folkmakten därför att man på så sätt kan åstadkomma en *förbättring* av demokratin. För det andra kan man anföra argument som är neutrala till eller oberoende av inställningen till demokratin. Den tredje möjligheten är att man vill åsidosätta eller *försämra* demokratin. Tämjandet kan kort sagt syfta till att förstärka, att förhålla sig neutral eller att förminska folkmakten.

Mest intressant är ju om tämjandet kan rättfärdigas på ett sätt som även den renodlade folksuveränitetstänkaren är tvungen att godta. Författningstekniker eller "maktmekanismer" som från demokratiska utgångspunkter kan motiveras positivt borde rimligen vara helt oproblematiska. Den avgörande frågan här är nog snarare om det finns några sådana exempel. Inte heller mellankategorin, de neutrala, utgör sannolikt något bekymmer för demokraten. På motsvarande sätt borde det vara enkelt att konstatera att den tredje typen av argument, de negativa, inte biter på den övertygade demokraten.

Här finns emellertid anledning att lägga in en liten brasklapp. För de allra flesta är det demokratiska styrelseskicket ytterst sett enbart av instrumentellt värde. Vi anammar demokratin därför vi ser den som det inom politiken bästa möjliga medlet att förverkliga vissa andra mer grundläggande värden. I det sista fallet, de negativa skälen, skulle det därför kunna vara möjligt att urskilja det specialfall som innebär att minskningen av demokratin rättfärdigas med hänvisning till grundläggande värden som även en demokrat kan anamma. Det kan finnas många sådana värden, men för att vara riktigt övertygande bör det handla om principer, exempelvis respekten för människovärdet, som ytterst ligger bakom anammandet av demokratin.

Demokrati som proceduriell självbindning

I en trivial bemärkelse är det givetvis så att konstitutionalismen inte alls behöver stå i motsats till demokratin.¹³ En fungerande folkstyrelse förutsätter åtminstone något slags konstitutionell reglering. Den folkvilja som demokratiskt beslutsfattande ska utgå från måste fastställas med hjälp av någon form av procedur.¹⁴ Här finns ett stort utbud av valsystem och beslutsmetoder att tillgå. De skiljer sig åt med avseende på när och hur olika minoritetsuppfattningar förs åt sidan till förmån för de som anammats av ett flertal. Men det saknas inte alternativ för den som söker efter demokratiska procedurer för beslutsfattande.¹⁵

I själva verket kan man nog inte ens tänka sig att det finns någon folkvilja innan folket ställs inför problemet att avge en röst. Den intressanta konflikten mellan de båda idealen infinner sig i nästa steg, när vi ska ta ställning till hur beslutsfattandet ska regleras. I linje med den analysmodell som tidigare har presenterats kan vi då tänka oss tre typer av konstitutionella regler. Förutom den neutrala aspekten av konstitutionalism, kan vi från demokratisk synpunkt grovt sett skilja mellan dess positiva och negativa sidor.¹⁶

Den *positiva* sidan av konstitutionalismen representeras av sådana regler som förstärker folkstyrelsen. I första hand kanske vi tänker på det faktum att det konstitutionella regelverket skänker *stabilitet* åt det demokratiska systemet, men vi föreställer oss också att det finns vissa *kvalitetshöjande* inslag. Vissa regler kan till och med sägas bidra till ett slags förädling av folkviljan. Det demokratiska idealet rymmer inte enbart tanken att folket ska bestämma, utan stipulerar dessutom att beslutsfattandet ska föregås av ett offentligt samtal där medborgarna ges möjlighet att reflektera över de alternativ som står på dagordningen. Helt följdriktigt har också regler om yttrandefrihet och lagar om media en särställning i de flesta demokratier. Rätt utformat kan en författning förstärka beslutsprocessens inslag av deliberation – samtal och reflektion – och därigenom främja folkstyrelsen.

Den andra sidan, den *negativa* konstitutionalismen kommer på motsvarande sätt till uttryck i sådana författningsregler eller stadgar som motverkar eller förhindrar att folkviljan eller, snarare, majoritetsuppfattningen ska få genomslag. Det handlar om regler satta av tidigare generationer som hämmar det gemensamma politiska handlandet för dagens medborgare. Konstitutionalismen innebär här en begränsning av folkstyrelsen.

All demokratisk författningspolitik innebär i viss mening ett slags konstitutionell självbindning. Men uttrycket anförs ibland som om en konstitution per definition skulle stå för något långsiktigt positivt, även om den på kort sikt kan uppfattas som något negativt. Tanken illustreras då gärna med bilden av Odysseus som lät binda sig vid masten för att skydda sig mot de förföriska sirenerna. Demokratins spelregler kan på motsvarande sätt utformas så att vi medvetet skyddar oss själva mot vår egen irrationalitet, dumhet eller andra karaktärsmissiga svagheter.¹⁷ Detta innebär att vi själva kan ålägga oss begränsningar i syfte att öka chansen att få som vi vill.

Även om detta på ett slagkraftigt sätt illustrerar själva poängen med demokratisk författningspolitik, vore det emellertid fel och naivt att ta för givet att detta alltid främjar folkstyrelsen. En avgörande test är här om självbindningen kan omprövas, om folket i efterhand kan välja bort eller behålla självbindningen inför kommande beslut. Om så inte är fallet, dvs. om denna motsvarighet till ansvarsutkrävande vid delegering eller val av representanter inte föreligger, handlar det nödvändigtvis om en reduktion av folkstyrelsen, en form av negativ konstitutionalism. Det kan från demokratisk synpunkt aldrig vara acceptabelt att folkstyrelsen permanent abdikerar. Än i dag framförs emellertid tanken att det politiska beslutsfattandet skulle må bra av att demokratin avskaffas eller ställs under förmyndarskap. Detta vore inte bara till skada för demokratin. De elitistiska lockropen från Platons och Konfucius efterföljare är bedrägliga och de rymmer inom sig faran för tyranniet.¹⁸ I likhet med alla andra beslutssystem kan inte heller demokratin ge några garantier mot felaktiga och, som det kanske visar sig i efterhand, mindre välbetänkta ställningstaganden. Till skillnad från andra typer av politiska system är demokratin däremot tänkt att alltid erbjuda en möjlighet att lära sig av egna misstag.

Den idémissiga spänningen mellan demokratins ideal och konstitutionalismen framträder på ett utpräglat sätt i länder med författningsdomstol. Förutom att förekomsten av en sådan domstol förändrar det partipolitiska spelet – domstolen erbjuder alltid en sista chans för minoriteten att förhindra att majoriteten får som den vill – är det från demokratisk synpunkt grannliga hur dess kompetens är reglerad. Dess uppgift kan allmänt sett sägas vara att värna om de demokratiska spelregler som finns uttryckta i författningen. Problemet är emellertid att domarna, som vanligtvis är mer eller mindre oåtkomliga för normalt politiskt ansvarsutkrävande, också har utomordentliga möjligheter att påverka politikens sakliga inriktning. Författningsdomstolen blir då inte bara ett kontrollinstrument för

att garantera beslutsfattandets bundenhet vid vissa procedurer. Den tenderar också att fungera som en balanserande motmakt gentemot de folkvalda.

Vilken slutsats bör vi då dra angående författningsdomstolarnas plats inom ramen för demokratin? Det är egentligen ännu för tidigt att göra ett slutgiltigt ställningstagande. Det fordrar nämligen att vi först begrundar maktindelningens plats inom demokratin. Men för så vitt vi nu intresserar oss enbart för hur den proceduriella bundenheten ska kunna åstadkommas på ett demokratiskt önskvärt sätt, är det en särskild synpunkt som kan framhållas. Om en författningsdomstol på dessa grunder ska accepteras i en demokrati, bör den tilldelas ett noga preciserat mandat. Själva grundlagen – författningsdokumentet – bör då, som den österrikiske rättsfilosofen Hans Kelsen påpekade, vara mycket strikt utformad och helt befriad från ideologisk ”fraseologi”.¹⁹

Några mer normala, eller i alla fall mer odramatiska, exempel på proceduriell självbindning erbjuder tre specialvarianter av beslutsmetoder. I vissa särskilt viktiga frågor är det således vanligt att författningar stipulerar att man ska följa speciella och då normalt sett mer rigorösa bestämmelser. Typexemplet är när man ska ändra konstitutionen själv, då riksdagen endera träder tillbaka för folket eller är tvungen att fatta beslut två gånger med val däremellan eller måste fatta beslut med någon form av kvalificerad majoritet.

Den första varianten är från demokratisk synpunkt helt oproblematiske. Vanligen gör man så att riksdagen eller dess motsvarighet först fattar ett beslut om författningsändring, som för att bli giltigt därefter måste konfirmeras i en folkomröstning. Nackdelen med ett system av detta slag torde vara att folket kallas in för att besluta om en mängd mindre och i huvudsak enbart tekniska justeringar av författningstexten. Demokratins legitimitet riskerar att urholkas om folkomröstningsinstitutet nyttjas för rena trivialiteter.

Den andra varianten, fördröjningsregeln, är också på det hela taget okontroversiell när den tillämpas på frågor som är av långsiktig karaktär. Den tvingar oss då att tänka efter en gång till, att inte göra något förhastat, vilket på sätt och vis kan uppfattas som ett slags förädling av folkviljan. Från demokratisk synpunkt skulle det således handla om en positiv konstitutionalism.

Den tredje varianten, kvalificerade majoriteter, är mera problematisk. Det är också en aning märkligt att den används som ersättning för fördröjningstekniken när man har bråttom, som om större enighet skulle kunna kompensera för bristande eftertanke. Vad som kännetecknar kravet på kvalificerad majoritet är väsentligen att man

frångår majoritetsprincipen. Minoriteter ges möjlighet att blockera majoritetsviljan.²⁰ Är detta över huvud taget acceptabelt från demokratiska utgångspunkter? Det förutsätter i så fall att det handlar om en självpåtagen proceduriell bindning som folket självt eller de folkvalda kan upphäva genom ett demokratiskt mer normalt förfarande. Det betyder att beslut om att avskaffa en regel om kvalificerad majoritet, måste vara underkastad någon form av fördröjningsregel.²¹ I annat fall förlorar den ju helt mening.

Sammanfattningsvis kan vi så här långt dra två slutsatser. Huvudsynpunkten är att en proceduriell reglering i någon form är en nödvändig förutsättning för att vi över huvud taget ska kunna tala om en folkstyrelse. Exakt hur dessa regler ska vara utformade kan diskuteras, men det finns flera alternativa beslutsmetoder som från demokratiska utgångspunkter är tämligen likvärdiga. Den andra slutsatsen är att proceduriella regler även kan nyttjas positivt för att förstärka folkmaktens styrningsförmåga och för att hjälpa oss själva att tänka efter i förväg.

Demokrati förutsätter medborgardygder

En av liberalismens mer grundläggande tankar är att samhället för att vara rättvist bör kännetecknas av neutrala spelregler. Idén kan preciseras på olika sätt men poängen är att staten bör förhålla sig neutral till medborgarnas personliga drömmar och föreställningar om det goda livet.²² Historiskt sett förknippas detta med tanken att den liberala staten bör vara konfessionslös, idén att staten genom sina grundläggande institutioner inte bör påtvinga sina undersåtar någon speciell tro eller övertygelse.

Demokratin brukar ofta framställas som ett slags specialfall av denna tanke. I svensk debatt förknippas det med Herbert Tingstens berömda formulering om demokratin som en överideologi i *Demokratiens problem* från 1945:

Tron på demokratin är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism och socialism. Den innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi, i den meningen nämligen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist.²³

Enligt Tingsten ska man således kunna omfatta demokratins idé oavsett vilken politisk åskådning man har för övrigt.

Både dessa tankar – den liberala idén om en neutral stat och demokratin som en för alla gemensam överideologi – framstår som sympatiska och rimliga för oss som omfattar dem i någon variant, men de är i själva verket högst problematiska och inte alls så slagkraftiga som de i förstone kan tyckas vara.

Det bör således påpekas att båda dessa idéer främst fungerar som ett budskap riktat till dem som redan är frälsta. För den rättrogne liberalen eller den principiella demokraten kan det säkert vara en poäng att han eller hon får klart för sig att den egna övertygelsen också är en ekumenisk hållning. Detta övertygar emellertid knappast den som från början är skeptisk eller negativ.²⁴

En snarlik iakttagelse återfinns bland de s.k. kommunitärernas kritik av det liberala tänkandet. Synpunkten uppträder i flera olika varianter, och är mer eller mindre träffande, men kärnan är den, att de liberala institutionerna när det kommer till kritan inte alls är neutrala. För dem som avviker och för dem som hyser icke-liberala idéer om vad som kännetecknar en önskvärd samhällsgemenskap, är en del av den liberala demokratins spelregler direkt anstötliga och fördärvliga för samhället självt. I ett mångkulturellt samhälle är sådana kontroverser regel snarare än undantag. Som exempel kan här nämnas lagar mot kvinnlig omskärelse, möjligheten att utnyttja yttrandefriheten för budskap som andra uppfattar som blasfemiska och familjelagstiftning som likställer olika typer av familjebildningar med varandra. Synpunkter av detta slag kan bemötas och i vissa fall avväpnas med hjälp av en del begreppsligt precisionsarbete.²⁵ Men till syvende och sist tror jag att den liberala demokratin fordrar ett positivt ställningstagande. Det handlar om ett värdeval som utesluter vissa andra idéer.²⁶

En än mer fundamental invändning är att det inte finns några perfekta procedurer eller spelregler. En central insikt från den teoribildning som kallas ”Social Choice” är att varje tänkbar beslutsmetod, förutom den rena diktaturen, rymmer möjligheten att resultatet av en omröstning beror av ovidkommande faktorer. Det betyder att folkviljan kan komma att variera beroende på sådant som vorderingsordning, valkretsindelning eller antal alternativ på dagordningen. Förvisso behöver detta i praktiken inte innebära något problem. Om medborgarnas politiska åsikter är strukturerade på ett någorlunda normalt sätt – exempelvis om de kan inordnas på en eller flera skalor av typen höger-vänster – spelar det således föga roll vilken omröstningsmetod som tillämpas. Detta under förutsättning att

man inte röstar taktiskt utan följer sin övertygelse. Problemet är därmed att demokratins legitimitet och fortbestånd blir beroende av att alla avstår från sina möjligheter att manipulera dess spelregler. Även den som riskerar att förlora en omröstning, också om den gäller hans eller hennes hjärtefråga, måste för demokratins skull avhålla sig från att i detta avseende agera taktiskt.

Demokratin förutsätter således i en fundamental mening något som går utanför demokratin själv, den förutsätter att vi medborgare är beredda att ta ansvar för demokratin. Grundproblemet är att detta inte kan formaliseras i stadgar eller konstitutioner. Enklast vore förstås om vi kunde införa ett system som belönade ett ansvarsfullt beteende. Men inte heller ekonomernas standardrecept förslår i detta sammanhang. Det är nämligen just detta som är problemets kärna, att det för vissa typer av ”nyttigheter” rent logiskt är omöjligt att konstruera en incitamentskorrekt beslutsstruktur.

Den väsentliga insikten i detta avsnitt är att den välfungerande demokratin förutsätter det slags normer som brukar kallas för allmänanda. Frånvaron av sådana medborgardygder eller en utbredd förekomst av andra destruktiva normer kan i motsvarande mån ha en högst påtagligt negativ effekt på demokratin.

Rättigheter som garanterar möjligheten att delta

Vi nämner ofta rättigheter i samma andetag som demokrati, som om det nästan skulle vara samma sak. Det rör sig också i mångt och mycket om samma andas barn. Demokrati och mänskliga rättigheter kan båda sägas vara uttryck för en och samma strävan efter en mer anständig samhällsordning, där människovärde och respekt för den enskilde sätter prägel på såväl politikens former som dess innehåll.

Samtidigt är de av oss som är partipolitiskt bevandrade fullt på det klara med att det kan röra sig om varandras motsatser. I författningspolitiska sammanhang lyfts rättigheter regelmässigt fram som en motvikt till demokratin. Må vara att man då vanligtvis hävdar att rättigheterna är till för att motverka majoritetsförtryck och därför i själva verket är uttryck för en mer sann demokrati. Det mest typiska exemplet är här äganderätten, som den politiska högern tidvis fört fram som en kärnpunkt i ett demokratiskt samhälle.²⁷ Från mer politiskt filosofiskt håll känns samma idé igen från den nyliberale tänkaren Robert Nozick.²⁸

Förhållandet mellan demokrati och rättigheter tycks således vara betydligt mer problematiskt än vad man i förstone kunde föreställa sig. Grunden för detta är helt enkelt att det finns rättigheter av olika slag, att rättigheterna kan avse olika saker. Denna omständighet erbjuder samtidigt en möjlig utväg ur den tankemässiga oredan. Det betyder också att vi borde kunna tänka oss att rättigheter från demokratiska utgångspunkter framstår både som positiva och negativa.

Men låt oss ta en sak i sänder. Först bör vi i någon mån klargöra vad som här avses med en rättighet. Rättigheter kan avse olika sakförhållanden och de kan vara riktade mot olika motparter, men de kan också vara av olika typ. Enligt en berömd typologi som först lanserades av rättsfilosofen Hohfeld bör vi således skilja mellan kravrättighet (claim right), befogenhet (power), frihet (freedom) och immunitet (immunity). Vi får då ett system av begrepp som parvis är relaterade till varandra på ett logiskt sätt. En kravrättighet motsvaras således av frånvaro av frihet, dvs. en skyldighet, för någon annan.²⁹ I detta sammanhang kan vi emellertid inledningsvis helt bortse från allt sådant begreppsligt finlir. Den centrala tanken framgår tydligt av Ronald Dworkins uttryck ”rättigheter som trumpf”.³⁰ En rättighet för en enskild eller för en grupp innebär att ett visst sakförhållande inte får göras till föremål för gemensamma överväganden och kollektiva ställningstaganden. Kollektivet och andra enskilda måste helt enkelt respektera det som rättigheten stipulerar. Det må sedan gälla den enskildes frihet och personliga integritet eller tillhandahållandet av vissa livsviktiga förnödenheter. En rättighetsreglering innebär således att det demokratiska beslutfattandet innehållsmässigt begränsas (eller dirigeras mot vissa angivna mål).

Den klassiska diskussionen har här gällt om vissa rättigheter skall ingå i själva definitionen av demokrati. Frontlinjen har då ofta varit den att politiskt högerinriktade personer framhållit att enbart civila och politiska rättigheter kan få vara en del av demokratin. Vänstertänkande personer har kontrat med att även slå ett slag för de sociala rättigheterna.³¹ Enligt ett mer ”vetenskapligt” strikt synsätt, är det emellertid enbart vissa politiska rättigheter som så att säga per definition är en del av demokratin. Demokratin uppfattas då primärt vara en samling procedurregler, och de enda godtagbara undantagen är rättigheter (innehållsliga regler) som syftar till att skydda och garantera den demokratiska proceduren.³² De politiska rättigheter som garanterar medborgarnas möjlighet att delta i den politiska beslutsprocessen kan således tolkas som exempel på positiv konstitutionalism.

Alla eventuella rättigheter som inte riktar sig mot den politiska samfälligheten, utan mot andra enskilda, kan i linje med detta uppfattas som neutrala för demokratin. Merparten av det som vi tänker på när vi talar om rättigheter kan därmed också sägas ha karaktären av negativ konstitutionalism. De utgör en hämsko för demokratin, en begränsning av folkets makt som inte kan motiveras med att de i en direkt mening främjar demokratin.

Men frågan är inte uttömd i och med detta. Om vi tar vår utgångspunkt i Robert Dahls sätt att resonera, vore det på den här punkten rimligt att särskilja tre olika typer av rättigheter som alla i någon mening kan sägas vara ett skydd för den demokratiska proceduren. Förutom de rättigheter som *definitions*mässigt är en del av demokratin, kan vi också identifiera rättigheter som inte är en del av demokratin, men som ändå är *nödvändiga* för demokratin, och rättigheter som varken är en del av eller nödvändiga för demokratin, men som krävs för att upprätthålla *respekten för idén om mänskliga som jämlikar*.³³

Problemet med att anamma rättigheter inom den andra kategorin – de som på empirisk grund är nödvändiga för att demokratin ska fungera – är att vi får svårt att dra en tydlig gräns inom den gruppen, och att vi därmed hamnar mitt i den partipolitiska striden om äganderättens ställning kontra behovet av social och ekonomisk utjämning. Det var just precis detta som Tingsten ansåg att vi borde undvika genom att hålla de innehållsliga frågorna utanför själva demokratin. Jag är böjd att hålla med. Min egen kvardröjande osäkerhet gäller rätten till utbildning, som inte bör uppfattas som en del av demokratin men ändå tycks mig ha en särställning bland alla andra mer eller mindre välmotiverade förslag till sociala rättigheter. Men jag inser också att detta sätt att resonera leder oss ut på det sluttande planet.

Vad gäller den tredje kategorin av rättigheter är jag mer benägen att sluta upp bakom Dahl. Som exempel kan vi här ta kravet på rättvis behandling i en domstol. Jag finner det rimligt, att vi föreställer oss att det finns ett antal grundläggande mänskliga rättigheter som demokraten bör anamma. Det handlar grovt sett om det som kan sammanfattas i uttrycket ”rätten till liv och lem”. Respekten för människors värde är ett slags utgångspunkt även för de flesta demokrater, och det motiverar att demokratin härvidlag bör ålägga sig själv vissa begränsningar.

Politiska tabun – en härskarteknik?

Inom den svenska arbetarrörelsen slog man i början av seklet fast att ”religionen var en privatsak”. Därmed ålade man sig självpåtaget den restriktionen att religionen inte skulle göras till föremål för politik. Monarkifrågan har nog lite av samma ställning i dag, och kanske också frågan om relationen mellan parterna på arbetsmarknaden. Det handlade således inte om att plädera för principen om religionsfrihet, den enskildes rätt att omfatta vilken trosuppfattning som helst utan att staten lade sig i. I så fall borde man nämligen i Sverige ha valt att politisera religionen, dvs. i den meningen att man borde ha verkat för statskyrkosystemets avskaffande. Tanken var i stället den att politiken eller åtminstone den egna rörelsen mätte bäst av att vissa frågor hölls borta från dagordningen.

Den amerikanske statsvetaren Stephen Holmes har lanserat samma tanke med hjälp av uttrycket ”gag rules”, snack-regler. Holmes perspektiv är demokratins överlevnad, och hans synpunkt är att demokratin riskerar att gå under om de politiska konflikterna tillåts bli alltför starka. För demokratins skull bör vi därför ålägga oss vissa självpåtagna begränsningar av vad som kan få bli politiserat. Ämnen som förorsakar en sådan splittring att all annan politisk diskussion och verksamhet går i stå eller undermineras, bör enligt Holmes hållas utanför den politiska dagordningen.³⁴

Holmes illustrerar sin tanke med hjälp av tre exempel från Förenata staternas historia: slaveriets avskaffande, religionsfriheten och abortfrågan. Det är som exemplen antyder inte alls självklart att vi skulle vara beredda att acceptera självcensur i frågor som vi verkligen uppfattar som moraliskt betydelsefulla. Holmes tankegång är från demokratiska utgångspunkter mycket problematisk. Idén är ju väsentligen den, att demokratin fungerar bäst om vi inte har för mycket av den. För en demokrat är detta inte alls tilltalande, men empiriskt sett kan det ju mycket väl vara sant. Ett skäl till att vi inte utan vidare bara kan vifta bort denna synpunkt är att i grunden samma tanke även förekommer i flera andra varianter. Låt oss helt kort begrunda ett par av de mest kända versionerna.

Mellankrigstidens erfarenhet av demokratiers sammanbrott och framväxten av totalitära politiska system, var under en tid det centrala undersökningsobjektet för de politiska sociologerna. Vad kunde förklara att historien så att säga gick bakåt? Hur kunde man förstå att demokratiska system i vissa fall till och med gick under av sig själv, utan hot eller ingrepp utifrån? Ett av de mest berömda forskningsprojekten gav ett svar på detta i termer av politisk kultur. Den

avgörande skillnaden mellan länder som Tyskland och Italien å ena sidan, och USA och Storbritannien å den andra, var att de förra, där demokratin bröt samman, led brist på demokratisk kultur. Den avgörande faktorn var förekomsten av en "civic culture", av medborgaranda.³⁵

Denna forskning gav upphov till två intressanta diskussioner. Den ena gällde tolkningen av orsakssammanhang. Vad var orsak och vad var verkan? Var det verkligen så att kulturen föregick demokratin, eller var det i själva verket så demokratin fostrade sin medborgare till att omfatta vissa värderingar? Den andra diskussionen griper in i vår problemställning. Den gällde det slags recept som skrevs ut för de länder med låg nivå på den demokratiska kulturen. Somliga samhällsvetare hävdade att forskningen visade att lagom var bäst, att för mycket deltagande kunde vara till skada för demokratin och att en viss dos apati kunde vara funktionell för demokratinns fortbestånd.³⁶

Ett i dag än mer välkänt exempel är den holländske statsvetaren Arend Lijpharts teori om demokratinns möjlighet att överleva i etniskt splittrade och polariserade samhällen. Utgångspunkten för nästan allt vad Lijphart skriver är den tudelning av demokratimodeller som han själv har lanserat. Världens demokratier kan enligt Lijphart hänföras endera till den brittiskt influerade majoritetsmodellen eller till den mer schweiziskt orienterade "consociala", samarbetsinriktade modellen. Lijphart ställer egentligen aldrig frågan om vilken av dessa modeller som är mest demokratisk, och i de normala fallen är det nog inte heller det som skiljer modellerna åt. Men det är inte alls svårt att läsa in mellan raderna att vissa extrema versioner av samarbetsdemokratin egentligen är sämre varianter av demokratin. Samarbete och kompromisser genereras då inte på demokratisk väg, utan med hjälp av toppstyrda organ som brister i folklig förankring och möjlighet till insyn. Lijpharts huvudsynpunkt är emellertid att vissa länder, de etniskt djupt splittrade och polariserade, inte har något val mellan dessa båda demokratimodeller. Endera försöker man sig på att tillämpa den consociala demokratin och då kanske även med dess begränsningar eller också har man ingen demokrati alls. Det bästa får inte bli det godas fiende.³⁷

Vilken slutsats bör vi med utgångspunkt från demokratin dra av detta? Finns det skäl för demokraten att bejaka förekomsten av politiska tabun? Det kan rent sakligt sett ligga något i Holmes tanke. Demokratin är tänkt som en civiliserad metod att hantera konflikter, men den fungerar bara så länge vi inte försöker tillämpa den på de riktigt svåra fallen. Om en sådan begränsning av demokratin är

okontroversiell – ingen har något att invända – eller om den är omedveten, är det ingen skada skedd. Då uppfattas den ju inte av någon som en verklig restriktion. Då är det också poänglöst att fråga sig om detta bör bejakas.

Det intressanta problemet uppstår när idén om politiska tabun lanseras i en konkret situation, som ett slags informell regel för politisk diskussion och beslutsfattande. Det rimliga tycks mig då vara att förhålla sig mycket skeptisk, särskilt om förslaget om återhållsamhet förs fram av dem som för egen del vill bevara *status quo*. Det handlar då snarast om ett omoraliskt och i grunden djupt odemokratiskt sätt att argumentera: Om jag inte får som jag vill, kommer jag inte att acceptera vad vi kommer fram till.

Maktdelning när folkviljan är mångtydig

Den svenska folkstyrelsen präglas i huvudsak av två kännetecken. Det är ett parlamentariskt system där de folkvalda utses med hjälp av en proportionell valmetod. Motpolen till den svenska modellen kan sägas vara den amerikanska, som kännetecknas av presidentialism i kombination med majoritetsval. I ett avseende är skillnaden den att parlamentarismen samlar eller koncentrerar makten till en enda kanal, medan presidentialismen bygger på en uppdelning av makt mellan två organ (parlament och president) som båda har folklig legitimitet helt oberoende av varandra. I det andra avseendet är skiljelinjen snarare den omvända. Den proportionella metoden tenderar att sprida ut makten på många olika partigrupperingar, medan majoritetsmetoden tenderar att alstra ett tvåpartisystem där makten koncentreras till den sida som för tillfället har erhållit en majoritet.³⁸

Som regel är det enbart den första av dessa skiljelinjer som åsyftas när man talar om maktindelning. Med vissa undantag – den oberoende förvaltningen och den kommunala självstyrelsen, som somliga må hävda är nog så betydelsefulla – saknar det svenska systemet i så fall inslag av maktindelning. Förvisso innehåller även ett parlamentariskt system ett slags arbetsdelning mellan lagstiftande (riksdag), styrande (regering), administrerande (statsförvaltningen) och rättstillämpande (domstolar) grenar av statsmakten. Med maktindelning avses emellertid något mer än att statens olika uppgifter fördelas på olika maktorgan. De olika maktorganen ska också balansera varandra. Här finns sedan två varianter. Maktindelningen kan ha karaktär av en mycket strikt uppdelning, där de olika statsorganen

noga separeras från varandra. Den kan emellertid även innebära, som i USA, att olika statsorgan ges i uppgift att kontrollera varandra ("checks and balances").

Men också den andra skiljelinjen är i detta sammanhang värd att beakta. Även den maktspridning som åstadkommes med hjälp av den proportionella metoden, har nämligen ett slags modererande eller balanserande effekt. Det insåg på sin tid den svenska högerledaren Arvid Lindman, som i utbyte mot vänsterns krav på allmän och lika rösträtt (till en början enbart för män och vid val till andra kammaren) föreslog och genomförde en övergång från majoritetsval till proportionella val.³⁹ En helt annan sak är att han samtidigt lade grunden till en framtida borgerlig splittring och därmed ett mycket långvarigt socialdemokratiskt maktinnehav.

De två författningpolitiska ställningstaganden som här har illustrerats med det svenska och det amerikanska fallet, antyder att det även ges möjlighet till två andra kombinationer av svar. Här kommer de klassiska exemplen, Storbritannien och Schweiz, väl till pass. Den brittiska demokratimodellen är en renodlad maktkoncentrationsmodell. Makten samlas konstitutionell till den parlamentariska kanalen, där den i sin tur läggs i händerna på det parti som för tillfället har samlat en majoritet av väljarna bakom sig. Det politiska systemet i Schweiz ger oss den helt motsatta kombinationen. Parlamentets makt balanseras här av ständiga folkomröstningar, och den proportionella representationsmetoden drivs ända därefter att man permanent tillämpar ett system med samlingsregering.

Vårt resonemang så här långt kan sammanfattas i figur 2:

Figur 2. Fyra författningpolitiska huvudalternativ

		Relation mellan maktorgan	
Modell för representation:		Parlamentarism (Maktansamling)	Parlamentarism <i>et dyl</i> (Maktuppdelning)
Majoritetsmetod (Maktkoncentration)		I Storbritannien	II USA
Proportionell metod (Maktspridning)		III Sverige	IV Schweiz

Dessa fyra konstitutionella lösningar representerar olika sätt att se på värdet av maktdelning, men det finns ingen anledning att just på denna grund tillskriva någon av dem ett försteg från demokratiska utgångspunkter. Vilken som helst av dessa varianter kan tillämpas i

en demokrati. Valet dem emellan beror på andra beaktanden. Den brittiska modellen är till exempel att föredra om vi önskar handlingskraft, medan dess motpol ger goda garantier mot tvära kast i politiken.

Det avgörande kriteriet för om en demokrat bör godta ett system med maktindelning är om de skilda maktorganen är demokratiskt förankrade eller ej. Den gamla svenska ordningen med maktindelning mellan kung och riksdag var således inte acceptabel från demokratiska utgångspunkter. Det var inte nog med att riksdagen så småningom demokratiserades. Det fordrades också att kungamakten avskaffades (ruta III) eller, som alternativ, att kungen hade ersatts av en president (ruta IV). Däremot finns givetvis inget att invända mot systemet med kommunal självstyrelse. (Om det nu alls kan sägas vara en variant av maktindelning – i den svenska enhetsstaten är det trots allt ett nationellt maktorgan som avgör alla kompetensvister, dvs. innehar den s.k. kompetenskompetensen.) Demokratins idé är inte förbehållen någon viss nivå eller någon viss storlek på ”demos”, folket, utan kan mycket väl tillämpas på andra enheter än staten.⁴⁰ Mycket talar för att demokratin snarast fungerar bättre i mindre politiska gemenskaper än de statsbildningar vi nu håller oss med. Men hur olika demokratiska enheter, av samma dignitet eller från olika ”nivåer”, ska kombineras för att optimera demokratin är inte alls givet. Enhetsstaten, förbundsstaten och statsförbundet är de tre huvudalternativ vi har att tillgå, men valet dem emellan synes handla om andra värden, exempelvis effektivitet eller möjlighet till nationellt självbestämmande.⁴¹

Den version av maktindelning som vanligtvis diskuteras i svensk politik är emellertid inte av ovanstående slag. Det brukar i stället handla om att överväga att vissa typer av myndigheter eller statsfunktioner ska vara präglad av en långtgående delegering av makt och ansvar. Då och då lanseras exempelvis tanken att Sverige borde införa en författningsdomstol. En möjlig förebild vore Tyskland, där partierna utser mer eller mindre partitrogna jurister att fungera som domare i ärenden som rör olika lagars förenlighet med konstitutionen. Det demokratiska bekymret är då som tidigare har påtalats att domarna i vissa fall också får utomordentliga möjligheter att påverka politikens sakliga inriktning, fastän de är oåtkomliga för normalt politiskt ansvarsutkrävande. En i praktiken snarlik konstruktion är den nya EMU-anpassade ordningen för hur den svenska Riksbanken ska styras.⁴²

Delegering av makt aktualiserar en del från demokratisk synpunkt intressanta komplikationer. Ett sådant problem gäller möjlig-

heten att utöva makt via representanter, vilket väsentligen fick sin lösning i och med den representativa demokratin. Nyckeln till att lösa problemet är här just idén om ansvarsutkrävande – på engelska heter det också ofta ”responsible government”. Våra demokratiska institutioner förutsätter att detta kan fungera även om de direkt folkvalda delegerar makten vidare, men det säger sig självt att vi löper risken att den demokratiska kontrollen försvagas, att ansvarsutkrävandet tunnas ut om makten delegeras i mer än ett led – s.k. subdelegation – och då i synnerhet om den delegerade kompetensen är otydligt specificerad. Den svenska förvaltningsmodellen, som internationellt sett är udda, framstår härvidlag snarast som ett typ-exempel. De folkvaldas styrning sker med hjälp av lagstiftning och direktiv, och vare sig riksdag eller regering tänkes ha möjlighet att påverka enskilda ärenden. Det avgörande för att detta ska anses vara demokratiskt godtagbart är att det förekommer en regelbunden översyn av delegeringen. Det bör med jämna mellanrum göras en prövning av hur delegeringen har fungerat.

Problemet med de två nämnda fallen – författningsdomstol och en politiskt fristående centralbank – är som jag ser det, att vi endera garanterar reella möjligheter till ansvarsutkrävande och då har vi även enbart en mild form av maktindelning, vilket är önskvärt från demokratisk synpunkt – det är tveksamt om vi kan låta oss nöja med möjligheten att revidera grundlagen eller att helt återta den ursprungliga delegeringen – eller också får vi ett reellt maktindelningssystem, som då också representerar den negativa varianten av konstitutionalism. Kort och gott: Vi kan som demokrater acceptera maktindelning om systemet helt och fullt bygger på att maktorganen direkt eller indirekt kan ges en demokratisk legitimering. Frågan är om vi med detta svar har uttömt ämnet, eller om det eventuellt kan finnas andra godtagbara skäl än demokratin själv för att vi som demokrater skulle kunna acceptera en delegering av offentlig kompetens som går så långt att vi får något slags maktindelning. Finns det några andra skäl som kan motivera att myndigheter eller andra offentliga organ ges självstyrelse? Vad slags mekanismer eller institutioner skulle i demokratens ögon kunna ersätta ett system med demokratiskt ansvarsutkrävande?

Det svar vi efterlyser påminner om det som Michael Walzer ger när rättvisan förs på tal. Hans förslag är att ett rättvist organiserat samhälle lämpligen bör uppfattas som ett system uppbyggt av olika distinkta sfärer, som var och en har sin egen logik för rättvisa. Det allra största rättviseproblemet är enligt Walzer att olika fördelningssystem invaderar eller spiller över på sfärer där de inte hör hemma –

Walzer kallar detta för tyranni.⁴³ En motsvarighet för vår del vore således att vi kunde peka ut flera alternativa modeller för ansvarsutkrävande.

De enda tänkbara varianterna jag kan föreställa mig är här marknaden och professionen.⁴⁴ När konkurrensen på marknaden fungerar som den är tänkt, erbjuder den ett slags garanti mot slöseri med resurser. Förutsättningen för att denna mekanism ska användas inom ramen för ett slags myndighetsutövning eller offentligt åtagande, tycks mig då vara att det är tämligen självklart för alla vad som bör vara verksamhetens mål, och vad det innebär när den helt självstyrda verksamheten sköts bra. De folkvalda skulle då kunna nöja sig med att övervaka att konkurrensen inte sätts ur spel. Men det är tveksamt om folkstyrelsen även skulle kunna avstå från detta, och därmed handlar det snarast om en administrativ styrteknik och inte om ett alternativ till demokratiskt ansvarsutkrävande.

Idén med en profession eller ett skrå är en annan. Målen förverkligas bäst om verksamheten läggs i händerna på en grupp individer som inte bara slipper inblandning från politiker utan också slipper konkurrens utifrån. Den självstyrande gruppen tar själv genom utbildning, ansvarsregler och kvalitetssäkring på ett medvetet sätt ansvar för den egna professionaliteten. Risker med ett alltför klåfingrigt intresse från de folkvaldas sida när det till exempel gäller alternativa vårdformer eller pedagogiska modeller, är att den interna professionella diskussionen kan förlora mening. ”Politikerna bryr sig ändå inte om vad som faktiskt fungerar.” Frågan är emellertid om de folkvalda helt kan abdikera. Kan man tänka sig att professionen är kärnan i en offentlig verksamhet som blir helt självgående? Jag har svårt att tro på ett sådant system. En möjlig fara är till exempel att gruppen i fråga själv kan vara så splittrad att den inte förmår att upprätthålla sina egna interna diskussionsfora, och då är man nog tvungen att konstatera att det inte längre handlar om någon profession. De folkvaldas uppgift bör således även här vara att övervaka det ”yttre”, att se till att professionen själv inte missköter sina egna institutioner för ansvarsutkrävande. Därmed har man inte heller helt givit upp sitt eget ansvar.

Möjligen bör vi avslutningsvis fråga oss om det ändå inte finns något annat skäl för delegering. Det skulle i så fall röra sig om verksamheter där det egentligen inte finns något positivt skäl att anföra för dem som kräver självstyrelse, men där varje försök att applicera en modell för demokratisk styrning vore direkt skadlig för demokratins legitimitet. Måhända är det så vissa korporativa arrangemang kan motiveras. Staten avhåller sig till exempel från att ingripa i vissa

känsliga frågor på arbetsmarknaden och låter i stället parterna ta ansvar för vissa delar av den ekonomiska politiken. Visst anförs det att vi på det sättet får ett mer effektivt system. Det är, så säger man i alla fall, ett bättre sätt att garantera att besluten efterlevs än om staten själv skulle svara för detta. Den tanke jag försöker föra till torgs går ut på att vi kanske gör klokt i att ha kvar det gamla systemet även om detta argument inte stämmer, helt enkelt därför att inte heller staten har någon utsikt att kunna lyckas särskilt bra. Vi finge då ytterligare ett påtagligt politikmisslyckande, där vissa synnerligen mäktiga aktörer gavs chansen att stå utanför allt samhällsansvar. Inte heller detta är emellertid för demokraten något godtagbart argument för maktodelning. Det vore i längden en destruktiv metod att grunda folkstyrelsen på förekomsten av okunskap och fördomar.

Sammanfattningsvis betyder detta att den huvudsakliga grunden för maktodelning är att vi från rent demokratiska utgångspunkter inte alltid förmår att gradera olika former av demokratiska institutioner. Vi kanske vill forma staten så att den beaktar mer än en synpunkt i taget. Det kan då synas lämpligt att tillämpa mer än en modell samtidigt. Om dessa ibland råkar hamna i konflikt med varandra kan då inte hjälpas eller också uppfattas just det som en poäng. Det ger upphov till ett slags maktbalanssystem som verkar modererande på samtliga.

Utöver detta kan det finnas skäl att för vissa offentliga verksamheter tillämpa en långtgående delegering av makt och kompetens. Det ger också upphov till något som närmar sig ett maktodelningssystem. Grundregeln bör då vara att delegeringen med jämna mellanrum omprövas. Folkstyrelsen bör aldrig abdikera.

Pluralism – utvecklar individen och demokratin

Långt ifrån all politik och gemensamt agerande försiggår inom ramen för det offentliga. Merparten av det kollektiva beslutsfattandet i ett modernt samhälle som det svenska har inte karaktären av myndighetsutövning. Det äger rum inom ramen för allehanda former för frivilliga sammanslutningar och informella gemenskaper. Många av samhällets verkliga makthavare, enskilda personer och kollektiva aktörer, tillåts påverka människors liv utan att de har ett offentligt mandat för sin verksamhet. De är precis som alla andra tvungna att lyda lagen och de förväntas, kanske mer än alla andra, att uppträda på ett moraliskt anständigt sätt. Mer än så krävs inte av dessa makt-

havare. Frågan är vad slags synpunkt en demokrat kan ha på en sådan pluralistisk samhällsordning.

Det är tämligen enkelt att i den statsvetenskapliga diskussionen urskilja flera skäl som talar för att en demokrat bör bejaka pluralismen. Först av allt kan det anföras att den är en nödvändig del i en fungerande demokrati. Möjligheten att fritt organisera sig är nämligen en förutsättning för att medborgarna på ett meningsfullt sätt ska ha något att välja mellan i den politiska beslutsprocessen. Pluralismen ger dessutom förutsättningarna för att medborgarna ska få den information som krävs för ett upplyst beslutsfattande.⁴⁵

Flera andra argument går ut på att pluralismen för med sig goda konsekvenser för medborgarna och i dess förlängning för demokratin. En sådan tanke betonar och utgår från värdet av att vi människor är olika. Mångfalden av organisationer och idéer har det goda med sig att den ökar möjligheten för att alla ska hitta lämpliga former för sin egen personlighetsutveckling. För så vitt dessa mänskliga strävanden och aktiviteter inte är kränkande för andra människor, finns inte heller anledning att styra det pluralistiska samhället. Det är emellertid en poäng om vissa organisationer också ger människor möjlighet att praktisera demokrati i liten skala. De frivilliga organisationerna, folkrörelserna, kan då fungera som skolor i medborgarfostran, som alstrare av de för demokratin nödvändiga dygerna.⁴⁶

Det finns en likartad tanke som snarast betonar att organisationer kan fungera som alternativ till eller kompensera för bristande individuella resurser. Frivilliga sammanslutningar kan, om de är uppbyggda kring politiskt relevanta frågor, bidra till ökad politisk jämlikhet – mer demokrati. De aktiverar nämligen medborgare som sett till deras individuella resurser (särskilt utbildning) annars troligen inte skulle ta del av det politiska livet. Folkrörelserna fungerar då som ett slags ”golv” som lyfter medborgarnas nivå på deltagandet. De ekonomiska och sociala skillnaderna i samhället slår därmed inte genom lika tydligt i det politiska deltagandet.⁴⁷

En annan variant av detta effekttänkande har rönt mycket stor uppmärksamhet under senare år. De centrala begreppen är nu inte pluralism och personlighetsutveckling (humankapital) utan civilt samhälle och socialt kapital. Tanke är att ett rikt utvecklat civilt samhälle har förmåga att alstra socialt kapital, tillit eller förtroende människorna emellan. Ibland görs även tillägget att det civila samhället helst bör präglas av många svaga länkar, snarare än få starka (”the strength of weak ties”), samt att relationerna mellan människorna helst bör vara horisontella (demokratiska) snarare än vertikala

(auktoritära). Den avgörande faktorn i denna teoribildning är mängden socialt kapital, som till skillnad från humankapitalet inte är knuten till de enskilda individerna utan är en egenskap knuten till relationer eller system av relationer. Det sociala kapitalet kan inte bara förklara ekonomisk tillväxt utan även demokratis tillstånd.⁴⁸

Så här långt tycks det inte finnas något som talar mot pluralismen. Den har emellertid även en baksida. Det finns ingen naturlag som säger att sammanslutningar av allehanda slag med nödvändighet bidrar till politisk jämlikhet mellan medborgarna. Det kan också fungera precis tvärtom. Intresseorganisationer och frivilliga sammanslutningar kanske i stället stärker de redan resursstarka eller åtminstone missar att rekrytera de allra mest resurssvaga medborgargrupperna. Det finns också en risk att organisationerna inte alls bidrar till att skapa allmänanda. I den offentliga debatten talar man i alla fall lika ofta om särintressen eller kravmaskiner som om folk rörelser. Vill det sig riktigt illa kan dessa även motverka den dialog som en fungerande folkstyrelse förutsätter. I stället för öppna folk rörelser har vi då att göra med ideologiska sekter och tankegetton.⁴⁹

Vilken blir då den slutsats som demokraten bör dra av detta? Människors möjlighet att sluta sig samman är i sig ett demokratiskt värde och organisationernas handlingsfrihet innebär att staten accepterar konkurrens om rätten att fördela värden i samhället. Ur demokratisk synpunkt kan detta vara en tillgång, men organisationerna kan också utnyttja sin frihet så att det skadar demokratin. Det ser ut som ett genuint avvägningsproblem, men som regel finns i praktiken inget val. Undantaget är de sammanslutningar som uppenbart kränker vissa människor och de som direkt hotar demokratis fortbestånd. Här måste man hitta den gräns där människovärdet eller demokratis självförsvar gör det nödvändigt att ingripa. För övrigt är det frihet som bör råda. En demokratisk stat kan inte resa anspråk på full kontroll över sitt eget inre liv. Om vi inte nöjer oss med att resonera legalistiskt, måste vi konstatera att ”endast den totalitära staten är fullt suverän”.⁵⁰

Vad återstår av folkmakten?

Vart har då denna vandring i det statsvetenskapliga argumentlandskapet fört oss? Vi kunde först av allt urskilja flera olika varianter av formella eller informella tekniker för att tämja eller, åtminstone, forma folkmakten. Folkmakten kan vara mer eller mindre bunden, begränsad och balanserad av motmakter.

Att binda folkmakten vid vissa i förväg angivna procedurer är en nödvändig del av en folkstyrelse. Exakt vilken procedur som bör väljas låter sig inte avgöras. Där finns inget absolut svar. Stadgar och beslutsregler är inte heller allt, men demokratin är definitivt inte be-
 tjänt av att man slarvar med formerna. En helt annan sak är att demokratin närmast förutsätter vissa typer av normer eller dygder hos medborgarna. Allmänandan kan emellertid inte beställas eller kom-
 menderas fram genom särskilda paragrafer i författningen.

Att innehållsligt begränsa folkmakten framstår som det mest långtgående formen av att tämja beslutsfattandet. Trots detta finns ett par argument som gör att en demokrat ändå i vissa fall har anledning att acceptera en sådan ordning. Det ena fallet gäller rättigheter som skyddar det politiska deltagandet och demokratin själv. Dessutom bör en demokrat ålägga sig det slags begränsningar av beslutsfattandet som motiveras med hänvisning till respekten för människors värde. Om inte demokratin i praktiken är känslig för sin egen värdegrund, riskerar den att göra sig skyldig till samma fel som när den på formellt demokratisk väg avskaffar sig själv. Det är logiskt fullt möjligt, men från normativ synpunkt vore det orimligt.

Vad gäller de innehållsliga begränsningarna av folkmakten synes det vara viktigt att skälen preciseras och fastställs i form av en rättighet. Alla andra mer informella begränsningar av beslutsfattandets innehåll bör undvikas. Politiska tabun är förvisso harmlösa om de accepteras av alla, men de riskerar annars att fungera som ett slags hot mot motståndarna vilket gör att man i realiteten sätter demokratin ur spel.

Att balansera den politiska makten med kontrollerande och tämjande motmakter kan sägas representera höjdpunkten i den demokratiska författningsspolitiken. För en demokrat finns det emellertid bara en välgrundad anledning att medvetet laborera med maktindelning. Man kan med fog hävda att politiskt beslutsfattande alltid bör beakta olika typer av synpunkter. Även folkstyrelsen kan utnyttja den tekniken att olika slags beaktanden ges likvärdiga institutionella garantier. De olika maktorganen är då i lika mån folkligt förankrade.

Vad gäller maktbalans synes annars en ståndpunkt vara rimlig som är motsatt den vi lade fast i fråga om innehållsliga begränsningar. Här får vi hoppas att all informell maktbalans i praktiken är av godo för demokratin. Demokratin kan med några få väldefinierade undantag inte leva utan att pluralismen ges full frihet. Att demokratin därmed också ger utrymme för krafter som inte alltid fungerar positivt, kan inte hjälpas.

Adderade till varandra skulle dessa olika metoder för att tämja folkmakten kunna ge upphov till en starkt kringskuren och hämmad demokrati. Vår egen prövning av sådana förslag har emellertid lett fram till ett slags ramverk för folkstyrelsen, där den konstitutionella arkitekturen är tämligen stram. Den centrala tanken är att det formella regelverket ska sörja för att vi har en procedur som tillförsäkrar oss om att vi får beslut som på ett rimligt sätt kan tolkas som utslag av folkviljan. Det enda som utöver detta bör få tillåtas hämma folkmakten är folket självt. Om folket är splittrat bör den påtvingade enigheten inte drivas för långt. Det är i sådana fall ett demokratiskt hälsotecken om folkligt baserade rörelser balanserar och tämjer den politiska makten.

Noter

¹ Jfr Dahl 1956, 13, för en liknande iakttagelse.

² Se här Hermansson 1989, kap. 6, eller den moderna klassikern på området Riker 1982.

³ Se här Hermansson 1986 och Habermas 1997, 96 f.

⁴ Avsnittet bygger på Hermansson 1996, avsnitt 4.1. Jfr även Sejersted 1984.

⁵ Det finns inte här utrymme för att mer detaljerat argumentera för denna tolkning av den svenska grundlagen. Tanken är dock inte att den skulle vara kontroversiell. Jag tror att den i allt väsentligt har stöd i de standardverk som finns på området. Se t.ex. Holmberg & Stjernquist 1998 och Algotsson 1987.

⁶ Jansson 1952, 31.

⁷ Den klassiska referensen är Rousseaus *Du Contrat Social* från 1762.

⁸ Se Holmes 1995, 141.

⁹ Se här Marshall 1991.

¹⁰ Jansson 1952, 31.

¹¹ Jag har i någon mån utvecklat denna position i en tidigare uppsats rörande demokratins rättfärdigande (se Hermansson 1994). Min inställning baserar sig väsentligen på Stefan Björklunds (1991) sätt att resonera, vilket i sin tur kan förstås som ett försök att utveckla Poppers kritiska rationalism.

¹² Om man så vill kan man tänka sig detta som ett slags kontraktsmodell, där parterna tilldelas en bestämd målsättning (demokratins förverkligande) och åläggs ett speciellt problem (folkmaktens tämjande).

¹³ Avsnittet bygger i allt väsentligt på avsnitt 4.2 i Hermansson 1996.

¹⁴ Detta framhålls i Petersson 1987, 148.

¹⁵ Som inledningsvis har antytts (slutnot 2) tillkommer sedan problemet att folkviljan riskerar att vara procedurberoende och på rent logiska grunder aldrig garanterat kan vara immun mot manipulation med regelverket.

¹⁶ Jfr Holmes 1995, kap 5 och 6. Habermas 1997, 63–74, skriver som om det definitionsmässigt skulle föreligga ett positivt samband mellan folksuveränitet och rättsstat. Han använder således uttrycket ”inre, alltså begreppsmässigt samband” (s. 63). Jag tolkar emellertid detta som att Habermas försöker utveckla en normativ teori där demokratin och rätten ömsesidigt förstärker varandra. För egen del skulle jag då föredra att tala om ett idémässigt samband.

¹⁷ Se Elster 1984.

¹⁸ Hermansson 1996, 130–138, presenterar argumentet mot expertvälde och för demokrati.

¹⁹ Jag bygger detta på Holmström 1998, 246, som också tillhandahåller citatet från Kelsen. Med ett viktigt undantag kan samma analys även tillämpas på riksbankens eller den europeiska centralbankens ställning. Skillnaden är att det då inte handlar om att värna om demokratin, utan om vissa penningpolitiska målsättningar.

²⁰ Se här Hermansson 1990, kap. 6, eller Barry 1992, som sammanfattar de forskningsresultat som påvisar kopplingen mellan politisk jämlikhet och majoritetsprincipen.

²¹ Elster & Hylland 1986 presenterar en intressant idé om hur man kan gå tillväga för att låta de beslutande själva avgöra vad som i olika ärenden är en lämplig nivå för den kvalificerade majoriteten. Det är, givet vissa rimliga antaganden, alltid möjligt att identifiera en bestämd nivå som är ”självbekräftande”, dvs. den nivå som stöds av samma andel av de röstberättigade. Elster och Hylland presenterar också en liknande metod som förmår att identifiera ”rätt” åldersnivå.

²² Både vänsterliberalen John Rawls och nyliberalen Robert Nozick anammar varianter av denna idé. De skiljer sig emellertid åt i sin syn på vad neutralitet i praktiken innebär. Men även två vänsterliberaler som Rawls och Ronald Dworkin har skilda sätt att precisera vad som närmare bestämt bör avses med neutralitet. En av mina kolleger, Ludvig Beckman, analyserar just detta i sin kommande doktorsavhandling, *Liberalism and virtue*.

²³ Tingsten 1945, 57. Tingstens demokratisyn och särskilt hans tes om demokratin som en överideologi har bland annat diskuterats i Hermansson 1986, Boström 1988 och Aronson 1990.

²⁴ Se här Brian Barry (1989) ”How Not to Defend Liberal Institutions”.

²⁵ Se t.ex. Kymlicka 1989.

²⁶ Jfr Barry 1989.

²⁷ Här kan t.ex. nämnas den förre moderatledaren Gösta Bohman. Se Aronson 1990 som analyserar det politiska tänkandet med avseende på inställningen till demokratin hos de svenska konservativa partiledare som verkat under demokratiska förhållanden (från Trygger och Lindman fram till och med Bohman men med undantag för Holmberg).

²⁸ Nozick (1974) inleder sin bok med formuleringen: ”Individuals have rights.”

- ²⁹ Se här Kanger 1984 och Hermansson 1984, 195–205.
- ³⁰ Dworkin 1984. Se även introduktionen i Waldron 1984.
- ³¹ Se här antologin Elvander 1975.
- ³² Barry 1992, 104.
- ³³ Dahl 1989, 167.
- ³⁴ Holmes 1995, kap. 7.
- ³⁵ Huvudarbetet är Gabriel Almonds och Sidney Verbas bok *The Civic Culture*. För en kritisk granskning av hela denna forskningstradition, se Barry 1978.
- ³⁶ Se här Lewin 1970, som skildrar diskussionen mellan normativister och funktionalister.
- ³⁷ Allra tydligast framträder denna idé i Lijphart 1975 (särskilt s. 238) och Lijphart 1976. Själv har jag här dragit nytta av Wilander 1999.
- ³⁸ Jfr här kapitel 2 i Demoratorådets rapport *Demokrati och ledarskap* (Petersson m.fl. 1986). Utöver huvudalternativen parlamentarism och presidentialism finns även en mellanform, semi-presidentialism, som tillämpas i t.ex. Frankrike, Finland och Ryssland. Det bör dessutom måhända påpekas att ett land som Tyskland inte kan sägas ha ett presidentiellt system fastän man har en president. Den tyska presidenten utses nämligen av förbundsdagen. Se Sartori 1994.
- ³⁹ Se t.ex. Lewin 1992, kapitel 3. Jfr även Przeworski 1992, 249 f., som nämner detta som ett exempel på hur demokratiseringens offer (de gamla makthavarna) kan tilldelas vissa garantier mot att helt förlora sina forna positioner.
- ⁴⁰ Mats Lundström (1998, 48 ff.) resonerar som om demokratin per definition skulle vara knuten till den politiska enhet vi benämner stat och att det därför skulle vara uttryck för något slags logiskt tankefel att ställa frågan om EU är demokratiskt eller ej. Lundströms resonemang är i huvudsak mycket klagande, men här anser jag att han är alltför legalistisk och att detta även leder honom fel i sin tolkning av t.ex. Robert Dahl. Avgörande för om en viss politisk enhet gör skäl för benämningen proceduriell demokrati i fullständig mening eller enbart kvalificerar som proceduriell demokrati i snäv bemärkelse, är inte, eller bör enligt min uppfattning inte vara, en formellt juridisk utan en reellt maktmässig skiljelinje.
- ⁴¹ Se här Demokratirådets rapport *Demokrati över gränser* (Petersson m.fl. 1997).
- ⁴² Se Hermansson 1996. I skrivande stund diskuteras med anledning av en ny avhandling (Ahlbäck 1999) något liknande för statens revisionsorgan. Undersökningen ger underlag för slutsatsen att den konstitutionella ställningen för de båda granskningsorgan som studeras, Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer, bör stärkas. Därav följer dock inte, som jag ser det, att konstruktionen bör ges en utformning som har karaktär av maktindelning (se Petersson 1999). Möjligen kan man här tänka sig – även om det enligt min mening är väl naivt – att t.ex. Riksrevisionsverket till skillnad från Riksbanken kan ges en så precis uppgift att dess arbete inte rymmer något inslag av politisk karaktär, och att en maktindelning därför vore förenligt med folkstyrelsens krav. Men jag har ändå svårt att se poängen med att granskningsmakten görs helt oberoende från uppdragsgivarna, de folkvalda. Den rimliga slutsatsen synes i stället vara att både riksdag och regering behöver

starka revisionsorgan för att kunna utföra sina respektive funktioner inom ramen för en parlamentarisk demokrati.

⁴³ Walzer 1983.

⁴⁴ Även individrättigheter genererar givetvis en form av maktindelning, nämligen mellan det offentliga och den enskilda individen. Detta har behandlats i ett tidigare avsnitt och är för övrigt inte relevant i detta sammanhang, för så vitt vi inte tänker oss att den enskilde ägnar sig myndighetsutövning.

⁴⁵ Robert Dahl (t.ex. 1971 och 1982) har utvecklat detta synsätt.

⁴⁶ Här är det John Stuart Mill som bör framhållas som idégivare.

⁴⁷ Den klassiska analysen av detta är Verba, Nie & Kim 1978. Se även Petersson, Westholm & Blomberg 1989.

⁴⁸ Diskussionen har utgått från och kretsat kring Putnam 1993.

⁴⁹ Se här Dahl 1982.

⁵⁰ Citatet har hämtats från Gunnar Heckscher (1951, 21), pionjären inom svensk statsvetenskap vad gäller organisationsväsendet.

Referenser

- Ahlbäck, Shirin (1999) *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 131 Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Algotsson, Karl-Göran (1987) *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*. Stockholm: Norstedts
- Almond, Gabriel & Sidney Verba (1963) *The Civic Culture*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Aronson, Torbjörn (1990) *Konservatism och demokrati*. Stockholm: Norstedts
- Barry, Brian 1978 (1970) *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press
- Barry, Brian (1989) "How Not to Defend Liberal Institutions". *British Journal of Political Science* 20, 1–14
- Barry, Brian 1992 (1979) "Är det något särskilt med demokratin?" s. 103–142 i *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden
- Björklund, Stefan (1991) *Forskningsanknytning genom disputation*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 112. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Boström, Bengt-Ove (1988) *Samtal om demokrati*. Lund: Doxa
- Dahl, Robert (1956) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, Robert (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Dworkin, Ronald (1984) "Rights as trumps", s. 53–167 i Waldron 1984
- Elster, Jon 1984 (1979) *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon & Aanund Hylland (1986) "Introduction", s. 1–10 i Elster & Hylland, red. *Foundations of Social Choice Theory*.

- Studies in Rationality and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon & Rune Slagstad (1988) *Constitutionalism and Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press)
- Elvander, Nils, red. (1975) *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren
- Habermas, Jürgen (1997) *Diskurs, rätt och demokrati*. Politisk-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander. Göteborg: Daidalos
- Heckscher, Gunnar 1951 (1946) *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundet
- Hermansson, Jörgen (1984) *Kommunism på svenska? SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 99. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Hermansson, Jörgen (1986) ”Demokrati i västerländsk mening”. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 89, 253–264
- Hermansson, Jörgen (1989) *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 109. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Hermansson, Jörgen (1994) ”Hur kan demokratin rättfärdigas?” s. 20–54 i Anders Sannerstedt & Magnus Jerneck, red. *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur
- Hermansson, Jörgen (1996) *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Bilaga 15 till EMU-utredningen, SOU 1996:158. Stockholm: Finansdepartementet
- Holmberg, Erik & Nils Stjernquist (1998) *Vår författning*. Elfte upplagan. Stockholm: Norstedts
- Holmes, Stephen (1995) *Passions and Constraints. On the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press
- Holmström, Barry (1998) *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 130. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

- Jansson, Jan-Magnus (1952) *Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratin*. Helsingfors: Söderströms
- Kanger, Helle (1984) *Human Rights in the U.N. Declaration*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 97. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Kymlicka, Will (1989) *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press
- Lewin, Leif (1970) *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 52. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Lewin, Leif 1992 (1984) *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts
- Lijphart, Arend (1975) *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. Binghamton, N.Y.: Vail-Ballou Press
- Lijphart, Arend (1996) "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation". *American Political Science Review*. Vol. 90, No. 2, June 1996
- Lundström, Mats (1998) "EU-inträdet och demokratin i Sverige", s. 45–74 i *Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124*. Stockholm: Fritzes
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, Stat, and Utopia*. Oxford: Blackwell
- Petersson, Olof (1987) *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof (1999) "Granskningen håller inte måttet". DN-debatt, *Dagens Nyheter* 1999-01-01
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Anders Westholm (1996) *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*. Stockholm: SNS förlag
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Anders Westholm (1997) *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. Stockholm: SNS förlag
- Przeworski, Adam 1992 (1988) "Demokrati som möjligt utfall av konflikter", s. 248–260 i *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

- Riker, William H. (1982) *Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Fransisco: W.H. Freeman
- Sartori, Giovanni (1994) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan
- Sejersted, Francis (1984) *Demokrati og rettsstat*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tingsten, Herbert (1945) *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts
- Verba, Sidney, Norman H. Nie & Jae-on Kim (1978) *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press
- Waldron, Jeremy, red. (1984) *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press
- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books
- Wilander, Johan (1999) *Botswana. Majoritetsstyrd eller samarbeidsdemokrati?* C-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet

Mellan rätt och politik

En rättshistorisk betraktelse

Rolf Nygren

Legalitetsidén

I modern nordisk och anglosaxisk rättsteori är man angelägen om att dra en så tydlig gräns som möjligt mellan vad som hör till moralen och politiken å ena sidan och vad som hör till rätten å den andra. Av erfarenhet vet vi att det dock inte är så enkelt i praktiken att hålla denna rågång fredad. 1999 års antagligen viktigaste rättsfall i ett världsperspektiv kan tas som bra exempel: Riksrätten mot president William Jefferson Clinton. Handlade det om en rättslig process, en politisk manöver eller en mix av båda? Den amerikanska författningen gav procederet, representanthuset stod för förundersökningen och tillsatte särskilda åklagare, "house managers," för att utföra åtalet inför senaten, som fungerade som riksrätt under ledning av Högsta domstolens ordförande. Presidenten hade särskilda försvarare precis som vilken tilltalad som helst. Formellt sett var processen inför senaten en rättsprocess, presidenten var åtalad för brott i ämbetet som kunde leda till både avsättning och personlig vanära. Men många skulle nog ändå vilja påstå att riksrätten framför allt var en politisk aktion från presidentens motståndare i kongressen som ville pricka honom för dålig privatmoral. Det politiska ogillandet draperades i rättsliga kläder.

Riksrätten mot president Clinton visar hur svårt det kan vara att dra gränsen mellan rätt och politik, mellan rätt och moral. Ändå är det viktigt att inte sammanblanda rätten med politiken och moralen. Den dåliga privatmoral som kom upp till ytan i kvinnotjusaren Clintons fall räckte inte som grund för ett åtal, men det visade sig även finnas omständigheter som tydde på att presidenten begått brott vilket gav motståndarna chansen att förvandla politik till rätt. Det brukar tekniskt uttryckas så att moraliska regler saknar legalitet, vilket rättsliga regler måste ha då staten uppträder som straffande

makt eller på annat sätt gör ingrepp i enskilda personers eller organisationers rättigheter och ekonomiska förhållanden. Clintons kvinnoaffärer var inte straffbara vilket däremot var fallet med hans påstådda försök att få sin girlfriend att ljuga under ed.

Legalitetsbegreppet är ett barn av upplysningstiden. I sin klassiska utformning löd den straffrättsliga legalitetsprincipen att ingen kunde dömas till straff om inte både brottet och påföljden fanns beskrivna i lag som var i kraft då den brottsliga gärningen begicks. Legalitetsidéen innebär alltså att en person bara kan åtalas om han gör sig skyldig till en handling som lagen kriminaliserar. I legaliteten ligger då att han går fri från åtal och straff om han begår en handling som inte finns upptagen i strafflagen. Det är sedan utan betydelse om flertalet medborgare anser handlingen vara moraliskt klandervärd.

Legalitetsprincipen handlar om rättssäkerhetens kärna. Lagen måste i princip vara så klar att varje medborgare kan förutse konsekvenserna av sina handlingar. Det blir omöjligt om rätten förvandlas till politik. I teorin är därför gränslinjen mellan rätt och politik klar, i praktiken är det inte så, precis som Clintonfallet visar. Hur otydlig gränsen var mellan rätt och politik i äldre tiders rättsliv ska denna korta uppsats försöka ge några exempel på.

Rättens oföränderlighet i bondesamhället

Fram till 1700-talets slut låg lagstiftningsmakten inte bara hos regenterna och parlamenten utan också hos domstolarna. Man dömde efter praxis och rättsvetenskap, den senare vanligen känd under namnet "doktrinen." Under hundratals år byggde vår egen rättsordning på solid religiös grund. Man kan förenklat säga att den kristna läran var kärnan i rätts- och samhällsordningen. Mellan de religiösa och världsliga sfärerna fanns ingen tydlig gräns. Religion och rätt var två sidor av samma sak, ungefär som det fortfarande är i många "fundamentalistiska" samhällen.

Det tog lång tid för den västerländska rätten att bryta upp från sitt beroende av religionen. Först i slutet av 1700-talet började rätten lossa sina religiösa band, för vårt vidkommande dröjde det ytterligare ett halvt århundrade. Det är inte alls orimligt att säga att den medeltida rättsepoken slutade så sent som efter 1800 för vår del, kanske först inemot 1800-talets mitt.

Till de karakteristiska dragen i detta rättens "medeltida" utvecklingsstadium hörde att rätten stod över politiken. Det var inte bara

så att man menade sig kunna härleda den jordiska rättsordningen från en ordning som så att säga tillhörde skapelsen själv, ”naturrätten.” Det fanns även i det enkla jordbrukarsamhälle, där flertalet levde, en stark övertygelse om att rätten var oföränderlig över tiden därför att samhället självt inte förändrades. När en medeltida svensk kung red sin eriksgata efter kungavalet och svor kungaeden på de olika landskapstingen, fick han lova att inte skapa någon ny lag utan folkets hörande och bifall. Det är lätt att uppfatta denna rätt för landskapstingen att delta i lagstiftningen som ett uttryck för primitiv demokrati. Så har nog saken även betraktats i äldre forskning, men det uttrycker inte hela sanningen. I det medeltida bondesamhället var rättens oföränderlighet ett värde i sig. Landet måste behållas vid sin gamla rätt och kungen lova att inte genomföra lagstiftning som rubbade den bestående sociala och ekonomiska ordningen. Införande av ny rätt kunde med detta synsätt förstås som införande av dålig rätt.

Om man sätter in rätten i den tidens produktionsordning blir det begripligt varför rättens oföränderlighet sågs som en politisk grundbult. Rättsordningens viktigaste område var fastighetsrätten, alltså jord och vad som fanns på jorden i form av byggnader och till jorden knutna rättigheter som jakt och fiske. Jorden gav hela släkten dess försörjning, den av släkten ägda jorden var basen i individens sociala skydds nät. Praktiskt taget alla rättsregler om de enskilda individernas sociala och ekonomiska ställning byggde på att släktens gemensamma jordegendom skulle behållas så intakt som möjligt. Det betydde i sin tur att enskilda medlemmar i en släkt inte utan vidare fick sälja släktens jord. Ett helt knippe rättsregler bestämde hur och när förändringar fick göras i det gemensamma jordinnehavet. Men ville ha garantier för att individernas sociala och ekonomiska trygghet inte hotades. Politiska ingrepp i rättsordningens centrala kärna av regler rörande fast egendom kunde därför inte tolereras.

En annan rättskultur växer fram

I de större städerna i Väst- och Sydeuropa rådde däremot andra ekonomiska förutsättningar än i de agrara bondebyarna. Här växte redan under medeltiden en annan rättskultur fram. Den internationella handeln var beroende av lättillgängligt kapital, varför resursstarka grupper sökte sig till andra investeringsobjekt än jord för att öka sin kapitalavkastning. Banker och handelshus kunde konkurrera om det investeringsbara kapitalet med högre ränteersättning än som

erhölls genom investering i fast egendom. Exploateringen av de utomeuropeiska kontinenterna fick ytterligare resurser att strömma in i det europeiska finanssystemet.

Kapitalet fanns därför redan på plats när industrialiseringsskedets stora uppfinningar presenterades och nya tillverkningstekniker togs fram. Utan väldiga kapitalmängder till hands hade industrialiseringen aldrig fått fart. Tillgången till riskkapital var förutsättningen för den industriella revolutionen i lika hög grad som nya uppfinningar och metoder för massproduktion av varor även om kapitalmarknadens rättsliga mekanismer inte var lika nya som de tekniska innovationerna. De rättsliga teknikerna hade i själva verket kunnat förfinas hundratal år före industrialismens uppkomst.

Kapitalmarknaden byggde på att pengar lånades ut till kalkylerad risk. Utlånaren måste kunna vara säker på att få tillbaka sina pengar tillsammans med den överenskomna räntan eller få överta låntagarens egendom, om denne inte förmådde betala vad som avtalats. Hela kapitalförsörjningen byggde på att avtal kunde slutas i olika led. Banken lånade in kapital för vilket den måste ställa säkerhet till långivarna samt ge ränta som ersättning. Räntan i sin tur måste vara så hög att långivaren med hänsyn till risk och lånetid fann utlåning till banken förmånligare än andra investeringsalternativ. Banken och långivaren knöts samman genom avtal som bestämde lånebeloppets storlek, ränteersättningen, villkoren för återbetalningen och säkerheterna för lånet.

Banken levde på att erbjuda kapital mot en utlåningsränta som måste vara högre än inlåningsräntan, eftersom banken ju hämtade sin vinst ur räntenettet. Olika avtal låg även till grund för utlåningen. Banken gjorde en riskkalkyl och erbjöd utlåning till en ränta som tog hänsyn till både marknadens pris på utlåningsbart kapital och risken i det enskilda fallet. Det hände ju att låntagaren inte klarade av räntebetalningarna eller amorteringen av lånet. Banken kunde därför plötsligt stå med en stor förlust på hand som måste täckas i förhållande till bankens egna långivare. För att skydda sig fick banken därför kräva säkerhet för lånet, vilket var möjligt genom att låntagaren pantsatte sin egendom, inte minst sina fastigheter. Ett annat sätt var naturligtvis att banken vid mycket stora åtaganden delade finansieringen och risken med andra banker, om man visste att det fanns anledning att vara extra försiktig. Redan vid mitten av 1300-talet var den första italienska bankkraschen ett faktum sedan den engelske kungen, som lånat upp stora pengar för militära rustningar, inte kunnat betala tillbaka i tid. Bankerna krävde därför att

lånekunderna ställde olika former av säkerheter som borgen och pant för att få låna.

Inte bara bank- och finansväsendet byggdes upp avtalsvägen. Avtal användes även för att skapa andra former av samverkan mellan olika intressen, individer och grupper. Ett typiskt exempel ur medeltidens dynamiska ekonomiska värld var bolagsbildningarna. Ett bolag byggde, då som nu, på förutsättningen att minst två individer samverkade för ett gemensamt ändamål. Genom bolagsavtalet bestämde bolagsmännen vad det gemensamma åtagandet skulle gå ut på, hur mycket som skulle satsas och verksamheten praktiskt bedrivs, vilket ansvar bolagsmännen skulle ha för bolagets skulder och hur vinsten fick delas. Av de olika bolagsformerna var aktiebolaget en medeltida innovation, nästan alla andra associationsformer hade funnits redan i antiken.

Aktiebolaget förutsatte att bolagsmännen skulle ägna sig åt så storskalig verksamhet att andra bolagsformer inte räckte till. Man behövde helt enkelt skapa ett företag som överlevde många ägarbyten. Aktiebolagsformen växte fram successivt genom att ägare i vanliga bolag började köpa och sälja sina andelar, domstolarna accepterade att ägarstrukturen skiftade utan att själva bolaget därför ändrades. Bolaget blev en fiktiv, "juridisk" person, som levde sitt eget liv alldeles oberoende av hur ägarbilderna växlade.

Det medeltida handelslivet byggde således på att rättigheter och tillgångar kunde omdisponeras snabbt, enkelt och säkert. Det rättsliga instrumentet framför alla andra för detta blev det civilrättsliga avtalet i olika former. Aktörerna bands till varandra genom avtalade rättigheter och förpliktelser. Avtalen måste i sin tur kunna göras gällande, vilket garanterades av domstolar, som kunde sätta en person på obestånd i konkurs varpå den skuldsattes egendom fördelades mellan fordringsägarna. Så skapades en kapitalistisk rättsordning byggd på att enskilda individer vann fördelar genom inbördes åtaganden och att förluster neutraliserades genom olika typer av säkerheter, garantier och skadestånd.

Det typiska för denna kapitalistiska rättsordning var just att den växte fram i en fri, dynamisk samverkan mellan handelsintressena, finansinstitutionerna, domstolarna och rättsdoktrinen. Man hade helt enkelt inte behov av en lagstiftande och reglerande statsmakt, rätten tillkom genom handelsbruk och domstolspraxis samt förfinades genom rättsdoktrinen. I själva verket var det domstolarna och doktrinen som i förening konsoliderade den internationella merkantila rättsordningen vilket lokala makthavare och kungar inte kunde

ändra särskilt mycket på. Vi kan belysa med ett exempel från domstolspraxis och ett från doktrinen.

Ett stort problem vid internationellt handelsutbyte var att komma överens om vem som skulle ansvara för det transporterade godset under dess färd från leverantören till mottagaren. Problemet var av den arten att ingen nationell lagstiftare kunde tvinga fram en rättspolitisk lösning som alla andra måste erkänna. Det blev i stället sjörättspraxis som kom att lägga fast de grundläggande rättsprinciperna på ett sätt som i stort sett bestått fram till vår egen tid. Domstolarna befäste en ordning som enkelt uttryckt innebar att leverantören bar ansvaret för skador på transportgodset fram till den tidpunkt då godset under lastningen kom innanför skeppets reling och skepparen fram till dess att det vid lossningen åter fördes över relingen, då ansvaret övergick till mottagaren. Genom domstolspraxis lades därmed grunden till den internationella transporträtten. Men var detta uttryck för rätt eller politik? Det får var och en försöka svara på själv. Nu till doktrinexemplet.

Inte minst rättsvetenskapsmännen bidrog på ett nyskapande sätt till den merkantila rättens utveckling och förfining. Eftersom handelslivet överskred nationella gränser och domstolar och lagstiftare ju bara var behöriga inom sina egna territorier, måste handelsfolk kunna åberopa ”den gemensamma rätten,” vilken i inte ringa grad byggde på just den juridiska doktrinen. I doktrinen behandlades alla typer av civilrättsliga och processuella problem och domstolarna accepterade doktrinen som rättskälla, alltså dömde efter den som om det varit fråga om lag. Det ledde i sin tur till att vissa rättsvetenskapsmän, inte minst några italienska juridikprofessorer, påverkade den gemensamma rätten så starkt att deras idéer fortfarande delvis återklingar i modern lagstiftning. Varje gång vi fyller i en check, för att nu ta ett exempel, skriver vi var och när checken utfärdas. Datumangivelse behövs därför att checken har begränsad giltighetstid. Men varför ort? Svaret finns i den medeltida italienska doktrinens lära om skuldebrev som rekommenderade att man tydligt angav den plats där skuldebrevet utfärdades. Man visste då att framtida rättstvister skulle avgöras enligt den rätt som gällde på den ort där checken skrivits ut. Domstolarna tog fasta på doktrinens lära och dömde efter den därför att den serverade en elegant lösning på ett intrikat rättsproblem. Men var doktrinen uttryck för rätt eller politik? Svaret är, som var och en begriper, inte alldeles givet.

”Libertas ecclesiae”

Om högmedeltidens handelsliv var ena motorn i rättsutvecklingen, så var den katolska kyrkans jurister den andra. Kyrkans inträde på lagstiftarscenen var en följd av den s.k. ”gregorianska reformen”. Somliga rättshistoriker går så långt som att påstå att den gregorianska reformen är den moderna västerländska rättens startpunkt, en uppfattning som nog faktiskt har en hel del skäl för sig.

Under första hälften av 1000-talet hade påvestolen blivit en spelbricka i de lokala italienska maktstriderna. Kyrkans moraliska bottenkänning gav emellertid upphov till en reformrörelse som ingöt ny kraft i det religiösa livet och reformerade kyrkans organisation. Reformens måtto var ”Libertas ecclesiae,” ”kyrkans frihet,” i betydelsen frihet från världslig inblandning. Den främste reformföreträdaren blev påven Gregorius VII, som fick ge sitt namn åt reformen. En rad åtgärder genomfördes under loppet av några få årtionden efter 1000-talets mitt. Påvevalen skulle ske genom särskilt utsedda biskopar, kardinaler, för att förhindra världslig inblandning i valprocessen, präster och biskopar leva i celibat för att göra dem oberoende av världslig egendom och bindningar, kyrkans administrativa struktur byggas upp i en hierarkisk ordning med slutpunkt i den påvliga kurian i Rom samt kyrkan på sikt få en särskild rättsordning och egen domstolsorganisation. Kyrkan borde leva i världen men inte av världen, dess organisatoriska struktur inte blandas samman med den världsliga maktens. Två aspekter på det gregorianska programmet är av speciellt intresse för vår frågeställning om rättens förhållande till politiken. Den första har att göra med kyrkans hierarki, den andra med den kyrkliga rättsordningen.

Den hierarkiska strukturen erbjöd både ett kommunikationssystem och ett beslutssystem. På den lägsta nivån fanns den stora massan av präster som ansvarade för det egentliga församlingsarbetet, i första hand kyrkoherdarna. Ett antal församlingar bildade sedan ett kontrakt med en prost som chef. Kontrakten sammanfördes till ett stift under ledning av en biskop, stiftet sammanhölls i kyrkoprovinser under ledning av en ärkebiskop, som ansvarade under påvens kuria i Rom. Den här rätlinjiga ordningen blev ett smidigt kommunikations- och beslutssystem. Budskap och befallningar kunde snabbt och säkert spridas från kurian ner genom hela den kyrkliga organisationen fram till varenda präst var han än rent geografiskt befann sig.

Men också i den andra riktningen blev kommunikationen effektiv. De gregorianska reformförespråkarna insåg att effektiv och sä-

ker administration bara var möjlig inom en rättslig struktur med två egenskaper, nämligen skriftligt fixerad lagstiftning och kompetenta domstolar. När lagstiftningen väl fanns tillgänglig och domstolsorganisationen byggts upp kunde ett mål om t.ex. äktenskaps ogiltighet först dömas av kontraktets prost, därefter föras vidare till stiftsbiskopens domstol, domkapitlet, därefter överklagas till ärkebiskopen och slutligen föras vidare till den påvliga överdomstolen i Rom. Det spelade ingen roll för rättskipningen om målet kom från Junsele eller Florens, Algutsboda eller Paris. Kyrkans rättskipning präglades av enhetlighet och förutsebarhet. På hierarkins högre nivåer placerades jurister, inte minst på själva påvestolen, som tidvis blev en mer juridisk än teologisk position.

Den snabba juridifieringen av den kyrkliga organisationen var anmärkningsvärd inte minst därför att utgångsläget vid den gregorianska reformens start varit allt annat än bra. Genom en sammanställning av beslut fattade av påvar, kyrkomöten och koncilier under de föregående tusen åren och genom analys av materiell praxis och process lade kyrkans jurister en grund för det kyrkliga lagstiftningsarbetet. Fram till mitten av 1200-talet växte så den s.k. ”kanoniska rätten” fram, som 1234 – ett av de verkligt minnesvärda åren i den västerländska rättens historia – kunde utges som en kyrklig lagbok för användning inom hela den katolska kristenheten. Inte sedan det romerska rikets glansdagar hade en enda rättsordning nått en sådan övernationell spridning som den kanoniska.

När väl lagstiftningen fanns beslutad och offentliggjord samt rättegångsväsendet med kanoniska domstolar på olika nivåer börjat fungera hade kyrkans ledning fått ett administrativt styrinstrument som i effektivitet överträffade alla världsliga motsvarigheter. Den kanoniska rätten kastade ett finmaskigt nät över hela den västerländska kristenheten. En rad samhällsområden drogs in under dess inflytande, förutom den kyrkliga organisationen, även mål rörande så olika ämnen som äktenskaps ingående och upplösning, handelsbruk, ränta och ocker. Den nya inkvisitoriska processen med noga fastställda regler för processledning och bevisvärdering fick stor betydelse även för det världsliga rättegångsväsendets utveckling. Inte minst den kanoniska rättens stringens, klarhet och processuella nyskapelser talar för att den kanske bör betraktas som den första moderna västerländska rättsordningen och de kyrkliga rättsinstitutionerna som den moderna västerländska rättskulturens födelsemiljö. Den kanoniska rätten satte helt enkelt juridiska standards för alla andra västerländska rättsordningar.

Men var då den kanoniska rättens framgångsrika inträde på den medeltida rättsarenan ett uttryck för rättens prioritet eller rättspolitikens? I vilken utsträckning var den kanoniska rätten politik och i vilken utsträckning var den rätt? Den frågan kan inte få något entydigt svar. Rätten och politiken gick in i varandra. Det var alldeles klart att den gregorianska reformen hyllade idealet att kyrkans intressen skulle hållas åtskilda från världens. En stor del av den kanoniska rättens struktur kan förklaras utifrån denna förutsättning. Kyrkans rättspolitik hade som övergripande mål att skapa en administrativ och processuell ordning gemensam för hela den kyrkliga hierarkin från påven ned till lägsta präst samt definiera vissa samhällsområden som förbehållna den kyrkliga rättskipningen, vilket diskvalificerade världsliga domstolar från att befatta sig med den sortens rättsärenden. Även om den kanoniska rätten byggde på lagstiftning och inte rättspraxis, så var det ändå genom kyrkans domstolar och rättsvetenskap som den kanoniska rättsordningen tog form som sammanhållet system ur vilket också den världsliga rätten kunde hämta både rik inspiration och anledning till konflikt.

Samspelet med den världsliga rätten var nämligen långtifrån problemfritt. Ett gott exempel erbjuder kanonisternas lära att det var moraliskt förkastligt och därmed rättsvidrigt att ta ränta på lånade pengar. Argumentet gick ut på att utlånaren inte tillförde något eget värde till kapitalet och därför inte fick ta betalt för ett fiktivt, aldrig utfört arbete, alltså ett argument som återkom hundratals år senare hos Marx. Kyrkans domstolar förklarade därför räntebärande låneavtal för ogiltiga. Den världsliga juridikens motdrag blev att hitta på en form för tagande av ränta som inte behövde använda det etablerade räntebegreppet. Man kunde ju t.ex. sälja skuldebrev till lägre pris än det nominella värdet, alltså "nollkupongare," välkända från dagens finansindustri. Med lån mot nollkupongare tog utlånaren inte ränta i den mening som kanonisterna lade in i ordet. Nollkupongaren blev en marknadssuccé. Må den kunnige säga vad som var juridik, teologi eller politik i detta! Det kan i varje fall inte författaren till denna uppsats.

Framväxten av engelska common law

Man brukar säga att den europeiska rätten bygger på två traditioner, den kontinentala "civil law" som vi har talat om i det föregående, och den anglosaxiska "common law." Bägge traditionerna utvecklades ungefär samtidigt fr.o.m. mitten av 1100-talet. Av en ren tillfäl-

lighet skapade England en egen modell för lagstiftning och rättsskipning. Hur förhöll sig rätten till politiken på engelsk mark? Det ska diskuteras i detta avsnitt.

Den kontinentala rättstraditionen kan knappast förstås om man inte begriper hur den uppkom. Vad som hände i högmedeltidens merkantila miljöer och kyrkliga domstolar skapade tankemodeller, ideal och värderingar som sedan präglat den europeiska rätten fram till i dag. Utan att insättas i sin rättshistoriska kontext blir dessa tankemodeller, ideal och värderingar närmast obegripliga för den moderne betraktaren. Detta gäller i särskilt hög grad om common law. Grovt taget kan vi säga att common law föddes medan Henrik II var engelsk kung. Då Henrik uppsteg på tronen i mitten av 1150-talet fanns ingen common law, men då han dog drygt 30 år senare fanns i varje fall ett rudiment. Vad var det som hände under Henriks regeringstid? Vad skapade den rättsordning som i dag behärskar den engelskspråkiga världen, inklusive dagens främsta politiska, militära och ekonomiska aktör, USA? Var det praxis eller maktvilja, med andra ord: rätt eller politik? Vi måste alltså åter tillbaka till det innovativa 1100-talet för att förstå hur det förhöll sig.

Engelska historieböcker brukar betona 1066 som det år då den engelska historien ändrades för gott. Fram till den tidpunkten hade England varit ett relativt löst sammansatt rike även om anglosaxiska och nordiska kungar kunnat bygga väl så stora kungadömen långt tidigare. Efter segern vid Hastings 1066 bet sig normannerna under Vilhelm Erövraren fast i England även om de under lång tid fick brottas med både militära och politiska problem, inte minst därför att de var så få i förhållande till den underkuvade anglosaxiska majoriteten. De löste dock saken genom att bygga upp en effektiv feodal struktur för maktutövning och administration. Den feodala principen innebar att kungen delegerade olika maktuppgifter, militära och administrativa, till betrodda normanner, vilka i sin tur fick delegera mindre uppgifter till andra normanner. Man fick på så sätt ett hierarkiskt system ungefär som kyrkans, byggt på principen att kungen som "herre" delegerade makt till sina "vasaller", vasallerna i sin tur makt till sina undervasaller. I varje län, "county," insattes en betrodd "sheriff" som styresman. Över England kastades alltså samma hierarkiska, feodala nät som den katolska kyrkan lagt ut över det kristna västerlandet.

Det tog normannerna i stort sett etthundra år att konsolidera makten. Det var under denna tid inte tal om att kunna ge hela England en gemensam lagstiftning. Rättslivet byggde på lokal sedvanelag. Den kungliga centralmakten i London hade ingen anledning att

tvinga på befolkningen en ny ordning, förutsatt naturligtvis att normannernas militära och administrativa organisation inte stördes. Det betydde att olika rättsordningar fick finnas sida vid sida, sedvanerätt för befolkningens flertal, kanonisk rätt för kyrkan och normannisk feodalerätt för det härskande skiktet. Årtiondena före Henrik II:s regeringstid var minst sagt röriga, men med Henriks trontillträde ordnades och effektiviserades den administrativa apparaten och rättsskipningssystemet. Det är nu historien om common law börjar, och den börjar som en process inom den feodala makteliten.

Utgångspunkten för common law var just det feodala systemet. Mellan herrar och vasaller upprättades avtal som bestämde vasallernas rättigheter och skyldigheter, lön för uppdraget, t.ex. i form av rätt att uppbära skatt från ett län, uppdragets längd samt andra rättsförhållanden av betydelse för herren och vasallen. Henrik var klar över att det känsliga politiska systemet måste kunna lösa sina inre konflikter för att överleva och det blev därför en viktig uppgift att hitta en administrativ form för detta.

Eftersom de feodala uppdragen ytterst gick tillbaka på förläningar från kungen, hade denne ett särskilt ansvar för att tvister om feodalavtal löstes på alla hierarkiska nivåer. Kungen blev den högste domaren i feodala tvister. De rättsliga beslutslinjerna löpte lika vertikalt i det normanniska maktsystemet som de gjorde i det kyrkliga. Så snart en vasall fann att hans länsherre inte uppfyllde sina avtalade förpliktelser eller en herre att vasallen överexploaterade sina rättigheter, t.ex. genom att tillgripa egendom som rätteligen tillhörde någon annan, kunde han vända sig med en klagoskrift till kungens kansli i Westminster. Fann man i kansliet att skrivelsen kanske innehöll ett uns av sanning måste en utredning till.

Chefen för kansliet, kungens kansler, fick nu bestämma både vilken åtgärd som borde vidtas och vem som skulle genomföra den. Vanligen sände kanslern en skrivelse, "writ," i kungens namn till den lokale sheriffen med fakta i ärendet. Var saken klar redan från början fick sheriffen en verkställighetsorder. En writ om verkställighet kunde t.ex. få lydelsen att kungen noterat att A utan skäl tagit en häst från B, varför sheriffen fick befallning att återställa hästen till sin rätte ägare A. Det verkar ju inte vara särskilt mycket juridik i detta. Men så snart fakta i ärendet inte var klara för kanslern, kunde sheriffen få uppdraget att göra en egen prövning av saken. Kanslern kunde då utforma sin writ så att sheriffen fick utreda om klaganden A talade sanning då han anklagade B för att ha mottagit hästen utan att betala hela den överenskomna köpesumman samt, om A visade

sig tala sanning, ändå låta B behålla hästen om han endast betalade resten.

Inte heller här verkar det ju finnas särskilt mycket juridik, men så är faktiskt fallet. Det är nu det specifika för common law kommer in. Om A lyckas utverka en writ som får sheriffen att påbörja målet, så får A en ”right” som dels betyder att klagomålet måste utredas av sheriffen, dels ger sheriffen befogenhet att företa åtgärder med den egendom som det tvistas om. Om klaganden däremot inte får någon writ, så kan sheriffen heller inte starta utredningen, vilket i sin tur visar att klaganden saknar sin right. Eftersom alla rättigheter enligt den feodala ordningen utgick från kungen, formulerade common law grundprincipen att den som inte hade någon writ inte heller hade någon right. Rättigheten fanns så att säga inte av sig själv utan var en följd av att kungen gav en writ.

I ordningens intresse började kansliet efter hand ge de olika writ-typerna särskilda latinska namn så att man kunde skilja dem åt. Vi kan exemplifiera med följande fall. En klagande som fann sig vara fängslad utan rättegång kunde inge en klagoskrivelse till kanslern med begäran att antingen bli frisläppt eller snarast ställd inför domstol. Om man i Westminster såg att klaganden fått vänta på rättegång för länge, så kunde reaktionen komma i form av en särskild writ på det gängse juristspråket latin om ”habeas corpus.” Skrivelsen löd ungefär så här – om vi sätter in en för oss alla känd figur som huvudperson:

Vi Johan med Guds nåde etc. Till Vår högt betrodde Sheriff i Nottingham. Vi har erfarit att det i Ditt fängelse på Vår borg i Nottingham finnes en viss Robin Hood från Sherwood fängslad utan rättegång sedan sistlidna pingst av skäl som Vi ej kunnat utröna. För att ej orsaka Oss kostnader för hans förvarande skall Du låta hava sagde Robin Hoods person [*habeas corpus*] förd till Vår domstol i Westminster senast tre veckor från det att Du fått detta brev, så att Vi kan pröva vad som är sant i detta ärende. Vår hälsning etc.

Vid första påseende ger en habeas corpuswrit ett nästan tarvligt intryck. Kanslern gillar inte att kronan ska betala mat och logi åt en fågelfri figur som Robin Hood genom att hans lagföring förhållas. Därför ska sheriffen ta den misstänkte till Westminster inom tre veckor så att rättvisa kan skipas. Men ur denna enkla order att minska kronans kostnader utvecklas inte bara en rättssäkerhetsgaranti för alla engelsmän utan till och med en blivande medborgerlig rättighet för oss alla. Om nämligen kanslern förklarade att Robin Hood inte fick belasta Nottinghams fängelsebudget mer än nödvän-

dig, kunde alla andra fängslade begära att få visa samma omtanke om kronans ekonomi. För att bli i stånd till detta måste de dock få rätten att bli ställda inför domstol i rimlig tid. På sikt gav det habeas corpus innebörden att ingen fick hållas fängslad längre tid än nödvändigt utan rättegång. Ju fler som lyckades utverka habeas corpus-writs, desto djupare befästes själva principen att ingen fick hållas fängslad utan laga skäl. Så prosaiskt ursprung kan en medborgerlig rättighet faktiskt ha.

Det ligger därmed i sakens natur att ju fler som begärde att kungen prövade deras mål, desto djupare befästes den form av rättskipning som byggde på kanslerns writs. Då man ville starta en rättegång gällde det därför att kunna finna en writ som täckte det egna rättsproblemet så mycket som möjligt, alltså att hitta ett prejudikat. Det här är en annan egenhet hos common law. Om bara rimlig analogi var möjlig mellan en redan given writ och ett alldeles nytt mål, så var ny writ mest en expeditionssak. Ju oftare en writ åberopades, desto starkare blev den rättighet som följde ur samma writ. De olika rättigheterna kom att växa fram, definieras och befästas kontinuerligt tills man inte behövde nya rutinmässigt utfärdade writs. Det räckte att man åberopade namnet på en viss writ för att rättigheten skulle följa med automatiskt.

På samma sätt förhöll det sig med procedurwrits. Om en domstol kallade någon under hänvisning till "subpena," visste den kallade vad saken gällde, nämligen att "under straff[hot]" (= *sub poena* på latin) infinna sig vid domstolen en viss dag för att avge vittnesmål. Det gick inte att komma undan och sheriffen fick se till att vittnet bokstavligen fraktades till tinget om han var ovillig. På det här viset kunde kanslern också bygga upp ett system av skyldigheter grundade på writs. Det gick med dem som med rättighetswrits. Den som fick en writ av detta slag emot sig fick också en skyldighet, skyldigheten följde med automatiskt. Det moderna språkbruket bevarar sambandet med det förgångna även om ingen numera tänker på att det var en kanslerswrit som låg bakom skyldigheten att vittna.¹

Av lätt insedda skäl var sheriffen inte i stånd att utreda sanningen i mer komplicerade mål. Behövdes en noggrannare utredning av själva bevisfrågan, kunde sheriffen beordras tillsätta en särskild grupp vald ur de tvistandes egen krets vilken fick pröva och sedan säga under ed vad som var sant i målet. Dessa edsvurna, "jurati," kom att bli kända som jury. Juryn lämnade sitt "verdict" (lat. *vere dictum*: det sant sagda) till sheriffen som antingen själv fick avgöra målet efter vad som framkommit genom juryn eller överlämna det till

Westminster tillsammans med juryns utslag. Den här bevismetoden gav juryn en särpräglad ställning i common law. Ett system av writs bestämde när och hur juryn fick användas i rättegången, något som naturligtvis på sikt byggde upp en praktisk, flexibel processordning.

Men inte bara underrättsprocessen reglerades genom writs utan även bruket av överdomstolar. Skattemål hörde till de riktigt komplicerade juridiska målyperna. Skatteuttaget var ju i det feodala samhället nära knutet till de feodala rättigheterna, varför just skattemålen berörde det feodala samhällets innersta nerv. Skattemålen fick en egen domstol i Westminster, Exchequer. Skattemålen föredrogs ursprungligen inför kungen men blev efter hand så komplicerade att de förlades till en särskild kansliavdelning. Sammanträdena råkade händelsevis ske vid ett bord, vars schackmönstrade yta (lat. *scaccarium*: schackbräde) gav hela verksamheten dess namn. Man sammanträdde helt enkelt vid det stora schackbrädet. Av rent praktiska skäl började man efter hand skilja mellan sådana exchequer-mål som gällde skattefrågor i allmänhet och sådana som gällde skattetvister. De senare avgjordes allt oftare utan att kungen var närvarande, vilket gjorde att man också gradvis började skilja mellan skatteadministration och skatteprocess, mellan politik och rätt, om man så vill.

Ungefär samma utveckling kan man se inom andra rättsområden. Kungen var som högste feodalherre i princip skyldig att avgöra de rättsmål som fördes till kansliet för avgörande. Han presiderade i en särskild kansliavdelning som prövade mål av allmän karaktär, s.k. "common pleas." I kansliet skedde alltså ytterligare en avknoppning av den dömande verksamheten, precis som fallet varit med Exchequer. Denna avdelning fick namnet Court of Common Pleas. Problemet var bara att kungen ofta befann sig på resa i riket och inte kunde närvara vid rättegångarna. Domstolen fick därför arbeta utan sin kunglige chef och snart togs det för naturligt att kungen inte skulle vara närvarande vid domstolens sammanträden. Domstolen knoppades av från administrationen i Westminster och arbetade som en egen enhet i Westminster Hall vilket också i yttre mening skilde rättskipningen från administrationen och politiken.

Kungen kunde emellertid inte i egenskap av högste feodalherre komma ifrån sin skyldighet att döma kungsdom ens då han var på resande fot, vilket väl var det vanliga. En del av det mobila kansliet fick därför stå till tjänst med att hjälpa honom med den högsta domsmakten. Denna avdelning, snart känd som Court of King's Bench, kom att få ett högre anseende än den stationära Common Pleas, kanske just genom sin närhet till kungens person. Snart visade

sig målens antal vara så stort att det i praktiken blev opraktiskt att släpa också King's Bench land och rike runt. Den parkerades precis som Common Pleas i Westminster, vilket gjorde kungens närvaro praktiskt omöjlig så snart han var borta från London. Även King's Bench kom härigenom efter hand att uppfattas som en från det kungliga kansliet helt fristående enhet.

Men historien är inte slut med detta. Innan de högsta domstolarna hunnit emanciperas kunde kansliet också påverka writprocessens tillämpning i enskilda fall, alltså en så farlig sammanblandning av rätt och politik att intressekonflikter på sikt blev oundvikliga. Kungen måste godta att de högsta domstolarna ställdes under kontroll av parlamentets överhus. Lorderna etablerade sig härigenom som en Allra högsta domstol ställd över de andra högsta domstolarna, ett förhållande som ju fortfarande består. Kungen tvingades även dela makten med underhuset att utfärda "original writs," alltså writs som innebar nylagstiftning.

Den bild som nu i all enkelhet tecknats av framväxten av engelska common law visar att rätten skapades genom praxis men att lagstiftning i den form vi känner den spelade en liten roll. Först efter industrialismens genombrott började lagstiftning genom politiska beslut på allvar ersätta praxis som rättsutvecklingens centrala drivkraft. Men då var common law redan sedan länge synonym med den anglosaxiska rättskulturen på bägge sidor om Atlanten.

Även de rättskipande institutionerna förändrades genom praxis. Utvecklingen av Exchequer, Common Pleas och King's Bench till från kansliet fristående domstolar berodde på praktiska omständigheter. Det var först senare, när systemet väl konsoliderats, som man började teoretisera kring betydelsen av att skilja politik från rättskipning, vilket i sin tur ledde till att man just i England såg balansen mellan den politiska och den rättskipande makten som något alldeles omistligt för medborgarens säkerhet och frihet. Men var gick gränsen mellan rätten och politiken i denna förändringsprocess? Det är inte lätt att säga. Lika svårt är det att säga om lordernas kontroll av de högsta domstolarna var rättskipning eller politik. Även om det var i England som maktbalanslärorerna omsattes i konstitutionell praxis tidigare än på något annat håll i Europa, så måste man nog förvånas över hur komplicerad institutionell bakgrund särskiljandet av rätt och politik faktiskt hade på brittisk mark. Eller var det kanske just det som fick engelsmännen att tänka till extra noga i dessa viktiga frågor?

Spåret från Rom till vår egen tid

Som knappast någon annan del av den europeiska rättskulturen speglade den romerska rätten samspelet mellan rätt och politik samt svårigheten att skilja det ena från det andra. Med universitetens tillkomst gjordes romersk rätt till föremål för studium och undervisning. Kring ett antal juris professorer i Bologna, den första och mest berömda av de juridiska fakulteterna, och andra sydeuropeiska universitet samlades redan under 1100-talet tusentals studenter för att lära sig hantera de romerskrättsliga texter som då var kända. Som färdiga jurister eller lärare i juridik förde de sin kunskap vidare till hemländerna. Vad var egentligen den romerska rätt som nästan tusen år efter Västroms fall åter tog ett så kraftigt grepp över det katolska Europa?

Den romerska rätten kan följas tillbaka till åtminstone mitten av 400-talet f.Kr., då den lilla stadsstaten Rom antog en ny lagstiftning, De tolv tavlornas lag. Det romerska samhället hade fram till denna tidpunkt präglats av sociala motsättningar. Mot den jordägande klassen, patricierna, stod de mer fattiga plebejerna. Den sociala och ekonomiska spänningen mellan de två grupperna löstes genom en politisk uppgörelse som bl.a. gav Rom en lag, tolvtavellagen. Tolvtavellagen var en lagstiftning för ett litet folk på Roms kullar. Redan ett århundrade efter lagens tillkomst började emellertid en militär och ekonomisk expansion som efter ett par, tre sekel gjorde Medelhavet till ett romerskt inhav. Romarriket sträckte sig från vad som i dag är Portugal och England i väster till syriska öknerna i öster, från Nordafrika i söder till västra Tyskland i norr. I detta väldiga rike fanns massor av språk, etniciteter och kulturer. Romarna satt i ungefär samma situation som normannerna skulle komma att sitta i det nyerövrade England mer än tusen år senare. Inte ens deras latinska språk kunde hävda sig mot grekiskan i öster. De insåg att de var en minoritet som bara kunde nå sina politiska, ekonomiska och militära mål genom samarbete med de erövrade folken. Att med politiskt tvång skapa en enhetlig rättsordning var inte att tänka på. Vilken politik skulle de följa?

Romarna valde att prioritera bland sina mål. Riket måste ha romersk militär närvaro överallt, handeln fungera trots kultur- och språkgränser och beskattningen av provinserna genomföras effektivt och säkert. Vad i övrigt var, lämnades till varje folk att själv bestämma. Alltså, lokal självstyrelse om det inte fanns starka skäl att ta till hårda nypor.

Denna försiktighetens politik skapade det mest betydelsefulla rättsliga programmet i historien. Den romerska rättens förvandling från ett litet folks lag till en internationell rättsordning sammanhänge bl.a. med den multikulturella miljön. Vad skulle man göra med främlingar som levde i Rom och behövde använda dess rättsliga institutioner, eller hur skulle man genomföra processer om parterna inte var romare; främlingsmålen kunde nämligen inte utan vidare avgöras enligt romersk rätt. Till detta kom att romarnas egen lagstiftning inte var tillräckligt tekniskt avancerad för det ekonomiska liv som utvecklats i den framgångsrika militära expansionens spår. Rättegångsformerna var stelbenta och avpassade för ett enkelt jordbrukarsamhälles behov. Romarna måste helt enkelt skapa nya materiella och processuella former. Hur gjorde de?

Vi kan belysa med den romerska rättens närmast obegripliga formalism. Låt oss ta följande hypotetiska fall: Gajus kommer en vårkväll tre sekel före vår tideräknings början promenerande efter kajen i Roms hamnstad Ostia ordentligt berusad. Han får plötsligt infallet att hugga av förtöjningstrossen till ett fartyg som ligger vid kajen. Gajus hittar en yxa bakom ett skjul, hugger av trossen, fartyget börja glida med strömmen, törnar mot en pir som river upp sidan nedanför vattenlinjen, båten sjunker och fem besättningsmän som sover ombord drunknar. Gajus grips, ställs inför domstol och döms att ersätta den direkta skadan, alltså kostnaden för ett nytt rep men inte för båten, lasten och folket ombord.

Men låt oss göra fallet lite svårare och flytta fram händelsen ett par hundra år. Nu sänker en annan berusad Gajus med ett lika välriktat yxhugg ett egyptiskt skepp med grekisk kapten, anatolisk besättning, last från Gallien som skall betalas vid ankomsten till Tyrus av en grossist från Damaskus. Vem ska nu stå för skadan på skepp, besättning som drunknat och last som gått förlorad? I det multikulturella medelhavsområdet var det inte givet vilken rätt som hade företräde om nu egyptisk, anatolisk, gallisk och syrisk rätt gav olika rättsliga lösningar? Det är inte svårt att för sitt inre öga se den egyptiske redaren kräva den medellöse Gajus på ersättning, anklaga kaptenen för att ha använt alldeles för tunna rep, den galliske exportören se sina egna fordringsägare begära honom i konkurs eftersom han inte kan få några pengar från den syriska grossist som bara behöver betala vid leverans av prima vara, eller höra sjömansänkorna ropa bland Anatoliens berg efter livränta efter sina drunknade familjeförsörjare. Var ska man börja nysta i härvan av krav och motkrav, kompensationer och skadestånd?

Romarna började under 300-talet f.Kr. arbeta fram en ny rättegångsform för att komma till rätta med den typ av rättsliga problem som kan åskådliggöras genom Gajusfallet. Vägen blev att skapa ny rätt genom att utveckla praxis utan egentligt bruk av lagstiftning, helt enkelt därför att man inte kunde tvinga på det multikulturella medelhavsområdet någon rättslig konformitet. Det ska dock i sanningens namn sägas att lagstiftning genom politiska organ också förekom men i rättsutvecklingens centrum stod lika fullt pretorerens praxis.

Pretoratet var ett av Roms högsta ämbeten, nästan i nivå med konsulatet. Pretorn hade en funktion påfallande lik den engelske kanslerns. I stället för writs utfärdade pretorn procedurformler, som slog fast hur rättegången skulle gå till i enskilda fall. Pretorn bestämde inte om hur rätten skulle se ut i materiell mening utan gav anvisningar om hur domstolen borde bära sig åt för att komma fram till ett rimligt resultat i det enskilda fallet. Det kan kanske verka främmande för oss men var egentligen inte så konstigt.

Själva förfarandet började med att parterna konstaterade att de inte kunde komma överens om hur skadorna på båt, last och besättning skulle regleras. De visste att det bara fanns en väg att gå, nämligen be pretorn lägga upp en rättegång och sedan genomföra det hela efter hans anvisningar. Vad pretorn gjorde var att skilja ut de egentliga rättsfrågorna från bevisfrågorna. Rättsfrågorna handlade om hur man borde avväga olika krav och intressen mot varandra, bevisfrågorna om hur man skulle bevisa och motbevisa olika yrkanden. Pretorn bestämde den ordning i vilken de olika rättsfrågorna skulle utredas men avstod från att befatta sig med bevisproblemen. Dem överlämnade han i stället till en domare. Man kan enkelt uttryckt säga att pretorn skrev lagen för det enskilda fallet, det blev sedan domarens uppgift att tillämpa denna speciella pretorsskapelse.

Det hela gick till på följande sätt. När pretorn väl hört parterna utfärdade han en "formula," där alla domarens kommande handgrepp lades fast. Själva rättegångsformen fick därav namnet "formularprocess." Först utsåg pretorn domare i målet, sedan strukturerade han systematiskt de frågor som skulle utredas av domstolen. Han började med Gajus, som ju var själva roten till det onda. Hade Gajus haft uppsåt eller hade det bara varit fråga om ett alldeles oförsvarligt infall i fyllan och villan? Detta fick domaren som första uppgift att reda ut. Kunde Gajus betala skadestånd? Om domaren fann att Gajus saknade egna tillgångar måste förlusten betalas av de andra inblandade och Gajus försätts i slaveri hos den som i första hand skulle dömas att täcka förlusten.

Men om nu Gajus inte kan betala skadorna, hur då fördela kostnadstäckningen? Pretorn kan välja mellan redaren, kaptenen, exportören och importören. Han väljer att rikta in sig på frågan om kaptenen, som ju haft ansvar för både båten och lasten, förfarit vårdslöst eller handlat mot gott sjömanskap genom sitt sätt att förtöja fartyget eller i övrigt eftersatt fartygets underhåll på ett sätt som varit ägnat att minska dess förmåga att klara kollisionen med piren? Pretorn gör den bedömningen att skadeersättningen i första hand bör betalas av den part som haft bäst möjlighet att skydda lasten ombord. Om domaren finner att något sådant kan läggas kaptenen till last, skall kaptenen ensam dömas ersätta all uppkommen skada. Om inte, skall kaptenen frias och redaren dömas i stället. Pretorn finner att exportören och importören kan komma att få dela på kostnaden endast om redaren visar sig vara på obestånd eller saknar betalningsförmåga men att den av de två som tecknat transportavtalet har ett större ansvar än den andre.

Den rättegångsformula som ankom till domstolen från pretorn kan vi föreställa oss ha sett ut på följande sätt:

Marcellus Cato, pretor, hälsar Quintus Mucius Scaevola, domare på Aventinen.

1. Du, Quintus, ska vara domare i detta mål.
2. Då det redan är visat att det var Gajus som högg av förtöjningstrossen och därmed orsakade den kedja av händelser som ledde till förlusten av fartyget, lasten och de fem besättningsmännen, skall Du, Quintus, bedöma om Gajus kan ersätta all uppkommen skada med egna medel. Om Du finner att han kan, så döm honom att betala förlusten av fartyget, lasten och besättningen. Om Du finner att han ej kan, så döm honom att mista friheten och bli slav hos den som slutligen får betalningsansvaret.
3. Om Du, Quintus, finner att Gajus inte kan betala, så skall Du pröva om ansvaret bör gå över till kaptenen. Finner Du att kaptenen förfarit vårdslöst i utövandet av sitt yrke, så skall Du döma honom att betala förlusten av fartyget, lasten och de fem besättningsmännen. Om Du finner att så ej är fallet, så skall Du döma redaren att betala för förlusten av lasten och människorna men själv stå för förlusten av sitt eget skepp.
4. Om Du, Quintus, nu finner att redaren ej kan betala för förlusten av last och människor, därför att han saknar medel till detta, då skall Du döma honom att betala så mycket han kan och sedan låta den av exportören eller importören som tecknat transportavtalet stå för resten vad avser lasten men ej de drunknade besättningsmännen. Om

Du däremot finner att exportören och importören tecknat avtalet gemensamt, skall de dela förlusten av lasten lika.

5. Du, Quintus, skall låta kostnaderna för denna rättegång fördelas mellan parterna alltefter som de kan betala, dock så att kostnaderna för rättegången skall erläggas före övriga skadestånd om någon part skulle sakna medel att täcka bägge.

Domaren Quintus Mucius Scaevola har alltså att svara på några konkreta frågor. För att kunna göra detta måste han utreda och pröva frågorna enligt pretorns lista och låta domen falla efter hur han besvarar dem. Det betyder t.ex. att han kan kalla in särskilda vittnen för att utreda hur ett fartyg bör förtöjas vid kaj enligt gott sjömanskap och vilka rep som bör användas. När domen väl fallit har målet fortsättningsvis inget allmänjuridiskt intresse, vilket däremot är fallet med själva formulan. I den ligger nämligen en mängd principer nedlagda som kan utnyttjas nästa gång en sjöolycka inträffar.

Vad är det då för principer pretorn formulerar? För det första innebär bedömningen av Gajus handling att pretorn fastslår att berusning inte minskar gärningsansvar och att skadevällaren därför skall ersätta alla följdskador, som vanliga medborgare måste kunna förutse kan komma att inträffa i ett fall som detta. För det andra gäller vid sjötransporter att den, som faktiskt har hand om godset, också ansvarar för dess säkerhet. För det tredje gäller att endast arbetsgivaren har ansvar för sina anställdas säkerhet medan de befinner sig på arbetsplatsen. För det fjärde gäller att den som tecknar ett avtal har större ansvar än den som inte kan påverka avtalets innehåll; den avtalande parten hade ju kunnat skydda sig och sin avtalspart genom att teckna kontrakt med en redare som var känd för att bara använda skepp av toppklass.

Så snart andra fall av transportskador inträffade kunde de rättsökande åberopa pretorns beslut i Gajusfallet. Men det kunde även andra göra i helt andra fall av skadestånd och gärningsansvar, t.ex. om någon under berusning släppte ut sin grannes dyrbara ridhäst som sedan skenade över kajen ner i Tibern och drucknade därför att en lösspringande hund bitit hästen i bakbenet, en omständighet som ingen kunnat förutse skulle kunna komma att inträffa då grannen öppnade stalldörren.

Vad romarna under några hundra år skapade var en sofistikerad civilrätt byggd på generella principer som kunde tillämpas även i en mångkulturell miljö. Men vad var egentligen rätt och vad var politik i denna pretorsrätt? De två var helt enkelt så sammanflätade med varandra att det inte utan vidare låter sig säga, men förmodligen var

det juridiken som var den starkare. Den romerska rättens fortsatta utveckling understryker detta ännu tydligare. Det ska sägas att politiken faktiskt manifesterades efter hand i ett antal betydelsefulla lagstiftningsbeslut, som både kodifierade praxis och tillförde ny materiell rätt. Men ju mer heltäckande och tekniskt sofistikerad pretorsrätten blev, desto mindre behov fanns det av lagstiftning i vår mening, däremot större behov av systematisering som gav överblick över alla enskilda detaljer. Om de första tre, fyrahundra åren av formularprocessen var pretorernas tid, så var resten kommentatorernas och systematikernas.

De första stora kommentatorerna framträdde redan på 100-talet f.Kr. Efter hand nådde man en sorts enighet om hur rättens systematik skulle se ut. Man delade in praxis och lagstiftningen i fyra huvudområden: arv, personer, saker och obligationer. Det fanns en logik i denna uppläggning dikterad av den juridiska praktikens behov. Arvstvister utgjorde en betydande del av målen hos den tidens advokater. Det fanns alltså ett praktiskt behov av att sammanföra alla rättsregler och pretorsavgöranden som hade att göra med arv till en grupp. Personfrågor gällde i princip allt om fria romerska medborgares och fria främlingars rättsställning. Med saker menades ting, som antingen var fasta, alltså jord och fastigheter, eller rörliga, som slavar, djur och flyttbara saker. Till obligationerna räknades alla rättshandlingar som byggde på avtal eller förpliktelser.² Ju mer denna systematik slog igenom i den juridiska kommentarlitteraturen, desto starkare började systematiken själv påverka själva rättstänkandet. Då vi kommit fram till 300-talet e.Kr. hade man nått så stor förfining att kommentatorerna knappast kunde tillfoga särskilt mycket nytt. Nu hade tiden i stället kommit att förvandla regelmassan och kommentarlitteraturen till vad vi tekniskt sett kallar lagstiftning.

Den mest kända bland de lagstiftningar som tillkom efter 300 e.Kr. är det stora lagverk som den östromerske kejsaren Justinianus lät arbeta fram under åren 529–533. Kejsaren tillsatte en lagkommission med jurister inkallade från Konstantinopel och Beirut, där rikets två främsta juridiska skolor fanns. Lagkommissionen fick välja ut de delar av den enorma romerska rättslitteraturen som borde bevaras, resten skulle förstöras. Resultatet blev å ena sidan en rättspolitisk fullträff: de justinianska lagarna visade sig komma att bli den viktigaste lagstiftningen i västerlandets historia. Å andra sidan slutade arbetet i en kulturell katastrof: vad man inte behövde av äldre lagkommentarer och rättslitteratur förstördes. Femtonhundra år senare kan vi bara ana omfattningen av den juri-

diska tankemöda som gick till spillo. Skälet till det drastiska beslutet att förstöra vad man hade av outnyttjade rättstexter och kommentarer var kort sagt att kejsaren ville skapa ett enda godkänt lagverk med en enda auktoritativ textversion. Den fyrkantiga politiken segrade alltså över den intellektuella doktrinen på ett sätt som varit omöjligt under den romerska rättens guldålder. Bara ett samhälle utan större intellektuell kreativitet kan förfalla till den sortens stömlinjeformning av åsikterna.

Den justinianska lagstiftningen, senare känd som Corpus Juris Civilis, var mer än en lagbok i teknisk mening och omfattade fyra delar: en lagbok, en introduktion till processen, en kommentardel och en samling lagar från Justinianus' egen tid. Av de fyra kom särskilt kommentardelen, mest känd under namnet "Digesta", att spela en stor roll för rättsstudiets förnyelse i Bologna och andra universitet sjuhundra år senare. Därifrån löper det rättshistoriska spåret sedan vidare till vår egen tid.

Rätt och politik – ett framtidsperspektiv

Om vi nu sammanfattningsvis försöker se på förhållandet mellan rätt och politik i den västerländska rättshistorien fram till de senaste tvåhundra årens moderna kodifikationsprojekt, så blir bilden ungefär följande. Den västerländska rättens mest innovativa period sammanfaller med den romerska rättens historia från i runda tal 200-talet f.Kr. till 200-talet e.Kr. Då hade pretorspraxis och kommentarlitteraturen en ställning som gör det rimligt att säga att rätten dominerade över politiken. Den romerska perioden avslutades dock med ett politiskt projekt i stor skala, det justinianska lagverket, som sjuhundra år senare togs till utgångspunkt för det medeltida universitetsstudiet i juridik. De lärda juristerna skapade i sin tur en juridisk doktrin som påverkade lokala rättsordningar och internationell handelsrätt ända fram till nationalstaternas egna lagstiftningsprojekt tog över; i Tyskland blev detta fallet först omkring 1900. Politiken hölls över huvud taget borta från den rättsskapande scenen i Europa långt fram i tiden, men frågan är vad som faktiskt ska räknas som politik och som juridik. Var den engelske kanslerns utfärdande av writs en judiciell eller politisk handling? Parlamentets krav på att få kontrollera writprocessen i alla dess delar visar att det i varje fall handlade om makt. Den kanoniska rätten var det stora undantaget genom sin "moderna" grundprincip att lagstiftning sker genom politiska beslut

som resulterar i officiella lagtexter, men också här vilade rättspolitikerna på en solid rättsdoktrin.

Det blev faktiskt först under upplysningstiden och revolutionskedet som den politiska lagstiftningsprocessen i den mening vi känner den fick en helt dominerande ställning som källa för rättsbildningen. En rad kodifikationer, alltså heltäckande lagböcker, tillkom, bl.a. i Preussen genom Preussisches Allgemeines Landrecht 1794, de franska Les cinq codes 1804-10 och Habsburgmonarkins Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch 1811. Tyskland kom först 1900 med sin Bürgerliches Gesetzbuch.

Det fanns många orsaker till den politiska principens seger över praxis och doktrin. Den första hade att göra med de etniskt någorlunda homogena nationalstaternas konsolidering. Det gemensamma språket skapade för första gången i historien förutsättningen att ge ut kodifikationer som kunde begripas av alla medborgare. Nationalstaten var också geografiskt avgränsad vilket underlättade nationella lagstiftningsprojekt; lagstiftaren behövde ju inte brottas med de multikulturella svårigheter som mött de romerska lagstiftarna. Vad nationalstaten kunde uppnå var kraftfull lagstiftning inom det egna nationella territoriet men inte mer. Det bestämde i sin tur doktrinen inriktning att förfina det egna, nationella rättssystemet men inte skapa nytt. Doktrinen fick därför aldrig mer samma innovativa kraft som den haft under den romerska rättens klassiska period och medeltiden.

Den andra orsaken beror på de demokratiska och konstitutionella regeringsprincipernas konsolidering från de amerikanska och franska revolutionerna och framåt. Rättspositivismens seger under 1800-talet hade ett direkt samband med denna konsolideringsprocess. Lagstiftning framstod som en av de folkvalda parlamentens mest centrala uppgifter. De lagstiftande församlingarna var fria att genomföra all lagstiftning som var politiskt möjlig att få igenom. De kunde göra detta i sin egen rätt utan att behöva rådfråga den juridiska professionens domare, advokater och juris professorer. Rätten vann legitimitet genom att de politiskt myndiga medborgarna respekterade vad som blev resultatet av den parlamentariska lagstiftningsprocessen. Det gav en minst sagt ny situation för den juridiska professionen. Jurister behövdes för att ge den politiska viljan lämplig teknisk form och skipa den rätt lagstiftarna auktoriserat i politisk väg. Men delta i själva rättspolitikerna fick de nu inte utan vidare göra.

Den tredje omständigheten har att göra med samhällets egen omvandling. Industrisamhällets komplicerade ekonomiska och sociala förhållanden skapade problem som inte kunde lösas med hjälp av

rättspraxis och doktrin. Vad den nya samhällsstrukturen krävde var styrmodeller byggda på detaljerad lagstiftning. Det här var något toltalt nytt och dikterades av det moderna industrisamhällets funktionssätt.

I dag är sannolikt både den nationella lagstiftningsmodellens tid förbi, om inte helt så i varje fall så mycket att det kommer att skapa allvarliga problem för den demokratiska lagstiftningsmaktens auktoritet och legitimitet. När rättsbildningen sker på helt nya arenor samt rättskulturen blir global på ett sätt som aldrig tidigare i historien och därmed utrerat övernationell, vilket är precis vad som håller på att inträffa i vår tid, då försvagas den nationella lagstiftningsmakten och i grund och botten även den typ av demokrati som vi nu tar för självklar. Sveriges ängsliga anpassning till varje EU-direktiv, dess beroende av internationella handelsöverenskommelser, handelsbruk, miljöskydd, finanspraxis och tusen faktorer av liknande slag innebär att den svenska riksdagen, utsedd i demokratiska val, förlorar sin suveräna lagstiftningsmakt inom det egna statsterritoriet. För ett halvsekel sedan fanns det svenska juridikprofessorer av den mer hårdföra värdenihilistiska sorten som inte begrep hur man kunde tala om mänskliga rättigheter därför att sådana rättigheter inte gick att återföra på en positiv lagstiftarvilja. I dag tar de mänskliga rättigheterna ett järngrepp om de nationella lagstiftningarna, och väl är väl det.

Det krävs ingen större fantasi för att se att vi är på väg in i vad som med största säkerhet kommer att bli rättshistoriens mest nyskapande epok. Noga taget är situationen förvånansvärt lik den som romarna mötte i sin tids multikulturella medelhavs värld. Frågan är emellertid om vi kan tänka lika strategiskt klart och intellektuellt elegant som romarna. Kanske har både svenska lagstiftare, som ser nationalstatens lagstiftningsapparat rustas ner, och president Clintons motståndare i kongressen anledning att fundera över vad rätts historien kan ha att lära om svårigheten att skilja mellan rätt och politik samt vad som är syftet med den ena och den andra.

Noter

¹ Så skedde t.ex. som den minnesgode kanske kommer ihåg i Clintonmålet: Presidenten anklagades för att ha försökt intala vittnet Monica Lewinsky att frisera sanningen om deras sexuella relation sedan hon blivit ”subpened,” som hon själv uttryckte saken.

² Den som ser efter i vår egen lagbok upptäcker att balkarna följer denna ordning, så hela upplägget av lagboken har vi romarna att tacka för.

Vem regerar i rättens rike?

Maktdelningen i ett historiskt och rättspolitiskt perspektiv

Kjell Å Modéer

Juristerna som maktutövare i en modern demokrati

Ska jurister utöva makt? För en äldre generation av svenska jurister, som ägnat sina livsverk åt juridiken i den svenska välfärdsstaten, måste frågan kännas både retorisk och påflugen. Ändå blir den alltmer angelägen och påträngande. Både den vetenskapliga och rättspolitiska diskursen kring dessa frågor har blivit allt mer intensiv.¹

För såväl politiker som jurister utgör demokratin som samhällsform den fundamentala utgångspunkten för maktutövning. ”All offentlig makt utgår från folket genom deras valda ombud.” Regeringsformens portalparagraf, som utgår från folksuveränitetens princip, har en fast förankring i den svenska rättskulturen. Folkrepresentationens lagstiftningsmakt har sina rättshistoriska rötter djupt ner i medeltiden.

Samtidigt uppvisar demokratin skilda facetter. En demokratiuppfattning utgår från en liberal och individualistisk grundsyn. Det är i en rättskultur med en sådan inställning den amerikanske juristen verkar: Att tjäna den enskilde medborgaren i förhållande till staten. Denna grundsyn utgår från en maktdelning mellan politiska och juridiska eliter, mellan politiker och jurister. Denna demokratiuppfattning bygger på Montesquieu och hans maktdelningslära. En annan syn på demokratin utgår från jämlikhetsprincipen och ett kollektivt betraktelsesätt. Dess företrädare har en monistisk syn på hur statsmakten ska organiseras och är skeptiska till instanser som begränsar folksuveräniteten.²

Oavsett vilken uppfattning vi utgår från, framstår demokratins effekter på rättsväsendet och på juristrollen som centrala. Med historien som argument kan en plädering för demokratin också om-

fatta de svenska domstolarna. De har traditionellt en folklig legitimitet. Muntlighets- och offentlighetsprinciperna garanterar parterna en rättvis rättegång, ”a fair trial”. Lekmännens roll i rättskipningen är en annan viktig del av den svenska rättskulturen. Efterkrigstidens svenska rättsutveckling har i hög grad präglats av egalitetsprincipen och ett korporativt synsätt. Folksuveränitetsprincipen har också i detta avseende, generellt sett, omfattat juristernas demokratisyn. Den har också genomsyrat den svenske juristens uppfattning om sin egen yrkesroll.

Men någonting håller på att ske. Dagens svenska rättskultur antyder alternativa perspektiv på juristernas roller och uppgifter i den moderna 1900-talsdemokratien. Den ensidiga, homogena, nationellt präglade, svenska rättskulturen håller på att förändras. Vår tid upplever en pluralistisk syn på rätten. Deltagarna i den vitala rättspolitiska diskussionen ställer allt oftare frågan: Vem regerar egentligen i rättens rike?³ De lagstiftande institutionerna har fått konkurrens. Nationalstatens lagstiftare och deras centrala maktcentra konkurrerar med regioner och överstatliga institutioner. Tvistande parter finner i allt större utsträckning alternativ till de allmänna domstolarna. Domstolarna ska tillämpa internationella regelsystem som tidigare legat utanför deras rättsförvaltning. Vilka konsekvenser får dessa förändringar för förhållandet mellan politiker och jurister och i vilken utsträckning kommer de traditionella maktstrukturerna mellan juridikens och politikens arenor att inordnas i nya mönster?

En viktig anledning till framväxten av det nya scenariot står givetvis att finna i Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Den har fått oss att mera medvetet reflektera över juristernas roller och uppgifter i ett demokratiskt Europa. Konkret kan dessa reflexioner sammansmältas till en fråga: – Ska jurister ha politisk makt? Ska en juristelit få spela rollen av en självständig politisk elit i ett postmodernt Europa. Inte bara för politiker utan också för många jurister är tanken svindlande. Jurister ska inte utöva makt! Det har varit ett axiom för efterkrigstidens svenska jurister.⁴

Det som, trots allt, får oss att tänka i nya banor är naturligtvis den mer synliga roll domstolarna kommit att spela under 1990-talet. Det började med författningsbygget i ett antal öst- och central-europiska länder. Efter murens fall har ett antal konstitutioner sett dagens ljus i dessa länder. Kännetecknande för dessa är, generellt sett, den centrala roll domstolarna har fått för rättsbildningen. De har inte blott erhållit en stark självständig position i förhållande till den politiska makten. Ett exempel härpå finner vi i Italien vars system övertagits i de postrevolutionära författningarna i Spanien och

Portugal. Domstolarna har också fått en allt viktigare roll som politisk kontrollinstans. Domstolarnas lagprövningsrätt (judicial review) har efter amerikansk förebild blivit ett karakteristiskt inslag i domstolarnas uppgifter. Den svenska diskussionen har inte varit opåverkad av denna internationella förändringsprocess.

När vi lämnar 1900-talet bakom oss kan vi i ett retrospektivt perspektiv konstatera, att modernismen i hög grad präglat detta sekels svenska jurister. Modernismen har också för dessa yrkesgrupper sedan 1920-talet betytt traditionskritik, dvs. ett uppbrott från den traditionella och dominerande synen på rättsbildningen. Sedan 1800-talets början utgick juristerna från en historiskt förankrad kontinuitetssyn. Evolutionstankar och utvecklingläror ersattes efter hand – stundtals mera dramatiskt – av mer realistiska och programmatiska synsätt. De historiska perspektiven tonades ner och eliminerades till slut från de rättsvetenskapliga avhandlingarnas och de statliga betänkandenas innehållsförteckningar. Under 1990-talet har emellertid modernismens företrädare fått uppleva att modernismen blivit en tradition, dvs. också den har själv alltmer fått karaktären av en historisk epok.

Mot modernismen ställs på nytt det historiska perspektivet. Vid Sovjetunionens upplösning betraktades det rådande politiska perspektivet som överspelat i de f.d. satellitstaterna. Förebilderna stod ej att hämta i det nära förflutna, de hämtades från historien, från den liberala rättsstatens ideal med krav på rättssäkerhet, ”rule of law” och legalitet. Historien blev ett rättspolitiskt argument i revisionsprocessen. Utvecklingen av domstolsväsendet i de baltiska staterna, främst i Estland är intressanta exempel på detta.

Den centrala frågan blir således: Hur förenas i dag en elitbyråkrati (juristerna) med en traditionell demokratisyn? I Tyskland, där domstolarna har en stark ställning, talar man om ”den humana domstolen”.⁵ I de överstatliga domstolarna ställs denna rättskulturella demokratiprincip på sin spets. Att de 15 domarna, representanter för skilda nationella rättskulturer här ger uttryck för en gemensam rättssyn ställer frågor både om möjligheten att hävda nationella särdrag och att utöva politisk makt. Domarna själva förnekar att de diskuterar i termer av ”makt” eller ”aktivism”.⁶

I detta samtida författningsbygge kan man se en påtaglig renässans för maktodelningsläran. Arvet från Montesquieu gör sig påmint. Det gäller inte blott i regionernas – och domstolarnas – Europa. Det gäller också i hög grad beträffande de europeiska överstatliga rättsinstanserna.

En intressant rättsvetenskaplig/rättspolitisk diskurs om maktindelning och judiciell kontroll pågår i dag runt omkring i Europa, exempelvis i Italien⁷ och i Spanien.⁸ Också i den svenska rättspolitiska diskussionen har denna diskussion förts.⁹ Ordet ”makt” uppfattas av många jurister som ett obehagligt kainsmärke.

Juristernas lojalitet/anpassning till politisk kultur

Under efterkrigstiden har framhållits att juristernas roll i samhället efterhand marginaliserats.¹⁰ De har fått alltmer byråkratiska uppgifter, samtidigt som framstående jurister har understrukt sin lojalitet till lagstiftaren.¹¹ En aktivistisk domarroll, en självständig domarkår har under senare tid framstått som ett nytt ideal när en strikt nationell rättskultur alltmer präglas av rättspluralism.

Supreme Court i USA har framställts som anti-modell (exempelvis för Sverige under efterkrigstiden) och som modell (exempelvis för författningsdomstolar och för Europadomstolen i Luxembourg).

Ett exempel på denna lojalitet respektive anpassning till den politiska kulturen utgör utnämningarna till de högsta domartjänsterna. Den omfattande rekryteringen från kanslihus och riksdagskansli uppfattas inte förvånande som ett problem av de domare som deltagit i debatten.¹² I denna diskussion har kraven på demokratisk insyn och kontroll av domarutnämningarna framförts. Till denna fråga ska jag återkomma.

Jurister som demokratins kontrollanter

En viktig anledning till varför domstolarna alltmer gör anspråk på att bli regenter i rättens rike har sin grund i judikaliseringen av politiken¹³ – och politiseringen av domstolarnas verksamhet. Bakgrunden härtill står att finna i den diskussion som i hög grad har handlat om domstolarnas författningpolitiska roll och i vilken utsträckning de ska fullgöra en uppgift som författningsgaranter. Detta kan ske genom en undersökning av de lagförslag parlamenten ska föreläggas, laggranskning (judicial preview) och kontroll av de av parlamenten och regeringar antagna normerna, lagprövning (judicial review). I vårt land inleddes denna diskurs genom en försvagning av den i 1809 års regeringsform fastställda laggranskning-

en.¹⁴ Det skedde genom att lagrådsgranskningen år 1971 gjordes fakultativ.¹⁵ Diskursen fortsatte med ett krav på författningskydd för lagprövningen och resulterade i ett tillägg till 1974 års regeringsform (RF 11 kap. 14 §) år 1979. Det var ett svagt lagprövningsinstitut som infördes. Det förutsatte endast domstolsingripande om den av riksdagen antagna lagen ”uppenbart” stred mot grundlagen. Det var också en lagprövning som primärt härleddes ur folksuveränitetsprincipen och den svenska normhierarkin.¹⁶

”Uppenbarhetskriteriet” har resulterat i en mycket restriktiv tillämpning av lagprövningsinstitutet från domstolarnas sida. Den borgerliga regeringen tog i början av 1990-talet initiativet till en konstitutionell reform som skulle stärka lagprövningsrätten. Den blev emellertid i denna del resultatlös.¹⁷ Däremot genomfördes en lagändring, som innebar att frågor rörande EKMR, Europakonventionen för mänskliga rättigheter inte skulle vara underställda detta uppenbarhetskrav. Författningsläget är således i dag sådant att lagprövningen sker på skilda sätt mot regeringsformen respektive mot Europakonventionen. Frågan är hur länge domstolarna accepterar denna skillnad. Ett upphävande av uppenbarhetsrekvisitet skulle med all sannolikhet inte förändra tillämpningen av lagprövningen, däremot skulle det med all sannolikhet bidra till att skapa en större integritet, oberoende och självständig domarkår.

Uppenbarhetsrekvisitet har sin grund i den traditionella svenska inställningen att det primärt är riksdagen själv som ska kontrollera tillämpningen av de normer den antagit. Om denna regel råder i dag, i princip, enighet mellan de politiska partierna. Av riksdagspartierna har endast Kristdemokraterna och Folkpartiet i dag frågan om en utökad domstolskontroll på sina partiprogram. Inga partier önskar ”aktivistiska” domstolar, politiserade genom grundlagsprövningar. Däremot kan det finnas skäl att införa ett ”rent lagprövningsinstitut” för att överlåta åt domstolarna att mer självständigt avgöra om en sådan prövning bör ske. Erfarenheten visar, framför allt från USA, att om domstolen ägnar sig åt ett politiskt aktivt användande av lagprövningen (s.k. judicial activism) förlorar de snabbt i förtroende. Det normala ska vara en restriktiv tillämpning (s.k. judicial restraint). I anslutning till det uppmärksammade rättsfallet *Brown vs. Board of Education* 1954 gav den kände domaren Learned Hand uttryck för kritik mot Supreme Courts sätt att i sin aktivism ha utnämnt sig själv till ”en tredje legislativ kammare”.¹⁸ Hand ifrågasatte inte lagprövningen i sig, däremot underströk han behovet av en restriktiv tillämpning.

I den europeiska efterkrigsdiskussionen har just frågorna om lagprövningen blivit centrala. I några länder har den kommit att läggas på en särskild författningsdomstol (Tyskland, Österrike), i andra har domstolarnas lagprövningsrätt traditionellt en stark ställning i det politiska livet (Norge).¹⁹ Det är fortfarande en av de mest dynamiska rättspolitiska frågorna i Europa. Frågan har till och med global karaktär.²⁰

Vem regerar i rättens rike? Det rättshistoriska perspektivet

Ett rättshistoriskt perspektiv över en längre tidsperiod (*longue durée*) beträffande domstolarnas ställning i det politiska systemet uppvisar närmast en sinuskurva med en tydlig hegeliansk dialektik. Exemplifierar vi rättskulturen med en analys gjord utifrån ideologier, rättssystem och juristernas kognitiva rättsliga strukturer under 1900-talet framträder detta fenomen. Låt mig därför göra några nedslag i den svenska rättshistorien.

1900

Med det förra sekelskiftet började århundradets kodifikation, den tyska civillagboken (BGB), att tillämpas. Den blev en viktig förebild för ett antal länder över hela världen från Japan till Sverige. Samtidigt hade den "levande rätten" – utvecklad under decennier av rättsvetenskapsmän och rättstillämpare – fått en framträdande plats i rättslivet.²¹ Domarna åtnjöt, generellt sett, hög status och anseende. I det oscariska Sverige utgjorde domarkåren en ämbetsmannaristokrati. De liberala reforminriktade juristerna utgjorde ett betydelsefullt inslag i den svenska riksdagen. Det var också vid denna tid som advokater som Karl Staaff, Philip Leman och Erik Martin artikulerade krav på lagar som stärkte den svages ställning i samhället.²² Domarna testade gränserna för synliggörandet av rättvisan. Den enskilde domaren visade i sin dömande gärning hur rätten skulle tillämpas.

Det mest konkreta exemplet på domstolarnas synliggjorda ställning i samhället ser vi i de domstolsbyggnader, som uppfördes i vårt land decennierna före och efter sekelskiftet. Rättsstatens ideal (exempelvis rättssäkerhet och legalitet) fick synliga uttrycksformer i de svenska tingshusen och rådhusen. Arkitekter underströk i sam-

verkan med jurister både det historiska argumentet och den europeiska traditionen. Tingshusen byggdes som rättens tempelbyggnader med förebilder både i fransk²³ och tysk²⁴ domstolsarkitektur. Fasadernas nyklassiska fasader, kolonner och dominerande trappor fanns både i Palais de justice i Paris och i Reichsgericht i Leipzig. Dessa imponerande byggnader hade ett formspråk som gav klara associationer till grekiska och romerska förebilder. Både till form och innehåll fick åtskilliga tingshus samtidigt karaktär av herrgårdsbyggnader och utsmyckningen förstärktes med nationalromantiska dekorationer. Bottenvåningen dominerades av tingsalen, som med sin fönsterdominerande absid, sitt podium och skrank och sina väl tilltagna platser för tingsmenigheten, hade sina tydliga förebilder i det sakrala kyrkorummets. Häradshövdingen bodde profant och ståndsmässigt likt en brukspatron med sin familj i tingshusets övervåning i en rymlig lägenhet. Domstolsbyggnadernas ikonografi och semiotik reflekterade ett idealistiskt perspektiv på rätten.

Också rättsvetenskapen legitimerade domstolarnas ställning som regenter i rättens rike. Den tyske rättsvetenskapsmannen Rudolph von Jhering hade angivit inriktningen för tidens ändamålsorienterade intressejurisprudens och för den så kallade fria rättsskolan. Den förra dominerade i allt större utsträckning den konstruktiva jurisprudentens som tillämpades i domstolarna, den senare skolan hade däremot svårt att finna anhängare såväl i Tyskland som i Sverige.²⁵

Domstolarna följde också noga den rättspolitiska och rättsvetenskapliga debatten. Den fria bevisteorin infördes i svensk rättspraxis utan någon lagändring. En sådan kom först genom den nya rättegångsbalken 1948.²⁶ Rättsvetenskapen firade triumfer i sin rättsskapande roll. I Tyskland innebar Rudolph von Jherings skapelse culpa in contrahendo en förnyelse av skadeståndsrätten. I Sverige introducerade straffrättsprofessorn Johan C.W. Thyrén ett nytt uppsåtsbegrepp, *dolus eventualis* som också accepterades av rättspraxis.²⁷

Å andra sidan understödde lagstiftaren denna starka ställning för rättstillämparen. Generalklausulen – introducerad i BGB:s berömda § 242 – brukar anges som exempel på denna form av mandat till domarkåren att utfylla lagstiftarens intentioner.

Det var denna form av autonom domarkultur, som byggde på en idealistisk ämbetsmannatradition, som artikulerades av tidens jurister.²⁸ De jurister, som skolades in i det tidiga 1900-talets rättsskolor vid universitet och domstolar, förde denna rättssyn med sig långt in på 1900-talet. Ett exempel på en förebild för denna domarkultur är Ernst Trygger. Han efterlyste domarens ”inre auktoritet” – ett ka-

rakteristikum som de idealistiskt fostrade domarna gav uttryck för i sina livslånga gärningar.²⁹

1950

Ett halvsekel senare hade situationen märkbart förändrats. Europa låg i ruiner, och juristerna hade förnedrats genom en anpassning till totalitära politiska regimer. Tillkomsten av Europakonventionen för mänskliga rättigheter 1951 markerade skyddet för de individuella mänskliga rättigheterna med deras förankring i en västerländsk kulturtradition. I de nya författningar som tillkom både i Tyskland och i Italien garanterades domstolarna en stark oberoende ställning. Inrättandet av författningsdomstolar och lagprövningsrätt var uttryck för denna autonoma position. Den tyska rättsvetenskapen, som före det Tredje riket varit en förebild fick genomgå en plågsam självsanering från politiska influenser. För omvärlden var den tyska rättskulturen inte längre någon förebild. I stället började de svenska juristerna få upp ögonen för den anglo-amerikanska rättskulturen.³⁰ För det statsbärande partiet (socialdemokraterna) fanns här inte några förebilder att hämta. För Tage Erlander var den amerikanska högsta domstolen ett avskräckande exempel på hur domstolar utövade politisk makt. Han motsatte sig bestämt att öka den enskildes rättsskydd genom att låta domstolarna få pröva myndigheters och riksdagens beslut.³¹ Rättsrealismen hade vid den tiden givit rättsvetenskapen och därmed juristerna en ny plattform. Gunnar Myrdal riktade skarp kritik mot juristutbildningen,³² samtidigt som Ingemar Hedenius rationellt häcklade teologerna.³³ Rättsvetenskapen ställde frågan om juridiken egentligen var en vetenskap.³⁴ Idealismen skulle ersättas av realismen.³⁵ Den moderne juristen hade gjort entré.³⁶

Samtidigt fick den europeiska diskursen alltmer en renässanskaraktär: Återupplivande av gemensamma kulturella värden, den romerska rätten,³⁷ renässans för naturrätten³⁸ och de individuella mänskliga rättigheterna. Till denna kultursyn ställde sig de svenska juristerna inte bara avvaktande utan också skeptiska. Det fanns hos 1950-talets moderna jurister en kritisk inställning till den moderna folkrättens konsekvenser för den svenska rättskulturen. Civilrättsprofessorn och utrikesministern Östen Undéns uttalanden kan återigen tagas som exempel på detta.³⁹ Det neutrala Sveriges utanförskap till världskrigets katastrofer fortsatte under efterkrigstiden. Medan man runt omkring i Norden och Västeuropa gjorde upp med sitt politiska förflutna genom olika former av rättsuppgörelser fortsatte

man i folkrörelsernas Sverige uppbyggandet av det folkhem, som Per-Albin Hanssons regering initierat på 1930-talet. Mellankrigstidens realistiska och korporativa rättstänkande avlöste successivt den idealistiska och liberala rättssynen.

De domstolsbyggnader, som uppfördes kring 1950 bar i hög grad prägel av den nya rättegångsbalken och dess nya förfarandepprinciper. Införandet av omedelbarhets- och muntlighetsprinciperna krävde en utbyggnad av hovrättsorganisationen. De nyinrättade hovrätterna i Sundsvall och Göteborg, fick nyuppförda domstolsbyggnader ritade av ett par av samtidens mest namnkunniga arkitekter. Det var byggnader som präglades av strikta murytor i rött tegel samtidigt som de gav uttryck för ett traditionellt och nationellt arv. Funktionalismen, som sedan 1930-talets början dominerat arkitekturen, återfanns i byggnadernas funktionsuppdelning. Denna intressanta blandning av historiskt arv, tradition och modernitet är karakteristiskt också beträffande tingshusen. Det uppfördes ett antal sådana byggnader efter 1948. Deras modernitet syns mer i en anpassning till ett nytt rättegångsförfarande än till en ny roll för domstolarna. Här syns både idealism och realism. Men det hade börjat mullra i rättens krater...

De generationer av yngre ”moderna” jurister som utbildades och fostrades under efterkrigstiden hade en betydligt mer anspråkslös syn på sin roll i förhållande till den politiska makten. De gjorde inte anspråk på någon maktutövning. Den nationella lagstiftningen hade monopol på rättsordningen. Under den föregående perioden hade lagstiftaren ett uttalat önskemål att se utvecklingslinjer och perspektiv, att finna lagens historiska förankring (rättshistoria) och förhållande till andra rättskulturer (komparativ rätt). Därmed uppfylldes de traditionella kraven på kontinuitet och harmonisering. I uppbyggnaden av det svenska folkhemmet ersattes dessa utgångspunkter successivt av en önskan om att skapa moderna (dvs. traditionskritiska) pragmatiska lagar. I detta arbete tog juristerna aktiv del. Den sociala ingenjörskonsten blev ett mode. Juristen blev socialingenjör. Denna tekniska metafor tillhörde tidsandan. Juristerna tog del i uppbyggnaden av det nya Sverige och i demonteringen av det gamla. Lustspelen om Åsa-Nisse blev på biograferna en illustration av ett föråldrat bondesamhälle, och Ludvig Nordströms beskrivning av det gamla ”Lort-Sverige” blev samtidigt en drivkraft för ett modernt och funktionellt bostadsbyggande.

Det var i denna tidsanda unga hovrättsjurister skaffade sig entrébiljett till en domarkarriär via uppdrag som sekreterare i lagstiftande kommittéer eller som sekreterare och sakkunniga i riksdagens lagut-

skott och i kanslihuset. I detta pragmatiska klimat utvecklades i domstolarna en direkt uttalad lojalitet mot lagstiftaren. Lagförarbetenas ställning som rättskälla diskuterades flitigt och lade grunden för deras ställning i efterkrigstidens rättsliv.⁴⁰ ”Vår svenska högsta domstol är inte som Förenta Staternas högsta domstol ett politiskt maktcentrum utan kan snarare betecknas som en självständig medhjälpare åt lagstiftaren. Våra svenska domare gör inte heller anspråk på att taga del av den politiska makten”, slog civilrättsprofessorn Folke Schmidt fast.⁴¹ Samtidigt var det just vid denna tid som Högsta domstolen i ett par viktiga avgöranden accepterade, om än försiktigt, existensen av normprövningsrätten och lade grunden till den syn som genom det så kallade ”uppenbarhetsrequisitet” kom till uttryck i 1974 års regeringsform kap. 11 § 14.⁴²

Sammanfattningsvis: Juristernas roller och uppgifter förändrades inte bara från idealism till realism utan också från idealism till pragmatism. I ett sådant politiskt klimat fick juristerna som ett brev på posten en alltmer marginaliserad ställning. Diskussionen om förändringen av domstolarnas ställning kom följdriktigt först att föras efter nya regeringsformens tillkomst 1974.⁴³

2000

I dag på gränsen till ett nytt millenium ser vi konturerna till en ny rättskultur. Efter femtio år av modernism har efterkrigstidens rättsyn alltmer fått karaktär av rättshistoria. Den moderne jurist, som framstod som en framtidsmodell för femtio år sedan, har i 1990-talets rättspolitiska värld blivit folkpensionär. Den prototyp han utgjorde har utsatts för tidens tand på samma sätt som en gång den oscariska klichébilden av ämbetsmannen kritiserades av 1950-talets moderna jurister. I dag präglas den svenska rättskulturen i flera avseenden av pluralism. Det är en pluralism som gäller såväl normer som kulturer. Den svenska lagstiftningen har fått konkurrens både av EG-rätten och av EKMR. Samtidigt ser vi framväxten av en vital rättspolitisk diskurs. Domarkarriären och rekryteringen till de högre domartjänsterna kritiseras.⁴⁴ Alltför många svenska jurister har enligt kritikerna rekryterats från en bakgrund i departement och riksdag.⁴⁵ Den svenska rättskällelärans beroende av lagförarbetena har både ifrågasatts och försvarats.

Samtidigt som en äldre generation av jurister försvarar sina positioner, växer det fram nya perspektiv på domarnas ställning i samhället och deras roll som politisk maktfaktor.⁴⁶ I ett antal avgöran-

den har de högsta rättsinstanserna, främst regeringsrätten, kommit till andra uppfattningar än lagstiftaren. Den internationella judikialiseringen kastar sin skugga också över det svenska rättslivet. Rättsrealismen och Uppsalaskolans värdekritiska rättssyn har utmanats av nya skolor. Det har till och med pläderats för en moralisk rätt, den så kallade Lundaskolan⁴⁷ och att domstolarna på ett bättre sätt ska göra rättvisan synlig.⁴⁸

Det byggs av förklarliga skäl inte många nya tingshus i dag. Nedläggningshotet hänger över ett antal tingsrätter. Staten, som sedan tingsrättsreformen 1971 övertagit rollen som både lokalvårdare och byggherre, har nyligen sålt ut majoriteten av de svenska tingshusen till privata fastighetsbolag. De tingshus som byggts under senare år utgör knappast synliga inslag i stadsbilden. Deras fasader kan lätt förväxlas med dem på servicehem och kommunhus. Många av de äldre tingshusen, som uppfördes decennierna kring förra sekelskiftet, har under det senaste kvartsseket genom Domstolsverkets försorg fått närmast "klonade" interiörer med homogena kontorslandskapsmiljöer "à la Kinnarp". Men de senaste åren har något börjat hända. På flera håll försöker lagmännen i dag att restaurera tingshusen mer än att renovera. Tingsrätterna i Sollefteå och Norrtälje, båda utsatta för nedläggningshot, har i samband med ombyggnader verkligen restaurerats. Lagmännen har gått husesyn och gjort åtskilliga fynd på tingshusens vindar, dit omtänksamma tingsvaktmästare vid tidigare moderniseringar räddat undan både inventarier och konstnärlig utsmyckning, som i dag åter kommer till heders.

Europeiseringen av den svenska rättskulturen har resulterat i en omprövning av juristernas roller och uppgifter i ett postmodernt samhälle. På ett tydligare sätt kommer än en gång juristernas maktutövning till uttryck. Rättsvetenskapen växer ur den "servila" kostym den länge burit på. De uppgifter av mera systematiserande karaktär (exempelvis rättsfallsöversikter) som äldre justitieråd förväntar sig från professorerna ersätter de sistnämnda med andra rapporter än de som sker på lagstiftarens och rättstillämparens villkor. Professorer gör anspråk på att både kritisera⁴⁹ och "djävlas".⁵⁰ Pendeln slår tillbaka. Den korporativa statens "socialingenjörer" får konkurrens av nya generationer jurister, som gör anspråk på att återerövra mera klassiska roller som domare och som rättsvetenskapsmän.

Rättigheter eller intressen? Den svenska rättskulturen i ett nordiskt perspektiv

Det svenska utvecklingen blir än mer intressant om den sättes in i ett nordiskt perspektiv. Rättskulturen i våra nordiska grannländer har under det senaste kvartssekleklet utvecklats åt skilda håll.⁵¹ Ett äldre harmoniseringsperspektiv har ersatts av ett nytt (europeiskt) integrationsperspektiv. Från ett rättspolitiskt perspektiv har det nordiska samarbetet generellt försvagats jämfört med förhållandena för 100 respektive 50 år sedan. De nordiska ländernas rättskulturer framträder i dag också mer genom sina skillnader än genom sina likheter.

Europeiskt statsteoritänkande har sedan upplysningstiden präglats av ett rättighetstänkande, som satt individen (medborgaren) och de individuella rättigheterna i fokus. Under 1800-talet fick detta tänkande konkurrens av ett intressetänkande, vilket inte enbart tog hänsyn till enskilda intressen, utan också allmänna (statliga). I 1900-talets statsteorier har dessa två koncept, rättighetstänkandet och intressetänkandet i allt större utsträckning kommit att stå mot varandra. Det är inte bara i totalitära regimer (som den nazistiska) som ”det allmännas bästa” gått före den enskildes bästa (*Gemeinwohl geht vor Einzelwohl*). Samma intressetänkande präglade också efterkrigstidens starka välfärdsstater. Den finske rättsvetenskapsmannen Lars D. Eriksson har nyligen framställt den hypotesen, att en anledning till skillnaderna mellan de nordiska länderna (främst Finland och Sverige) i synen på rättsvetenskapens roll i samhällsdebatten står att finna i att den finska rättsvetenskapliga diskursen i högre grad än den svenska präglats av ett rättighetstänkande.⁵²

Med ett sådant perspektiv blir utvecklingen av den svenska rättsvetenskapen under de senaste 50 åren en betydelsefull pusselbit vid kartläggningen av relationen juridik – politik.⁵³ Vilken roll har rättsvetenskapen spelat i Sverige, i vilken utsträckning reflekterar svensk rättsvetenskap också det politiska klimatet i efterkrigstidens Sverige? Här är inte platsen att närmre utveckla detta tema, men frågorna rörande maktindelningen mellan jurister och politiker har aktualiserats vid en jämförelse mellan rättsvetenskapsmännen, deras teorier och diskurser i de nordiska länderna.

En sådan rättskulturell analys kommer sannolikt också att kunna ge en klarare identitet av den svenske juristen och bland annat ge svaret på frågan varför de svenska juristerna under det senaste halvsekleklet spelat en så undanskymd plats i samhällsdebatten som de gjort.

Montesquieu på 2000-talet: Domardemokrati? Förtroendedemokrati?

När 1800-talets moderna demokratier växte fram spelade juristerna en framträdande roll på den politiska arenan. I Europa har denna roll under 1900-talet efter hand kraftigt reducerats. I USA däremot, har detta juristinflytande i princip bestått. Den amerikanska kongressen består fortfarande till mer än 40 procent av jurister. Juristerna tar del i det politiska livet både retoriskt och reellt. Senatens judiciella utskott utgör navet vid kontrollen av presidentens nomineringar till den federala domarkåren. Supreme Court får gång efter annan ta ställning till politiska maktfrågor, under senare år också rörande frågor om presidentens immunitet.

Även om både juridik och politik representerar krafter med gemensamma intressen drar de samtidigt åt skilda håll. Förtroendet för juristerna är i hög grad avhängigt av det oberoende och den autonomi som dessa och deras institutioner representerar. Dynamiken i deras rationella relation påverkas, nu som tidigare, av irrationella krafter både av makro-ekonomisk och religiös/moralisk karaktär. Juristerna får allt fler uppgifter inom den privata sektorn, medan deras roll i den offentliga sektorn stagnerar. Juristernas pragmatiska roll som ”tekniker” och ”socialingenjörer” får konkurrens av rollen som idealist, som förebild och med uppgifter inom NGO:s och mänskliga rättighetsorganisationer.

Både jurister och politiker utgör allt viktigare synliga eliter i det postmoderna demokratiska samhället. Ett mer eller mindre uttalat politikerförakt skapar samtidigt underlag för en stärkt position för oberoende domstolar och oavhängiga jurister. Jurister och politiker tvingas in i en allt starkare samverkan. Är vi på väg in i en domardemokrati? Det finns i dag en tendens till att domstolarna får en starkare ställning i de konstitutionella demokratierna.⁵⁴ Vad innebär detta för faror? I dagens samhälle, som i hög grad styrs av massmediadebatter, kan en stark, det vill säga, politisk domarmakt snabbt resultera i så kallade ”rättsskandaler”, som urholkar förtroendet för domstolarna.

Den förutvarande franske justitieministern Robert Badentir uttalade för några år sedan:⁵⁵ Judikialiseringen är här för att stanna. Politiker kan med förtroende överlämna viktiga beslut till jurister och domstolar. Så länge som dessa förvaltar sitt förtroende väl, så länge kan också en sådan förtroendedemokrati (*democratie de confiance*) existera. Den dag då juristerna överträder ett sådant mandat förlorar de emellertid samtidigt politikernas förtroende. Kanske är

det just denna roll juristerna ska spela? Kanske kan de med en sådan syn positionera sin plats i det politiska maktrummet, och kanske är det också så Montesquieus maktodelningslära, som i mer än 250 år lyckats anpassa sig till den europeiska (och amerikanska) ”tidsandan”, i framtiden ska tolkas?

Noter

¹ Senast Barry Holmström, *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala 130, Uppsala 1998. – Olof Petersson, *Domstolsmakt och folkmakt*, SvD (Samtider) 14.2.1999.

² Barry Holmström, a.a., s. 59 ff.

³ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London Duckworth 1977. – Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge/Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

⁴ Se ex.vis Bertil Bengtsson, *Domare och lagstiftare i samverkan och konflikt. I: Festskrift till Stig Strömholm, Del 1*, Iustus Förlag Uppsala 1997, s. 109 ff.

⁵ Roland Makowka, *Das humane Gericht: Ein Beitrag zur Entbürokratisierung der Gerichte*, Hamburg, W.Mauke Söhne Hamburg 1991.

⁶ Se ex.vis Hans Ragnemalm, *EG-domstolen inifrån*, Juridisk Tidskrift 1998/99, s. 283 ff.

⁷ Carlo Guarnieri & Patricia Pederzoli, *La puissance de juger: Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Éditions Michalon 1996.

⁸ Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la administración*, 3 uppl, +Madrid, Editorial Civitas 1997.

⁹ Ex.vis. Maciej Zaremba, *Orättens rötter, eller Voffor gör de på detta viset*, Moderna Tider 1995, omtryckt i Håkan Hydén & Alf Thoor (red.), *Rätt i förändring: Om kristendenser i svensk rätt*, Lund Studies in Sociology of Law 2, 1997, s. 105.

¹⁰ Margareta Bertilsson (red.), *Rätten i förvandling: Jurister mellan stat och marknad*, Stockholm, Nerenius & Santerus Förlag 1995.

¹¹ Johan Lind, *Högsta domstolen och frågan om doktrin och motiv som rättskälla*, Juridisk Tidskrift 1996/97, s. 352 ff.

¹² Bertil Bengtsson i *Festskrift till Stig Strömholm – Frågan behandlades också av 1993 års domarutredning. Domaren i Sverige inför 2000-talet*, SOU 1994:99, s. 220 ff.

¹³ C. Neal Tate & Torbjörn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press 1995.

¹⁴ Kjell Å Modéer, *Granskning eller prövning? – Högsta domstolen som normbildare. Några rättshistoriska synpunkter. I: Rune Lavin (red.), Om lagråds-*

granskning, Skrifter utgivna av Juridiska föreningen i Lund Nr 91, Lund 1987, s. 13 ff.

¹⁵ NJA II 1971:19:1 Ändrade regler om lagrådets hörande, s. 775 ff.

¹⁶ Joakim Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd: Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, Stockholm, Fritzes 1996, s. 670 ff.

¹⁷ Fri- och rättighetskommitténs betänkande SOU 1993:40.

¹⁸ Learned Hand, The Bill of Rights [Holmes Lectures på Harvard 1958]. Cambridge/Mass., Harvard University Press 1958. – Gerald Gunther, Learned Hand: The Man and the Judge, Cambridge/Mass., Harvard University Press 1995, s. 656 ff.

¹⁹ Eivind Smith, Høyesterett og folkestyret, Oslo 1993.

²⁰ Martin Shapiro, The "Globalization" of Judicial Review. – I: Lawrence M. Friedman & Harry N. Scheiber, Legal Culture and the Legal Profession, Westview 1996, 119 ff.

²¹ Se ex.vis. Kjell Å Modéer, Godtycklighet inom rättsstatens ramar. Om lagstiftning och rättstillämpning kring sekelskiftet, I: Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, Stockholm 1984, s. 97 ff. och densamme, "God affär" eller "brottslig gärning": Om tillkomsten av 1901 års lag om ocker, I: Festskrift till Hans Thornstedt, Stockholm, Norstedt & Söner, 1983, s. 519 ff.

²² Kjell Å Modéer, Samhällsansvar och idealism: Regional advokatkultur i nationell och internationell kontext under ett sekel, I: Södra avdelningen av Sveriges Advokatsamfund 1896–1996, Lund 1996, s. 13 f.

²³ Katherine Fischer Taylor, In the Theater of Criminal Justice: The Palais de Justice in Second Empire Paris, Princeton, Princeton University Press 1993. – Association Française pour l'histoire de la justice (ed.), La Justice en ses temples: Regards sur l'architecture judiciaire en France, Paris, Editions Errance 1992.

²⁴ Klemens Klemmer, Rudolf Wassermann, Thomas M. Wessel, Deutsche Gerichtsgebäude: Von der Dorflinde über den Justizpalast zum Haus des Rechts, München Beck 1983.

²⁵ Wilhelm Sjögren, Demokrati och rättsutveckling, TfR 1916, s. 325 ff. – Jfr dock den schweiziska civillagbokens erkännande av domarens fria rättsutvecklande myndighet.

²⁶ Göran Inger, Högsta domstolen och den fria bevisprövningen. Rätthistoriska studier, Bd 16, Lund 1990, s. 214 ff. – Jfr Heikki Pihlajamäki, Evidence, Crime, and the Legal Profession. The Emergence of Free Evaluation of Evidence in the Finnish Nineteenth Century Criminal Procedure, Rätthistorikert bibliotek, Bd 54, Lund 1997, s. 133 ff.

²⁷ Det sk. Amalthea-målet, NJA I 1909 s. 61.

²⁸ Kjell Å Modéer, Den svenska domarkulturen: Europeiska och svenska förebilder, Corpus Iuris Förlag, Lund 1994.

²⁹ Kjell Å Modéer, Domaren som förebild. I: BRÅ-PM:1: På jakt efter den svenska normen, Stockholm, Fritzes 1998, s. 43 ff.

- ³⁰ Folke Schmidt, Amerikansk juristutbildning, SvJT 1947, s. 411 ff. – Björn Ahlander, Moderna tendenser i amerikansk juristutbildning, SvJT 1949, s. 578 ff. – Jfr även Kjell Å Modéer, Den stora reformen: Rättegångsbalkens bakgrund och förebilder. SvJT 1999, s. 400 ff.
- ³¹ Tage Erlander, 1949–1954, Stockholm, Tidens Förlag 1974, s. 228.
- ³² Gunnar Myrdal, Den juridiska vetenskapens ställning och de juridiska studiernas anordning i Sverige, SvJT 1945, s. 357.
- ³³ Ingemar Hedenius, Tro och vetande, Stockholm, Bonniers 1949.
- ³⁴ Björn Ahlander, Är juridiken en vetenskap?, Stockholm, Hugo Gebers Förlag 1950.
- ³⁵ Ivar Strahl, Idealism och realism i rättsvetenskapen, SvJT 1941, s. 302 ff. – Frede Castberg, ”Realisme” og ”Idealisme” i Nordisk rettsvidenskap. I: Festskrift tillägnad Nils Herlitz, Norstedt & Söner Stockholm 1955, s. 56 ff.
- ³⁶ Kjell Å Modéer, Den moderne juristen, I: Håkan Hydén & Alf Thoor, Rätt i förändring: Om kristendenser i svensk rätt, Lund Studies in Sociology of Law 1, Lund 1997, s. 31 ff.
- ³⁷ Paul Koschaker, Europa und das römische Recht, München Beck 1947.
- ³⁸ Kjell Å Modéer, Rättkultur i förändring, Corpus Iuris Lund 1997, [Tysk rättvisa] s. 64 ff. – Joachim Wenzel, Widerstand und Recht, Gewissen und Unrecht, Deutsche Richterzeitung, Jan. 1995, s. 7 ff.
- ³⁹ Lennart Petri, Sverige i stora världen. Minnen och reflexioner från 40 års diplomattjänst, Stockholm, Atlantis 1996, s. 241 ff.
- ⁴⁰ Se ex.vis: Knut Rodhe, Lagtolkning, SvJT 1954, s. 131 f. – Folke Schmidt, Domaren som lagtolkare. I: Festskrift tillägnad Nils Herlitz, Stockholm, Norstedt & Söner 1955, s. 263 ff. – Carsten Welinder, Något om motivens betydelse för lagtolkning, SvJT 1953, s. 78 ff.
- ⁴¹ Folke Schmidt, Domaren som lagtolkare. I: Festskrift tillägnad Nils Herlitz, Stockholm, Norstedt & Söner 1955, s. 297.
- ⁴² NJA 1948 s. 188 ang. apoteksprivilegierna och NJA 1951, s. 39 ang. kvarlåtenskapsskatten. – Kommentar till rättsfallen samt den i anledning härav förda debatten mellan Gustav Petrén och Östen Undén i SvJT 1956 hos Joakim Nergelius, a.a., s. 664 ff.
- ⁴³ Gustav Petrén, Domstolarnas ställning enligt 1974 års regeringsform, SvJT 1975, s. 1 ff – Erik Holmberg, Regeringsformen och rättskipningen. Post sed non propter – ”Efter”, inte ”på grund av”? I: Festskrift tillägnad Håkan Strömberg på 75-årsdagen den 18 februari 1992, Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund, Nr 111, Lund 1992, s. 75 ff.
- ⁴⁴ Hans-Gunnar Axberger, Tänka fritt är större, Stockholm, Juristförlaget 1995, s. 140 f.
- ⁴⁵ Jan-Mikael Bexhed, Rättstillämpning i stället för maktutövning, RÅ 1997 ref.18, Rättsfall att minnas. Till Jan Hellner den 28 oktober 1997, Stockholm, Juristförlaget 1997, s. 462 f.
- ⁴⁶ Bl.a. Bertil Bengtsson, a.a., s. 109 ff och Johan Lind, a.a., s. 352.

- ⁴⁷ Härom Håkan Hydén i *Sydsvenska Dagbladet* 29.6.1996, jfr Olle Ekstedt, *Journalismen och rätten*, *Juridisk Tidskrift* 1997/98 s. 998.
- ⁴⁸ Se senast debatten mellan Maciej Zaremba och Olle Ekstedt m.fl. i *Juridisk Tidskrift* 1998/99, s.269 ff och 1998/99 s. 462 ff.
- ⁴⁹ Suzanne Wennberg, Vett och etikett i fråga om rättsfallsanalyser, *Juridisk Tidskrift* 1995/96, s. 983 ff. – Jfr Johan Lind, a.a., *Juridisk Tidskrift* 1996/97, s. 362 f.
- ⁵⁰ Dennis Töllborg, Några reflektioner rörande relationen vetenskap och juridik inom juridiken, *Juridisk Tidskrift* 1995/96, s. 354 ff.
- ⁵¹ Kjell Å Modéer, *Nordisk juristkultur, en del av rättskulturen: Förändring och stabilitet*. I: Pia Letto-Vanamo (red.) *Nordisk identitet: Nordisk rätt i europeisk gemenskap*. Publikationer utg. av Institutet för internationell ekonomisk rätt vid Helsingfors universitet 30, Helsingfors 1998, s. 1 ff.
- ⁵² Lars D. Eriksson i symposievolymen *Nordisk rättslig identitet: Nordiska jurister och deras vetenskapssyn 1945–1998*, *Rättshist. studier, under utgivning* 1999.
- ⁵³ Jfr Stig Strömholm (red.), *Svensk rättsvetenskap 1947–1997*, Institutet för rättsvetenskaplig forskning, Seminarium oktober 1997, Stockholm Norstedts Juridik 1997.
- ⁵⁴ Carlo Guarnieri, a.a., s. 177 f.
- ⁵⁵ Symposium vid Ecole de la Magistrature i Paris 1996.

Om rättens roll i en demokratisk samhällsutveckling

Ann Numhauser-Henning

Rättstillämpning och rättsmedvetande

1. Sommaren 1997 fördes i Sydsvenska Dagbladet en livlig debatt om rättstillämpningens brist på förankring i det allmänna rättsmedvetandet.¹ Bakgrunden var hovrättens dom i det så kallade Klippan-målet (där den nittonåring som tidigare samma år med kniv hade dödat den färgade mannen Gerard Gbeye dömdes till samhällsvård för grovt vållande till annans död, och inte till fängelse för mord). Debatten födde i sin tur en serie program i OBS-Kulturkvarten under hösten 1997. Denna uppsats baserar sig ytterst på det inslag jag hade i den programserien.²

2. Vad hade den upphetsade debatten kring domen i Klippan-målet med demokrati att göra? Eller för den delen – för att anknyta till titeln på denna antologi – med maktindelning?

Från rättstillämpningens bristande förankring i det allmänna rättsmedvetandet är steget i själva verket inte långt till den bredare frågeställningen om rättsväsendets roll i relation till den politiska makten, maktindelning och demokrati i betydelsen delaktighet i det demokratiska samtalet.

3. Med demokrati avses vanligtvis folkstyre baserat på principerna om folksuveränitet, politisk jämlikhet och majoritetsbeslut. Folksuveräniteten med avseende på rättens innehåll – lagstiftningen – utövas alltså genom valda makthavare utsedda i fria och rättvisa val. *Lagstiftningen är ett uttryck för den på detta sätt institutionaliserade folkviljan i den meningen att alla vuxna som permanent lyder under lagarna i den aktuella staten omfattas av demokratins spelregler.* Så

långt kan vi tala om ett i huvudsak *formellt demokratibegrepp*, som främst tar sikte på formerna för beslutsfattandet och egentligen inte uppställer några materiella begränsningar för de demokratiska besluten.

Många demokratiteoretiker har emellertid framhållit ekonomiska och sociala rättigheter på en viss nivå som en förutsättning för ett genuint utövande av de medborgerliga och politiska rättigheterna och därmed som en förutsättning för den moderna demokratin. Vi kan då tala om ett *materiellt demokratibegrepp*, där frågan om *rättens innehåll* med avseende på bl.a. legitima krav på trygghet och social rättvisa blir en nyckelfråga.

I den teoretiska behandlingen av demokratibegreppet har emellertid även de s.k. icke-majoritetsmodellerna en viktig roll. De tar sikte på behovet av att skydda minoriteter från majoritetens tyranni och att freda både de lagstiftande och dömande funktionerna från representativa församlingar och alltför lättroliga allmänna opinioner. Redan i Montesquieus klassiska *maktodelningslära* intog den fristående dömande makten en central roll. Det är här *rättstillämpningen* kommer in i bilden.

I dag fruktar man emellertid vad som betraktas som *en tilltagande juridifiering*³. (Vi kan erinra oss den debatt kring rättstillämpningens bristande folkliga förankring som berördes inledningsvis!) I den mer teoretiska debatten framhåller man i dessa sammanhang såväl betydelsen av att beslut är fattade i rätt ordning – procedurlegitimitet – som vikten av att de har tillräcklig innehållslig – substantiell – legitimitet.

För rättstillämpningen innebär detta, att de förhållningssätt som länge präglat den svenska rättstillämpningen – hämtade från Hägerström och den så kallade Uppsalaskolan – inte räcker i dag. Förändringar i demokratins förutsättningar – såsom skilda grader av reell överstatlighet hos besluten och glidningar i hur enskilda uppfattar medborgarskapet (från den nationella nivån mot exempelvis unionsmedborgarskapet eller världsmedborgaren) – gör att *legitimeringen av både den politiska och den dömande makten ställer krav som den klassiska rättspositivismen inte kan uppfylla*. Den formella legitimeringen av beslut är inte längre tillräcklig – det är inte tillräckligt att hänvisa till att lagarna tillkommit i rätt ordning eller till att en viss tolkning kan antas motsvara den dåvarande lagstiftarens avsikter med desamma. *Maktutövning i alla former kräver på ett helt annat sätt fortlöpande materiell legitimering i former som medger individuellt ansvarstagande och accept.*

4. Professorn i rättsociologi, Håkan Hydéns inledande recept i OBS-debatten var att vi behöver utveckla en ny moralisk rätt – återföra rätten till folket.

Förutsättningarna för en sådan process – eller åtminstone en bred rättspolitisk debatt – är huvudtemat för denna uppsats. Det handlar då inte om ökat svängrum för domaren i den mer populistiska tappningen att han eller hon i större utsträckning kan hänvisa till den allmänna folkopinionen. Men, för beslutsfattandets demokratiska legitimitet framstår det numera som otillräckligt att hänvisa till uppfyllandet av formella villkor – nya förutsättningar kräver också *materiell legitimering genom ett kontinuerligt demokratiskt (rättspolitiskt) samtal.* Handlar det kanske om att begränsa svängrummet för den politiska makten, t.ex. genom införandet av författningsdomstolar? Just den specifika frågeställningen skall inte tas upp här, men aspekten är aktuell på det sättet att *ett i ökande grad materiellt demokratikoncept sätter gränser för den politiska makten som kontrolleras genom rättsväsendet* – kanske framför allt genom EG-domstolens maktutövning och dess konsekvenser för sättet att resonera i nationella domstolar. Det materiella demokratikonceptet driver på detta sätt fram en juridifiering av beslutsfattandet.

Processen bör starta med att vi lyfter fram och artikulerar den moral som faktiskt kommer till uttryck i den befintliga lagstiftningen. Vad vi behöver utveckla är alltså våra insikter i den existerande rättens normativa dimensioner. Både lagstiftare, domare, andra praktiker och rättsvetare behöver lyfta blicken – se bakom de juridisk-tekniska lösningarna – och återupptäcka de moraliska eller, som jag väljer att kalla dem, de normativa elementen i rätten. För de finns där!

Juristens roll blir att i ökad omfattning frilägga de normativa elementen i rätten och deras betydelse – något som kan utgöra en ny och bättre bas för den rättspolitiska debatten än den förenklade syn på tingen som massmedia alltför ofta hemfaller till.⁴

Jag ansluter mig alltså, för att tala med Olof Petersson, till ”den i dag dominerande tankeriktningen i demokratidebatten, som betonar samtalet, debatten, diskussionen och dialogen”⁵, och vill här *utveckla förutsättningarna för ett fördjupat samtal om rättens innehåll och tillämpning från rättsvetenskapens synvinkel.* Ämnet är synnerligen angeläget för demokratin – både när det gäller politisk delaktighet och den politiska likaväl som den juridiska maktens samhällseliga legitimitet.⁶

I uppsatsen presenterar jag en teori om rätten och en modell för rättsliga analyser, som lyfter fram och artikulerar den moral som fak-

tiskt ligger förborgad i den befintliga lagstiftningen. Teorin – som kan rubriceras en post-liberal teori om rätten – ligger till grund för det forskningsprogram kring *Normativ utveckling i den sociala dimensionen* som jag, tillsammans med min kollega professor Anna Christensen och en grupp yngre forskare, driver vid den juridiska fakulteten i Lund med stöd av Riksbankens Jubileumsfond.⁷

Något om demokrati och medborgarskap

1. En vardaglig förståelse av *demokrati* är folkstyrelse baserad på principerna om folksuveränitet, politisk jämlikhet och majoritetsbeslut.

Lundström har i en tidigare skrift från Demokratiutredningen (Lundström 1998 s. 46 ff.) beskrivit demokratibegreppet utifrån den amerikanske statsvetaren Robert Dahls idealtypiska definition av ”full proceduriell demokrati”. Enligt Dahl (Dahl 1992 s. 63) skall en sådan uppfylla villkoren (1) politisk jämlikhet, (2) effektiv delaktighet, (3) upplyst förståelse, (4) slutlig kontroll av agendan och (5) inklusivt *demos*. Här är det villkoren (1), (4) och (5) som närmast motsvarar de tidigare nämnda principerna. Grundprincipen är politisk jämlikhet mellan medborgare, men demokratibegreppet tar sikte på formerna för beslutsfattandet, inte på det materiella förverkligandet av politiska mål. Inklusionsbegreppet enligt Dahl kräver att alla vuxna som permanent lyder under de lagar som stiftas skall utgöra *demos*. Demokratibegreppet ges därmed en statsrättslig innebörd. Demokratisk maktutövning är knuten till en politisk enhet som har suverän makt över gällande rätt i ett begränsat territorium – en stat. Det handlar om folkets suveränitet över den genom rättsordningen institutionaliserade staten. Den politiska makten (statsmakten) är alltså ytterst makten över gällande rätt inom ett territorium. Detta suveränitetsbegrepp leder till att demokratibegreppet reserveras för stater. Dahls idealtypiska proceduriella demokratibegrepp utgår från den Atenska stadsstaten. ”En full proceduriell demokrati i modern tappning är en stat som styrs av en folkvald församling med full kontroll av agendan under iakttagande av demokratiska fri- och rättigheter” (Lundström 1998 s. 49). Folksuveräniteten med avseende på rättens innehåll – lagstiftningen – utövas alltså genom valda makthavare utsedda i fria och rättvisa val präglade av att de är allmänna och av allmän valbarhet.

Detta demokratibegrepp tar alltså framför allt sikte på formerna för beslutsfattandet och inte på det materiella förverkligandet av politiska mål. Vi kan tala om ett i huvudsak *formellt demokratibegrepp*.

2. Även för det proceduriella demokratibegreppet i Dahls tappning är det alltså ett villkor att folksuveräniteten respekteras genom iakttagandet av grundläggande demokratiska fri- och rättigheter.

Mellan grundläggande demokratiska fri- och rättigheter och – särskilt de tidigare generationerna av – mänskliga rättigheter i vidare mening finns ett nära samband. Den första generationen av mänskliga rättigheter i modern tappning var de civila, även kallade medborgerliga, rättigheterna, som för Europas del utvecklades under senare delen av sjuttonhundratalet. Hit hör rätten till personlig frihet och fred, förbud mot diskriminering och likhet inför lagen, yttrandefrihet, mötesfrihet, tankefrihet och religionsfrihet, men även äganderätten och tillgång till rättsliga medel. Som den andra generationen av mänskliga rättigheter brukar man framhålla de politiska rättigheterna – i huvudsak utvecklade under artonhundratalet. Hit hör reglerna om politisk frihet och jämlikhet, rösträtt och valbarhet.⁸

Många av dessa fri- och rättigheter kan sägas vara konstitutiva för demokratin som styrelseskick, vilket återspeglas bland annat i terminologin *medborgerliga* rättigheter⁹. De avser i stor utsträckning att garantera formerna för beslutsfattande i enlighet med det formella demokratikonceptet. I den del de avser skydd för materiella rättigheter (exempelvis äganderätten) handlar det om negativa rättigheter, det vill säga skydd mot statliga ingripanden. Den tredje generationens mänskliga rättigheter, de ekonomiska och sociala rättigheter som utvecklats under nittonhundratalet i nära anslutning till välfärdsstaten, tar på ett helt nytt sätt sikte på det materiella innehåll i det (demokratiska) politiska beslutsfattandet. Det handlar nu om *positiva* rättigheter till statliga resurser och stöd av olika slag. I den mån en konstitution uppställer materiella rättigheter av den här typen – såsom fallet exempelvis är i Tyskland – uppfylls strängt taget inte Dahls kriterier för den idealtypiska demokratin. Folksuveräniteten begränsas ju av materiella rättsstatsprinciper.

Andra demokratiteoretiker har emellertid framhållit de ekonomiska och sociala rättigheterna som en förutsättning för ett genuint utövande av de medborgerliga och politiska rättigheterna, och menar att samtliga tre generationer av mänskliga rättigheter tillsammans formar det moderna medborgarskapet i en demokrati.¹⁰ Uppfattade på det sättet finns ingen egentlig hierarki mellan skilda rättigheter – de förutsätter varandra. Samtidigt brukar man emellertid

tala om medborgerliga och politiska rättigheter som absoluta rättigheter som den demokratiska staten måste upprätthålla, medan de ekonomiska och sociala rättigheterna har en mer relativ karaktär. Garanterad rösträtt är en sak, men det är mindre självklart vad rätten till exempelvis utbildning innefattar.¹¹ Denna skillnad återspeglas i den svenska grundlagen, där de medborgerliga rättigheterna formulerats som direkta förpliktelser för staten medan de sociala rättigheterna närmast har karaktären av målsättningsstadganden som skall uppfyllas gradvis efter hand som staten har praktisk möjlighet; inte rättigheter som kan utkrävas av medborgarna.¹² Särskilt i Tyskland har emellertid författningsdomstolen givit de sociala rättigheterna ett rättsligt skydd med åberopande av konstitutionellt förankrade principer, såsom välfärdsstatsprincipen och likabehandlingsprincipen.

Även på gemenskapsplanet talar man om vikten av att på det sociala området ge materiella garantier. *"In terms of material content, the European Union must give priority to guaranteeing fundamental social rights at European level. These basic principles, which have already been partially acknowledged in the EU Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, might usefully be incorporated into constitutional law."*¹³ I detta sammanhang förespråkar man också att en reglering på gemenskapsnivå av grundläggande rättigheter på arbetsmarknaden och när det gäller social trygghet förs i termer av medborgarskap och inte *social protection*.¹⁴ Medborgarskapsbegreppet alluderar på social integration och delaktighet i betydligt bredare mening än de kategorier (främst egenskapen av löntagare) som traditionellt varit basen för regler om social trygghet.¹⁵

Sedan Maastricht har också unionsmedborgarskapet kommit att inta en plats i gemenskapsrätten. Unionsmedborgarskapet ersätter inte det nationella medborgarskapet utan kompletterar detta. Likväl understryks unionsmedborgarskapets potentiella betydelse för att bidra till ökad samhörighet i EU – att skapa förutsättningar för det bristande *demos* på europeisk nivå som anses som ett hinder för ansträngningarna att komma tillrätta med "det demokratiska underskottet i unionen".¹⁶ Weiler har – i samklang med Giddens (Giddens 1998) – talat om en utveckling av attityderna hos enskilda individer, medborgare, i unionen där nationalitetens betydelse i relation till mellanmännsliga kontakter minskar som en följd av bl.a. *"the value-side of non-discrimination on grounds of nationality, of free movement provisions and the like"*.¹⁷

Den tredje generationens mänskliga rättigheter, vad som kan kallas det *materiella demokratibegreppet* jämte den aktuella medborgar-

skapsdebatten och förhållandet till rättsordningen speglas i följande citat: ”*La citoyenneté d’une personne dans le système normatif d’un groupe est la proportion des problèmes de vie de cette personne qui son résolus sur la base d’un système normatif*”.¹⁸

Den stora normativa utmaningen just nu är att utifrån ett sådant medborgarskapsbegrepp och den därav följande demokratiuppfattningen transformera legitima krav på trygghet och social rättvisa i nya regler för arbetsmarknaden, socialförsäkringarna och vården. (En ur demokratisynpunkt lika viktig frågeställning är hur vi skall kunna åstadkomma denna utveckling i former och termer som medger en adekvat medborgarmedverkan.)

3. Så här långt har det behandlade demokratibegreppet framför allt gällt det som i demokratisk teori benämns *majoritetsmodellen*.

I samma antologi som Lundström behandlar Majone (Majone 1998 s. 76) frågeställningar i anknytning till *icke-majoritetsmodellen*; inriktad på att skydda minoriteter från majoritetens tyranni och fredda de lagstiftande, exekutiva och administrativa funktionerna från representativa församlingar och alltför lättrorliga allmänna opinioner.

I själva verket är detta för demokratibegreppet centrala tankegångar, även uttryckta i Montesquieus klassiska maktodelningslära med uppdelningen i en lagstiftande, en verkställande och en dömande makt. Det är nu inte från dessa utgångspunkter Majone i sin uppsats diskuterar demokratiteorier om maktspridning, men vi har ingen anledning att här följa hans tankegångar vidare. I stället finns det anledning att utifrån maktodelningsläran återknyta trådarna med rättsordningen och dess demokratiska förankring. Det handlar alltså dels om den demokratiska kontrollen av den politiska makten vid rättens/lagarnas tillkomst, dels om den dömande makten, alltså rättstillämpningen (och för all del även om den verkställande makten via myndigheter av skilda slag) och dess demokratiska förankring.

Majone drar för sin del slutsatsen (Majone 1998 s. 79) att ”mekanismer för beslutsfattande i icke-majoritetsform är bättre lämpade för komplicerade, pluralistiska samhällen, än mekanismer som koncentrerar makten i händerna på den politiska majoriteten.”¹⁹ Majone lyfter i dessa sammanhang – det handlar om delegerad men oberoende maktutövning av den typ domstolar utövar – fram begreppen *procedurlegitimitet* och *innehållslig* eller *substantiell legitimitet* som demokratiska garantier. Med *procedurlegitimitet* avser han att myndighetsbeslut skall motiveras och vara öppna för rättslig granskning.

För den substantiella legitimiteten är det centralt att göra maktutövningen mer transparent, att förena oberoende med ansvar (Majone 1998 s. 96).

Här finns anledning att göra en koppling till den aktuella diskussionen om möjligheterna för faktisk demokrati i den suveräna nationalstatens form. Flera förhållanden har lett till en begränsning av nationalstatens möjligheter att utöva den makt som också ligger i demokratibegreppet, till exempel de öppna marknaderna och kapitalets globalisering (Giddens 1998). Ett annat är den överstatlighet som EU innebär i förhållande till medlemsstaterna och betydelsen av det så kallade demokratiska underskottet i EU som organisation – ämnet för Demokratiutredningens antologi *Demokrati på europeisk nivå?*, SOU 1998:124.²⁰

I en alltmer internationaliserad värld, där tydliga maktcentra saknas och där enskilda staters autonomi hotas av överstatliga beroendeförhållanden av såväl politisk som ekonomisk, teknisk och juridisk natur, förändras, som Giddens utvecklat, också villkoren för individen. Det mångkulturella samhället där alltmer diversifierade livsstilar samsas har skapat en ny individualism.

The new individualism, in short, is associated with the retreat of tradition and custom from our lives, a phenomenon involved with the impact of globalization widely conceived... The welfare state has played its part: set up under the aegis of collectivism, welfare institutions have helped liberate individuals from some of the fixities of the past.²¹ Rather than seeing ours as an age of moral decay, then, it makes sense to see it as an age of moral transition. it poses less of a threat to social solidarity, but it does imply that we have to look for new means of producing that solidarity. Social cohesion can't be guaranteed by the top-down action of the state or by appeal to tradition. ... we need more actively to accept responsibilities for the consequences of what we do and the lifestyle habits we adopt. ... The new individualism goes hand in hand with pressures towards greater democratization. All of us have to live in a more open and reflective manner than previous generations (Giddens 1998 s. 36 f.).

Utan att ta ställning till den ideala balansen mellan demokratiska mekanismer för majoritetsformer respektive icke-majoritetsformer, finns det, menar jag, anledning att anta att förändrade villkor för politisk maktutövning (och därmed den suveräna folkstaten i det proceduriella demokratibegreppets mening), en tilltagande spridning och även juridifiering av beslutsfattandet, liksom nya villkor

för individualismen gör Majones idéer om transparens och delaktighet i delegerat beslutsfattande allt centralare för demokratin.

För rättstillämpningens del innebär detta, att den traditionella rättspositivismen i Hägerströms efterföljd i dag framstår som otillräcklig. För denna skola, som alltså länge präglat svenskt rättsväsende, är rättens innehåll inget problem – det kan varken vara ”rätt” eller ”fel”. ”Gällande rätt” är vad politikerna har bestämt, punkt slut. Rättstillämpningens roll är att lojalt försöka utröna lagstiftarens avsikter med hjälp av förarbeten, och har inte till uppgift att förhålla sig till lagstiftningens innehåll. Förändrade villkor för politisk maktutövning i nationalstatens form – såväl inom som utom EU, tilltagande maktspredning och juridifiering av såväl det politiska som det delegerade beslutsfattandet, liksom delvis nya villkor för individen, ställer nu alltså krav som den klassiska rättspositivismen inte förmår möta. Den formella legitimeringen av beslut är inte längre tillräcklig – det är inte tillräckligt att hänvisa till att lagarna tillkommit i rätt ordning eller till att en viss tolkning kan antas motsvara den dåvarande lagstiftarens avsikter. Maktutövning i alla former kräver på ett helt annat sätt fortlöpande materiell legitimering i former som medger individuellt ansvarstagande och accept.

En post-liberal teori om rätten

Det är inte bara den traditionella rättspositivistiska rättstillämpningen som numera framstår som alltmer otillräcklig. *Även den liberala rättsteori som länge dominerat rätten är mindre väl ägnad för att förstå den (post-)moderna rättsordningen* (Christensen 1998).

Liberala uppfattningar satte sin prägel på den rätt som växte fram under sjutton- och artonhundratalet – samtidigt med de tidiga generationernas mänskliga rättigheter och därmed konstitutionen av demokratin i det formella demokratikonceptets tappning. Den liberala rättsordningen fokuserade på människans fundamentala eller ”naturliga” och därmed eviga rättigheter oberoende av tid och plats (dvs. social kontext).²² Rättens uppgift uppfattades framför allt vara att garantera individens fria val och konstituera formerna för frihetens utövande – till exempel genom reglerna om avtalet. Det var inte rättens (och därmed statens) roll att ingripa i sociala förhållanden mera allmänt. Den liberala rättsordningen innebar i själva verket till att börja med en massiv avreglering av tidigare institutionaliserade sociala relationer, kort sagt avvecklingen av det gamla reglerings-

samhället. Fördelningsfrågor och andra materiella rättvisefrågor försvann alltmer ur rättsordningen.²³

Efter hand blev även den liberala lagstiftaren tvungen att ingripa utifrån sociala utgångspunkter. Det skedde exempelvis genom att lagen ”erkände” vissa avtalsrelationer som asymmetriska och införde skydd för s.k. svagare part, till exempel i arbetsrätten och konsumenträtten.²⁴ Än längre från liberala rättsuppfattningar befinner sig de sociala trygghetssystem som efter hand utvecklats. Också i dag uppfattas emellertid dessa delar av rätten – som i huvudsak bygger på ett distributivt (och alltså materiellt) rättvisebegrepp – som mer eller mindre ”särpräglade och nya” rättsområden, vilka inte riktigt låter sig integreras i den traditionella liberala rättsordningen. Rättsordningen framstår därmed inte heller längre som det system av rättsregler, fritt från inre motsättningar, som länge varit målet för rättsvetenskapen. I stället synes rättsvetenskapen stå inför tabula rasa när det gäller hur den mångfald av rättsregler som utgör ”rättsordningen” skall uppfattas. *Såväl ”sakernas tillstånd” som det i det tidigare behandlade materiella demokratibegreppet och en demokratisk debatt värd namnet förutsätter, att vi återskapar relationen mellan rättens innehåll och samhället – mellan rätt och moral om man så vill.*

Det är tanken att rättens grundläggande beståndsdelar är genuina moraliska eller normativa mönster förankrade i samhällsliv och kultur som ligger till grund för det forskningsprogram kring *Normativ utveckling i den sociala dimensionen* (Norma-programmet), som vi driver vid den juridiska fakulteten i Lund. Rätten är ett uttryck för normativa praktiker på olika livsområden och i olika typer av relationer – praktiker som jurister och politiker först efter hand ger juridisk kropp. Rättsreglerna speglar därmed – och kodifierar – normativa mönster i samhället. Såväl teorin som terminologin har hämtat inspiration från Douglas Hofstadter och hans iakttagelser kring artificiell intelligens (Hofstadter 1985), men begreppet mönster är också valt därför att det uttrycker en ur teorins synvinkel fruktbar tvetydighet. Begreppet mönster står både för hur något faktiskt förhåller sig och för hur det bör vara och kan alltså användas både deskriptivt och normativt. Ett normativt mönster kan uppstå och upprätthållas genom en intuitiv normativ praktik. Lagstiftaren är inte alltid medveten om de underliggande normativa mönster som lagreglerna bygger på. Men, både lagstiftaren och vi andra som deltar i den rättspolitiska argumentationen, kan med lite ansträngning blottlägga de normativa värderingar som rätten vilar på.

Genom att studera rättsreglerna på ett visst område – gärna över tiden – kan man nämligen urskilja de underliggande normativa före-

ställningarna, eller som vi valt att kalla dem, de *normativa grundmönstren*. Norma-programmet handlar om den normativa utvecklingen i den sociala dimensionen (reglerna kring arbete, familj, bostad och social trygghet), och det är alltså på dessa områden vi hittills utfört våra studier. De visar, att framträdande normativa föreställningar på dessa rättsområden är de bakom äganderätten, den fria avtalsrätten och etableringsfriheten, vad vi valt att gemensamt kalla det *marknadsfunktionella mönstret*. Men två andra normativa mönster som också gör sig gällande med stor styrka är *skyddet för etablerad position* och *rättvis fördelning*. Teorin skall emellertid inte uppfattas så att det finns ett visst begränsat antal normativa grundmönster som kan kartläggas en gång för alla. De tre mönster som just nämndes är alltså särskilt relevanta inom vårt undersökningsområde²⁵, men de är inga basprinciper i en teoretisk modell. Normativa mönster både uppstår och försvinner, och vilka normativa mönster som gör sig gällande på ett visst område vid en given tidpunkt kan bara urskiljas genom ett ingående studium av rättsreglernas innehåll. De normativa *grundmönstren* uppvisar emellertid typiskt sett en avsevärd stabilitet över tiden, och man kan se hur ett och samma mönster ”kommer igen” på nya områden. Som exempel kan vi ta grundmönstret *skydd för etablerad position*. Dess uppkomst framstår som dold i historiens dunkel, men kan sägas botten i föreställningar om att den som på ett legitimt sätt fått något i sin besittning – uppnått en viss position – inte utan egen förskyllan skall kunna berövas denna position. Detta mönster framträder senare i arbetsrätten i form av *anställningsskyddet*, inom boenderätten i hyresgästens *besittningsskydd* och på socialrättens område genom den s.k. *inkomstbortfallsprincipen* i exempelvis sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.²⁶

Förändringarna av de normativa mönstren är alltså kulturbundna och har ett starkt samband med de materiella förutsättningarna för det sociala livet – ”samhällsstrukturen”. Eftersom samhällslivet är komplext, bildar olika normativa mönster inte något sammanhängande system fritt från inre motsägelser – reglerna bildar alltså inte det ”rättssystem” vi så ofta talar om. De normativa grundmönster vi identifierat på den sociala dimensionens område är ju till exempel inte utan vidare förenliga med varandra. Husägarens rätt att genom fria avtal omsätta sin egendom på marknadens villkor enligt det marknadsfunktionella mönstret står tvärtom i ett motsatsförhållande till hyresgästens besittningsskydd. Ändå åtnjuter *båda* dessa normativa mönster en grundläggande legitimitet i vårt samhälle och måste på något sätt balanseras mot varandra. En bättre bild än det

hierarkiska systemet – ”rättsordningen” – är därför kraftfältet, *Det normativa fältet*, där olika normativa grundmönster fungerar som poler. Läget i det normativa fältet är aldrig stabilt, dels på grund av oförenligheten hos de olika normativa mönster som konstituerar fältet, dels som en följd av underliggande samhällsförhållanden och deras förändring. Den normativa utvecklingen kan därför beskrivas som en rörelse i fältet, *och såväl lagstiftning som rättstillämpning handlar ytterst om att ständigt balansera i och för sig moraliskt förankrade, men typiskt sett motstridiga, normativa synsätt till samhälleligt legitima lösningar.*

En viktig uppgift i Norma-programmet är att beskriva och försöka förstå rörelserna i det normativa fältet utifrån pågående samhällsförändringar. Här kan man tala om de normativa grundmönstrens *funktionalitet*²⁷ i relation till det omgivande samhället. Frågan om samhällsförändringarnas innehåll kan givetvis inte besvaras utifrån juridiskt material, men i den rättspolitiska debatten erbjuder modellen ett sätt att brygga över gapet mellan rättsordningen och vetenskapligt och/eller politiskt artikulerade behov. När man som i Norma-programmet studerar den normativa utvecklingen i ett jämförande europeiskt perspektiv, bidrar denna modell av rätten också till att överbrygga den ”nationella isolering” som på det hela taget karakteriserat rättsvetenskapen. Den svenska rättspositivismens traditionella strävan att utröna lagstiftarens vilja genom ett minutiöst följande av förarbetsuttalanden fungerar helt enkelt inte i EG-rättsliga sammanhang. Visst träffar EG-domstolen sina avgöranden mot bakgrunden av s.k. teleologiska överväganden, dvs. utifrån syftet med regleringen, men det handlar inte om att utröna ministerrådets uppfattning, utan mer om reglernas funktion i den europeiska integration som är EU:s och den inre marknadens yttersta syfte. En medveten samhällsutveckling inom rättsstatens ramar kräver att rättsens normativa utgångspunkter och funktion lyfts fram. Normativa mönster är lättare att jämföra mellan olika (men när det gäller kulturella förhållanden trots allt tämligen närbesläktade) länder, än skilda specifika juridisk-tekniska lösningar. En reglerings såväl normativa som faktiska grund kan också jämföras – och värderas – på ett mera transparent sätt.

Tillämpningar av Norma-modellen

I detta avsnitt appliceras Norma-modellen på några frågeställningar som rör social trygghet, likabehandling och integration – centrala områden för medborgarskap och demokrati.

Socialrättens komplementära funktioner

Den 24 februari 1999 fanns på DN Debatt en artikel om hur ”A-kassan måste stramas upp”, skriven av Björn Rosengren och LO:s andre ordförande Wanja Lundby-Wedin. ”A-kassan ska inte vara en evig ekonomisk garanti mot att behöva byta yrke, vidareutbilda sig eller flytta. Den kan inte vara ett stöd för att slippa förändringar”, sägs det bland annat. Kan en normativ analys av socialrätten bidra till förståelsen av detta inlägg i den rättspolitiska debatten?

Socialrätten – särskilt socialförsäkringsrätten – brukar ofta uppfattas som ett ganska tekniskt och därför svåröverskådligt och plottigt område. Ser vi till de normativa värderingarna speglar emellertid socialrätten samhällsordningen i stort. Socialförsäkringar och socialhjälp ingår i vårt samhälleliga försörjnings- och fördelningssystem på den kollektiva nivån. Följer man reglernas framväxt är deras funktion att komplettera lönearbetet som försörjningssystem uppenbar. Det är lönearbete – alltså anställning – på arbetsmarknaden som (ännu) är den dominerande försörjnings- och fördelningsordningen i vårt samhälle. Inom juridiken är det inte säkert att man omedelbart ”ser” detta. Juristen uppfattar anställningen som en avtalsrelation – ett byte av arbete mot lön – på individplanet. Men, på den aggregerade nivån utgör alla dessa anställningsavtal alltså fördelningsordningen i vårt samhälle.

På arbetsmarknaden är det marknadsfunktionella mönstret framträdande. Lönerna sätts på marknaden. Tidigare under nittonhundralet utövade äldre värderingar som byggde på lön efter behov eller status en viss roll, och tog sig exempelvis uttryck i försörjarlöner och ungdomslöner. Vidare spelade kollektiv lönesättning, lika för stora grupper, och den svenska fackföreningsrörelsens solidariska lönepolitik länge en viktig roll på denna marknad, och drog lönevillkoren mot polen rättvis fördelning. Under senare år har emellertid den marknadsfunktionella polen ökat sin dragningskraft och löneskillnaderna och utrymmet för individuell lönesättning har ökat kraftigt. Även polen skydd för etablerad position spelar en viktig roll. De flesta kollektivavtal innehåller ännu i dag ett skydd mot lönesänkning vid byte av arbetsuppgifter inom anställningen.

EG-direktivet 77/187 om företagsöverlåtelser – för att ta ett exempel från EG-rätten – garanterar oförändrade anställningsvillkor i samband med övergång av arbetsgivarens verksamhet.

Lönearbetet har dock aldrig varit ett fullständigt heltäckande försörjningssystem, utan måste kompletteras i vissa situationer. Barn, för unga för att arbeta, togs om hand inom familjens normativa strukturer, efter hand kompletterade med sociala bidragsformer och den offentliga utbildningspolitiken. För dem som var för gamla växte pensionssystem i olika former fram och – så småningom – även kompensation för tillfälliga inkomstbortfall som vid sjukdom och arbetslöshet. Dessa komplementära funktioner fylls nu till stor del inom socialförsäkringarnas ramar.

Till att börja med ansågs arbetsmarknaden – helt i linje med den liberala rättsordningens grundläggande värderingar – ha ett "eget" ansvar för lönearbetets avarter och de sociala trygghetssystemen tillgodosåg i första hand de grundläggande behoven hos dem som stod utanför lönearbetet. Efter hand som lönearbetet blev den alltmer heltäckande ordningen inrättades emellertid det sociala trygghetssystemet som ett mer fullvärdigt komplement till detta.²⁸ Mönstret skydd för etablerad position fick en alltmer framträdande roll och kom i socialförsäkringen – till exempel sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen – till uttryck genom inkomstbortfallsprincipen, som alltså väsentligen försäkrar även de stora medelklassgrupperna mot ekonomiska avbräck till följd av tillfälliga avbrott i lönearbetet. Efterhand utvecklades tryggheten i exempelvis arbetslöshetsförsäkringen – som det berättas om i den inledningsvis nämnda artikeln – därhän att skyddet för den etablerade positionen kom att bli alltmer permanent. Detsamma kan sägas gälla sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen.

I perioder med låg arbetslöshet kom mönstret rättvis fördelning efter behov²⁹ att spela en allt mindre viktig roll i sammanhanget. Socialbidraget var ett komplement på marginalen för mycket begränsade grupper.

Men förutsättningarna förändras. Sker det viktiga förskjutningar i arbetsmarknadens normativa fält måste man räkna med att detta reflekteras även i det komplementära fält som socialrätten utgör. I dag kan vi se hur villkoren på arbetsmarknaden förändras. Trygga anställningar ersätts i växande grad av tidsbegränsade sådana och av arbetsformer som inte alls bygger på anställning, såsom uthyrning och self-employment. Strukturuomvandlingen på arbetsmarknaden går allt snabbare och leder till friställningar och krav på utbildning

/kompetensutveckling för anställning i nya branscher. Arbetslösheten har på senare år legat flera gånger högre än vad vi tidigare varit vana vid, vilket lett till att stora grupper av arbetstagare i perioder ställs utanför arbetsmarknaden, samtidigt som de grupper som helt marginaliseras också växt kraftigt.

Det är alltså naturligt att dessa förändringar ger upphov till förskjutningar också i socialrättens normativa fält. Där man i det dominerande systemet – på arbetsmarknaden – får ge avkall på skyddet för den etablerade positionen för ökad rörlighet är det – apropå artikeln – rimligt att detta slår igenom även i arbetslöshetsförsäkringen. Där det inte längre på arbetsmarknaden är normalt med livslång anställning i ett visst yrke kan man inte räkna med att det komplementära systemet skall kunna hålla med detta skydd. Där egenföretagande allt oftare varvas med anställning måste man å andra sidan också räkna med förändringar, som innebär att egenkapen av företagare respektive anställd inte längre på samma sätt avgör ens ställning i socialförsäkringen. I ett samhälle där allt större grupper marginaliseras och det blir normalt för vem som helst att någon gång i livet begära socialhjälp ökar behovsprincipen sin dragningskraft. Reglerna kommer inte längre att kunna utformas som den fattigdomsfälla – med krav på försäljning av både bostad och bil – de är i dag. I ett samhälle, där utbildning inte längre ger några garantier för en hög inkomst senare i livet, kan inte slumpen få avgöra om den skall bekostas av arbetslöshetsförsäkringen eller med studielån.³⁰

Frågan om socialförsäkringens framtida utseende kan naturligtvis inte avgöras med hjälp av Normas rättsvetenskapliga modell,³¹ men denna modell kan bidra till en insiktsfull och realistisk diskussion kring möjliga förändringar och betydelsen av dessa. Det nära sambandet med det materiella demokratikonceptet och ett medborgarskapsbegrepp baserat på social inklusion behöver väl knappast framhållas!

Om likabehandling och diskriminering, utanförskap och integration

Lagar som förbjuder olika typer av diskriminering har skapat problem i rättstillämpningen under senare år. En frågeställning som har vållat en våldsam debatt är om positiv särbehandling av underrepresenterat kön kan tillåtas eller om sådan positiv särbehandling utgör

otillbörlig diskriminering av det andra könet (jämför exemplet ”Tham-professorerna”).

Frågan har varit uppe för prövning i EG-domstolens rättstillämpning i de bägge målen *Kalanke* (C-450/93) och *Marschall* (C-409/95). Bägge målen handlade om huruvida tysk jämställdhetslagstiftning, som vid lika meriter i princip föreskrev företräde för kvinnor vid anställning respektive befordran så länge de inte utgjorde minst hälften, innebar en sådan ”åtgärd som främjar lika möjligheter för kvinnor och män” som ryms under undantaget i artikel 2.4 i Likabehandlingsdirektivet (Rådets direktiv 76/207/EEG), och därmed var förenligt med likabehandlingsprincipen i artikel 2.1 samma direktiv.

I *Kalanke* besvarade EG-domstolen frågan med nej. ”En nationell reglering som undantagslöst och ovillkorligt garanterar ett företräde för kvinnor vid tillsättning eller befordran går längre än att bara främja lika möjligheter och överskrider gränsen för undantaget i artikel 2.4 i direktivet”, uttalade domstolen. Detta gav upphov till en debatt om domens rätta tolkning. Avvisade domstolen möjligheten att rättfärdiga kvoteringsystem över huvud taget, eller bara ”strikt” kvotering av den modell som hade prövats i målet? I *Marschall* kom EG-domstolen till slutsatsen, att likabehandlingsprincipen i art. 2.1 inte utgjorde hinder för en regel som medgav kvinnor företräde, där ”denna regel i varje enskilt fall garanterar manliga sökande ... en objektiv bedömning” med möjligheter till undantag där speciella kriterier (som då inte fick diskriminera kvinnliga sökande!) förelåg. Den viktigaste skillnaden mellan de bägge fallen var nog emellertid inte möjligheten till undantag från huvudregeln. Sådana möjligheter hade i själva verket förelegat även i det första fallet. I stället var den springande punkten hur domstolen såg begreppet ”lika möjligheter” i art. 2.4. I *Kalanke* ansågs helt enkelt att mannens och kvinnans lika meriter också innebar att de hade lika möjligheter att få den befordran det handlade om. I *Marschall* ansåg domstolen däremot att kvinnor, trots lika meriter, på grund av fördomar om kvinnors beteende på arbetsmarknaden som endast kan beläggas med statistik avseende kvinnor som grupp, inte kan anses ha ”lika möjligheter”, varför den tyska regleringen kunde anses tillåten enligt art. 2.4.

Argumentationen i *Marschall* ger utrymme för att på ett mer adekvat sätt än i *Kalanke* ta hänsyn till de skilda och delvis motstridiga normativa synsätt som ligger bakom bland annat Likabehandlingsdirektivet.

Förbudet mot diskriminering – likabehandlingsprincipen – hör hemma i ett vidare normativt mönster som säger att alla individer

skall behandlas likvärdigt, det vill säga på ett sakligt sätt. Rätten till (formell) likabehandling är något vi känner igen redan från diskussionen om demokratins grundläggande kriterier och de första generationernas mänskliga rättigheter. I Likabehandlingsdirektivet – liksom i annan diskrimineringslagstiftning – är likabehandlingsprincipen utformad enligt den (liberal-)rättsliga traditionen, som ett förbud mot särbehandling som gäller på den individuella nivån. Vid en saklig behandling enligt likabehandlingsprincipen är kön helt enkelt ovidkommande.

Problemet är bara att inget samhälle ännu lyckats uppnå det ideala tillståndet att alla individer behandlas lika. I alla samhällen utvecklas normer och praktiker, som inte bara för med sig individuella orättvisor utan också leder till strukturer som innebär att vissa grupper får en sämre ställning.

Diskrimineringslagstiftning börjar i själva verket alltid med att man urskiljer en grupp som särbehandlas på ett sätt som man anser strida mot likabehandlingsprincipen. I fallet Likabehandlingsdirektivet – liksom den svenska jämställdhetslagstiftningen – är den eftersatta gruppen kvinnorna, även om man har utformat lagstiftningen på ett generellt sätt så att den också förbjuder diskriminering av män i förhållande till kvinnor. Regleringens funktion – eller åtminstone dess *raison d'être* – är alltså att komma tillrätta med den utsatta gruppens position. Härvid är det emellertid inte tillräckligt med en utformning i enlighet med den formella likabehandlingsprincipen på individuell nivå. De strukturella orättvisorna kan bara mötas med administrativa åtgärder på samma strukturella nivå, det vill säga åtgärder som kompenserar den dolda strukturella diskrimineringen med en öppen administrativ favorisering. Härvid är naturligtvis faktorn kön av största relevans.

I *Kalanke* rangordnades mäns individuella rätt att inte diskrimineras på grund av kön över kvinnors intressen av likabehandling som grupp. I *Marsball* har EG-domstolen erkänt, att vill man tillgodose principen om rättvis fördelning av arbetstillfällen och befattningar kan man inte ge företräde för likabehandling på den individuella nivån. Fanns det inte statistik som visade på skillnader i behandling skulle vi egentligen inte veta att kvinnor faktiskt blir diskriminerade just för att de är kvinnor. Man kan inte heller på den individuella nivån peka ut vilka kvinnor som faktiskt har drabbats. Det enda man kan göra är att ge de individer som är kvinnor ett försteg till de eftertraktade platserna. Detta skall kompensera för den diskriminering som är en följd av dolda strukturer man inte kan komma åt på den individuella nivån.

Domstolens sätt att argumentera i *Kalanke* kan visserligen tyckas ansluta väl till lagtextens utformning i huvudregel och undantag. Det stämmer även med det rationella rangordnande av principer som av tradition kan sägas präglade rätten. Men det är inte en ändamålsenlig tankemodell för att tillgodose syftet med lagstiftningen. Problemets kärna – att skapa en balans – framträder så mycket tydligare, när man inser att bakom reglerna i art 2.1 (likabehandlingsprincipen) och 2.4 (undantaget för positiv särbehandling) ligger skilda normativa synsätt, och dessa bägge synsätt är oförenliga. De kan inte rangordnas, bara harmoniseras med hjälp av proportionalitetsöverväganden och rättfärdighetsresonemang.

De dolda strukturer som bland annat leder till att kvinnor diskrimineras har en del av sin förklaring i ett annat normativt mönster, det vi kan kalla *tillhörighetsmönstret* eller *gemenskapsmönstret*. Det avser den djupt liggande beredvilligheten, men också plikten, att ta upp i gruppen/dela med sig med den som redan har en viss anknytning dit. Detta skulle också kunna uttryckas så, att likhetsprincipen ofta är begränsad till dem som tillhör en på visst sätt definierad gemenskap. Solidariteten inåt skapar samtidigt en gräns utåt mot dem som ”inte hör till”.

Det är lättare att förstå 1994 års svenska lag mot etnisk diskriminering och dess inbyggda tillkortakommanden, när man inser att de normativa förhållningssätt som den lagen har att komma till rätta med är dels att garantera invandrare m.fl. en icke-kränkande behandling, dels att slå håll på ”den etablerade gemenskapen” och i stället åstadkomma integration. Det är samtidigt lätt att se kopplingen till demokratifrågorna. Spontana gemenskaper synes vara sådana som familjen, men tydligen också det egna könet. Enligt det formella demokratikonceptet är den suveräna nationella staten och dess medborgare en annan sådan väl definierad gemenskap. Syftet med EU och unionsmedborgarskapet är att ersätta detta senare koncept med integration inom en större gemenskap – att utvidga det formella demokratikonceptets snäva *demos*. I samma riktning strävar den gränsöverskridande demokratin.³²

Avslutande kommentar

Ett syfte med denna uppsats har alltså varit att presentera vår forskningsansats i Norma-programmet och de fördelar denna innebär i relation till såväl demokratifrågan som materiella välståndsförhållanden i det postindustriella samhället.

Det handlar om en rättsvetenskaplig modell som gör det möjligt för praktiker och rättsvetare att lyfta blicken – se bakom de juridisk-tekniska lösningarna – och återupptäcka de moraliska eller, som vi väljer att kalla dem, de normativa elementen i rätten. Detta – att i ökad omfattning frilägga de normativa inslagen i rätten och deras betydelse – medger en ny och bättre bas för den (rätts-)politiska debatten. När det gäller den liberala rättstraditionen har väl de normativa mönstren bakom kanske bara fallit i glömska. De *har* formulerats i tidigare skeden. På andra och nyare områden – som välfärdsrättens – har det tekniska emellertid dominerat från början. Genom att i rättsvetenskap och tillämpning, som jag skisserat, medvetet söka efter och lyfta fram de normativa grundmönstren, kan juristerna bidra till att formulera välfärds politikens materiella innehåll mera medvetet och i mer varaktiga rättsliga former, samtidigt som vi möjliggör en breddad rättspolitisk debatt och ett i verklig mening folkligt rättsmedvetande. *Därmed skapas också nya förutsättningar för det demokratiska samtalet, och för en materiell analys av graden av medborgarskap för olika samhällsgrupper.*

Norma-programmet bygger på föreställningen att rättens grundläggande beståndsdelar är genuina moraliska eller normativa mönster förankrade i samhällsliv och kultur – det vill säga normativa föreställningar som inkluderar sociala relationer och därmed också sociala rättigheter. Den tydliggör samtidigt de motsättningar som finns mellan skilda normativa föreställningar som alla åtnjuter legitimitet i samhället. Den bidrar därmed till den viktiga uppgiften att förhindra en otillbörlig förenkling av komplicerade samhällsfrågor. Vi kan inte räkna med enkla värdehierarkier, utan frågor måste avgöras genom en mer nyanserad argumentation³³ baserad på proportionalitetsöverväganden.³⁴ Teorin erbjuder härigenom en analysmodell med viss stadga för det post-liberala samhället³⁵, samtidigt som den alltså inte är hierarkisk utan väl artikulerar de spänningsförhållanden som råder i samhället. Det handlar inte om att ge upp värdet av rättsliga traditioner och hamna i den rena dekonstruktionen, men heller inte om att förneka de motsättningar som finns.

Teorin svarar samtidigt också bättre mot det materiella demokratibegreppet genom att den i grunden ser rätten som ett uttryck för sociala värderingar. Rättsordningen är enligt det formella demokratibegreppet det främsta uttrycket för den institutionaliserade suveräna demokratiska *staten*, en föreställning som väl följs upp genom den liberala rättsordningen och den traditionella rättstillämpningens fokusering på lagstiftarens vilja. Norma-modellen ser rätten snarare som ett uttryck för det institutionaliserade *samhället*³⁶, och i en tid

när demokratin ”flyr” nationalstaten kan modellen bidra till att bryta den rättsvetenskapens nationella isolering som går hand i hand med det formella demokratibegreppet och vidga debatten till det relevanta demokratiska ”rummet”.

Noter

¹ Jfr även Söderqvist 1997.

² Programserien sänder under oktober och november 1997 och medverkande var Håkan Hydén, Alf Thoor, Anders Björnsson, Carl-Johan Ljungberg och Ann Numhauser-Henning.

³ Jfr exempelvis Holmström i denna volym.

⁴ Jfr åter Söderqvist 1997.

⁵ Olof Pettersson 1998. Jfr även Putnam 1995, som betonar betydelsen av ett stort socialt kapital (stark medborgaranda, ett aktivt föreningsliv och ett starkt civilt samhälle) för en väl fungerande demokrati.

⁶ Jfr Jacobsson 1997 s. 211: ”Demokratin, som bygger på en ömsesidig kontraktsrelation mellan styrande och styrda, vilar ytterst på ett normativt samförstånd. ... I demokratiska samhällen producerar och reproducerar medborgarna ett sådant samförstånd genom sin kommunikation med varandra och med de politiska makthavarna”.

⁷ Se vidare Norma 1996:1.

⁸ Framväxandet av de skilda generationerna av mänskliga rättigheter speglas här (som brukligt är) framför allt ur männens synvinkel – sedda ur kvinnors synvinkel kan både ordning och tidpunkt vara en annan, se Kravaritou 1995 s. 169 f.

⁹ Jfr Sia Spiliopoulou Åkermark 1998 s. 87 f., som framhåller att mänskliga rättigheter är vidare än termen medborgerliga rättigheter, då de sistnämnda syftar på sådana rättigheter som endast gäller för medborgarna i en viss stat.

¹⁰ Jfr Marshall 1977 s. 78. Se även Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF. 157/23, 12 July 1993. Jfr även exvis John Rawls idé om primära nyttigheter (primary goods, Rawls 1972).

¹¹ En debatt kring den inbördes rangordningen mellan olika fri- och rättigheter fördes i svenska media under 1998, se bl.a. Ahlmark 1998 och vidare DN:s ledarsida 1998-09-30, 1998-10-02 och 1998-10-09. Ahlmark talar här om att: ”Vi måste skilja mellan 1) de rättigheter som bär upp demokratin, och 2) de krav som den sociala tryggheten vilar på.”

¹² Holmberg och Stjernquist 1995 uppfattar folkstyrelsen i den svenska grundlagen framför allt som demokrati som beslutsteknik, även om regeringsformen samtidigt inte är främmande för ett vidare – mer materiellt – demokratibegrepp än det strikt formella (jfr RF 1:2).

¹³ Supiot 1998 s.190.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Jfr här beteckningen på det franska socialbidraget, *Revenue Minimum d'insertion*.

¹⁶ Se t.ex. Nergelius 1998. Se även Demokratiutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124.

¹⁷ Weiler 1994 s. 210.

¹⁸ Strinchcombe 1975 s. 602, citerad av Jean Lecka 1994. Jfr även Svallfors 1996 s. 20, som framhåller välfärdspolitikens dominerande process som en fråga om strävan till integration och att undvika marginalisering.

¹⁹ Majone för här, utifrån bl.a. Wicksell, ett intressant resonemang om skillnaden mellan fördelningsbeslut (intressekonflikter, majoritetsbeslut) och andra beslut där effektiviteten är det centrala och enhällighet i princip möjlig.

²⁰ Jfr Jacobsson 1997 s. 53 som i samband med EU talar om att ”politiken internationaliseras medan (den proceduriella) demokratin domesticeras eller politiken flyttar, demokratin stannar kvar.”

²¹ Här hänvisar Giddens till den tyske sociologen Ulrich Beck och hans begrepp institutionalized individualism. Många av välfärdsstatens rättigheter tillkommer individen snarare än t.ex. familjen, är knutna till anställning eller utbildning och en livsform som i grunden förutsätter rörlighet, såväl geografiskt som tillhörighetsmässigt, företeelser som implicerar att den enskilde konstituerar sig som individ (Beck 1998).

²² Jfr Rawls och den slöja (veil) han antar döljer förekommande sociala förhållanden och egendomsfördelning när han utvecklar sin rättviseteori, Rawls 1972 s. 136 ff.

²³ Detta är i själva verket en viktig förklaring även till Uppsalaskolans och liknande teoriers uppkomst och utveckling. Lagen sågs inte längre som ett uttryck för moralen – normativa ställningstaganden – i samhället utan blev ”bara” ett uttryck för lagstiftarens vilja (Christensen 1998).

²⁴ Se vidare t.ex. Ewald 1986.

²⁵ Här bör emellertid framhållas, att det marknadsfunktionella mönstret utövar en mycket stark dragningskraft inom många skilda rättsområden i dag. Jfr vad som sagts om den liberala rätten ovan och sedan vidare nedan om rättens samhälleliga funktioner.

²⁶ Se vidare Norma 1996:1, men även Christensen 1996 och 1997, Numhauser-Henning 1996, 1997 och 1998:2, Karlén 1998, Norberg 1999 och Ryrstedt 1999.

²⁷ Även begreppet funktion har – liksom mönster – den fördelen att det kan användas utan att man därmed har tagit ställning till frågan om kausalitet eller intention i den normativa praktiken, jfr Durkheim 1984 s. 11.

²⁸ Se exempelvis Ewald 1986. En reservation bör också göras för det Bismarckska socialförsäkringssystemet, som redan under 1870-talet byggdes upp som ett sammanhängande socialförsäkringssystem av modern typ där utgående förmåner var knutna till arbete och inbetalade avgifter.

²⁹ Mönstret rättvis fördelning kan uppträda i flera olika former, t.ex. såsom likafördelning eller fördelning efter behov. Köprincipen är ett annat normativt rättvisemönster.

³⁰ För en utveckling av den analys som här endast mera skissartat beskrivits, se vidare Christensen 1997, 1998 och 1999, ävensom Numhauser-Henning 1998:2.

³¹ Här skall framhållas betydelsen av aktörsperspektivet, som många kanske tycker lyser med sin frånvaro i Norma-modellen. Det är riktigt att modellen fokuserar normativa strukturer - mönster - och deras funktion. Detta innebär naturligtvis inte att vi förnekar aktörsperspektivets roll i den normativa utvecklingen.

³² För en utveckling av den analys som här endast mera skissartat beskrivits, se vidare Numhauser-Henning 1998:1 men även Wong 1997, Karlén 1998, Norberg 1999 och Ryrstedt 1999.

³³ Jfr Bengt Göransson, Inledning till SOU 1998:55, Demokratins räckvidd, s. 9: ”En viktig uppgift i varje demokratiskt samtal är att se till att svåra frågor får vara svåra”.

³⁴ Jfr Zaremba 1998: ”Hur de demokratiska rättigheterna skall tolkas i förhållande till varandra kan i en demokrati bara avgöras genom debatt och samförstånd”.

³⁵ Jfr Ewald 1986, som talar om förlusten av ordning i det post-moderna samhället, ”tout est politique”. Jfr även Fukuyama 1997.

³⁶ En viktig slutsats i Kerstin Jacobssons avhandling om demokratifrågan i EU-debatten, är att det skett en förskjutning i demokratibegreppet från proceduren för beslutsfattandet till resultatens av och förutsättningarna för besluten. Hon lyfter också, med Durkheim, fram demokratibegreppet/demokratien som social representation, dvs. som ett uttryck för samhället. Enligt Jacobsson är ”Demokrati som social representation betydligt mer ‘öppen’ än ett vetenskapligt begrepp och kan mer oproblematiskt inkludera nya saker” (Jacobsson 1997 s 206). Det innefattar även föreställningar om välfärd och materiell trygghet, och är inte längre knutet till den suveräna staten utan till samhället som sådant.

Referenser

- Ahlmark, Per (1998) "Är alla friheter lika viktiga?" I *Dagens Nyheter* 1998-10-18
- Beck, Ulrich (1998) "The cosmopolitan manifesto". I *New Statesman*, 20 mars 1998
- Christensen, Anna (1996) "Skydd för Etablerad Position – ett normativt grundmönster". I *Tidsskrift för Rettsvetenskap*, 4/96, Oslo s. 519–574
- Christensen, Anna (1997) "Normativa grundmönster i socialrätten". I *Retfaerd Nr 3 1997*, Oslo
- Christensen, Anna (1998) "Normative Patterns and the Normative Field: A Post-Liberal View on Law". I Wilhelmsson/Hurri (red.), *From Dissonance to Sense: Welfare State Expectations, Privatisation and Private Law*, England: Ashgate
- Christensen, Anna (1999) "Den EG-rättsliga likhetsprincipen versus den europeiska enförsörjarfamiljen". I Bernitz/Gustavsson/Oxelheim (red.), *Europaperspektiv. Årsbok 1999*, Falun: Nerenius & Santerus förlag
- Dahl, Robert A. (1992) "Demokrati som procedur". I Dahl, Robert (m.fl.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden
- Durkheim, Emile (1984) *The Division of Labour in Society*. London: Macmillan
- Ewald, Francois (1986) *L'Etat providence*. Paris
- Fukuyama, Francis (1997) *The end of Order*. London: Social Market Foundation
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*. London: Polity
- Hofstadter, Douglas (1985) *Metamagical Themes: Questing for the Essence of Mind and Pattern*. Basic Books
- Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils (1995) *Vår författning*. Stockholm: Fritzes
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten* (avhandling). Umeå: Boréa Bokförlag
- Karlén, Lotten (1998) *Rätten till bostad. En komparativ undersökning av svensk och engelsk lagstiftning om rätt till bostad*. Lund: Juristförlaget

- Kravaritou, Yota (1995) "Citoyenneté européenne, culture et femmes". I *Citoyenneté Européenne et Culture*, Cahiers Internationaux de Symbolisme, Numeros 80-81-82 1995
- Lecka, Jean (1994) "Citoyenneté, identité, pluralisme culturel en europe". I *Vers un "multiculturalisme" européen?*, Théories et pratiques, dossier från ett colloqivium i Paris 17–18 mars 1994
- Lundström, Mats (1998) "EU-inträdet och demokratin i Sverige". I *Demokrati på europeisk nivå?*, Demokratiutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124. Stockholm: Fritzes
- Majone, Giandomenico (1998) "Regleringarnas legitimitet". I *Demokrati på europeisk nivå?*, Demokratiutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124. Stockholm: Fritzes
- Marshall, T.H. (1977) "Citizenship and Social Class". I *Class, Citizenship and Social Development*
- Nergelius, Joakim (1998) *Amsterdamfördraget och EU:s Institutionella Maktbalans*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Norberg, Per (1999) *Konkurrenslagstiftning och bostadspolitik. En studie av den svenska hyresregleringens förhållande till EG:s och Sveriges konkurrensrätt*. Lund: Juristförlaget
- Norma 1996:1, *Normative Development within The Social Dimension, Studies on the Normative Patterns and their Development in the Legal Regulation of Employment, Housing, Family and Social Security from a European Integration Perspective*. Lund: Norma, Juridiska fakulteten
- Numhauser-Henning, Ann (1996) *Den neoliberala arbetsrätten, Exemplet Chile*. Lund: Juristförlaget
- Numhauser-Henning, Ann (1997) "Den framtida arbetsrättens förutsättningar". I *Arbetsmarknad & arbetsliv*, årgång 3 nr 2 sommaren 1997, s. 97–198
- Numhauser-Henning, Ann (1998:1) "Positiv särbehandling, EG-domstolen överraskar igen!" I *Juridisk Tidsskrift 1997–98* Nr 3 s. 814–834
- Numhauser-Henning, Ann (1998:2) "Premiepension för hela slanten, det chilenska exemplet". I *Juridisk Tidsskrift 1997–98* Nr 4 s. 1266–1292
- Petersson, Olof (1998) "Uttåget från det gemensamma". I *Svenska Dagbladet* 1998-11-28

- Putnam, Robert (1995) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS
- Rawls, John (1972) *A Theory of Justice*. Oxford
- Ryrstedt, Eva (1999) *Bodelning och bostad. Ekonomisk självständighet eller gemenskap*. Lund: Juristförlaget
- Spiliopoulou Åkermark, Sia (1998) "Mänskliga rättigheter och Sverige". I *Mänskliga rättigheter – många skyldigheter*, Ds 1998:46, Bilaga 2. Stockholm: Fritzes
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå: Boréa Bokförlag
- Strinchcombe, Arthur (1975) "Social Structure and Politics". I Greenstein et Polsby ed., *Handbook of Political Sciences*, col. 2. New York: Addison Neiley
- Supiot, Alain (1998) *Transformation of labour and future of labour law in Europe*, Final report june 1998. Madrid: Expert Group of the European Commission
- Söderquist, Marie (1997) "Massmedial rättvisa". I *Svenska Dagbladet* 1997-11-16
- Weiler, Joseph H.H. (1994) *Fin-de-Siècle Europe*. I R. Dehousse, (red.), *Europe after Maastricht – An Ever Closer Union?* Munchen
- Wong, Christoffer (1997) *Diskriminering på grund av nationalitet och etnisk tillhörighet. Om lagen mot etnisk diskriminering och förbud mot nationalitetsdiskriminering i artiklarna 6 och 48 i EG-fördraget*. Norma 1997:5. Lund: Norma, Juridiska fakulteten
- Zaremba, Maciej (1998) "Den fatala rätten att födas frisk", *Moderna Tider* Nr 96

Grundlagsmodeller och maktindelning

Joakim Nergelius

Teoretiska utgångspunkter

När man i dag diskuterar maktindelning i allmänhet och det som jag här kallar grundlagsmodeller i synnerhet ligger tanken nära de många exempel vi ser av ökande domstolsmakt runt om i världen. Mot bakgrund av den aktuella demokratidebatten i Sverige, ”judikaliseringen” av den politiska makten och maktindelning, är associationen helt naturlig. Vi har nyligen sett hur president Clinton tvingats till en förnedrande riksrettsrättegång inför senaten. Samtidigt avgörs Augusto Pinochets öde i brittisk domstol och den internationella krigsförbrytardomstolen börjar förbereda sin verksamhet. Dessa frågor och deras politiska implikationer har jag redan behandlat i en annan artikel för Demokratiutredningen¹. Jag kommer inte att ägna närmare uppmärksamhet åt den problematiken här, men vill ändå peka på dess existens. Den traditionella politikens accentuerade maktlöshet i kombination med domstolarnas ständigt stärkta ställning runt om i västvärlden ger hela maktindelningss Diskussionen en extra dimension och bör av den intresserade betraktaren eller initierade debattören städs hållas i åtanke.

Att belysa rådande förhållande mellan majoritetsstyre och skyddet för individens eller minoriteters rättigheter, mellan folksuveränitet och parlamentarism å ena sidan och maktindelning, här närmast i form av domstolsmakt (och därmed judikalisering) å den andra, måste vara en av de absolut angelägnaste för en statlig svensk demokratiutredning. Det finns flera skäl till detta antagande. Ett är den utveckling jag beskrivit i den förut nämnda uppsatsen och som innebär att judikalisering i dag är något av en global trend. Ett annat är att det givetvis också finns andra viktiga tendenser att studera – avståndet mellan väljare och valda, medborgarnas bristande engagemang och samtidigt informationsteknologins möjligheter att kanske

vända på utvecklingen, liksom EU-medlemskapets konsekvenser. Att judikaliseringen innebär stora nyheter för samhällslivet, tycks ha uppmärksamrats betydligt mindre i svensk demokratidebatt än flera av de andra fenomenen. Slutligen måste nämnas den traditionella svenska misstron mot jurister och domstolsmakt, som nog betyder att beredskapen på politiskt och juridiskt håll inför en delvis ny roll för domstolarna i samhället inte är den bästa. Grundlagen, hela det svenska statsskicket och en stor del av den svenska statsvetenskapliga teoribildningen bygger i själva verket på tanken att all politisk makt med nödvändighet måste utövas av folkvalda organ för att vara demokratisk.² Att det i vissa fall kan finnas behov av domstolskontroll och att all offentlig makt skall utövas under lagarna medges visserligen ibland, men detta har då i allmänhet beskrivits som ett problem från demokratisynpunkt.³ Som en följd av att detta *majoritetsparadigm* haft en sådan hegemoni i debatten har inte svenska jurister vågat höja rösten eller anmäla en avvikande mening. I stället har Sverige begåvats med en, gentemot lagstiftaren, osedvanligt lojal och följsam domarkår, vilken knappast, som i många andra länder, sett som sin huvuduppgift att värna den enskildes rättigheter gentemot statsmakten.

Denna för svensk del något särpräglade konstitutionella utgångspunkt har också fått till följd att en egentlig konstitutionell debatt tills nyligen i stort sett saknats i Sverige. Om alla är överens finns det inte mycket att diskutera. De opponerande röster som då och då hörts, som exempelvis Gustaf Petrén, har betraktats som udda och avvikande. Symptomatiskt är kanske att den enda egentliga oppositionen under 1970-talet mot den nya regeringsformens (RF) ganska totala betoning av folksuveränitet och, åtminstone inledningsvis, svaga rättighetsskydd, kom från en ohelig allians mellan Petréns så kallade medborgarrättsrörelse och vänstergrupper kring FiB-Kulturfront.

På flera håll utomlands har däremot diskussionen kring dessa frågor varit desto livligare. Detta gäller till exempel USA, vilket är naturligt mot bakgrund av Supreme Courts utomordentligt stora och långvariga inflytande på samhällsutvecklingen. Denna breda amerikanska diskussion om domstolsmakt kontra (annan) politisk makt går rent av att datera. Den får sägas ha inletts 1893, när James Bradley Thayer i en uppmärksammat artikel kritiserade det faktum att domstolarna och särskilt Supreme Court hade tillerkänt sig själv en utomordentligt vid rätt att förklara lagar grundlagsstridiga och därmed vägra tillämpa dem.⁴ Varianter av denna livliga amerikanska debatt har sedan förekommit bland annat i Tyskland och Storbritan-

nien samt inom EG-rätten, vilket visar att frågorna har aktualitet både inom rättssystem som genom sin starka domstolsmakt påminner om USA och länder, vilka snarast utmärker sig för en helt annan maktbalans och konstitutionell tradition. Att frågorna nu börjar diskuteras på bred front även i Norden är således logiskt.

I slutbetänkandet från en tidigare stor svensk utredning, Maktutredningen, som i sin uppläggning och målinriktning påminner en del om den nu verkande Demokratiutredningen, gjordes en distinktion mellan en "samhällscentrerad" respektive en "individcentrerad" demokratimodell. Den samhällscentrerade utgick från idén om ett suveränt folk och betraktade den enskilde främst som medlem i ett samhällskollektiv, medan den individcentrerade modellen utgår från en suverän individ som tar ansvar för sig själv, varför "samhällskollektivet" eller gemenskapen inte i onödan bör ingripa i den enskildes liv.⁵ Denna distinktion kan i förstone tyckas ha mycket gemensamt med den ovannämnda distinktionen mellan parlamentarism och maktindelning (eller majoritetsstyre och rättighetsskydd). Men jag skulle vilja hävda att de båda frågeställningarna, eller motsatsparen, inte alls är så identiska som många vill tro. Maktutredningens frågeställning, vilken enligt utredningen själv är av särskild betydelse då det gäller att ta ställning till "vad som skall göras till föremål för kollektiva beslut och vad som bör överlåtas till den enskilde, till grupper av medborgare eller till autonoma institutioner utan löpande inblandning från den centrala statsmakten"⁶, gäller främst frågan om statens omfång – eller, för att anknyta till en konkret politisk diskussion, vilka uppgifter som bör utföras i privat respektive offentlig regi. Frågeställningen om maktindelning gäller däremot förhållandet mellan olika offentliga organ, kanske främst mellan lagstiftande, verkställande och dömande organ. Vidare gäller den givetvis hur den offentliga makten skall avvägas gentemot den enskildes fri- och rättigheter. För att låna en fras från den italienske politiske filosofen Norberto Bobbio gäller därför den diskussion som jag här tar upp omfånget av statens makt snarare än omfånget av statens funktioner, medan Maktutredningen i sitt slutbetänkande valt att koncentrera sig på omfånget av statens funktioner.⁷

Med utgångspunkt från dessa grundläggande frågeställningar kan demokrati diskuteras från en mängd olika aspekter. Det sker förvisso i den internationella statsvetenskapliga och juridiska doktrinen på området.⁸ Dessutom kan olika länders konstitutioner jämföras med varandra från många olika utgångspunkter. Inte bara såvitt gäller maktindelning och domstolarnas ställning, utan också beträffande valsystem, statschefens ställning eller lagstiftningsproceduren.⁹ Vad

som kanske är av störst intresse i detta sammanhang, om nu diskussionen skall ta sin utgångspunkt i olika ”grundlagsmodeller”, är att diskutera hur skilda modeller för maktindelning vuxit fram och vilken funktion de, åtminstone till en början, ansetts fylla. Av naturliga skäl kan då diskussionen koncentreras på olika former av domstols- och juristmakt, eftersom det vanligtvis är denna – helt i enlighet med Montesquieus och andra maktindelningläror – som i olika länders grundlagar tillerkänts en särskild roll.

Några olika grundlagsmodeller och deras bakgrund

En vanlig uppfattning åtminstone i den äldre, traditionella konstitutionella doktrinen, både i Sverige och annorstädes, är att idén med att ge en särskild författningsdomstol – eller någon annan domstol – en särskild möjlighet att pröva lagars eller andra reglers grundlagsenlighet lämpar sig särskilt bra för federala stater, där kompetenskonflikter mellan centralmakten och delstaterna kan tänkas bli frekventa. Detta förhållande skulle kunna förklara den amerikanska domstolsmaktens framväxt, liksom det faktum att Europas och faktiskt världens första renodlade författningsdomstol såg dagens ljus 1920 i det federala Österrike. Det skulle också kunna förklara författningsdomstolens utomordentligt starka ställning i det tyska samhällslivet efter andra världskriget, liksom EG-domstolens centrala betydelse för EG-rättens och därmed den europeiska integrationens utveckling under samma period. Faktum är dock att ingen av dessa domstolar haft som huvudsaklig uppgift att syssla just med denna typ av kompetenskonflikter.¹⁰ Denna uppfattning ger heller ingen förklaring till den under 1990-talet ökande domstols- och juristmakten även i andra, mer centraliserade eller mindre stater som Frankrike och de nordiska länderna (eller inom den internationella rätten, där de enskilda staterna annars av hävd setts som ytterst suveräna aktörer).

En annan förklaring till framväxten av en viss form av domstols- eller juristmakt kan vara att ett slags juridiska expertorgan utsetts och kanske rentav kommit att regleras i grundlag, men då endast för särskilda uppgifter. Här kan det svenska Lagrådet ses som ett exempel (se RF 8:18). Liknande uppgifter har i Finland tillerkänts och ålagts både det särskilda Grundlagsutskottet (vilket dock hör till riksdagen) och det om Lagrådet påminnande Laggranskningsrådet, som dock inte varit särskilt aktivt under senare år. Den stundtals

livliga debatten om Lagrådets uppfattningar i olika frågor under senare år visar att dess ställningstaganden tillmäts stor betydelse, trots att de aldrig är bindande för riksdagen. Samtidigt framgår det tydligt vid läsningen av RF 8:18 att avsikten med denna grundlagsreglering aldrig varit att ge Lagrådet någon egentlig maktställning.

Själva arketyper för ett organ som inte avsetts ha en sådan roll vid grundlagens antagande, men sedan ändå kommit att få det, måste vara Conseil Constitutionnel i Frankrike. Av den franska grundlagstexten framgår att detta organ från början tillerkändes vissa avgränsade uppgifter vad gällde valkontroll, medling eller konfliktlösnings vid kompetenskonflikter mellan olika statsorgan och dylikt. Icke desto mindre tillerkände sig det franska författningsrådet vid 1970-talets början en kompetens att pröva nyantagna, ännu inte ikraftträdde, lagars grundlagsenlighet, varefter den nyvalde presidenten Giscard d'Estaing 1974 genomdrev en kraftig utvidgning av denna möjlighet.

Dessa exempel visar i all enkelhet att det är svårt att analysera förekomsten av normprövning och maktindelning i enskilda länder med särskilda egenskaper i ländernas samhällstruktur. Historiska utvecklingsförlopp, dramatiska omständigheter eller rena tillfälligheter tycks spela större roll.

Däremot torde det vara enklare att gruppera de skilda former av normkontroll och /eller domstolsmakt som förekommer i olika länder i vissa grupper eller typer, beroende på vilken slags kompetens och maktställning de har samt utifrån vissa rättsliga särdrag. En distinktion kan då göras mellan den europeiska, centraliserade modellen för lag- eller normprövning, där uppgiften åläggs en särskild författningsdomstol, och en mer decentraliserad modell, som i USA, där samtliga domstolar har samma möjligheter att åsidosätta grundlagsstridiga lagar, även om de högsta domstolarnas avgöranden av förklarliga skäl anses vara viktigare. Denna senare modell finns bland närbelägna länder även i Norge och utgör också, i sin något mer urvattnade eller modererade form, principen för den svenska normprövningen. En skillnad mellan de båda systemen är normalt sett att en särskild författningsdomstol är behörig att *ogiltigförklara* lagar som befins vara grundlagsstridiga, medan domstolar i USA, Norge eller Sverige i motsvarande fall nöjer sig med att vägra tillämpa lagen i fråga i det konkreta fallet. I denna senare modell är det dessutom så att frågan om lagens grundlagsenlighet kan bli föremål för prövning bara inom ramen för en konkret rättegång mellan två parter (vilken i och för sig kan handla om i stort sett vad som helst). I system med en särskild författningsdomstol finns i allmänhet sär-

skilda mekanismer för att bringa frågan om en lags grundlagsenlighet till domstolens prövning.

En annan distinktion kan göras mellan normkontroll i efterhand, av antagna regler, och så kallad preventiv normkontroll, det vill säga en prövning av lagar som ännu inte antagits eller trätt i kraft. I den juridiska doktrinen kallas de båda prövningsformerna i allmänhet för *judicial review* respektive *judicial preview*. Den förra varianten är i dagens värld väsentligt vanligare, även om den franska formen av normkontroll genom Conseil Constitutionnel i princip får ses som ett exempel på *judicial preview*.¹¹ Sverige framstår här som något av en hybrid genom den parallella existensen både av en ganska svag normprövningsrätt för domstolar (RF 11:14) och en i och för sig värdefull, men konstitutionellt föga verkningsfull preventiv kontroll genom Lagrådets granskning. Hur denna uppdelning mellan olika slags normkontroll skall göras inför framtiden torde vara ett av Sveriges mer väsentliga stundande konstitutionella vägval.

En väsentlig och intressant, men inte särskilt uppmärksammas, distinktion torde vidare kunna göras mellan konstitutionella system som helt bygger på skrivna rättsregler, oftast i grundlagsform, om maktindelning och särskilda uppgifter för författningsdomstolar och liknande organ, respektive sådana där motsvarande företeelser i hög grad bygger på oskriven lag. Den norska lagprövningsrätten, som uppstod redan på 1880-talet och faktiskt utvecklades tidigare i Norge än i något annat europeiskt land, är formellt i stort sett helt oreglerad. Detsamma gäller faktiskt, vilket kanske inte är så känt, de amerikanska domstolarnas lagprövningsrätt avseende federala lagar (om än inte deras maktställning i övrigt). EG-domstolens ensamrätt att tolka EG-rätten och dess rätt att ge förhandsbesked till nationella domstolar följer av Romfördraget, men enbart härur kan knappast utläsas ett mandat för EG-domstolen att på egen hand utveckla de grundläggande rättsprinciper som i stort sett hela den fortsatta EG-integrationen – och därmed även domstolens egen ställning – byggt på. Conseil Constitutionnel kom som nämnts i början på 1970-talet att utvecklas annorlunda än vad grundlagsfäderna föreställt sig. Den svenska normkontrollen är däremot formellt fullständigt reglerad i Regeringsformen, vilket även gäller för den mäktiga tyska författningsdomstolen och den spanska motsvarigheten. Det är alltså tydligt att det finns goda exempel både på domstolsmakt som växer fram av egen kraft, ofta med oväntade resultat, och rättssystem där de rättsliga organens ställning gentemot lagstiftaren reglerats noga i grundlagen, vare sig dessa organ avsetts ha stor makt, som i Tyskland eller Spanien, eller synnerligen begränsad

makt, som i Sverige. USA är här ett specialfall, eftersom domstolarna givits en tydlig maktställning i konstitutionen (art. III), där det framgår att de bör ha lika stor makt som de folkvalda organen presidenten och kongressen, samtidigt som själva lagprövningsrätten, det kanske främsta instrumentet för att utöva denna makt, vuxit fram genom högsta domstolens egen praxis (med början redan 1803).¹² I detta hänseende tycks för övrigt finnas ett visst samband mellan ifrågakarande konstitutions ålder och graden av reglering. Med mycket gamla konstitutioner utvecklas lätt sedvanor, inte minst såvitt gäller lagprövning, vilka inte återspeglar den skrivna textens uppfattning. Denna utveckling kan givetvis i sig ge upphov till alldeles särskilda legitimitetsproblem.¹³

Ännu en viktig distinktion som kan göras, vid sidan av de rent formella kriterier som präglat de respektive indelningarna ovan, gäller givetvis domstolsmaktens ställning och utveckling i förhållande till den politiska makten. Finns det över huvud taget någon motsättning mellan en starkare ställning för domstolarna och ett normalt mått av arbetsuppgifter för de politiska organen, det vill säga i första hand regering och riksdag? Är denna motsättning i så fall nödvändig?

Statsvetaren Olof Petersson är en av de få i den svenska debatten som valt att se denna fråga från ett annat perspektiv än det i Sverige gängse. Det senare har gått ut på att ökad makt för domstolar och rättsliga organ med nödvändighet innebär att folkvalda politiker förlorar makt i motsvarande mån. Petersson framhåller i sin bok "Rättsstaten" från 1996 att dragkampen mellan juristmakt och politiker makt inte alls behöver vara ett nollsummespel, där den ene vinner vad den andre förlorar. Tvärtom torde det i dagens Sverige sannolikt vara så, att både jurister och politiker är för svaga och därför borde renodla sina respektive roller för att tillsammans stärka den demokratiska processen. Som Petersson uttryckt det, kunde politikernas uppgift lämpligen vara att företräda medborgarna, formulera slagkraftiga visioner och ta ansvar för kollektiva beslut, medan juristerna konkret skall åskådliggöra rättsstatens innebörd och finna praktiska lösningar som tillgodoser nutida krav på makt-delning, rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Liknande tankar om skillnaden mellan samhällliga handlingsprogram och individuella rättigheter har i den amerikanska doktrinen formulerats av rättsfilosofen Ronald Dworkin.

Mot denna bakgrund är det givetvis intressant att studera hur några starka domstolar förhåller sig till den politiska makten i olika rättssystem. Vi har här sett exempel på en stark tysk författnings-

domstol, vars maktställning förutsetts i själva konstitutionen, en stark amerikansk högsta domstol vars maktställning visserligen varit avsedd, men dock tagit sig andra uttryck än grundlagstiftarna tänkt sig. Vi har vidare sett en vital norsk lagprövningsrätt som vuxit fram trots att grundlagen inte har något att säga i ämnet¹⁴ samt ett franskt författningsråd – som i och för sig inte är någon domstol i traditionell mening – som blivit inflytelserik närmast i strid med den franska grundlagens bestämmelser i ämnet. En verklig särställning i detta sammanhang innehas av EG-domstolen, som onekligen utövat ett betydande inflytande över EG-rättens utveckling och tidigt kom att bli en slags författningsdomstol inom detta rättssystem, utan att något uttryckligt stöd härför egentligen fanns i Romfördraget. I själva verket var det så att denna starka domstolsmakt stred mot vissa av grundarstaternas, särskilt Frankrikes, inhemska konstitutionella traditioner. Detta skulle kunna vara en av de tyngsta angreppspunkterna mot EG/EU för dess förmenta brist på demokrati, men har lustigt nog blivit så mer i den juridiska doktrinen¹⁵ än i den allmänna debatten. EG-domstolen torde ha ett utmärkt försvarsargument i bakfickan om kritiken mot den skulle bli alltför hård på denna punkt: Lagstiftningen inom EU lider av demokratiska skönhetsfläckar, exempelvis genom den bristande offentliga insynen i rådets normgivning. (Ehuru dessa skönhetsfläckar delvis lär komma att repareras genom det nya Amsterdamfördraget.)

EG-domstolen är dock ett av de bästa exemplen under 1900-talet på en domstol som på egen hand kunnat påverka inte bara rättsutvecklingen utan också den politiska utvecklingen inom ett visst rättssystem. Detta har dock skett utan något direkt motstånd från medlemsstaterna eller från övriga EU-organ.¹⁶ Motsatsen, det vill säga, att domstolarna haft en så underordnad roll att de varit direkt förbjudna att pröva lagars grundlagsenlighet eller vägra tillämpning av i vederbörlig ordning antagna lagar, finns åtminstone i två inte alltför exotiska rättssystem, nämligen i Finland och Storbritannien. Båda dessa stater är emellertid föremål för reformer. I Finland kommer troligen en begränsad lagprövningsrätt av svensk modell (!) att införas. I Storbritannien genomförs en serie konstitutionella reformer, bland vilka märks en total förändring av överhuset, den övre kammaren i parlamentet och en inkorporering av Europakonventionen om mänskliga rättigheter i brittisk rätt. Genom denna senare åtgärd kommer för första gången någonsin, om vi bortser från 1215 års Magna Charta, en utförlig rättighetskatalog att gälla i brittisk rätt.¹⁷

Av väl så stor relevans för svensk del är kanske utvecklingen i Danmark, eftersom den danska traditionen på området starkt påminner om den svenska. Liksom i Sverige har domstolarna under hela 1900-talet ansetts ha en viss, begränsad lagprövningsrätt, men denna har utövats ytterligt sparsamt och försiktigt. I den rättsteoretiska doktrinen har, precis som i Sverige, den så kallade rättsrealismen dominerat totalt, närmast genom Alf Ross' arbeten och starka ställning. Under de allra senaste åren har emellertid bilden kommit att ändras högst väsentligt, även om förändringen nog har större principiell än praktisk betydelse. Förändringen kan sägas ha inletts sommaren 1996, då först højesteretspresidenten Niels Pontoppidan deklarerade i en tidningsintervju (i *Weekendavisen*) att domstolarna skulle komma att spela en viktigare roll i det danska samhällslivet än tidigare och att både medborgarna och politikerna nog fick vänja sig vid detta. Kort därefter, i augusti 1996, kom så det överraskande beslutet från högsta domstolen, Højesteret. Frågan om Maastrichtfördragets grundlagsenlighet kunde visst prövas i domstol¹⁸, trots att Østre Landsret, Köpenhamns "hovrätt", strax innan, i enlighet med ett liknande avgörande från 1972¹⁹, funnit att så inte var fallet. Målet återförvisades därför till landsrätten, varifrån det som väntat vandra vidare till Højesteret, som i en viktig dom i april 1998 fann att fördraget inte var grundlagsstridigt. Samtidigt anfördes utifrån ett danskt konstitutionellt perspektiv, påminnande om den tyska författningsdomstolens dom i samma ämne från 1993, en mängd reservationer mot fortsatt EU-integration.²⁰ Denna dom har inte blivit lika uppmärksam i den internationella EG-rättsliga doktrinen som den tyska domen från 1993, vilket kan bero på att Danmark är ett mindre land än Tyskland och att färre forskare läser danska än tyska. Det danska avgörandet är dock minst lika principiellt långtgående i sitt framhävande av den nationella grundlagens betydelse. Dessutom kan dess stora inrikespolitiska betydelse understrykas; domen meddelades den 6 april 1998, knappt två månader före den danska folkomröstningen om det nya Amsterdamfördraget, vilken hade blivit ganska meningslös om den högsta domstolen funnit att det gamla Maastrichtfördraget var grundlagsstridigt.

Denna viktiga dom var emellertid ingen isolerad företeelse, även om den kanske är det hittills tydligaste exemplet i Norden på att en verkligt central politisk fråga avgörs av domstol. Så sent som den 19 februari i år, 1999, slog Højesteret till igen och fann att en lag om danska friskolors ställning stred mot grundlagens krav på maktindelning mellan dömande, verkställande och lagstiftande organ (§ 3 i Grundloven från 1953).²¹ Orsaken var att de omstridda så kallade

Tvind-skolorna – vilka bland annat gjort sig kända för en alternativ pedagogik och en vänsterdogmatisk ideologisk profilering – enligt en uttrycklig bestämmelse i en ny friskolelag från 1996 skulle vara avskurna från möjligheten att söka statligt stöd till sin verksamhet. Därmed framtogs de också möjligheten att begära domstolsprövning av anslagsbeslut. Det grundlagsstridiga var dock inte själva avsaknaden av domstolsprövning som sådan (jämför den långvariga svenska diskussionen om rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut), utan det faktum att lagstiftaren genom att besluta att denna möjlighet inte fanns i just detta fall kränkt grundlagens generella maktodelningsprincip i § 3. Detta var den första domen någonsin i Danmark där en dansk lag slutligen befanns vara grundlagsstridig, varför även denna doms principiella och historiska betydelse bör understrykas.

Åter till svensk rätt – några reflektioner

Av alla de ovan behandlade rättssystemen torde det danska vara det som påminner mest om Sverige. De ovan behandlade utvecklingstendenserna i dansk statsrätt bör därför följas med stort intresse i svensk konstitutionell debatt framöver. Det kan emellertid med fördel påpekas att motsvarigheter till vissa av dessa tendenser faktiskt redan kunnat iaktas i svensk rätt. Således hände det 1996 för första gången någonsin, i de så kallade uniformsförbudsmålen i Göteborg, att en dom där en lag förklarades vara grundlagsstridig vann laga kraft.²² Det nu pågående Barsebäckmålet i Regeringsrätten är, oberoende av den i skrivande stund okända utgången, ett exempel på att en verkligt viktig politisk fråga avgörs av domstol i stället för av de politiska organen. Regeringsrätten har också i flera mål givit EG-rättsliga regler och principer företräde framför svenska bestämmelser.²³

Ändå känns den svenska diskussionen om judikalisering och maktodelning något yrvaken. Det är hög tid att den kommer i gång på allvar. När jag nu i artiklar för Demokratiutredningen kommer med påståenden om att utvecklingen redan nått ganska långt är det delvis i uppsåtet att försöka få till stånd en livligare debatt om dessa frågor. Inte bara forskare inom juridik och statsvetenskap, också verksamma jurister och politiker borde vakna och börja reflektera över dessa frågor växande principiella och praktiska betydelse, inte minst i ett EU-perspektiv. Millennieskiftet kan komma att innebära nyheter på fler områden än de allmänt förmodade!

En av de få verksamma och framträdande svenska domstolsjurister som debatterat dessa frågor, hovrättspresidenten Johan Hirschfelt, har i några förtjänstfulla artiklar dels framhållit att det faktiskt går att skönja en slags maktindelningstradition i äldre svensk historia (således före 1809 års Regeringsform), dels motiverat varför uttrycket judikalisering enligt hans mening är mindre lämpligt för den svenska debatten.²⁴ Det främsta skälet härtill är dock ytterligt pragmatiskt och konventionellt, nämligen att politiker och jurister i förstone lär ha svårt att ta till sig det. I stället vore därför enligt Hirschfelt termen "ökad rättsstatlighet" att föredra. Jag har i och för sig inget emot denna term, men tror nog att den eventuella motviljan mot termerna judikalisering och maktdelning successivt kan komma att avta. Dessa termer är dessutom vanligare i den internationella debatten om just dessa frågor, även om också rättsstatsbegreppet är och fortsätter att vara av stor betydelse.²⁵ Problemet med rättsstatsbegreppet i detta sammanhang är också att det är svårt att veta vad det skall ställas i motsättning till; den gamla distinktionen mellan rättsstat och välfärdsstat känns lite mossig och 70-talsaktig. Vem är egentligen emot rättsstaten? Distinktionen mellan parlamentarism och maktdelning, eller mellan majoritetsstyre och minoritetsskydd, upplever i alla fall jag som mer aktuell.

En klar poäng i Hirschfelts resonemang är att en del av motviljan mot domstolsmakt i vårt land troligen beror på att delar av de funktioner som en sådan maktutövning kan och bör fylla i en fungerande demokrati (till exempel kontroll av maktmissbruk) i stället utförts av en fri och självständig förvaltning. Offentlighetsprincipen, JO-ämbetet och förbudet mot ministerstyre kan i all enkelhet ha fungerat lika effektivt och lett till samma resultat som en regelrätt maktindelning. Utvecklingen under de senaste åren har dock visat att inte heller dessa mekanismer är tillräckliga. Här finns en parallell till Storbritannien, där det ensidiga förlitandet på mycket gamla rätts-traditioner inte längre tycks vara tillräckligt för att upprätthålla rättssäkerheten, varför en mängd konstitutionella reformer nu genomförs av den nya Labourregeringen. I Sverige har vissa av de gamla specialiteterna, till exempel JO-ämbetet, av allt att döma tappat en del av sin betydelse. Samtidigt har EG-rättens hastiga uppdykande i den svenska rätten ökat domstolarnas betydelse; dessa får antas ha större kompetens än andra organ att avgöra EG-rättsliga frågor och har dessutom ensamrätt på att begära förhandsbesked från EG-domstolen.²⁶

Vad händer då i svensk rätt framöver? Min förmodan är att frågan om normkontrollens framtida utformning, även om den möj-

ligen är politiskt kontroversiell, rimligen måste bli föremål för diskussion när nya grundlagsutredningar övervägs. Det faktum att EG-domstolen nu förklarar att en svensk lag som godtagits av Lagrådet strider mot EG-rätten²⁷ visar att Lagrådets ställning nu försvagats något och bör övervägas på nytt. Samtidigt finns uttalanden i svensk politisk debatt under de senaste decennierna som antyder att en starkare ställning för Lagrådet, exempelvis genom införande av en vetorätt för detsamma, skulle vara lättare att fördrå i politiska kretsar än en starkare ställning för domstolarna.²⁸ Allmänt sett kan dock sägas att den senare effekten vore lättare att uppnå, eftersom den enda och enkla erforderliga åtgärden vore att avskaffa det kritiserade så kallade uppenbarhetskravet i RF 11:14, enligt vilket lagar och av regeringen beslutade förordningar bara kan åsidosättas om deras bristande förenlighet med grundlag (eller lag i det senare fallet) är ”uppenbar”. Effekterna av en stärkt ställning för Lagrådet är något svårare att bedöma, eftersom frågan då blir vilken ställning domstolarna skall ha.²⁹

Under alla omständigheter är frågorna om maktindelning och de rättsliga organens ställning bland de allra viktigaste då det gäller att ta ställning till den framtida svenska ”grundlagsmodellen”. Det är min förhoppning att detta snart också skall inses och erkännas av de politiska partierna, då diskussionerna om tillsättandet av nya grundlagsutredningar drar i gång på allvar – vilket kanske inte behöver dröja så länge.

Noter

¹ Maktindelning och politikens judikalisering, i Löser juridiken demokratis problem? SOU 1999:58.

² Angående hur denna syn kom att påverka utformningen av den nuvarande Regeringsformen och särskilt förhållandet mellan lagstiftare och domstolar kan hänvisas till Karl-Göran Algotssons Medborgarrätten och regeringsformen från 1987, liksom Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd – svensk rätt i ett komparativt perspektiv, 1996, särskilt s. 697 ff.

³ Som ett aktuellt exempel på denna numera inte längre så vanliga hållning kan hänvisas till Barry Holmströms nya bok Domstolar och demokrati från 1998.

⁴ The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law, Harvard Law Review 1893 s. 129–56.

⁵ Se SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige.

⁶ SOU 1990:44 s. 408 f.

- ⁷ Jfr Bobbio, *Liberalism and Democracy*, London/New York 1990 s. 11 ff.
- ⁸ Se bl.a Nergelius, a.a. kap. 3 för en översikt.
- ⁹ Se exempelvis, för en lättillgänglig översikt, kap. 9 i min lärobok *Komparativ statsrätt*, 3:e uppl., Lund 1997.
- ¹⁰ ”Fadern” till den österrikiska författningsdomstolen, den store positivistiske rättsfilosofen Hans Kelsen, förklarade rentav att huvuduppgiften för en domstol av detta slag måste vara att pröva lagars grundlagsenlighet. Utifrån hans normhierarkiska synsätt var detta en logisk synpunkt. Den artikel där Kelsen kanske mest utförligt redogjorde härför skrevs märkligt nog på franska och heter *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, *Annuaire de l’Institut International de Droit Public* 1929 s. 52–143. För en måhända något mer lättillgänglig redogörelse för hur den österrikiska författningsdomstolen fungerade i praktiken kan hänvisas till artikeln *Judicial Review of Legislation*, i *The Journal of Politics* 1942 s. 183–200.
- ¹¹ Se närmare härom Nergelius, a.a. s. 33 ff.
- ¹² Genom det berömda rättsfallet *Marbury v. Madison*, 5 U.S. Reports. 137 (1803). Denna för framtiden avgörande dom, med närmast världshistoriska konsekvenser, byggde således på en grundlagstolkning som var minst av allt självklar. Se närmare härom Nergelius, a.a. s. 399 ff.
- ¹³ Denna frågeställning behandlas ingående, med exempel från många olika rättssystem, i den av Eivind Smith utgivna antologin *Constitutional Justice under Old Constitutions* från 1995.
- ¹⁴ För en studie över hur denna vuxit fram kan hänvisas till Eivind Smiths *Høyesterett og folkestyret* från 1993.
- ¹⁵ Se t.ex. Hjalte Rasmussens *On Law and Policy in the European Court of Justice* från 1986 och Ola Wiklunds *EG-domstolens tolkningsutrymme* från 1997.
- ¹⁶ Varför så är fallet finns det olika teorier om i EG-doktrinen; se närmare härom min bok *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans* från 1998, särskilt s. 184 ff.
- ¹⁷ 1689 års *Bill of Rights* hade, namnet till trots, inte denna karaktär; jfr Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd* s. 64 f.
- ¹⁸ I U (geskrift for Retsvaesen) 1996.1300.
- ¹⁹ U 1972.903.
- ²⁰ U 1998.800.
- ²¹ Domen är ännu opublicerad, men meddelades i mål nr 295/1998.
- ²² Dom 9 april 1996, Hovrätten för Västra Sverige, avd. 6, dom nr DB 48, i mål nr B 13/96.
- ²³ Se bl.a. målen *Upplands Buss*, RÅ (Regeringsrättens Årsbok) 1996 ref. 50 och *Lassagård*, RÅ 1997 ref. 65.
- ²⁴ De båda artiklarna är betitlade *Grundlagens normer och den gode medborgarens värderingar* – BRÅ (Brottsförebyggande Rådet) PM 1998:1 s. 27–42 samt *En diskussionspromemoria om ”judikalisering”* – några utgångspunkter

för en närmare belysning av frågan, PM till Förvaltningspolitiska kommissionen, från 1996.

²⁵ För aktuella analyser av hur detta begrepp förhåller sig till andra här berörda termer kan hänvisas, förutom till Peterssons bok Rättsstaten, till Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd s. 114 f. och Aleksander Peczenik, Vad är rätt – Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, Stockholm 1995 s. 50 ff.

²⁶ Jfr målet C-134/97, Victoria Film A/S, avgjort av EG-domstolen i november 1998, där den svenska Skatterättsnämnden inte ansågs behörig att ställa en sådan fråga till domstolen eftersom nämnden inte kunde jämföras med en domstol.

²⁷ Detta hände för första gången i målet C-118/96, Jessica Safir, dom 28 april 1998, Domssamlingen I 1998 s. 1897.

²⁸ Centerpartiet motionerade exempelvis 1987 om införande av en vetorätt för Lagrådet i grundlagsfrågor; se motion 1986/87:K 232 av Bertil Fiskesjö m.fl.

²⁹ Jag har tidigare diskuterat denna fråga om förhållandet mellan Lagrådet och domstolarnas efterföljande normprövning, med utgångspunkt från några aktuella frågor, bl.a. i artikeln Fler frågetecken kring Lagrådets roll, i Svensk Juristtidning 1998 s. 257–71.

Demokrati och juridisk kontroll

Barry Holmström

Tre fall som utgångspunkt

Våren 1962 utlyste president de Gaulle en folkomröstning om sin Algerietpolitik. Han fick ett överväldigande stöd och bemyndigades att använda alla nödvändiga medel ”genom lagstiftning eller med förordningsmakten” för att avsluta kolonialepoken. En fransk terrororganisation med militära förgreningar försökte stoppa processen genom attentat, bland annat mot presidenten själv. Denne svarade med att inrätta en militärdomstol som skulle rannsaka och döma gripna terrorister. I en första process dömdes flera gripna militärer till döden. Men dessa överklagade till Frankrikes högsta förvaltningsdomstol, Conseil d’Etat, som inte bara ogiltigförklarade domen utan hela domstolen. Presidenten förklarades inte ha rätt att upprätta en domstol, vilkens domar inte kunde överklagas. Det stred mot franska rättsprinciper. Dessa kunde inte ignoreras trots att presidenten hade fått folkets mandat att använda alla nödvändiga medel för att genomföra sin politik.

En student i Hamburg stämde 1970 universitetet inför förvaltningsdomstolen sedan han förgäves försökt bli antagen till medicinutbildningen. Hans argument var att bristen på läkare var skriande, men att universitetet ändå antagit färre studenter än tidigare. Förvaltningsdomstolen ansåg att det förelåg ett brott mot grundlagens föreskrift att envar hade rätt att fritt välja yrke och hänvisade saken till författningsdomstolen. Efter vidlyftiga utläggningar om rätten att fritt välja yrke, möjligheten till utbildning för detta yrke, statens resurser och fördelningen av dessa, samt innebörden i grundlagens ord att Tyskland var en ”socialstat” kom författningsdomstolen fram till att studenten hade rätt. Ratade studenter såg nu nya möjligheter öppnas och stämde universitetet för brott mot de grundläggande fri- och rättigheterna i författningen. Många fick rätt.

Universiteten ansågs inte ha kunnat visa att deras resurser var fullt utnyttjade och att antagningsbegränsningen därför var rätt satt, eller att vägningen av olika meriter var välgrundade. Författningsdomstolen kom att inveckla sig i allt mer långtgående preciseringar och anvisningar, grundade på bedömningar och avvägningar som vanligen förbehålls politiska instanser.

Två fastighetsägare i Stockholm, vilkas fastigheter belagts med byggnadsförbud och tillhörande expropriationstillstånd, stämde 1975 svenska staten inför Europadomstolen. Efter år av processande fick de klagande rätt. Sverige hade brutit mot äganderättsparagrafen i Europakonventionens tilläggsprotokoll genom att låta expropriationstillstånd och byggnadsförbud ligga över fastigheterna i årtal i väntan på att staden skulle bestämma sig för hur citysaneringen skulle genomföras. Den avvägning som myndigheterna gjort mellan den enskildes berättigade intressen och det allmännas ansågs ha drabbat fastighetsägarna alltför hårt och därmed hade deras äganderätt kränkts.

I dessa fall från tre olika länder i Europa har domstolar av olika slag ingripit och tillrättaviserat politiska eller administrativa instanser. Myndigheter och politiker förklaras ha överträtt sina befogenheter, gjort felaktiga bedömningar eller intresseavvägningar. En domstolskontroll över den offentliga verksamheten av det här slaget är numera etablerad i flertalet länder. Vad den verkställande makten gör är det i stor och ökande utsträckning möjligt att ifrågasätta i dömande instanser.

Förvaltningskontrollen har utvecklats ur förvaltningen själv

Domstolskontroll över den offentliga verksamheten är en tämligen ung företeelse jämfört med domstolarnas rättskipning i brotts- och civilsaker. Förvaltningsdomstolar, författningsdomstolar och övernationella domstolar, som står helt fria från den verkställande makt de skall granska, är i stort sett ett barn av detta århundrade. I många länder, inklusive Sverige, har man länge funnit det lämpligare att låta myndigheterna själva, eller de politiska instanser de lyder under, ta hand om klagomål mot myndighetsbeslut. Domstolarna har generellt sett, och inte minst de som handlagt klagomål mot myndigheter av olika slag, i själva verket varit starkt knutna till den verkställande makten. Conseil d'Etat, Frankrikes högsta förvaltningsdomstol, var exempelvis länge den högsta statsledningens redskap för att

kontrollera sina tjänstemän, inte ett medborgarnas instrument i samma syfte. Delar av the High Court, Englands prestigedomstol, har utvecklats från en rådgivande instans åt konungen, när denne avgjorde besvär från medborgarna mot bland annat behandlingen i domstolarna, till en självständig rättsinstans. Det är ingen tillfällighet att de engelska och franska orden för domstol är desamma som för hov (Court, Cour).

Även i Sverige utvecklades den dömande makten ur kungens råd. Kungen hade länge två röster i Högsta domstolen. Men förvaltningsärenden gick ändå vid sidan om det reguljära rättssystemet. I stället var kungen, senare regeringen, i dessa frågor sista instans i ett besvärsförfarande som vi ännu är väl förtrogna med. Man ifrågasatte förvaltningsbeslut genom att klaga till beslutsfattarens överordnade instans. Först 1909 bildades Regeringsrätten, vår högsta förvaltningsdomstol, och förvaltningsmål började successivt föras över från regeringen till denna. Men motiveringen för reformen var knappast att man borde se till att förvaltningen inte så att säga ”dömde i egen sak”. Snarare ville man befria regeringen från enskilda fall så att den skulle kunna ägna sig åt sina genuint politiska uppgifter, allmänna policyfrågor och ny lagstiftning. Länsrätterna, förvaltningsdomstolarnas första instans, fick vi så sent som på 1970-talet. Inte heller dessa var från början helt oberoende av länsförvaltningen.¹

Skälen för och emot en juridisk kontroll av förvaltningen

Det ökade inslaget av domstolskontroll är från en synpunkt inte särskilt anmärkningsvärd. Med statsverksamhetens expansion till de flesta av samhällslivets områden har gemene man kommit i kontakt med offentliga instanser i en tidigare oanad utsträckning. Behovet och beroendet av offentlig service är för de flesta i ett utvecklat samhälle mycket stort, ja, i många fall helt avgörande för ett anständigt liv. Det är då inte särskilt uppseendeväckande att möjligheter att överklaga myndigheters beslut skapats. Valet av just domstolar som prövningsinstanser är därför inte självklar, och skälen till varför denna institutionella form har tagit överhanden skiljer sig sannolikt åt från land till land. Men strävan efter likformighet i tillämpningen, likabehandling av medborgarna, borde ha vägt tungt till förmån för instanser som har opartiskhet som grundval för sin verksamhet och som inte själva är inblandade i den verksamhet som klagomålen rör.

Även den starkt ökade användningen av ramlagstiftning och målstyrning av förvaltningen har haft betydelse.² Det större svängrum för diskretionärt handlande, som naturligen följer med de nya sätten att ange vad myndigheterna skall göra, har ansetts kräva kontroll av hur den ökade handlingsfriheten används. Människor bör inte behandlas olika, även om myndigheterna givits befogenhet att själva bedöma vad som är rätt beslut i enskilda fall utifrån vida ramar eller generellt definierade mål.

Man kan kanske fråga sig varför likabehandling skulle garanteras i högre grad av domstolar än av förvaltningsmyndigheter; i princip måste ju domstolen göra samma bedömning som myndigheten. Möjligen är detta ändå fallet; domare med en starkt utvecklad yrkeskodex kan tänkas ge likabehandling mycket hög prioritet i sin verksamhet.

Att klagomål mot myndighetsbeslut i så stor utsträckning hantearats och ännu hanteras inom förvaltningens ram, med regeringen som sista instans, är inte bara en historisk kvarleva. Det finns även skäl som talar för den ordningen. Ett är att det behövs sakkunskap i de frågor som avgörs. Det är inte en slump att förvaltningen är specialiserad i sektorer och på enheter. På detta sätt kan specialistkompetens koncentreras, utnyttjas och upparbetas hos de tjänstemän som handhar uppgifterna.

Viktigare är dock argument av annat slag, argument som har med förhållandet mellan juridik och politik att skaffa. De beslut förvaltningen har att fatta gäller i åtskilliga fall bedömningar eller avvägningar utifrån en allmän målsättning eller mycket generell norm. Det kan vara svårt att veta hur man skall reglera ett område för att nå önskad effekt. Besluten kan också vara av det slaget att vad som anses lämpligt i hög grad beror på hur man värderar de olika sakförhållanden som skall vägas samman. Sådana beslut är, med ett uttryck som inte gillas av vare sig domare eller tjänstemän, i hög grad politiska till sin natur. Det svängrum för beslutsfattarens eget omdöme, som just förklarats vara en anledning till att man efterfrågar domstolsprövning, kan utifrån denna synpunkt sägas tala emot densamma. Man tar då mera fasta på det faktiska beslutets karaktär av kreativt handlande givet omständigheterna, än på kravet att det skall kunna försvaras som ett beslut i en kedja av likformigt avgjorda ärenden.

När man i Sverige har delat upp överklagandena mellan förvaltningen/regeringen och förvaltningsdomstolarna har detta inslag av bedömning varit ett kriterium. Rättssäkerhetsaspekten, att lika skall behandlas lika, har vägts mot lämplighetsaspekten, om ”rätt beslut”

fattas på basis av en sammanvägning av en rad specifika omständigheter i det enskilda ärendet med stöd av en allmän målsättning eller syftesangivelse. Citationstecknet kring ”rätt beslut” anger att man med något andra rangordningar av ens preferenser kan komma till ett annat ”rätt beslut”, men att båda besluten ligger inom ramen för det lagliga. Fall där rättssäkerhetsaspekten har ansetts vara den primära har man då överlåtit till domstolarna, medan regeringen har behållit de frågor, där sammanvägningar av olika intressen ansetts överväga. Det säger sig självt, att det inte går att dra någon klar och entydig gränslinje mellan vilka frågor som skall föras till den ena eller andra kategorien.

Av liknande skäl har man ibland stannat för regeringen som sista instans i avvaktan på att ett nytt och svårreglerat område skall stabiliseras via praxis. Den politiska viljeinriktningen tillåts då komma till uttryck i de enskilda fallen. När de enskilda besluten efter en tid formar ett mönster som ger skarpare konturer åt den politiska inriktningen kan kontrollen överföras till domstolarna.

Domstolskontroll av regeringens beslut

Problematiken illustreras tydligt i frågan om regeringens beslut skall vara överklagbara i domstol. I regeringen sammanstrålar den politiska och den administrativa uppgiften på ett sätt som ställer problemet på sin spets. Skall en domstol kunna ogiltigförklara ett beslut som landets regering fattat?

Man har i många länder försökt skilja mellan ”politiska” och ”administrativa” regeringsbeslut. De förra har man velat undanta från juridisk prövning (*actes de gouvernement*, *gerichtsfreie Hoheitsakte*), men inte de senare. Om vi undantar utrikespolitiken betraktas den distinktionen numera som i stort sett överspelad. Utvecklingen har gått därhän att det mesta som regeringar beslutar om är prövbart. I stället har frågan förskjutits till att gälla den tidigare nämnda: prövning, ja, men med avseende på vad?

Enligt den svenska förvaltningstraditionen har både myndigheter och förvaltningsdomstolar prövat överklaganden i hela deras vidd. I andra länder har man försökt upprätthålla en distinktion mellan prövning av lagligheten och av lämpligheten. När Sverige efter flera fällande domar i Europadomstolen tvangs att tillåta överprövning av (vissa) regeringsbeslut valde man att anknyta till den traditionen. Regeringsrätten tänks enbart pröva rättsenligheten i regeringsbe-

sluten, inte göra samma totalbedömning av fakta och värden i målet som regeringen.³

Kontroll av lagstiftarna

Jag har hittills inte nämnt ordet demokrati. Men när domstolskontroll över regeringens handlande blir aktuell närmar vi oss frågan, i vad mån domstolar skall kunna ändra på beslut fattade av i god demokratisk ordning utsedda folkliga företrädare. Betraktas regeringen som ett administrativt organ blir frågan föga laddad. Men i dagens demokratier är regeringen naturligtvis först och främst politikens primus motor som regerar med en folkvald majoritets förtroende eller tolerans. Men i de tre rättsfall vi inledde med har den folkligt förankrade exekutivmaktens beslut ändå upphävts eller ignoreras av en domstol. I det första fallet har det till och med skett, trots att president de Gaulle hade fått det mest legitima stöd för sin politik man kan få i en demokrati.

Den teori rättskontrollen vilar på är rättsstatens. Även de folkliga företrädarna är enligt denna bundna av de lagar som de själva stiftar. I det franska fallet gäller det alltså även om folket, demokratins grundenheter, givit klartecken för politiken i fråga. All maktutövning skall vila på gällande rätt.⁴ Rättsstatens princip tänks i detta fall reglera det demokratiska systemet – styrelseskicket konstitueras ju i själva verket av skrivna eller oskrivna rättsregler. Den naturliga följden anses då vara att rättsinstanser också ser till att systemet fungerar i enlighet med beslutade lagar.

Denna slutsats är dock inte självklar. I just det här avseendet råder i själva verket stor oenighet om vad som bör gälla i en demokrati. I författningspolitiken ställs problemet på sin spets i fråga om den s.k. lagprövningsrättens existens och utformning. Enligt folksoveränitetsprincipen, demokratins grundbult, är det folket i val som utser dem som på folkets vägnar skall stifta de lagar som binder oss alla. Gillar vi inte deras beslut kan vi genom den offentliga debatten, via organisationer och i sista hand med vår röst i nästa val försöka få en ändring till stånd. Det är medborgarna som utövar kontrollen över sina representanter. Mot rättsstatens domstolskontroll ställs den politiska kontrollen. Frågan är om de kan förenas.

I dagens demokratier är det domstolskontrollen som är på stark frammarsch. Vid demokratins genombrott i Europa efter det första världskriget var det bara en stat, Österrike, som anknöt till det amerikanska maktbalanssystemet med en stark domstol, som gavs befo-

genhet att stoppa de folkvaldas politik. De demokrater i de europeiska staterna som äntligen lyckats vända det auktoritära systemet över ända, var av naturliga skäl inte intresserade av att inrätta en ny instans som kunde verka som de folkvaldas förmyndare.

Efter det andra världskriget blev resultatet delvis ett annat. Demokratien hade visat sig kunna bli helt handlingsförlamad, vilket bäddat för diktaturens snabba återkomst. Och Hitlerväldet hade, på ett sätt som saknade motstycke i modern tid, lyckats förneka de grundläggande humana värden som ju även ligger till grund för det demokratiska systemet. De forna diktaturerna Italien och Västtyskland inrättade båda författningsdomstolar, som skulle främja eller garantera medborgarnas fri- och rättigheter, men även se till att det demokratiska systemet självt inte så lätt kunde bringas på fall. På en övernationell nivå inrättades Europadomstolen i Strasbourg i liknande syfte. Med diktaturens fall i Syd- och Östeuropa har denna trend förstärkts. I dagens Europa har flertalet stater antingen författningsdomstolar med rätt att kontrollera lagars och offentliga besluts förenlighet med konstitutionen eller reguljära domstolar med likartade befogenheter.

Minst kraftfull är domstolarnas befogenheter gentemot lagstiftarna i de gamla demokratierna Storbritannien, Nederländerna och de nordiska staterna. Även dessa länder har via det europeiska engagemanget fått acceptera en växande grad av lagprövning. Sverige har ju också skrivit in lagprövningsrätten i författningen, låt vara att den försetts med ett villkor som garanterar att prövning av lagars författningenlighet knappast kommer att bli ymnigt förekommande.⁵ Domstolarna har också i ökande grad konfronterats med den politiska sfären genom förvaltningsrättens starka expansion. Men någon större aktivitet för att kontrollera lagstiftarnas förehavanden bedrivs inte. I Norden är det den norska Høyesterett som gått längst i sitt lagprövande. Dess aktivitet begränsas dock av att grundloven inte innehåller någon systematiskt utvecklad rättighetskatalog.⁶

Domstolskontrollens utformning och domarnas självförståelse

Hur ingripande domstolskontrollen över lagstiftningen är i den normala politiska processen beror på en rad faktorer. Helt avgörande är naturligtvis hur de så kallade referensnormerna är utformade. Prövning av lagar sker mot något ”högre”, vanligen grundlagen. Om denna innehåller en rättighetskatalog är dess innehåll och utform-

ning ytterst central. Rättigheter kan i något fall preciseras så att något svängrum för tolkningar knappast ges – ”Dödsstraff är förbjudet” – men det vanliga är att det man vill skydda av naturliga skäl ges en mycket allmän och oprecis utformning. Utrymmet för domstolen att forma innehållet blir i sådana lägen väl tilltaget.

Några exempel från den tyska grundlagen kan illustrera problemet. Två av dess paragrafer har en särställning genom att det uttryckligen stadgas att de inte får ändras över huvud taget. Båda dessa ”evighetsparagrafer” är ytterst allmänt avfattade. ”Människovärdet är okränkbart”, sägs i den ena, som förpliktar statsmakterna att hävda och skydda detta värde. I den andra paragrafen sägs att Tyskland är en ”demokratisk och social förbundsstat”. Även om vissa bestämmelser sedan görs är möjligheterna för olika, men ändå rimliga, utläggningar av vad detta skall betyda i enskilda fall väl tilltagna. Vad innebär den första paragrafen i abortfrågan eller i frågan om döds hjälp? Vad innebär demokratikravet i fråga om EU-anslutningen eller i frågan om författningsdomstolens egen aktivitet? Vilka krav ställer socialstatsrekvisitet på utformningen av socialpolitiken i vid mening? Sådana frågor blir regelmässigt domstolsfrågor i Tyskland.

När domstolen arbetar är valet av tolkningsmetod en faktor som i viss mån bestämmer hur stort spann för den egna kreativiteten som utmäts. Hur bunden av förarbeten eller lagstiftarnas intentioner skall man vara? Skall man se enbart till grundlagstexten? Skall man försöka upptäcka och täppa till ”luckor i lagen”? Eller skall sådana luckor anses avsedda av lagstiftarna eller åtminstone vara en uppgift för dem, inte domstolen, att täppa till? Hur strängt skall man anse sig bunden av egna tidigare domar, av de egna prejudikaten? Störst utrymme för egenaktivitet får man naturligtvis om man inte binder sig i något avseende, varken beträffande tolkningsmetod eller prejudikatslära. Problematiken kan spetsas till ytterligare och sägas gälla även domarnas politiska filosofi. En domare kan på politisk-teoretiska grunder förespråka en restriktiv hållning, exempelvis därför att lagstiftarna betraktas som de mest demokratiskt förankrade beslutsfattarna, eller en mera aktiv hållning enligt tesen om författningens, eller vissa rättigheters, supremati som domstolen har en förpliktelse att hävda. I den vetenskapliga debatten talar man om en motsättning mellan förespråkare för ”judicial restraint”, återhållsamhet, och ”judicial activism”.

Det bör kanske tilläggas att resultatet av att man intar den ena eller andra hållningen inte samvarierar på något enkelt sätt med den politiska höger-vänsterskalan. I svensk debatt förknippas vanligen den restriktiva hållningen, både med avseende på lagprövning som

sådan och på utrymmet för domarnas kreativitet, med socialdemokratin, medan de röster som höjs för en mera ingripande juridisk kontroll tänks ansluta sig till en borgerlig hållning. Men i exempelvis dagens USA är debattläget närmast det motsatta. På barrikaden för en aktiv domstolsfunktion står företrädesvis radikala liberaler, medan den restriktiva hållningen, som vanligen försvaras med demokratiargument, förknippas med konservatism.

En domstols organisation, kompetens och tillgänglighet kan varieras på olika sätt som ger utslag på dess möjligheter att spela en politisk roll. Likaså kan domstolen, eller domstolarna, beroende på tillsättningsförfarandet och eventuella behörighetskrav för domarna vara mer eller mindre oavhängig av regering eller riksdag. Att man i många stater har valt att ge en specialdomstol i uppgift att utöva den yttersta juridiska kontrollen över lagstiftare och myndigheter har motiverats på olika sätt. I Tyskland litade man helt enkelt inte på den ordinarie domarkåren, i Frankrike ville man i viss mån skydda domstolarna i gemen från att bli indragna i politiska kontroverser. Men valet var också dikterat av övertygelsen att författningsdomstolar tveklöst skulle komma att avgöra mål med en ”politisk accent”, som det hette i den tyska debatten.

Av det skälet känner man sig också fri att lägga politiska aspekter på valet av domare. Vilka politiska fejder som kan utspelas kring valen till Högsta domstolen i USA känner vi väl till. Presidentens förslag måste där konfirmeras av senaten och det har stundom lett till förbittrade konfrontationer.⁷ Men även i länder som Tyskland och Frankrike är författningsdomarnas politiska uppfattningar centrala urvalskriterier. Större delen av domarna i den tyska författningsdomstolen och det franska författningsrådet kan utan svårighet ges en politisk beteckning. Många har lång politisk erfarenhet som parlamentsledamöter, medlemmar i regeringar eller som innehavare av politiskt färgade uppdrag. Utnämningarna görs av politiska instanser med en stadig blick på vederbörandes politiska pålitlighet. De yrkesmässiga kvalifikationskraven är i motsvarande grad vanligen lågt satta. I Frankrike ställs inga som helst krav på juridisk kompetens eller erfarenhet, i Tyskland är kraven något högre satta, men för flertalet domare räcker det med den akademiska ämbetsmannaxamen, en tämligen vanlig slutpunkt för studenter med samhällsvetenskaplig-juridisk inriktning. Eftersom domarna sitter på långa mandat och man utgår ifrån att de kommer att fatta politiskt känsliga beslut, har man helt enkelt velat försäkra sig om att ”rätt person” placeras i domstolen.

Till skillnad från parlamentariska församlingar kan en domstol vanligen inte aktivera sig själv. Den måste sättas i rörelse utifrån.⁸ Hur tillgänglig den är kan varieras och därmed hur stora potentiella möjligheter den har att träda i verksamhet. Klagomålen kan i stora drag väntas komma från tre håll: den juridiska sfären (andra domstolar), den politiska sfären (statsorgan och politiska fraktioner) samt från allmänheten (enskilda, organisationer, företag etc.). I den franska ordningen, som begränsar möjligheterna att anhängiggöra mål till den politiska sfären, får man en höggradigt politiserad process, eftersom författningsrådets granskning regelmässigt begärs som kulmen på en nyss förlorad politisk kraftmätning. Domstolen fungerar som ett slags tredje kammare med möjlighet att stoppa lagstiftning som just antagits av nationalförsamlingen. Låter man alla kategorier komma till tals, som i Tyskland, ökar arbetsmängden dramatiskt och därmed också möjligheten att ha synpunkter på all slags lagstiftning. Avgörandena behöver inte bli mindre politiskt laddade för att de initieras från enskilda eller från andra domstolar. Både politik och lagstiftning tenderar därtill att få en provisorisk karaktär, eftersom varje lag eller föreskrift ständigt kan komma att aktualiseras inför författningsdomstolen, som då har sista ordet. Om den franska modellen aktualiserar frågan om den parlamentariska demokratins funktion, när den parlamentariska behandlingen regelmässigt överprövas i författningsdomstolen, kan man med den tyska modellen därtill fråga sig hur det går med rättssäkerhetsidealet. Lagstiftningsprocessen kommer inte till ett slut förrän författningsdomstolen sagt sitt och det är obestämt när en sådan prövning kommer till stånd, om någonsin.

Juridisk kontroll och demokrati

Den markanta ökningen av medborgarnas beroende av offentliga insatser av olika slag gör det rimligt att kräva att denna verksamhet kan granskas och förmenta felaktigheter överklagas med avseende på rättsenligheten. Risken att folk behandlas olika utan att det finns laga skäl för detta, ökar i takt med att målstyrning, ramlagstiftning och decentralisering ökar i omfattning. Med allt större svårigheter att precisera regler och föreskrifter, samtidigt som tillämpningen förs ned till många beslutsinstanser, växer rättssäkerhetsproblemen. Dessa kan då mildras med ett domstolsförfarande som borde bidra till enhetlighet och stadga i tillämpningen.

Men hur långt bör den rättsliga kontrollen sträcka sig? Var går gränsen för det prövbara, om man i stället för rättsstatskravet lägger betoningen på demokrati? Skall även en demokratiskt vald majoritet underkasta sig domstolars prövning? Skall en instans som inte är ansvarig inför medborgarna för sin verksamhet ha sista ordet om vad de folkvalda får och inte får göra? Hur skall man som demokrat ställa sig till det tyska eller det franska sättet att ge en författningsdomstol en så framträdande politisk roll, att den kan sätta majoritetens vilja ur spel? Varför skall en av både politiska representanter och folket självt oberoende instans, idealt sett sammansatt av personer som fått sin position på yrkesmässiga meriter, ges rätten att tala om för de demokratiskt valda vad de får och inte får besluta?

Det finns goda skäl att vara skeptisk mot den utveckling mot domstolskontroll över lagstiftarna som kännetecknat utvecklingen i en rad länder under de senaste decennierna.⁹ Det är i och för sig förståeligt att de som levat under diktaturer i årtionden gärna prioriterar rättsstatens principer, misstror politiska makthavare och försöker binda dem till normer som finns i fri- och rättighetskataloger av skilda slag. Men det förefaller inte utan vidare välbetänkt att låta dessa stater bli rättesnöret för hur ett demokratiskt styrelseskick generellt sett bör utformas. Ty ju mera det politiska systemet utvecklas till att ge domstolar sista ordet i politiska frågor, desto mera finns anledning att fråga sig vilken demokratisyn, om någon, som legitimerar ett sådant system.

Min ståndpunkt i demokratifrågan kan sammanfattas på detta sätt. Politisk makt förlagd till domstolar och utövad av domare, och i särskilt hög grad lagprövningsrätt, är artfrämmande för demokratiska system. Lagprövning må utgöra krönet på rättsstatens etablering – ett inte helt problemfritt påstående – och rättsstatens normer må vara en väsentlig, i vissa avseenden nödvändig, del av det demokratiska styrelseskicket. Men lagprövningsrätt är därför inte ett steg mot demokratins fulländning. Tvärtom är detta institut, principiellt sett, ett steg tillbaka. Demokrati innebär att medborgarna är den politiska maktens legitima rot. De medelbara institutioner, som ges förtroendet att på medborgarnas vägnar utforma de för alla bindande normerna, skall regelbundet tvingas redovisa sitt fögderi för medborgarna, utsättas för deras granskning och dom. Domstolars organiseringsprincip är den motsatta: avskärmning från påverkan, immunisering mot ansvarsutkrävande av såväl andra offentliga institutioner som av medborgarna själva. En domstols beslut skall inte kunna ändras av krafter utanför den dömande makten. Domare skall inte stå till svars inför medborgarna angående klokskapen i de do-

mar som fällt. Lagprövningsrätt innebär att en sådan från lagstiftarna och medborgarna avskärmad och skyddad institution överordnas de direkt folkvalda, vilkas uppgift det är att lagstifta för samfälligheten som helhet och som tvingas ta konsekvenserna av sitt handlande inför medborgarna.

Domstolskontroll av folkvalda lagstiftare är alltså principiellt sett en inskränkning av den demokratiska styrelseformen. Den kan, som antytts, göras mer eller mindre inskränkande beroende på hur den konstrueras. Men från demokratisynpunkt är det en inskränkning och som sådan lägger den bevisbördan på den demokrat som anser att det är ett önskvärt inslag i ett demokratiskt styrelseskick.

Jag kan se två rimliga sätt att ändå försvara domstolskontrollen även över de folkvalda. Den ena linjen är närmast utomdemokratisk. Den säger att det finns andra, mera fundamentala värden än dem det demokratiska systemet primärt vilar på. Lagprövning är metoden att garantera eller främja dessa värden och det motiverar en inskränkning i demokratin som beslutsform. Den andra linjen tar fasta på demokratin själv. Den går ut på att den demokratiska styrelseformen måste begränsas för att fungera tillfredsställande eller till och med för att kunna bevaras. Ambitionen att hävda det principiellt riktiga motverkar det praktiskt möjliga eller rimliga och äventyrar till slut demokratin själv. Den fullödiga demokratin är instabil, en ordning utan skyddsnet, men den kan tryggas genom att göras något mindre fullödig. Det bästa får enligt detta resonemang inte bli det godas fiende. Eller annorlunda uttryckt: det ”näst bästa” är i praktiken ”det bästa”.

Utgångspunkterna i dessa argumentationskedjor är båda rimliga. Demokrati är varken det enda eller det högsta goda, inte heller det rätta som övertrumfar allt annat. De utomdemokratiska värden som omedelbart kommer i blickfånget och som kan övertrumfa demokratin är sådana som förknippas med människovärde och humanitet. Fysisk och psykisk förnedring av individer, ingrepp i människors integritetssfär, fängslande utan rannsakan och dom, tortyr och dödsstraff är handlingar i denna kategori. Lagprövning mot rättigheter i grundlagen kan vara ett sätt att försvåra försyndelser av det slaget.

I viss utsträckning vilar naturligtvis demokratin jämlikhetsprincip på samma individualistiska och personorienterade grund. Men ingalunda helt. Medborgarnas autonomi som deltagare i den demokratiska processen hindrar inte att den uppkommande majoriteten har möjlighet att misshandla personer i ovanstående avseenden. Bidrar domstolskontroll till att skydda dessa värden kan den vara

värd att överväga, fastän det med nödvändighet innebär en inskränkning i demokratin.

Det är också möjligt att ett styrelseskick, som utformas helt i enlighet med den demokratiska idealmodellen, inte kommer att fungera särskilt väl eller bli varaktigt. Det kan bli trögt eller instabilt; spärren mot småpartier är exempelvis ett sätt att skapa ett handlingsdugligare parlament till priset av dess representativitet, domstolsmakt kan vara ett liknande instrument. Demokratins procedur kan också behöva skyddas mot dem som i demokratisk ordning för tillfället har makten. Det kan vara angeläget med en ordning som förhindrar eller försvårar för den aktuella majoriteten att behålla makten genom manipulation av valordningen. Lagprövning kan tänkas bidra till att effektivisera proceduren eller försvåra majoritetsmissbruk med avseende på möjligheterna till maktväxling.

Frågan är emellertid om ett instämmande i utgångspunkterna för dessa båda argumentationslinjer behöver leda till ett instämmande i slutsatsen, att domstolskontroll och lagprövning är lösningen. I båda fallen är svaren konsekvensialistiskt grundade, beroende på om domstolarna kan fylla funktionen som de goda värdenas respektive den demokratiska processens försvarare. Och bedömningen av de eventuella goda effekterna i dessa avseenden måste också vägas mot eventuella negativa effekter. Här avser jag inte det principiellt betänkliga, att domstolskontrollen med nödvändighet är inskränkande på demokratin, utan vad som händer med juridiken och politiken i andra, mera praktiska avseenden.

Någon systematisk empirisk studie av domstolskontrollens effekter i de här intressanta avseendena finns inte. Svårigheten att belägga vilka faktorer som kan tänkas påverka respekt för människovärde, humanitet och demokrati, i sig svårgräpbara storheter, är också så stor att man inte heller enkelt kan uttala sig om saken utifrån den jämförelse jag själv gjort mellan Tyskland, Frankrike och England. Såvida lagprövningsrätten är utslagsgivande borde, om allt annat kunde hållas konstant, både demokrati och humanitet vara mest tryggade i Tyskland (eller USA) och minst säkra i England (eller Sverige). Några övertygande belägg för en sådan slutsats har jag inte funnit.

En anledning till detta är helt enkelt att det inte finns några enkla svar på frågor av det här slaget. Det normala är i stället värdekollisioner med åtföljande krav på avvägningar. Människors integritet har t. ex. fått vika när den tyska domstolen ansett det demokratiska styrelseskicket vara hotat. Hur mycket av mediautbudet får kontrolleras av en person eller koncern innan opinionsfriheten är hotad?

Och hur långt får staten gå i reglering av denna kontroll över medierna innan äganderätten är kränkt? I fall där det inte är fråga om värdekollisioner är konflikten oftast ett utslag av normernas mycket allmänna utformning. Vad innebär livets okränkbarhet i abortfrågan? I frågan om dödshjälp? Det diskretionära utrymmet är då så stort att många "rätta svar" kan tänkas. Men det är just omöjligheten att hitta "rätta svar" som är ett starkt argument till förmån för den demokratiska proceduren. Det finns ingen expertis att tillfråga, alla är i princip lika kloka. Att då överlåta saken till domstolar för avgörande är snarare ett nederlag för demokratin än dess förbättring eller fullkomning. Med denna insikt om vad som kännetecknar lagprövningsfrågor, deras allmänna karaktär, deras utrymme för beslutsfattarnas "kreativitet", med andra ord deras politiska natur, följer att oberoende, immunitet mot påverkan och frånvaro av mekanismer för ansvarsutkrävande inte är något positivt.

På empiriska grunder kan också kritik riktas mot argumentet om lagprövningens goda effekter som korrektiv mot manipulation av beslutsordningen från makthavarna för dagen. Fallet Storbritannien visar med all tydlighet att frånvaron av domstolskontroll inte behöver leda till ett ohämmat manipulerande med beslutsordningen, och fallet USA visar att existensen av domstolsprövning inte avskräcker från försök i den riktningen. Frånvaron av kontroll kan till och med fungera återhållande; man vet inte vad som väntar en efter sådana manipulationer i den händelse man ändå skulle förlora makten. Det är ju också egendomligt att det kanske mest intressanta området för manipulation, valsystemet, i stor utsträckning regleras i vanlig lag, inte i grundlag. Detta har sällan frestat den aktuella majoriteten till justering av valproceduren för egen vinning. I den mån det förekommit har inte länder utan, eller med svag, domstolskontroll över politiken särskilt utmärkt sig i negativt avseende. Den tyska domstolens godkännande av spärren mot småpartier visar också att grundlagsbestämmelser om likabehandling ingalunda betyder att uppenbara avsteg från principen skulle förkastas av domstol; den avstår inte från att göra samma avvägning mellan effektivt beslutsfattande och fairness som lagstiftarna.

Med domstolskontroll följer inte enbart att en instans som inte är och inte bör vara mottaglig för påverkan får sista ordet i fundamentala politiska frågor. Det innebär också att en ny arena öppnas för politisk verksamhet. Det finns rader av exempel, där hänvändelsen till domstol inte är något annat än ett försök av förloraren i den politiska kraftmätningen att med juridiken som vapen försöka få sin vilja igenom i ett forum där folkligt stöd inte är utslagsgivande.

Denna vädjan till en instans utanför det demokratiska ansvarutkrävandets domän kan bli så regelmässig att trafiken måste betecknas som en pervertering av den demokratiska processen. Fransk politik har nått långt i riktning mot ett sådant system.

Den nya beslutsarenan kan också locka till flykt från ansvaret från de politiskt valdas sida. Det finns frågor som inte är särskilt angenäma att ta ansvaret för, beslut som kanske anses nödvändiga men opinionsmässigt bekymmersamma. Frestelsen att gömma sig bakom ett auktoritativt domstolsutlåtande kan då bli stor. Det rådgivande utslaget i Canadas högsta domstol angående Quebecs rätt att utträda ur federationen har både drag av denna flykt undan det politiska ansvaret och förhoppningar om stöd för sin ståndpunkt från en oåtkomlig auktoritet.

Domstolar som sista instans i lagstiftningsfrågor har också en allmän påverkan på den politiska verksamheten och debatten, utöver det principiellt betänkliga i att politik förs i och avgörs av en instans där den enligt demokratins normer inte bör föras eller avgöras. Jurister får en framskjuten position i debatten, som förskjuts mot expertutläggningar av doktrin, paragrafer och precedensfall. Ytterligare ett fält av politiken, ett ytterst centralt sådant, läggs under specialister. Och till skillnad från vad som exempelvis – än så länge – gäller på det ekonomiska området ges den juridiska expertisen en särskild tyngd, helt enkelt därför att politiken också auktoritativt fastställs i denna juridiska instans, med de speciella krav på diskursanknytning och argumentering det innebär. Särskilt utvecklingen i Frankrike visar hur den politiska debatten judikaliseras, när lagprövning får politisk betydelse. Diskussionen tenderar snabbt att fördunkla den initiala sakfrågan och de intresse- eller värdekonflikter den innehåller och bli en dispyt om förenligheten med en eller flera allmänna principer eller normer i författningen, sådan ”doktrinen” uppfattar eller borde uppfatta den. Möjligheten för gemene man att tillgodogöra sig eller delta i diskussionen försvåras avsevärt, när ursprungsfrågan successivt försvinner i juridikens dunkel.

Lagprövningsrätten kan visserligen omges med snäva hinder och referensnormerna kan reduceras och preciseras mera än vad som är fallet i t.ex. USA, Tyskland eller Frankrike. Men prövningsrätten måste, om den skall ha något existensberättigande, ge den som anser sig förfördelad en möjlighet att kräva rättelse, domstolarna autonomi och domarna ett handlingsutrymme. Det finns en gräns för hur långt domstolsprövningen kan demokratiseras och fortfarande vara meningsfull.

Sammanfattningsvis ger historiens lärdomar inte något stöd åt tanken att människovärde, humanitet och demokrati är mera tryggade i stater med en stark domstolskontroll än i stater utan en sådan. Och den slutsatsen är vid närmare eftertanke inte särskilt uppseendeväckande. Som tidigare sagts har domstolarnas politiska maktställning i allmänhet införts som en reaktion mot diktatur och terrorvälde. Reaktionen är förståelig, även om domstolar knappast visat sig särskilt ståndaktiga och ju är tämligen maktlösa när diktaturen står för dörren. Men mot den bakgrunden är det svårt att se det nödvändiga eller önskvärda i att stabila demokratier av engelskt eller skandinaviskt snitt följer det tyska eller franska exemplet och ytterligare försöker stabilisera demokratin genom att försämra den. Behovet av en skyddsmekanism är med andra ord i hög grad historiskt och politisk-kulturellt bestämt. Något enkelt positivt samband mellan domstolskontroll och de eftersträlvade effekterna finns inte. Däremot finns ett nödvändigt negativt samband av generisk-logiskt slag mellan demokrati och domstolsmakt i och över politiken. Därför ligger bevisbördan på dem som förespråkar lagprövning som ett påtagligt inslag i demokratiska system. De måste i det enskilda fallet kunna visa att denna medvetna begränsning av demokratin har så goda effekter på demokratinns fortlevnad och på respekten för människovärdet, att det uppväger avigsidorna.

Den tyske sociologen, liberalen och numera lorden i brittiska överhuset Ralf Dahrendorf har träffande formulerat den hållning jag finner rimlig. Det finns inte, skriver han, en perfekt institutionell ordning som kan rekommenderas för alla demokratier och som är oberoende av tid och rum, av de faktiska omständigheterna. Men trots att det inte finns en lösning som är perfekt för alla länder "it seems essential that any move towards greater judicial power should be a grudging response to needs rather than an enthusiastic embrace of apparent ideals."¹⁰ Försvaret av de goda värdena, inklusive demokratin själv, måste i allt väsentligt ligga i den reguljära politiska sfären, hos medborgarna själva och deras valda representanter, även i de fall då hotet tänks komma från grupper av dessa representanter. Det finns ingen väg runt medborgare och parlament. Att lägga ansvaret för skyddet av demokrati och människovärde på domstolar tenderar att ge en frisedel åt dem som sist och slutligen måste bära det: medborgarna och deras demokratiskt valda representanter.

Slutsats för Sveriges del

Av det sagda framgår att jag inte ser någon anledning att förändra det rådande systemet i Sverige med vår politiskt mycket tillbaka-dragna dömande makt. Lagprövningsrätten finns och är till och med mycket utbredd, i den meningen att alla personer som fattar beslut på det offentliga vägnar, inte enbart domstolar, är skyldiga att ignorera föreskrifter som är grundlagstridiga. Men beträffande riksdags- och regeringsbeslut får denna underlåtenhet att tillämpa utfärdade föreskrifter endast ske om felet är uppenbart. Senast vid grundlagsrevideringen vid decenniets början restes krav på att detta så kallade uppenbarhetsrekvisit skulle slopas.¹¹

Men bestämmelsen är just till för att förhindra en utveckling, där författningens närmare innehåll formas under ledning av domstolarna. Det är från demokratisynpunkt, och mot bakgrund av utvecklingen i USA, Tyskland och Frankrike, en mycket välgrundad begränsning av domstolarnas politiska handlingsutrymme. Det är också en medvetet vald lösning för att motverka tendensen att det skapas en ny kanal för politiskt inflytande, där folkligt stöd i val inte är en nödvändig förutsättning för framgång. Det intellektuellt tilltalande i möjligheten att få rätt, alldeles oavsett om man har många stöd, kan inte undanskymma det faktum att demokratins princip är den rakt motsatta: de lagar och föreskrifter som binder oss alla skall formas av dem som lyckats vinna medborgarnas förtroende i val och som utsätts för deras granskning i nästkommande val, inte av domstolar aktiverade av enskilda eller grupper utan denna demokratiska legitimitet.

Två omständigheter kan sägas tala för att inte heller en vidgad svensk lagprövningsrätt skulle bli särskilt revolutionerande. Den ena är svensk juridisk tolkningstradition. Till skillnad från förhållandet i många andra länder är de s.k. förarbetena väsentliga källor för svenska domstolar när de skall fastställa en föreskrifts närmare betydelse. Man går bakåt i beslutsprocessen, till utskottsutlåtande, proposition och utredning för att med ett rikare material försöka avgöra innebörden. Det ger tolkningsverksamheten en förankring i det tänkande som låg till grund för lagstiftningen i fråga, med andra ord i den politiska majoritetens offentligt uttryckta bevekelsegrunder. Få länder har ett så rikt och pålitligt bakgrundsmaterial att bygga på och tolkningsmetoden är därför vansklig att tillämpa och ofta kritiserad i exempelvis amerikansk och tysk rättsvetenskaplig diskussion. Men det är en föga relevant invändning i det svenska fallet, allra helst som

det ger domstolarnas verksamhet en demokratisk legitimitet som den eljest inte skulle ha.

Metoden är dock under beskjutning från två håll. Dels finns det röster inom juristkåren själv – men knappast inom domarkåren – som dömer ut ”förarbetesexercisen” till förmån för friare, mera kreativa metoder. Dels kommer de svenska domstolarna, vare sig de vill det eller ej, att i ökande utsträckning tvingas använda andra tolkningsmetoder. EU-lagstiftningen har nämligen ytterst bristfälliga förarbeten och är inte heller utformad med sikte på att sådana skall användas.

Den andra omständigheten som kan tala för att lagprövning inte blir särskilt omvälvande i svensk miljö, är den relativa lätthet med vilken grundlagarna kan ändras. En politiskt aktiv domstol kan jämförelsevis snabbt korrigeras med två likalydande beslut av en riksdagsmajoritet som däremellan fått väljarnas förtroende. En minoritet kan knappast varaktigt med hjälp av domstolsutslag förhindra majoritetsviljan att göra sig gällande. I länder som USA, Tyskland och Frankrike, med deras krav på kvalificerad majoritet och andra hinder för författningsrevision, kan domstolarna mera ostört forma författningspolitiken.

Men det är inget tilltalande scenario att domstolars tolkning av grundlagens rätta innebörd, när denna går riksdagsmajoriteten emot, får till följd att förslag om grundlagsändring väcks. Grundlagen är till för att skapa ordning, förutsebarhet och stabilitet i styrelsekick-
et. En aktiv domstolskontroll över de folkvaldas verksamhet med grundlagen som vapen, inbjuder till strid om vad grundlagen ”egentligen” stadgar och krav på grundlagsändringar. En sådan utveckling är varken domstolar eller politiker, i sista hand inte heller medborgarna själva, betjänta av.

Noter

¹ Algottsson 1993, 32 f.; Holmström 1995, 347 f., 350 f.

² Jfr Sterzel 1998, kap. 2 och 5.

³ Holmström 1995, 352 f.; Petersson & Söderlind 1988, 337 ff.

⁴ I en ungefär samtida folkomröstning höll dock rättsmaskineriet i Frankrike fast vid denna princip. General de Gaulle fick då efter en folkomröstning rätt att införa direktval av presidenten, trots att författningen stadgade en annan procedur för grundlagsändring. Se Holmström 1998, 176 ff.

⁵ RF 11:14. Det s.k. uppenbarhetsrequisitet säger att en föreskrift som beslutats av riksdag eller regering får ignoreras endast om felet är uppenbart.

⁶ Smith 1993.

⁷ Senast kring Robert Borks kandidatur, som avslogs, och Clarence Thomas, som valdes trots hetsiga dispyter om hans moraliska vandel. Jfr Bork 1990; Schwartz 1993.

⁸ I Frankrike har man dock lekt med tanken på "autosaisine", självaktivering; jfr Holmström 1998, 200.

⁹ Följande resonemang är i långa stycken hämtat ur Holmström 1998, 432–439.

¹⁰ Dahrendorf 1977, 15.

¹¹ Jfr SOU 1993:40.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran (1993) *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts
- Bork, Robert (1990) *The Tempting of America. The Political Seduction of the Law*. London: Sinclair-Stevenson
- Dahrendorf, Ralf (1977) "A Confusion of Powers: Politics and the Rule of Law". I *Modern Law Review*, s. 1–15
- Holmström, Barry (1995) "Sweden". I Tate, Neal och Torbjörn Vallinder (eds.) (1995) *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press
- Holmström, Barry (1998) *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 130. Uppsala: Universitetsbiblioteket (distr.)
- Petersson, Olof och Donald Söderlind (1988) *Svensk förvaltningspolitik*. 2:a uppl. Uppsala: Diskurs förlag
- Schwartz, Bernard (1993) *A History of the Supreme Court*. New York: Oxford University Press
- Smith, Eivind (1993) *Høyesterett og folkestyret. Prøvningsretten overfor lover*. Oslo: Universitetsforlaget
- SOU 1993:40 *Fri- och rättighetsfrågor*
- Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling. Konstitutionella studier*. Rättsfondens skriftserie, 33. Uppsala: Iustus förlag

Ämbetsmännen som demokratis väktare

Lennart Lundquist

Resonemangen i denna uppsats bygger på tre typer av teorier som behandlar *relationen mellan politisk demokrati och offentlig förvaltning*. Beteckningen ”teori” ska inte tas så högtidligt – det är helt enkelt vad forskare sysslar med. Motpolen brukar kallas praxis. Teorityperna är följande:

- Den första är normativ och gäller frågan om hur relationen bör vara och hur den ska rättfärdigas
- Den andra är empirisk och gäller frågan om hur relationen är och hur den ska förklaras eller förstås
- Den tredje är konstruktiv och försöker klargöra hur relationen under givna omständigheter kan vara.

Mitt perspektiv är den enskilde ämbetsmannens. Konkret kommer jag att för det första rekonstruera de normer som ska gälla för ämbetsmännen i den politiska demokratin, för det andra försöka förstå den verklighet som ämbetsmännen befinner sig i, med avseende på den politiska demokratin, samt för det tredje ange vilka åtgärder som ska kunna bringa verkligheten närmare normerna.

Fokus är genomgående den politiska demokratin – *hur* bör den vara, *hur är* den, och *hur kan* den vara? I min bild av verkligheten ingår att demokratin, som vi känner den i dag, är hotad eller i vilket fall som helst under stark förändringspress i en riktning som många med mig finner mindre tilltalande. Emellertid uppfattar jag ämbetsmännen som en stor demokratisk potential i försöken att påverka utvecklingen. Inom ramen för dessa förutsättningar diskuteras följande tes:

Den politiska demokratin kommer inte att fungera utan att ämbetsmännen fullgör sin uppgift som demokratis väktare.

Uppsatsen ska betraktas som ett debattinlägg. Svårigheterna med analysen är betydande eftersom den dels omfattar intrikata tolkningar av olika slags normer, dels bygger på ett bräckligt empiriskt material.

Förvaltning, politik och demokrati

Frågan om förvaltningens roll i den politiska demokratin upptar endast en obetydlig del av den totala demokratidiskussionen i massmedierna och inom samhällsvetenskapen. Då förvaltningen aktualiseras brukar den antingen (1) uppfattas som ett problem för den politiska demokratin genom att den anses fördröja de i demokratisk ordning fattade besluten eller (2) uteslutas från diskussionen med motiveringen att förvaltningsuppgifterna är rent tekniska och genomförs med automatik.

Det första fallet måste vi alltid ha beredskap inför. Att en del av förvaltningens aktörer – det kan vara politiker, politruker, ämbetsmän eller intressenter – ibland inte *förstår* den politiska styrningen eller kanske inte *vill* eller *kan* verkställa den har bekräftats av ett stort antal implementeringsanalyser. Den risk man löper, om ämbetsmännen inte reagerar korrekt på styrningen, är att förvaltningen blir helt autonom, vilket ur demokratisk synvinkel självfallet inte är acceptabelt. Mycket energi har därför ägnats frågan om hur man ska åstadkomma en förvaltning som är instrumentell i förhållande till den politiska styrningen. Dessa strävanden måste ständigt pågå och är i sig en viktig förutsättning för en fungerade demokrati (jfr Lundquist 1992, Jacobsen 1997).

Den negativa kritik, som ofta riktas mot förvaltningen, måste tas på stort allvar. Den förvaltning vi önskar oss, och som mina normativa resonemang fortsättningsvis avser, ska präglas av handlingskraft, förändringsförmåga, samhällsintresse, öppenhet, instrumentalism, tillmötesgående och förutsägbarhet med rationalitet, effektivitet och kompetens och inte av maktövergrepp, status quo-orientering, egenintresse, slutenhet, autonomi, arrogans och godtycke med formalism, ineffektivitet och inkompetens (jfr Lundquist 1992).

Det andra fallet kan vi bara bortse från eftersom motiveringen är fullständigt felaktig. Redan Aristoteles framhöll att det inte gick att formulera regler som var så precisa att de aldrig gav upphov till skilda tolkningar. I dagsläget blir förhållandet ännu tydligare, eftersom en stor del av den politiska styrningen av förvaltningen utformas medvetet oprecist som mål-, ram- och resultatstyrning (bl.a. för att

möjliggöra att ämbetsmännens professionalism utnyttjas fullt ut vid implementeringen). Resultatet är att förvaltningen har ett mycket stort inflytande på utformningen av det som i praktiken blir den offentliga politiken.

Vi har alltså goda skäl att se på förvaltningen vid analysen av den politiska demokratin. Sannolikt hör inte bara merparten utan också den kvalitativt avgörande delen av politiken hemma i förvaltningen. Ämbetsmännen är många och svarar för en stor del av den verkliga sakkunskapen i samhället. Bakom den konkreta åtgärden och effekten av denna, som är den politiska processens slutresultat, står oftast någon ämbetsman. Det är kanske en sjuksköterska, lärare, socialtjänsteman, polis som slutgiltigt avgör vad som blir den offentliga politiken och som dessutom svarar för merparten av det offentliga direktkontakter med medborgarna. Därför går det inte att förstå politik utan att analysera förvaltningen, vilken följaktligen måste beaktas vid en meningsfull diskussion om den politiska demokratin.

Det smala politikbegrepp, som speciellt massmedierna håller sig med men som också gör sig gällande inom samhällsvetenskapen och dessvärre även inom statsvetenskapen, försvårar på ett avgörande sätt en seriös demokratidebatt. För alltför många iakttagare slutar politiken med besluten i riksdag och regering. Den kanske viktigaste delen av politiken kommer därmed inte att bli en självklar del av den allmänpolitiska debatten (Lundquist 1994).

Ekonomismen i det offentliga

Sedan några decennier har den offentliga verksamheten med accelererande hastighet koloniserats av en ny samhällsideologi som kan kallas *ekonomismen*. Den karakteriseras bland annat av att den fokuserar på ekonomiska värden och bortser från demokratiska värden, har stark tilltro till organisering och chefskap som lösning på samhällsproblemen samt ser det privata näringslivet som föredöme och menar att privat och offentligt ska hanteras på samma sätt (Pollitt 1993).

Ekonomismen stannar inte vid idéer. En inte obetydlig del av reformverksamheten inom det offentliga under senare år har byggts på ekonomistiska grunder. Många av de ekonomistiska reformerna inom det offentliga har utsatts för en förödande kritik, speciellt från företagsekonomer (jfr Blomquist 1996, Jacobsson 1994).

Den demokratidebatt, som trots allt bedrivs i det offentliga genom utredningar och på annat sätt (och som handlar om kommun-

delsnämnder, brukardemokrati osv.), verkar pågå i så gott som total isolering från den ekonomistiska huvudlinjen. Montins förklaring kan vara plausibel:

En tolkning är att avdemokratisering och lokal demokratiutveckling pågår parallellt utan att dessa två processer står i motsättning till varandra. Medborgarna tillåts och uppmuntras att medverka i och ta ansvar för den "lilla demokratin" medan politiska och andra eliter sköter den "stora demokratin". Om denna tolkning är riktig kan utvecklingen leda till ökade legitimitetsproblem och direkt uppmana till ett populistiskt "vi-och-dom"-perspektiv där "folket" ställs mot "eliten". Ett sådant perspektiv är inte verklighetsfrämmande. (Montin 1998:6.)

Kritiken av ekonomismen förefaller inte ha haft någon som helst effekt på den praktiska politiken. Tvärtom, nya ekonomistiska projekt påbörjas hela tiden. Några mer markanta demokratiseringsåtgärder kan man inte heller tala om. Huvudtrenden är alltså entydig: Utvecklingen mot en alltmer renodlad ekonomism i det offentliga fortsätter av allt att döma utan att möta större motstånd.

Det är egentligen först under de allra senaste åren som det går att spåra en motoffensiv inom det offentliga och då främst inom staten med Förvaltningspolitiska kommissionen som hittills tyngsta företrädare (SOU 1997:57). Under några år har det också förekommit försök att få till stånd en etikdiskussion inom staten; exempelvis har Utvecklingsrådet en omfattande verksamhet på detta område. Förnyelsefonden har med sina informations- och utbildningsaktiviteter aktualiserat den stora bredden i den offentliga värdeuppsättningen. Vid regeringsombildningen 1998 tillsattes ett statsråd med förvaltning och demokrati som ansvarsområde, och en ny myndighet (fortsättningen på Förnyelsefonden) med bland annat utbildning av ämbetsmännen på programmet har organiserats.

Man kan skönja en motsvarande trend inom kommunerna, men den saknar en samlande kraft, är föga koordinerad och har ojämn spridning vilket är synnerligen betänkligt. Kommunerna är i själva verket det stora problemet ur den politiska demokratins synvinkel, inte minst för att merparten av det offentliga mötet, det vill säga mötet mellan det offentliga och medborgarna, försiggår där. Emellertid pågår på många ställen lokala projekt som försöker placera demokrati och etik i centrum.

Vårt offentliga etos

I motsättning till ekonomismen vill jag hävda att den offentliga sektorn är något specifikt som man inte utan vidare kan ersätta med ekonomistiska konstruktioner, hämtade från privatsektorn under förevändning att de ger ökad effektivitet. Det svenska lagstiftningssystemet, med rötterna i grundlagarna, avspeglar en offentlighetsrättslig och demokratisk grundsyn som står i stark kontrast till ekonomismens uppfattning om hur det offentliga bör vara.

Den gängse föreställningen om privatsektorns överlägsna effektivitet, som också många ämbetsmän och politiker i ett slags undergivenhet accepterat, är inget annat än en myt. Om man ser effektivitet som kvoten mellan graden av måluppfyllelse och kostnaderna finns det inget som säger att den offentliga sektorn skulle vara mindre effektiv än den privata. I graden av måluppfyllelse för det offentliga måste då de demokratiska värdena ingå, och det glöms oftast bort.

Vi kan ange vilka nivåer av normer som gäller för den offentliga verksamheten. Fundamentalt är att lagen står över politikerns och förvaltningschefens beslut. De flesta skulle väl också hävda att moralen, uttryckt som den offentliga etiken, borde stå över lagen. Tanken är inte ny utan finns redan i de gamla domarreglerna som sedan 1635 har tryckts främst i den svenska lagboken. Reglerna skrevs av Olaus Petri men har medeltida rötter och kan antas ha styrt lagmännens verksamhet vid de gamla landskapstingen. Även om de alltså inte är avsedda för ett demokratiskt system kan de i vissa hänseenden utgöra föredömen för vår tid. Vi ska följa hur domarreglerna uppfattar relationen mellan moralen, lagen och beslutsfattarna. Förhållandet mellan lagen och beslutsfattaren fastläggs först:

Domaren skall grant veta lagen, där han efter döma skall, ty lagen skall vara honom för en rättelse.

Men inte nog med det – reglerna företräder också en klart uttryckt föreställning om lagarnas syfte som har ett otvetydigt etiskt tonfall:

Alla lagar skola vara sådana, att de tjäna till det meniga bästa ...

På motsvarande sätt formuleras det sammanfattande kravet på lagen med stor kraft och precision i omisskännligt etiska termer:

Det rätt och skäl icke är, det kan icke heller vara lag ...

Denna uppfattning om den offentliga verksamhetens prioriteringar uttrycks också som en direkt konfrontation mellan moralen och lagen – domarreglerna förser oss med en tydlig tolkningsanvisning i fall av konflikt mellan moralen och lagen:

Den menige mans bästa är den yppersta lagen, och därför det som finnes den menige man till nytta vara, det bör hållas för lag, ändock att beskriven lag efter orden synes annorlunda lyda.

Insikten om att människorna i vårt fördemokratiska samhälle uppfattade den offentliga verksamheten som i första hand avsedd för ”den meniges mans bästa” och att de ansåg att ”det rätt och skäl icke är” inte kan vara lag är utomordentligt fascinerande. Substansen i domarreglerna manar oss – moderna och upplysta medborgare i den avancerade och civiliserade välfärdsstaten med den politiska demokratin – till eftertanke.

För att finna de värden, som bör styra den offentliga verksamheten i vår tid, går vi till dagens svenska lagstiftning. Uppgiften är att rekonstruera normen för det offentliga, dvs. att besvara frågan: ”Vad bör den offentliga verksamheten faktiskt vara enligt lagstiftarens uppfattning?”. Portalparagrafen till Regeringsformen ger en tydlig bild av hur den offentliga makten i vårt samhälle är tänkt att utövas:

Kap. 1

1§ All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

2§ Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Materialet för rekonstruktionen av styrelsenormerna är rikligt. Vi återfinner grundlagens synsätt i lagar och förordningar som Socialtjänstlagen och skolans läroplan. Ännu mer material finner vi i lagarnas förarbeten och tillämpningspraxis. Andra värdefulla källor för särskilt det etiskt-demokratiska synsättet utgör internationella överenskommelser som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen (jfr Lundquist 1988, 1991a, 1991b, 1993, 1998).

Med hjälp av detta, totalt synnerligen omfattande, material kan vi systematisera och ställa samman de värden som bör gälla för den offentliga verksamheten. För västdemokratier av vår typ föreligger en så gott som identisk värdeuppsättning. Inom denna särskiljer vi två huvudtyper av värden – *demokrativärden* och *ekonomivärden*. Tillsammans utgör dessa vad jag vill kalla *vårt offentliga etos*.

Figur 1. Vårt offentliga etos

demokrativärden	ekonomivärden
<p>politisk demokrati</p> <p>rättssäkerhet</p> <p>offentlig etik</p>	<p>funktionell rationalitet</p> <p>kostnadseffektivitet</p> <p>produktivitet</p>

Vi kan omedelbart konstatera att demokrativärdena endast förekommer i den offentliga sektorn, medan ekonomivärdena finns i såväl offentlig som privat sektor. Motsvarigheter till demokrativärden i privat sektor kan vara sådant som affärsetik, men för den gäller särskilda förutsättningar.

Demokrativärdena utgörs av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik medan ekonomivärdena omfattar funktionell rationalitet (t.ex. yrkesskicklighet), kostnadseffektivitet och produktivitet.

Ekonomivärdena saknar substans. Det framgår om man ser på den funktionella rationaliteten (dvs. att välja de medel som leder till de uppsatta målen) som är ett fundament för västsamhället. Beroende på vilka mål som eftersträvas kan rationaliteten resultera i nästan vad som helst: den har fört oss till å ena sidan Volvo och välfärdsstaten, å andra sidan Hiroshima och Treblinka.

Verksamheten i stat och kommun bör således styras genom både demokrativärdena och ekonomivärdena. Demokrativärdena har av många ansetts uttrycka det specifikt offentliga och erbjuder oss vad den amerikanske förvaltningsforskaren Gawthrop kallar den mänskliga sidan av den offentliga verksamheten (Gawthrop 1998).

På frågan om hur vårt offentliga etos ska tillämpas kan vi sammanfattande svara: *Samtliga* värden ska *alltid* beaktas av *alla* offentligt verksamma. Aktörerna kan således inte välja att bara bortse från exempelvis kostnadseffektiviteten eller den politiska demokratin.

Värdeuppsättningen i vårt offentliga etos har inte utformats i ett sammanhang av någon supertänkare som sett till att allt är logiskt sammanhängande och motsägelsefritt. I stället har värdena vuxit fram under lång tid, och man kan finna motsättningar både mellan och inom de båda huvudkategorierna. Det är också svårt att precisera de enskilda värdena som kan vara internt motsägelsefulla.

Dessutom sker det en ständig förändring: På hög abstraktionsnivå har värdena en betydande stabilitet, på mer konkret nivå förändras de med samhällsutvecklingen. Allt detta försvårar naturligtvis tillämpningen av etoset. Kring vart och ett av de sex värdena finns en mycket omfattande diskussion, och en sådan måste ständigt pågå för att vi ska nå fram till en operativ kvalitet hos värdena.

Avgörande är att vårt offentliga etos verkligen implementeras, och då räcker det inte med regler. För att aktörerna, trots eventuellt motstånd, ska hävda vårt offentliga etos i den fortlöpande politiska processen måste man ställa speciella krav på dem. I dagsdebatten framhävs ofta vikten av att aktörer på alla samhällsområden visar civilkurage. Med detta avses att en aktör försvarar sina värden även om han därmed riskerar obehag.

Ett problem med begreppet civilkurage är att det kan användas för att försvara vilka värden som helst – även sådana som vi sannerligen inte beundrar. Nu kan det ju inte vara meningen att värden, som av flertalet medborgare uppfattas negativt, ska tillåtas prägla den offentliga verksamheten. Nej, ämbetsmännen ska självfallet handla efter vårt offentliga etos och inte efter sina personliga värderingar eller specifika yrkesvärderingar. Vi behöver ett särskilt begrepp för att beteckna just detta förhållningssätt, och jag väljer att kalla det *ämbetskurage*.

En ämbetsman som förfäktar vårt offentliga etos i motsättning till överhet, arbetskamrater och andra aktörer, t.ex. mäktiga samhällsintressen, visar just ämbetskurage. Om vårt offentliga etos ska få genomslag i verksamheten måste vi kräva ämbetskurage av alla ämbetsmän.

Demokratins väktare

Om det skulle vara så, att de traditionella politisk-demokratiska institutionerna inte längre fyller sina uppgifter i enlighet med vårt offentliga etos, måste vi se oss efter ersättare som har förmågan att göra detta. Det akuta problemet är att demokrativärdena non-chaleras i ekonomismens samhälle. I stället för att iaktta det individuella medborgarperspektivet, som är en demokrati av, genom och för folket med den enskilde medborgaren i fokus, har det offentliga i ökande utsträckning tagit upp ekonomismens värden, framför allt kostnadseffektivitet. Resultatet av detta blir vad Bengt Göransson (1998) kallar *samhället som butik*.

Mitt förslag är att den offentliga förvaltningens ämbetsmän ska utgöra ett skydd för demokratin – att de spelar rollen som demokratins väktare. Flera skäl talar för att en sådan konstruktion skulle kunna fungera. Ämbetsmännen befinner sig i kärnan av den politiska processen: de finns överallt från initiativ till verkställande och utvärdering, och de har stor makt. Hade det funnits ansvariga ämbetsmän, som vägrat attestera eller bokföra alla konstiga krognotor och annat, hade vi sannolikt inte haft en enda av de s.k. affärer som drabbat det offentliga under senare år. Ämbetsmännen har sakkunskap både om tekniken för sina sakområden och om situationen för och uppfattningarna hos sina brukargrupper. De utgör en utbildningsmässig elit och har ofta valt sitt arbete på grund av intresse för saken och inte för att de räknar med att bli rika på lönen.

Av särskild vikt, vid bedömningen av ämbetsmännens möjligheter att lösa väktaruppgiften, är att de i betydande utsträckning behärskar slutskedet i den politiska processen. Vilka beslut som riksdagen och regeringen än fattar är det oftast någon ämbetsman som vidtar de konkreta åtgärder som avgör vad politiken blir i praktiken. Ämbetsmännen har ändå ingen total autonomi. Det går att påverka dem genom politiska beslut, och de är föremål för demokratisk kontroll.

Förslaget att ämbetsmännen ska vara demokratins väktare kan kanske till en början för många framstå som betänkligt eller kanske t.o.m. absurt: Är det inte som att sätta bocken till trädgårdsmästare? I vardagsdiskussionen av ämbetsmännen i den politiska processen uppfattas de ju snarast som ett problem för den politiska demokratin. Genom att på olika sätt fördröja politikernas beslut, påstår man, förhindrar byråkraterna folkviljans genomslag.

Det vore fel att förneka att vi här står inför ett reellt problem. I grunden är det en fråga om *makt* som är en företeelse som vi alltid

bör hysa stor respekt för. Varje aktörskategori med stor makt utgör både en negativ risk och en positiv möjlighet, och vi får aldrig bortse från risken. För statsvetaren bör det t.o.m. vara en självklar plikt att misstro makten. Slutsatsen är dock att ämbetsmännen har en så stor potential som demokratins väktare att de är värda att satsa på. I nuläget saknas dessutom realistiska alternativ.

Vilket innehåll har rollen med ämbetsmannen som demokratins väktare? Enligt den konstruktion, som jag menar är rimlig, är väktarrollen sammansatt av två roller, nämligen medborgarrollen och ämbetsmannarollen. Medborgarrollen har speciellt tagits med för att markera att ingen avhänder sig sina medborgerliga skyldigheter och rättigheter bara för att han verkar som ämbetsman.

Figur 2. Egenskaper hos demokratins väktare



I ämbetsmannarollen är individen *demokratins* tjänare (inte *maktbavarnas* dräng vilket måhända vore den "naturliga" hierarkiska relationen). Det betyder att ämbetsmannen (f.ö. i överensstämmelse med domarreglernas anvisningar) bör prioritera styrningen i ordningen (1) den offentliga etiken, (2) lagen och (3) överordnades beslut. Ämbetsmannen har personansvar för sina beslut och kan inte skjuta över det moraliska ansvaret på någon annan.

Att medborgarrollen ingår i väktarrollen är ingen tillfällighet. I det individuella medborgarperspektivet är medborgarskapet den främsta rollen. Man kan se det som att ämbetsmännen i första hand är medborgare som har ett ämbete som en del av sin medborgaruppgift. Även om de ibland gör saker, som medborgarna i allmänhet inte får göra, är de medborgare också i ämbetet. Konstruktionen bygger på föreställningen att "just för att dessa ämbeten så lätt kan missbrukas vill vi att de ska innehas av, och övervakas av, medborgare". Man kan också uttrycka det som att "medborgarskapet ska

uppträda och arbeta inte bara *mot* utan också *i* det offentliga ämbetet” (van Gunsteren 1998).

I medborgarrollen är individen demokratins herre, en roll som han knappast kan spela i sin dagliga verksamhet, utan främst vid allmänna val och folkomröstningar, och han har, tillsammans med alla andra medborgare, ett kollektivt ansvar för demokratin. Ämbetsmannen har således samma fri- och rättigheter som alla andra medborgare och kan t.ex. inte berövas sin yttrandefrihet i väktarrollen.

Vilka är mera konkret väktarens uppgifter i bevakningen av vårt offentliga etos? Möjligheterna är många, men i huvuddrag innebär de att ämbetsmannen ska:

- ◇ bevaka att vårt offentliga etos iakttas.
- ◇ öppna den offentliga verksamheten så att medborgarna och politikerna får insyn och möjligheter att påverka.
- ◇ alltid se till att den offentliga verksamheten fokuseras på att involvera medborgarna och tillgodose deras intressen.
- ◇ förmedla ett optimalt beslutsunderlag till beslutsfattarna.

I försöken att involvera medborgarna i den politiska processen har ämbetsmännen en viktig pedagogisk uppgift. Till denna bör höras bl.a. att hos medborgarna utveckla en fördjupad känsla av och kunskap om gemenskap, hänsyn och det gemensamma goda. Vi möter här den mänskliga sidan av den offentliga verksamheten som växer fram genom en ständigt pågående interaktion mellan medborgare och förvaltning (Gawthrop 1998).

Ämbetskurage är en förutsättning för att ämbetsmannen ska kunna fylla rollen som demokratins väktare. Det är emellertid viktigt att väktaruppgiften inte uppfattas som ett slags polisverksamhet, där ämbetsmannen springer omkring med vårt offentliga etos i högsta hugg och skriver folk på näsan att de inte beaktar värdena. Inte heller är avsikten att väktaren ska verka som angivare som spionerar på och anmäler felande chefer och arbetskamrater. Vårt offentliga etos står för ett förhållningssätt som, för att verkligen fungera, måste genomsyra alla nivåer och all verksamhet i det offentliga. Inledningen till en utveckling, som leder till det önskade tillståndet, kan beskrivas på följande sätt:

Det är inte meningen att myndigheternas ämbetsmän ska löpa amok och sabotera initiativ som de ogillar på personliga grunder. Meningen är att de ska se sig som något mer än underordnade tekniker som utför order precis som en privat tjänsteman. Som ämbetsmän måste de kontinuerligt ta ställning till sitt arbete och till de direktiv de har fått i

lagar och andra statuter och genom myndighetens mission. De ska sedan informera sina överordnade om eventuella implikationer även om dessa inte välkomnar informationen. (Barth 1996.)

Med denna miniminivå som fast grund genomförs en fortgående socialisering, utbildning och disciplinering av ämbetsmän och andra i vårt offentliga etos ända tills det präglar alla delar av den offentliga verksamheten.

Väktaruppgiften innebär inte heller att ämbetsmännen ersätter politikerna eller övertar medborgarnas uppgifter i demokratin. Jag har mött en argumentation som går ut på att ämbetsmännen ska överta politikernas funktioner. En inriktning i amerikansk förvaltningsforskning uppfattar nämligen ämbetsmännen som speciellt ansvariga inte bara på grund av deras specifika kunskap, utan också för att de är väl så representativa (socialt och på annat sätt) för det amerikanska folket som den folkvalda kongressen (Wamsley et. al. 1990).

Här gäller det verkligen att se upp! Den föreslagna konstruktionen medför en uppenbar risk för sammanblandning av olika legitimeringsgrunder som är djupt olycklig. *Självfallet får det inte råda någon tvekan om att den fundamentala legitimeringen av den representativa demokratin ligger i de politiska valen.* Politikernas position kan rimligen aldrig ifrågasättas utifrån ämbetsmännens eventuella ”demokratiska” egenskaper.

Ämbetsmännens legitimitet grundas i stället på deras kunskaper om vad som bör göras, hur det faktiskt görs och hur det konkret skulle kunna göras inom de gränser som ställs upp av vårt offentliga etos. I rollen som demokratins väktare får ämbetsmännen varken ersätta politikerna eller reducera medborgarskapet genom att överta samhällsmedlemmarnas uppgifter. Man kan säga att ämbetsmännen bör fungera som ett slags demokratins katalysator:

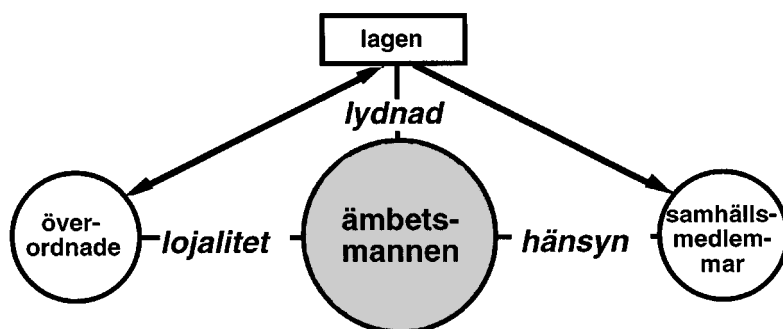
Snarare än att stjäla den offentliga suveräniteten möjliggör de [ämbetsmännen] det mest fullständiga uttryck för denna suveränitet för den bredaste krets av medborgare. (Frederickson 1980:115.)

Ämbetsmannens position och typer av ställningstaganden

Ibland försöker man hävda att relationen mellan politiker och ämbetsmän bör vara en enkel hierarki, inom vilken ämbetsmännen bara ska göra vad politikerna säger till dem. Så enkel är normen inte alls,

vilket redan har framgått av tankarna om ämbetsmännen som demokratins väktare. En mer korrekt bild av normen är att ämbetsmännen har flera olika lojaliteter. Vi kan uttrycka detta som att han samtidigt bör lyda lagen, vara lojal mot överordnade (politiker och chefer) samt visa samhällsmedlemmarna (medborgare, intressenter och brukare) hänsyn – allt under det att han iakttar vårt offentliga etos.

Figur 3. Ämbetsmannens lojaliteter



Normen om en sådan balansposition för ämbetsmannen har starkt stöd i svensk författnings- och förvaltningstradition med dess ”checks and balances” vilket också tidigare har uppmärksammats inom förvaltningen och av allt att döma verkat styrande på praktiken. Följande uttalande från en hög ämbetsman, generaldirektören Bo Hammarskjöld, illustrerar stor medvetenhet om komplikationsgraden i förvaltningens relationer:

Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet *men* på samma gång känslan av vår stolta rättighet att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala *men* självständigt ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda *men* på samma gång se till vad som leder till den enskildes bästa. Vi har fått arva känslan av tjänstemannakallet som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning. (Hammarskjöld 1965.)

Denna lysande beskrivning av ämbetsmannens ytterst intrikata position mellan olika krafter – citatet kan betraktas som ett slags *ämbetsmannacredo* – kunde med fördel få pryda väggarna på centrala

platser i våra myndigheter, så att alla där verksamma ständigt påminnes om sina grundläggande skyldigheter och rättigheter.

Nu är det inte svårt att inse att den beskrivna positionen för ämbetsmannen kan medföra problem om de tre lojaliteterna kommer i motsättning till varandra. Av särskilt intresse är frågan om hur tungt hänsynen till samhällsmedlemmarna ska väga. Att den bör vägas in är alldeles uppenbart, även om vi till stor del har tappat bort denna relation under det senaste decenniet. För det individuella medborgarperspektivet är det självklart att hänsynen till medborgarna bör väga allra tyngst. Ett ovanligt klart besked med den innebörden finner vi i JO:s remissvar på Ämbetsansvarskommitténs betänkande 1969:

I våra dagar, när den offentliga förvaltningen fått allt större omfattning och kommit att allt närmare ingripa i de enskildas intressesfärer, framträder med särskild styrka behovet att bereda den enskilde skydd mot övergrepp eller misstag från myndighetsutövarnas sida. För oss framstår detta skyddsintresse som det helt dominerande. Vid sidan härav är det allmännas intresse att tjänstemännen icke åsidosätter sina plikter förvisso fortfarande värt allt beaktande men kan i förevarande sammanhang dock icke tillmätas lika stor betydelse. Frågan om ämbetsansvarets framtida utformning bör enligt vår mening därför främst ses från synpunkten av vad som gagnar den enskildes rättssäkerhet.
(Justitieombudsmännens berättelse 1970.)

Dessvärre är det i dagsläget inte så enkelt att finna ett lika otvetydigt ställningstagande för den enskilde medborgaren mot den offentliga makten som det var för ett kvartssekel sedan. Tvärtom, numera kan t.o.m. sådant som hänsyn till myndigheters rutiner (dvs. bekvämlighet) i praktiken gå före medborgarintresset. Detta har t.ex. noterats i fall om förfalskade handlingar i lagfartsärenden där den aktuella myndigheten ville låta den drabbade medborgaren, dvs. brottsoffret, själv ta besväret och ansvaret för att rätta till myndighetens tillkortakommande.

Allmänt kan man ändå säga att lydnad för lagen väger tungt inom de ramar som den offentliga etiken drar upp. Laglydnad brukar ses som ett minimikrav som förväntas av alla offentligt verksamma. En ämbetsman, som trots detta finner att han bör bryta mot lagen, måste vara mycket säker på sin sak. Ändå är han skyldig att ha en viss beredskap inför möjligheten eftersom det finns situationer i vilka det är motiverat att inte lyda lagen.

För att visa att så faktiskt är fallet, och ytterligare illustrera hur komplicerad situationen är, ska vi se på tre olika typfall av förhållan-

det mellan nivåerna offentlig etik, lag, överordnades beslut och ämbetsmansimplementering. Frågan är: Hur bör ämbetsmannen reagera vid implementeringen i vart och ett av dessa typfall?

Figur 4. Typfall av relationen mellan etik, lag, överordnades beslut och implementering

nivå	typfall		
	1	2	3
offentlig etik			
lagen	god/rätt	god/rätt	ond/fel
överordnades beslut	lagligt	olagligt	lagligt
ämbetsmansimplementering	lydnad	olydnad	?

I det första fallet ska ämbetsmannen naturligtvis lyda. I det andra fallet är det lika klart att ämbetsmannen *inte* ska lyda. Men vad gäller för det tredje fallet där ämbetsmannen ska fatta beslut på grundval av en lag som är moraliskt fel eller kan leda till onda effekter?

Den bästa metoden att få grepp om problemet är, som oftast när det gäller etiska problem, att diskutera konkreta fall. Följande illustrerar tydligt vad jag vill visa. När en svensk generaldirektör i en tidningsartikel tillbakavisar anklagelsen att ha förorsakat en annan människas död försvarar hon sig med att hon endast är skyldig ”till att ha trott att vi lever i ett rimligt demokratiskt land där det finns anledning att lyda de lagar som riksdagen stiftat”. Hon framhåller också att hon skulle ha förlorat sitt arbete om hon inte följt lagen (Eriksson 1996). Hon anser sig alltså på dessa grunder inte behöva moraliskt pröva innehållet i lagen. Leder den till en implementering som är fel eller effekter som är onda, är det inte hennes utan någon annans (politikernas) ansvar.

Huruvida det fattade beslutet var rätt eller fel saknar jag underlag för att bedöma. Däremot menar jag att hennes försvar för att avstå från att moraliskt pröva lagen inte är hållbart. Det moraliska ansvaret är alltid personligt och kan aldrig skjutas över på någon

annan. De flesta av oss förstår detta intuitivt genom att överväga följande uttalande som är parallellt med generaldirektörens:

Det är en regering som ... valts av ... folkets majoritet, samtliga ... kulturländer har sina diplomatiska representanter och så vidare. Varför skulle jag som en obetydlig liten man ha några egna funderingar? Jag fick en order från mina överordnade och såg varken åt höger eller vänster. Ty det var inte min uppgift. Jag hade att lyda. (von Lang 1983:154.)

När jag säger att det är Adolf Eichmann, en av Hitlers vidrigaste bödlar, som svarar för uttalandet brukar de flesta vakna till. Inte många av oss accepterar hans skäl för att utan vidare lyda. Tvärtom, alla menar att han borde ha övervägt det rätta i den lagstiftning som gjorde det möjligt att sända miljontals oskyldiga människor i döden. Varför skulle vi då inte kunna kräva att en svensk ämbetsman, som står i situationen att fatta ett beslut som kan gälla liv eller död, seriöst prövar om lagen är moraliskt hållbar?

För mig är det självklart att en ämbetsman inte bör lyda i den situation som föreligger i det tredje av fallen i figur 4. Det gäller i synnerhet om lydnaden medför att hänsynen till samhällsmedlemmarna kan komma att negligeras. Också här kan domarreglerna stå som föredöme.

Ämbetsmannens reaktionsmöjligheter

När ämbetsmannen finner att styrningen är olaglig, eller i övrigt strider mot vårt offentliga etos, har han tillgång till ett antal åtgärdsstyper för att rätta till saken. Av dessa är *väcka* (vända sig till chefen), *vissla* (gå till chefens överordnade eller öppet gå ut i massmedierna med kritik) och *viska* (informera massmedierna men förbli anonym) de minst problematiska. Många andra åtgärder – som förhållning, sabotage och sorti – kan i sig vara etiskt tvivelaktiga och bör därför användas med stor försiktighet, men det kan finnas tillfällen där de är motiverade (Lundquist 1988, 1998).

Kärnan i allt nejsägande inom den offentliga förvaltningen bör vara att ämbetsmannen vänder sig till sin chef (*väcka*). Fungerar inte den relationen, kan organisationen i längden inte verka på ett förnuftigt sätt. Det åligger i första hand chefen att se till att alla underordnade framför sina avvikande synpunkter till honom. Såväl demokrati- som ekonomivärdena gynnas av en sådan ordning. Det är därför utomordentligt allvarligt att det i praktiken förekommer att ämbetsmän som framför kritik till chefen bestraffas på ett eller

annat sätt (t.ex. med försämrad löneutveckling eller utebliven befordran). Chefen ansvarar ju för att det föreligger en miljö i vilken öppenhet och diskussion frodas till fördel för både demokrati och ekonomi. *Frågan om tystnaden i förvaltningen är därmed till stor del ett chefsproblem.*

I övrigt kan vi notera att det svenska rättssystemet i anmärkningsvärt hög grad öppnar för *vissling* och *viskning* och har gjort så i århundraden. Tryckfrihetsförordningen ger ämbetsmännen rätt att lämna uppgifter för publicering, och det markeras att åtgärden inte i något avseende får läggas dem till last av myndighetens ledning. Den ger dem också rätt att förbli anonyma, och myndigheten har inte ens rätt att försöka ta reda på vem som har lämnat meddelandet. Problemet är att se till att denna lagstiftning slår igenom i praktiken, och det har visat sig vara synnerligen svårt.

Ett stort problem är att det inte är alldeles klart var vårt offentliga etos gäller, eftersom det har vuxit fram en rad hybridformer mellan offentligt och privat där läget är oklart. Ibland har politiker och ämbetsmän t.o.m. medvetet använt sådana former för att undvika de speciella krav, t.ex. öppenheten och kontrollerbarheten, som ställs på det offentliga.

Figur 5. Statstyper

statstyp	auktoritets- staten	förhandlings- staten	marknads- staten
egenskaper			
statsroll	auktoriteter	part	säljare
påverkans- instrument	styrning	förhandling	utbud
konfliktlösnings- mekanism	makt	överens- kommelse	konkurrens
samhälls- medlemsroll	medborgare	part	kund

Det har också utvecklats flera nya statstyper på den politiska processens outputsida, där implementeringen av de politiska besluten sker, och några av dem presenteras i idealtypsform i figur 5. Som pilarna ska illustrera har det (åtminstone formellt) inneburit en förändring i maktrelationen mellan stat och samhällsmedlem. Men

vad innebär det? Gäller vårt offentliga etos i samtliga stater? Det är ingalunda givet.

Medan det är alldeles klart att vårt offentliga etos gäller i *auktoritetsstaten* (med dess varianter myndighetsstaten och expertstaten), där samhällsmedlemmarna i första hand är medborgare, är det ytterst osäkert vad som gäller i *förhandlingsstaten*, där samhällsmedlemmarna är jämställd part med staten, och i *marknadsstaten*, där staten bjuder ut varor och tjänster på marknader till potentiella kunder. I den politiska demokratin bör samhällsmedlemmen i det individuella medborgarperspektivet alltid vara medborgare och aldrig primärt förhandlingspart eller kund.

Tystnadens förvaltning

Det påstås att vi under de senaste åren har fått en tystnadens förvaltning och att den trenden fortsätter. Man menar också att tystnaden speciellt har drabbat ämbetsmännens möjligheter att hörsamma krav som ställs utifrån demokrativärdena. Något ligger det otvivelaktigt i detta. Att det bland ämbetsmännen föreligger ett stort behov av att tala ut har de fackliga organisationerna kunnat notera genom sina etikjourer dit förtvivlade ämbetsmän ringer och berättar om orätt och ont som sker på deras myndigheter utan att de vågar säga ifrån.

Det föreligger helt klart ett tystnadsproblem, men det är möjligtvis inte lika stort överallt. Dessutom har jag svårt att acceptera föreställningen att förvaltningen tidigare skulle ha varit diskussionsglad och öppen. Är det inte i stället så att det är lika tyst i förvaltningen som det alltid har varit, men vi har fått en större subjektiv tystnad? Orsaken till denna är att:

- ◇ i nedskärningstider uppstår oftare situationer som ämbetsmännen inte finner moraliskt försvarbara.
- ◇ normen ”du måste reagera mot det som är fel och ont” har slagit igenom.

Förvaltningskulturen är säkerligen en viktig förklaring till tystnaden. Byråkratier har sällan uppmuntrat opposition. En iakttagare hävdar att det ”anses i byråkratrets helt enkelt normalt och självklart att stillatigande acceptera det mesta” (Granholt 1986). För den enskilde finns det ofta egoistiska skäl till att tåga, och opportunism med omsorg om den egna karriären är säkert ett viktigt skäl.

Andra förklaringar kan vara solidaritet med arbetskamrater som gjort fel, okunnighet, enfald och konflikträdsla.

Med ekonomismens segertåg i det offentliga har kanske tystnadskravet från överordnade förstärkts, och det förvånar inte. Ska man säga något om näringslivets ideal, som brukar åberopas av ekonomisterna, så inte hör öppenhet och opposition till de mer framträdande. Alldeles säker kan man ändå inte vara. Eftersom alla värden underordnas vinstintresset och öppenhet ibland antas utgöra grogrund för kreativitet och därmed förmodas bidra till vinsten, så kan den uppmuntras.

Ett stilskifte märks tydligt. Ett nytt, obehagligt och aggressivt, tonfall har vunnit insteg i det offentliga. Under ekonomismens tid har ibland ledande politiker och förvaltningschefer – speciellt på kommunal nivå – uppträtt gentemot ämbetsmännen med en arrogans och maktfullkomlighet som är oförenlig med ett demokratiskt styrelsesätt. Det förekommer öppna, direkta hot mot dem som försöker använda sina demokratiska rättigheter:

- ◇ Finansministern säger att vi ska brännmärka svenskar som talar illa om Sverige utomlands.
- ◇ Ett statsråd uttalar sig om att ämbetsmän lämnar information till massmedierna: ”Det blir jag ohyggligt förbannad över. Det anser jag vara uppenbart felaktigt. Varför inte ta diskussionen med mig? ... När regeringen bestämmer sig för någonting, då skall verkscheferna inte kommentera det offentligt, och egentligen inte någon av de anställda på verket heller”.
- ◇ Statsdirektören i stor västsvensk stad om tjänsteman som lämnat information till pressen: ”Jag förstår att det sitter någon djävla råtta i systemet och ringer er. Det är fan i mig anstötligt”.
- ◇ Kommunalråd i kommun nära Stockholm: Innan beslutet var fattat fick de anställda diskutera frågorna, men efter beslutsfattandet hade de inte rätt att kritisera beslutet.
- ◇ Informationschef i stor sydsvensk stad: ”Kommunalanställda ... som [utom tjänsten] motarbetar politikernas beslut bör omplaceras eller få kicken”.
- ◇ Högre chefer i kommun nära Stockholm om kommunanställda: det ”var ett allvarligt tjänstefel att skriva under protestlistor mot nedskärningar”.
- ◇ Ett vårdbitråde vänder sig till sin chef med kritik av fördelningen av övertidsersättning. Kritiken betecknas som illojalitet och hon förvägras den löneökning som övriga anställda får.

(Norlin 1994, Kommunaktuellt 1997-01-30, Nycander 1997.)

Utifrån det individuella medborgarperspektivet är denna förteckning över demokratifall utomordentligt skrämmande. I samtliga fall försöker överordnade hindra anställda (eller t.o.m. medborgare) att utnyttja den grundlagsenliga yttrande- och meddelarfriheten och uppger detta på ett synnerligen oförblommerat sätt till massmedierna, tydligtvis utan att ha en aning om vad de gör sig skyldiga till. Uttalandena är desto mer anmärkningsvärda som de gjorts av ledande företrädare för det offentliga – statsråd, kommunalråd och kommunala toppämbetsmän.

Speciellt svårartat är fallet med att ”innan beslutet var fattat fick de anställda diskutera frågorna, men efter beslutsfattandet hade de inte rätt att kritisera beslutet”. Konstruktionen har nämligen en intressant idéhistoria. Den motsvarar Lenins ”demokratiska centralism” som han föreskrev det hemliga, illegala, bolsjevikiska partiet i Tsarryssland. Den demokratiska centralismen har förfäktats från förvaltningsledningar så många gånger i debatten under senare år att det finns goda skäl att frukta att den i praktiken är en väl så viktig beslutsform för svensk förvaltning som regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tryckfrihet och meddelarfrihet.

Vad lagen säger, och här råder det inte någon tvekan, är att ämbetsmännen får diskutera både före och efter ledningens beslut. Det är sedan lika självklart att de måste lyda fattade beslut om dessa inte är olagliga eller på ett grovt sätt bryter mot vårt offentliga etos. Eftersom merparten av politiken försiggår i förvaltningen är det alldeles självklart att det måste pågå en ständig diskussion där. Ett principiellt demokratiskt argument för diskussionen anför Hal Koch:

I en autoritär stat forstummer oppositionen, når afgørelsen er truffet. I et demokratisk samfund indrømmer man, at alle afgørelser er relative, kun tilnærmelsen til det rette, og derfor hører drøftelsen ikke op. (Koch 1945:25.)

Man kan förhindra yttrande- och meddelarfrihet på andra sätt. Det har introducerats ett nytt, mer sofistikerat och svåråtkomligt, sätt att få tyst på ämbetsmännen. Ledningen ifrågasätter inte yttrandefriheten i sig utan har synpunkter på *när*, *var* och *hur* den utövas. Arbetstiden får inte utnyttjas, anslagstavlorna osv. på myndigheten får inte användas, och synpunkter måste framföras på ett passande sätt. Medan det går att få en rimlig diskussion om de två första fallen – när och var – har ledningen med det sista – hur – lämnat all rimlighet. De *etiska* frågorna omvandlas helt enkelt till *etikets*frågor.

Därigenom kan ledningen hindra oönskade synpunkter från ämbetsmännen genom att hävda att de framförts på ett opassande sätt.

Skulle ”man” – dvs. ondskan och enfalden där de tågar fram hand i hand – få tyst på ämbetsmännen, är det utomordentligt allvarligt. Hela idén om ämbetsmännen som demokratins väktare förlorar fotfästet om den demokratiska centralismen skulle slutgiltigt accepteras som beslutsform. Ingen demokrati i världen kan ens på kort sikt utan svåra skador klara denna enorma åderlåtning av så många av de bäst lämpade deltagarna i den offentliga debatten. Kan den politiska demokratin överleva detta?

Jag kan inte förstå annat än att de redovisade fallen utgör mycket grova brott som hotar demokratin i mycket högre grad än många av de märkliga, ibland även olagliga, ekonomiska transaktioner i förvaltningen som vi ständigt matas med genom massmediernas rapportering. Mediernas upprördhet framstår för övrigt som avsevärt mer dämpad då det gäller övergreppen mot demokrativärdena. I vissa kretsar kan de t.o.m. tolkas som kraftfullhet och resultatinriktning hos politiker och chefer, man jag tror att bristen på intresse väsentligen beror på ren okunnighet. Några verkningfulla motåtgärder har vi i vilket fall som helst inte fått uppleva.

Det är svårt att fånga atmosfären i tystnadens förvaltning och samhälle med de instrument som samhällsforskningen normalt använder. För att levandegöra skeendet krävs en annan typ av gestaltning. Därför söker jag hjälp i följande utdrag från en krönika i Aftonbladet av journalisten Eva X Moberg. Hon skildrar på ett lysande sätt utvecklingen och stämningen i svenskt offentligt liv under särskilt det senaste halvdussinet år:

Den som protesterade och försökte visa hur spardet drabbade de minsta, de svagaste och de fattigaste allra värst, hon hotades med sparken, frystes ut, trakasserades. Därför att systemskiftet skulle genomföras till vilket pris som helst. Det gällde att skrämma folk till tystnad, annars skulle det aldrig ha gått: det stod alldeles för många kompetenta, erfarna och yrkesstolta människor i vägen. ...

Sedan dess har den stora Tystnadskulturen bara fortsatt att bre ut sig och ligger som ett fett dämpande lager över hela samhället – där sugts människors kreativitet och arbetslust upp som i en disktrasa, där avstannar all utveckling och där ligger idéer och friska synsätt och ruttnar därför att kanalerna är tillproppade. ...

Man borde ta tre steg tillbaka så fort en platsannons efterlyser ”lojalitet”, det betyder förmodligen att man har att göra med ett företag där cheferna är så tvärängliga att få kritik att de hellre munkavlar personalen och därmed riskerar att gå miste om deras kompetens. ...

Fackkombuden har råkar särskilt illa ut – i Tystnadskulturen ingår nämligen också en hånfull arrogans gentemot fackligt arbete och lagstiftning som ska skydda de anställda. Man ska inte bara vara lojal utan också ”flexibel” – vilket brukar betyda att man inte ska vara gnällig och tjata om övertid, arbetsskador och högre lön. ...

All forskning visar att tystnad och ja-sägeri är förödande på en arbetsplats och i ett samhälle, det frambringar dåliga ledare och förgiftar demokratin.

För Lore Holz, som upplevde kristallnatten som ung flicka i Berlin, är minnena kusligt exakta: kraset av glas, lukten av rök och så tystnaden, den närmast totala.

– Ingen protesterade, säger Lore. Ingen.

(Eva X Moberg 1998-11-13.)

Ämbetskurage och nejsägaren

Det känns obehagligt att som forskare sitta i relativ trygghet lite vid sidan av och uppmana ämbetsmän till protester mot det som är fel och ont i deras myndigheter. Obehaget grundas i att erfarenheten på ett entydigt sätt visar att det ofta går illa för dem som hävdar det rätta och goda i motsättning till överheten. Motattacker kan börja försiktigt med att ämbetsmannen utsätts för tyst ogillande och tillrättavisningar från ledningen och sluta med avsked och social och fysisk ruin (Spangenberg 1998).

För den enskilde ämbetsmannen är det naturligtvis enklast att inte utsätta sig för alla dessa obehag och vidrigheter utan hålla tyst. Åtminstone på kort sikt är det i personligt avseende klokt att inte marschera i otakt med överheten. Åke Ortmark beskriver några trygga rastplatser på den väg som den kloke, den som vill undvika bråk och bli belönad med löneförhöjning och befordran, bör välja. Det är berättigat att se Ortmarks sammanställning som ett jasägarens credo:

Att tänka fritt är stort, att säga ja är klokast.
Att tänka rätt är klokt, att säga ja blir säkrast.
Att tänka efter är bra, att lyda genast blir säkrast.
Att känna hur vinden blåser är önskvärt, att följa den är nödvändigt.
Att spotta i motvind går inte, i varje fall inte bra.
Att vara briljant är roligt, men inte lönande.
Att vara klok är fint, att låta det märkas är dumt.
Att vara dum är klokt.
Att tänka fritt gick inte.
Nejsägaren är en röst från graven.
(Ortmark 1997:45.)

Dessvärre förefaller det som om det är jasägarens credo som accepterats som norm hos våra myndigheter (dock osynligt: det sitter *i väggarna*) i stället för det ämbetsmannacredo av Bo Hammarskjöld (citerat ovan) som rätteligen borde pryda väggarna.

Nu kan man tycka att frågan om ämbetskurage är av så fundamental vikt för vårt samhälle att var och en allvarligt borde överväga sin ställning. Och det gäller inte bara ämbetsmännen. Har inte de flesta människor ett behov av att känna en grad av mänsklig värdighet som bygger på egna strävanden att göra det rätta och det goda? Det borde finnas utrymme för olika uppfattningar, eftersom vår situation är så utomordentligt fördelaktig jämfört med vad som är fallet på de flesta andra ställen i världen:

Men man kan också tänka: Individualism och mod, vad innebär det här och nu, i Sverige vid det tjugonde seklets slut, i ett land av relativ fridsamhet och trivsamt? Individualismen lovsjungs av personer som verkar vara klonade på varandra och för vilka ordet sällan betyder annat än tygellös egoism, välnärda strukturslavar. Modet prisas av sådana som övar det retroaktivt, som ifrågasätter sedan länge döda makthavare men undviker att komma i konflikt med levande. Varför skall vi vara så osjälvständiga och rädda i en så ofarlig situation som den rådande? Är karriären så viktig? Ställningen och de små privilegierna? Kan inte jag, för vilken det kostar så litet, visa mod i det lilla? Har detta oerhörda ändå inte relevans för hur jag handskas med min stund på jorden? (Luthersson 1998.)

De onda och enfaldiga makthavarna klär gärna av sina underordnade deras integritet och värdighet, och det är synnerligen farligt inte bara för den offentliga verksamheten utan för hela samhället. Människor utan integritet kan användas till precis vad som helst. Som historien visar oss är avståndet från "vanliga" människor till torterare och massmördare inte stort. Vi kan bara se på milgramsexperimenten, vid vilka försöksledaren fick vanliga amerikaner att ge försökspersonen vad de trodde vara mycket smärtsamma elektriska stötar i syfte att förbättra inlärningsförmågan (Milgram 1974). Ett ännu vidrigare fall representerar Reservpolisbataljon 101 i Polen under andra världskriget. Den stora majoriteten av bataljonens soldater, som var vanliga medelålders familjefäder från Hamburg, mördade utan större betänkligheter mängder av helt oskyldiga människor (Browning 1998). *Ingen* har grund att vifta bort dessa företeelser med att det är något som aldrig kan ske här eller uppfatta jämförelser av detta slag som en förolämpning.

Vad kan man göra för att skapa ämbetskurage i vår offentliga förvaltning? Vi tar nu ett steg i riktning mot konstruktiv teori genom att peka på några empiriska förutsättningar för att hävda vårt offentliga etos.

Åke Ortmark föreslår att man ska anställa djävulens advokater som har till uppgift att säga ifrån när ledningen står i begrepp att göra något som är fel och ont. Det är naturligtvis en möjlighet – som för övrigt redan förekommer i förvaltningen. Frågan är dock om det inte vore klokare att använda sig av de nejsägare som redan finns. Även om nejsägarna inte är många har de egenskaper av ett slag som de flesta andra saknar. Mitt förslag finner gott stöd i amerikanska undersökningar som visar att den kategori av nejsägare som visslar har mycket positiva egenskaper ur sina respektive organisationers synvinkel. För merparten av visslarna gäller att:

- ◇ de är inte missnöjda anställda.
- ◇ de räknas till de mest produktiva, uppskattade och hängivna medlemmarna i sina respektive organisationer.
- ◇ de är normala personer som har ett starkt samvete och tar sitt ansvar med stort allvar.
- ◇ de anpassar sig till organisationens formella mål, identifierar sig med organisationen och har en stark känsla av professionellt ansvar.
- ◇ de tenderar att vara konservativa, hängivna sitt arbete, tror på systemet och är traditionella och patriotiska.
- ◇ de utsätter gärna sig själva för risker för att befordra det allmänna goda. (Brewer & Selden 1998.)

Borde man då inte försöka skydda nejsägarna, så att de inte hamnar på det sluttande planet på väg mot avgrunden, och samtidigt dra nytta av deras förmåga? I ett första steg gäller det att garantera deras autonomi gentemot ledningen. Trygga anställningsförhållanden, lön efter tjänst med automatisk löneutveckling (den individuella lönesättningen har börjat utvecklas till ett av de viktigaste repressiva instrumenten för den som vill ha tystnad och blind lydnad) och befordran till högre tjänster genom beslut utanför myndigheten är några konstruktioner som kunde ge större autonomi. Just i de nämnda fallen har ämbetsmännens beroende av cheferna ökat kraftigt under senare decennier.

Det har inte förekommit någon livligare debatt när ämbetsmännen i omgångar berövats grundvalen för den autonomi som kunde ha utgjort grund för integritet och ämbetskurage. Och utvecklingen bara fortsätter. Så sent som i maj 1997 fastslogs i en proposition om

högskolans ledning, lärare och organisation, att som en konsekvens av förslaget ”kommer anställningsskyddet för professorer att anpassas till allmänt tillämpliga regler på arbetsmarknaden” (RPB, Reg. prop. 1996/97:141:1). Mer behövdes inte som argument för att beröva professorerna den oavsättlighet som kunde utgöra grunden för deras ämbetskurage. Hur många utanför universiteten protesterade? Den individuella rätten till forskning för universitetslärarna håller på att förhandlas bort för närvarande. Vem tror att vi får en oberoende forskning den vägen?

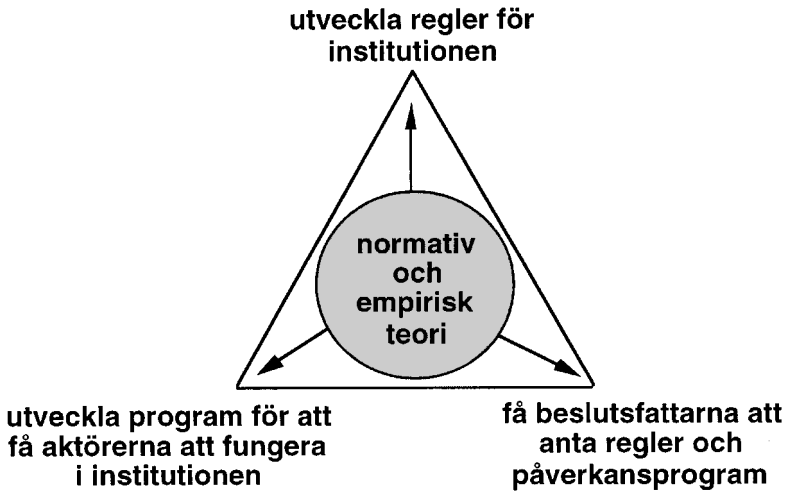
Det *rättsliga* läget är mycket gott beträffande rätten att lämna information om vad som sker inom det offentliga. Vi har en grundlagsfäst yttrande- och meddelarfrihet. Det finns också förutsättningar för ämbetsmännen att genom reservationsrätt (åtminstone inom statsförvaltningen) hävda sin mening. Svårigheten är främst att se till att myndigheternas chefer verkligen förstår vikten av att dessa institutioner ges förutsättningar att fungera.

Vad man speciellt kunde önska sig vore att kontrollmyndigheterna ingrep med stor kraft när det fanns anledning att misstänka repressalier mot dem som lämnat information om missförhållanden i myndigheterna. För att detta ska vara realistiskt krävs stor autonomi för kontrollorganen.

Åtgärder för att tillgodose vårt offentliga etos

Vad kan man göra för att möjliggöra för ämbetsmännen att fungera som demokratins väktare? Vi står inför den konstruktiva uppgiften att försöka visa vad som under givna förhållanden kan göras för att tillgodose värdena i vårt offentliga etos. Till vårt förfogande står normativ och empirisk teori, och frågan är: vad kan vi i förevarande situation uppnå av det som borde vara. En enkel utgångspunkt som vi kan använda för att diskutera denna teorinivå är vad jag *kallar den konstruktiva triangeln*.

Figur 6. Den konstruktiva triangeln



Att skapa regler för en institution innebär att vi, utifrån normativ och empirisk teori, anger vad som ska gälla för den önskade institutionen. Samtidigt utvecklar vi program för att få aktörerna att fungera i institutionen, annars kan den bli rent utopisk. Det verkligt svåra momentet kommer med nästa steg: att få reglerna och programmen accepterade av beslutsfattarna-makthavarna. Med den sista punkten för vi i vår institutionsutformning in hänsynstaganden av "politisk" art som allvarligt kan modifiera de ursprungligen tänkta institutionsreglerna.

Jag nöjer mig med att presentera några förslag som närmast gäller den första punkten, nämligen att ange några nödvändiga förutsättningar för att det ska gå att utforma institutioner som förmår hantera vårt offentliga etos. Några åtgärder förefaller omedelbart givna (jfr Lundquist 1998):

Markera tydligt skillnaden mellan offentligt och privat

Det föreligger på många punkter stor oklarhet om skillnaden mellan offentligt och privat. Av detta följer osäkerhet om var vårt offentliga etos gäller. En omfattande hybridorganisation, kanske framför allt inom kommunerna, delar upp funktionerna arrangerande, finansiering och produktion på offentligt och privat på ett sätt som skapar otydlig gränsdragning. Den gamla auktoritetsstaten, i myndighets- och expertversion, har kompletterats med förhandlings- och

marknadsstaten. Den enskilde ämbetsmannen kan under dagens arbete vandra från den ena staten till den andra. Vårt offentliga etos gäller i auktoritetsstaten, men det är oklart vad som gäller i de båda nya staterna.

Precisera vårt offentliga etos

Värdena i vårt offentliga etos är i utgångsläget med avsikt mycket allmänt angivna och fordrar en precisering för att vara operativa. Vi måste helt enkelt bestämma oss för innebörden i vart och ett av värdena i vårt offentliga etos. I slutändan fordras diskussion av konkreta fall. Den allmänna debatten och samhällsvetenskapliga forskningen måste i större utsträckning inriktas på politikens outputsida där den offentliga förvaltningen implementerar den politiska styrningen.

Förbättra ämbetsmännens förutsättningar att visa ämbetskurage

Det finns en utmärkt lagstiftning som garanterar ämbetsmännens yttrande- och meddelarfrihet. I praktiken nonchaleras den i en utsträckning som är starkt oroande. Man måste se till att ämbetsmännen har en viss autonomi gentemot sina överordnade så att de har möjlighet att göra avvägningen mellan lydnad, lojalitet och hänsyn utifrån vårt offentliga etos. Vad man kunde önska är en återgång till trygga anställningsformer och automatiska löneprinciper som ekonomismen har ersatt med vad den tror vara konstruktioner från det privata näringslivet. För ekonomismens idéer behövs snart ingen argumentation, utan de anses automatiskt vara bra.

Utbilda i vårt offentliga etos och främja en kontinuerlig diskussion

Det borde vara självklart att de akademiska förvaltningsutbildningarna gick in på demokrativärdena och t.ex. gav en obligatorisk utbildning i offentlig etik. Så är nu inte fallet mer än i en enda svensk förvaltningsutbildning. Vidareutbildning i offentlig etik måste utformas på ett adekvat sätt. Nu är det inte ovanligt att kursarrangörer ber någon präst eller filosof att tala om de stora existentiella frågorna. Det fordras också att man inom myndigheterna kontinuerligt diskuterar offentlig-etiska problem, och det är viktigt att varje myndighet har ett forum för sådana diskussioner.

Utforma ett sanktionssystem för brott mot demokrativärdena

De ständiga rapporterna om brott mot yttrande- och meddelarfriheten visar endera att medvetenheten om att man begår brott är li-

ten eller att man bedömer risken för att bli bestraffad som obetydlig. Det vore värdefullt om sanktionssystemen institutionaliserades och att det tydligt angavs straffsatser för dessa brott, så att politiker och ämbetsmän vet vad de ger sig in på. Dessvärre är det sannolikt så att yttrande- och meddelarfriheten inte kommer att respekteras till fullo förrän den första generaldirektören eller kommunala förvaltningschefen dömts till några års fängelse.

Se till att kontrollorganen beaktar hela vårt offentliga etos

I allt väsentligt har de offentliga kontrollorganen fokuserat på ekonomivärdena. Ett ökande intresse för demokrativärdena har dock noterats under senare år, och det finns goda skäl att forcera den utvecklingen. Ett problem är att de nya styrformerna (ram-, mål- och resultatstyrning) ställer krav på Riksdagens ombudsmän som dessa saknar kompetens att uppfylla. Granskningen får inte bara gälla laglighet utan också lämplighet och för den uppgiften krävs samhällsvetare. Det måste bli ett slut på den ensidiga rekryteringen av jurister till JO-ämbetet.

Det är mot bakgrund av en dystert bild av samhällsutvecklingen som jag föreslår de uppräknade åtgärderna. Sammanfattningsvis förändras demokratin i riktning mot auktoritära former samtidigt som den generella välfärdsstaten redan har ersatts av två-tredjedels-samhället (en tredjedel av samhällsmedlemmarna är uteslutna från välfärd och trygghet) vilket i sin tur är på glid mot en-tredjedels-samhället (där två tredjedelar står utanför). Sannolikt föreligger det ett starkt samband mellan förändringarna i respektive välfärdsstaten och demokratin.

Ska vi kunna förhindra en fortsatt negativ utveckling, fordras en fungerande politisk demokrati som tar hänsyn till de svaga i samhället. Något sådant kan man inte förvänta sig av en elitdemokrati med begränsat ansvarsområde, betoning av handlingsförmåga, en viss likgiltighet för rättsliga former och en demokratisyn med valfrihet på marknader som kärna.

Demokratisträvandena har under intryck av ekonomismen inriktats på att skapa valfrihet för individen på marknader med det offentliga som en butik vid sidan av alla privata butiker. Effekten kan bara bli att den medborgarstyrda staten försvinner och ersätts av ett system där samhällsmedlemmarna har roller som patienter, klienter, kunder osv. I kampen mot detta synsätt kan ämbetsmännen spela en viktig roll som demokratins väktare med fokus på det individuella medborgarperspektivet uttryckt i vårt offentliga etos.

Det har redan gått mycket långt i fel riktning, och det är hög tid att vrida utvecklingen rätt. För att lyckas med den uppgiften fordras att alla medverkar. Ämbetsmannen har som demokratins väktare en av huvudrollerna i detta arbete.

Referenser

- Barth, Thomas J. (1996) Administering in the Public Interest. In: Gary L Wamsley & James F Wolf (eds.) pp. 168–197
- Blomquist, Christine (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*, Stockholm: Nerenius & Santéus förlag
- Brewer, Gene A & Sally Coleman Selden (1998) Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic, in: *Journal of Public Administration*, pp. 413–439
- Browning, Christopher R. (1998) *Helt vanliga män*. Stockholm: Norstedts
- Eriksson, Lena Häll (1996) ”Jag skulle ha förlorat jobbet”. I: *Dagens Nyheter* den 16 november 1996
- Frederickson, H. George (1980) *New Public Administration*. University, Alabama: University of Alabama Press
- Gawthrop, Louis C. (1998) The Human Side of Public Administration. In: *PS: Political Science and Politics*, Vol. XXXI, pp. 763–769
- Granhölm, Arne (1986) *Uppror i byråkratin. Om dålig arbetsmiljö i den offentliga sektorn under 200 år*. Stockholm: Prisma
- van Gunsteren, Herman R. (1998) *A Theory of Citizenship, Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Göransson, Bengt (1998) Vilket val har de varken hörda eller sedda? I: *Svenska Dagbladet* 1998-08-13
- Hammar skjöld, Bo (1965) Förvaltningens ställning och uppgifter i dagens samhälle. I: *Nordisk Administrativt Tidskrift*, Årg. 46, s. 78–92
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997) *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Oslo: Fagbokforlaget
- Jacobsson, Bengt (red.) (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag
- Justitieombudsmännens berättelse 1970 (RPB)
- Koch, Hal (1945) *Hvad er demokrati?* København: Gyldendals, 3. utg. 1970
- Kommunaktuellt* 1997-01-30
- von Lang, Jochen (1983) *Förhören med Eichmann. Utskrifter från den israeliska polisens bandupptagningar*. Stockholm: Tiden

- Lundquist, Lennart (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1991a) *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts
- Lundquist, Lennart (1991b) *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1993) *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts
- Lundquist, Lennart (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Luthersson, Peter (1998) I: *Svenska Dagbladet* 1998-05-19
- Milgram, Stanley (1974) *Lydnad och auktoritet [Obedience to Authority: An Experimental View]*. Stockholm: Wahlström & Widstrand 1975
- Moberg, Eva X (1998) Påsmänniskorna – de enda som protesterar. I: *Aftonbladet* 1998-11-13
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155
- Norlin, Margareta (1994) *Baklängesrevolutionen. Den kommunala demokratins fall*. Stockholm: Ordfront
- Nycander, Svante (1997) *Bemöt den kritiske med respekt*. Statskontoret, Förvaltningsdebatt på internet 1997-11-26
- Ortmark, Åke (1997) *JAsägarna*. Stockholm: MånPocket
- Pollitt, Christopher (1993) *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Basil Blackwell, 2nd ed.
- RPB (Riksdagens protokoll med bihang)
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen
- Spangenberg, Carl Gustaf (1998) I: *Kommunaktuellt* 1998-02-05
- Sveriges Rikes Lag
- Wamsley, Gary L et. al. (1990) *Refounding Public Administration*. London: Sage

Wamsley, Gary L. & James F. Wolf (eds.) (1996) *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage

Revisionens roll i den parlamentariska demokratin

Shirin Ahlbäck

Demokrati kräver ansvarighet

Att det inte alltid blir som vi har tänkt oss borde inte vara en nyhet i något sammanhang. Ändå är detta en bristande insikt i demokrati-teorin, eftersom diskussionen huvudsakligen uppehållit sig vid frågor som har med det politiska beslutsfattandets legitimitet att göra, det vill säga, vad som krävs för att beslut ska vara fattade i demokratisk ordning. Däremot har det varit besvärande tyst vad gäller villkoren och förutsättningarna för verkställandet av dessa beslut, vilket ändå inrymmer den del av det offentliga maktutövandet som vi som enskilda medborgare dagligen kommer i kontakt med. Det senare sammanfattas träffande av Rothstein: ”Vi föds, utbildas och i många fall arbetar, vi vårdas och dör slutligen inom den offentliga förvaltningens hägn.”¹ Det vetenskapliga studiet av politik måste följaktligen även innefatta en stor del förvaltningsanalys. Statsvetenskapens klassiska fråga om vem som får vad, hur, när och varför kan i allmänhet inte besvaras utan att förvaltningsledet tas med i analysen.² Detta kan te sig självklart, men då vi till exempel studerar Författningstredningens och Grundlagberedningens överväganden inför den nya regeringsformen ägnas omfattande tankemöda åt beslutsfattandets arkitektur – kammarsystem, valsätt, folkomröstningar – medan frågan om maktens förvaltande knappt diskuteras.³ Det underliggande antagandet är alltså att förvaltningen är politikernas lydiga instrument som till punkt och pricka genomför den beslutade politiken i enlighet med politikernas beslut. Idag vet vi att denna bild är alltför förenklad.⁴

De statliga åtagandena har i modern tid blivit fler och mer omfattande, vilket gör det svårt, för att inte säga omöjligt, att på för-

hand ge någon tvärsäker prognos om de avsedda effekterna kommer att uppnås. Antingen kan politiken grunda sig på felaktiga föreställningar om orsak och verkan, eller så kan problem uppstå vid genomförandet av en viss politik. I värsta fall kan ett politiskt program drabbas av båda åkommorna. I beslutsögonblicket är det således osäkert hur den offentliga politiken egentligen kommer att slå.⁵ Att en politik inte självklart utfaller i enlighet med beslutsfattarnas intentioner blottar ett inbyggt *informationsbehov* i styrelseskicket. Om politikerna ska kunna ta ansvar för förd politik, och om vi som medborgare ska kunna utkräva ansvar av våra beslutsfattare, krävs att såväl politiker som medborgare ges möjlighet att faktiskt hålla sig informerade om vad som försiggår i förvaltningen.⁶ Informationsbehovet gäller i detta sammanhang förvaltningens förmåga att förverkliga de politiska utfästelserna och här är såväl *genomförandeprocessen* som själva *utfallet* av intresse. Utan denna kunskap blir förutsättningarna för att kunna ställa de styrande till svars inget annat än en tom formel.⁷

Vårt behov av ofiltrerad information handlar således ytterst om den större frågan om möjligheten att kunna utkräva politiskt ansvar av våra beslutsfattare. Detta är särskilt väsentligt i ljuset av att förvaltningens mandat i dag medger tjänstemännen betydande handlings- och tolkningsutrymme, vilket gör att beslutsmakt inte enbart är förbehållet våra valda representanter. Tjänstemännen inte bara uttyder och genomför fastslagen politik, utan förväntas även att under ett övergripande mandat *de facto* utforma och bedriva politik. De förtroendevalda preciserar visserligen – i bästa fall – de politiska ambitionerna, men överlåter i stor utsträckning åt förvaltningen att bestämma hur och på vilket sätt dessa ambitioner ska realiseras i kontakten med medborgarna. Dessa avvägningar, som tjänstemän i förvaltningen dagligen är satta att göra, förutsätter ett avsevärt handlingsutrymme, vilket bl.a. innebär eget initiativtagande, balanserande av ibland motstridiga politiska ambitioner samt praktiska vägval vad gäller hur politiken exakt ska nå oss medborgare. Det är således inte enbart i de förtroendevaldas sessionssalar som de viktiga politiska besluten fattas, utan det politiska beslutsfattandet sker även i myndigheternas talrika arbetsrum. Som exempel kan anges det utrymme platsförmedlaren på arbetsförmedlingen har att ytterst avgöra vilka som ska få starta-egget-bidrag, och därmed vilka som inte får åtnjuta denna förmån; läkarens beslut om vem som ska få en ny höftled; försäkringskassans beslut om vem som ska få förtidspension; socialtjänstemannens beslut om vem som ska tilldelas social-

bidrag – listan kan göras lång. Således, hur förvaltningen sköter sin verksamhet är i allra högsta grad en central demokratifråga.⁸

För att förstå och kunna analysera det offentliga maktutövandet måste vi alltså lyfta blicken bortom de folkvalda representanternas sessionssalar och även undersöka förvaltningens verksamhet. Insikten om innebörden av att den av folket delegerade makten inte bara tillkommer de folkvalda, utan att de folkvalda i sin tur har delegerat makt till verkställarna är naturligtvis en för det demokratiska styrelseskicket utomordentligt viktig fråga. Det finns därför all anledning att reflektera över på vilka sätt det i styrelseskicket byggs in mekanismer som även vad gäller förvaltningen garanterar en av demokratiens grundstenar: *möjligheten att hålla ett vakande öga över de styrande och – om så krävs – att genom befintliga institutioner ställa maktbavare till svars*. Det är i detta sammanhang revisionens roll i demokratin träder fram och det är därför motiverat att för ett ögonblick uppehålla oss vid den offentliga verksamhetens ansvarighet.

Makt och ansvar

Delegerad makt måste följas av ansvar. Ett centralt tema i demokratiteori rör just folkets möjligheter att utkräva ansvar av de styrande och vissa hävdar till och med att detta är *det* centrala temat.⁹ Avsikten här är emellertid inte att argumentera för eller mot en sådan ståndpunkt. Däremot är ambitionen att lyfta fram och diskutera de principiella och faktiska möjligheterna till ansvarsutkrävande i den moderna demokratin. Anslaget ska inte tolkas som att jag begreppsligt likställer ansvarsutkrävande och demokrati. Utgångspunkten är snarare denna: Demokrati betyder folkmakt och möjlighet till ansvarsutkrävande är en viktig mekanism för att folket ska kunna utöva sitt inflytande då makten av nödvändighet delegeras. Som redan framgått menar jag att detta är ett i förhållande till den moderna staten otillräckligt utforskad fråga i såväl den statsvetenskapliga litteraturen som den offentliga debatten.

Vad menas då med ansvarsutkrävande och hur är det tänkt att gå till? När frågan ställs är det oftast de valda politikernas ansvarighet inför folket som står i fokus hos demokratiteoretikerna. Poängen är att den makt som folket delegerar till de styrande genom fria och allmänna val inte är förbehållslös, utan för att skydda sig mot maktmissbruk och tyranni har folket möjlighet att ställa den politiska ledningen till svars i allmänna val. I dessa resonemang består således själva ansvarsutkrävandet av att medborgarna vid kommande val kan

välja bort sittande politiker och därmed bereda andra representanter plats. Med andra ord är mekanismen för utkrävandet av ansvar ofta liktydig med kontroll utövat genom val- och röstningsförfarandet.

Det är emellertid ett alltför begränsat perspektiv att i diskussionen om möjligheterna till ansvarsutkrävande enbart fokusera på de allmänna valen. De styrandes ansvar inför folket inrymmer fler komponenter än så. Detta är på intet sätt ett underkännande av de allmänna valens betydelse för en fungerande demokrati. Man kan dock med fog ifrågasätta, om de diskussioner om styrelsens ansvarighet som fördes under helt andra omständigheter än de som råder i dag är tillräckliga för den moderna demokratin. Knappast. Det demokratiska styrelseskickets förutsättningar har som bekant genomgått betydande omvälvningar bara under 1900-talet.¹⁰ Om det genom idéhistorien rådande synsättet är att demokrati handlar om att skapa fungerande institutioner för legitimt beslutsfattande, medan överväganden om hur administrerandet av dessa beslut ska organiseras lämnas därhän, får det givetvis konsekvenser för om och hur frågan om politisk ansvarighet diskuteras.

Innan vi fördjupar oss i detta kan det emellertid vara på sin plats att först precisera vad som här menas med politisk ansvarighet. I det ögonblick vi som medborgare delegerar makt (dvs. beslutsbefogenheter) till representanter, överlåter vi inte bara en politisk handlingsfrihet till dessa representanter utan även en skyldighet för dem att inför oss stå till svars för hur detta förtroende hanteras. Med denna delegering av beslutsbefogenheter följer således ett visst mått av handlingsfrihet som kan rendera personen i fråga uppskattning eller klander:

Here, too, it appears that a person who is in a position of responsibility enjoys a certain freedom of action or area of choice and that he may rightly be held praiseworthy or blameworthy or subject to some form of reward or deprivation (punishment, damages, moral censure, loss of power or position, or the like) by reason of the way in which he exercises his power (freedom to choose or act).¹¹

Till skillnad från det juridiska ansvaret kan bedömningsgrunden för det politiska ansvaret ofta vara vag. Medborgarnas fördragsamhet med förtroendevaldas och tjänstemäns mer eller mindre vidlyftiga bruk av representationskonton kan exempelvis variera från en tid till en annan, och från en person till en annan:

Ofta är det politiska maktambitioner eller intressekamp som är avgörande. Detta gäller särskilt det informella politiska ansvar som kan ut-

krävas av massmedia eller den allmänna opinionen. Behovet av en ”syn-dabock” kan göra att påföljdsansvar inte alls kopplas samman med kausalt ansvar.¹²

Att vara ansvarig för en verksamhet innebär i detta sammanhang att personen i fråga är skyldig att ta på sig skulden för det som går snett, även om det ligger utanför hennes eller hans omedelbara och direkta inflytande. Ansvarighet handlar således om en skyldighet att stå till svars oberoende om man själv har utfört den aktuella handlingen eller ej.¹³ Det rör sig om en förpliktelse att bemöta anklagelser om eventuella försummelse, vilka – om anklagelserna är riktiga – kan leda till att vederbörande måste ta konsekvenserna av det inträffade och t.ex. avgå.¹⁴

De valda representanternas ansvarsskyldighet inför folket är således självklart central för alla demokratimodeller som förutsätter ett representativt styrelseskick, eftersom medborgarna överlåter beslutsmyndighet till valda företrädare. Det blir väsentligt att medborgarna ges möjlighet att hålla ombudens göranden och låtanden under uppsikt för att försäkra sig om att de valda representanterna faktiskt företräder folkets intressen, och för att tillförsäkra sig om att de som sitter vid makten inte missbrukar sin position för egen vinning.¹⁵ Att frågan om möjligheterna till ansvarsutkrävande i de klassiska demokratimodellerna i huvudsak fokuserats på valurnorna som medel är i och för sig logiskt givet att de klassiska demokratiteoretikerna i mycket liten utsträckning intresserade sig för förvaltningens roll i ett demokratiskt styrelseskick. Om förvaltningen inte ses som en utpräglat politisk del av det demokratiska styrelseskicket finns det heller ingen anledning att diskutera något annat än de valda representanternas politiska ansvarighet. Med andra ord innebär detta att den politiska ledningen – de politiska beslutsfattare som kan ställas till svars – inom klassisk demokratiteori huvudsakligen likställts med de valda representanterna. Detta synsätt förbigår och missar det konstaterade politiska inflytande förvaltningen – tjänstemän som inte väljs – innehar i moderna demokratiska system. Därutöver kan konstateras att även i moderna demokratimodeller är förvaltningens följsamhet förutsatt. Uppmärksamheten är således i huvudsak riktad mot förhållandet mellan folkvalda och medborgare.¹⁶

Sammantaget har demokratiteoretiker fram till våra dagar i huvudsak misslyckats med att se och integrera förvaltningens roll i demokratin i sina teorier. Det betyder i sin tur att det saknas teoretisk stadga för hur den moderna demokratin i dag oundgängliga

och omfattande förvaltningsapparat ska underordna sig det demokratiska styrelseskicket krav på ansvarighet. Den välvilliga tolkningen skulle kunna vara att det kan bero på att angelägenhetsgraden för en sådan diskussion ökar i takt med att statens uppgifter blir mer omfattande och behovet av en välsmord förvaltningsapparat då ökar och att detta i sin tur är en modern företeelse. Å andra sidan lyser diskussionen och preciseringen av förvaltningens ställning och uppgift i demokratin med sin frånvaro även i moderna demokratidoktriner. Därmed saknas här en diskussion om hur kunskapen om förvaltningens förehavanden ska säkerställas. Förvaltningens roll i styrelseskicket är således inte bara en vit fläck, utan snarare ett *terra incognita* på den demokratiteoretiska kartan. Med detta i bagaget ska vi förflytta uppmärksamheten till modern tid i ett försök att bena ut ansvarsutkrävandets beståndsdelar.

Vilka är förutsättningarna för utkrävandet av ansvar?

Visserligen råder det genom idéhistorien delade meningar om hur det demokratiska styrelseskicket bäst ska förverkligas, men icke desto mindre löper frågan om styrelsens ansvarighet inför folket som en röd tråd i demokratiteorin. Det tydliga ansvarighetstemat är emellertid behäftat med åtminstone två problem. För det första, givet att dagens demokratier utgör omfattande – och därmed svåröverskådligare – politiska system, krävs att medborgare och beslutsfattare regelmässigt tillhandahålls *kunskap* om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt. Jag menar att demokratidiskursen har förbigått denna förutsättning vad gäller kunskap om förvaltningens förehavanden och litteraturen uppehåller sig huvudsakligen vid vikten av att urskilja *vem* som är ansvarig och/eller *mekanismerna för faktiskt ansvarsutkrävande*. Det existerar visserligen en diskussion om betydelsen av upplyst förståelse för att det demokratiska styrelseskicket ska förverkligas, men denna debatt koncentreras till det politiska beslutsfattandet och bortser därmed från att offentlig makt också handlar om det verkställande arbete som förvaltningen bedriver.¹⁷ Den inte oväsentliga poängen är således att behovet av upplyst förståelse även föreligger för möjligheten att bedöma genomförandet av politik.

Detta leder oss i sin tur in på det andra problemet som ansvarighetsdiskussionen i demokratiteorin uppvisar, dvs. ansvarighetens subjekt. Det förhärskande ansvarighetsperspektivet i modern demo-

kratiteori fokuserar huvudsakligen på de valda företrädarnas ansvarighet inför de röstberättigade medborgarna. Denna snäva syn på ansvarighet utgör ett problem, då dagens demokratier för verkställandet av politik håller sig med – i historiskt perspektiv – omfattande förvaltningsapparater. De politiska beslutsfattarna har också i stor utsträckning delegerat beslutsmakt till förvaltningen, vilket i kombination med nya styrningsfilosofier som mål- och resultatstyrning sammantaget medför att det politiska ansvaret inte enbart kan hänföras till de folkvaldas beslutsfattande. Den av medborgarna delegerade makten går således att formellt härleda till den parlamentariska styrkedjans alla länkar, varför det konstaterade informationsbehovet även måste gälla förvaltningens förmåga att förverkliga de precisa såväl som övergripande politiska utfästelserna. Kvintessensen av ovanstående resonemang blir att den reella möjligheten till ansvarsutkrävande bygger på att förutsättningarna i nedanstående tabell uppfylls:

Tabell 1. Ansvarsutkrävandets tre förutsättningar

Förutsättningar för möjlighet till ansvarsutkrävande:

1. att det går att urskilja vem som är ansvarig
 2. att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
 3. att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar
-

I korthet innebär den första förutsättningen att vi som medborgare ska kunna härleda ett specifikt förhållande till någon ansvarig person, vilket inte nödvändigtvis är alldeles enkelt med dagens omfattande förvaltningsorganisation. Om missnöje föreligger vad gäller ett visst förhållande krävs alltså i realiteten goda kunskaper om förvaltningsapparatens uppbyggnad och funktionssätt för att navigera rätt. Vilken nivå, instans, myndighet, enhet, avdelning är ansvarig för ett uppfattat missförhållande? Det förtjänar att påpekas att otydligt ansvar i många fall kan vara liktydigt med inget ansvar alls, eftersom den utpekade därmed ges en chans att hänvisa till någon annan. I värsta fall resulterar oklar ansvarsfördelning i en ändlös hänvisning mellan olika instanser.¹⁸

Den andra förutsättningen har jag tidigare aviserat om. En förutsättning för att de styrande ska kunna hållas ansvariga av de styrda är alltså att de politiska processerna präglas av transparens och att de utsätts för kritisk granskning. Utan kunskap och information om

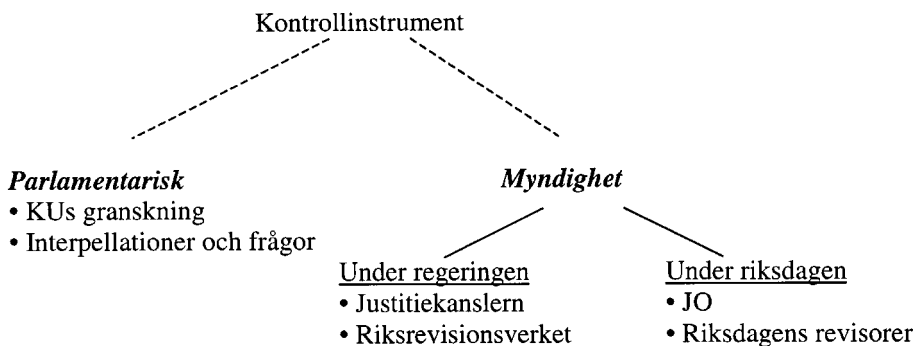
hur förvaltningen bedriver sitt arbete står vi helt enkelt dåligt rustade inför vår rätt att utkräva ansvar av de styrande.¹⁹ Olof Petersson poängterar i *Metaforernas makt* att en av de viktigaste förutsättningarna för ett fungerande ansvarsutkrävande är att medborgarna har tillgång till denna typ av information, så att de självständigt kan bilda sig en uppfattning om politiken varit framgångsrik eller inte:

För att kollektiva beslut skall kunna betraktas som autonoma krävs att medborgarna besitter en grundläggande kunskap om systemets sätt att fungera och om politikens sakliga innebörd. Tillsammans med politiskt självförtroende bildar kunskapen den allmänna kompetens som krävs för att handla, en beredskap att ingripa om man finner att den förda politiken tar en icke önskad riktning.²⁰

Följdfrågan blir då, hur tillgodoser vår författning behovet av denna typ av *ex post*-information? Vilka institutionella arrangemang står till buds för t.ex. den kunskapsförstående och politiskt intresserade medborgaren? Formellt sett är möjligheterna för enskilda medborgare, riksdag såväl som regering att kontrollera den verksamhet som förvaltningen bedriver flera. Den svenska författningen ger oss inte bara förutsättningar att utöva kontroll genom t.ex. offentlighetsprincipen,²¹ utan grundlagen föreskriver också vissa speciella institutioner med uppgift att granska förvaltningens arbete. Förutom de i parlamentarismen inbyggda möjligheterna att kontrollera regeringen och statsförvaltningen har riksdagen således ytterligare möjligheter att utöva kontroll över både regering och statsförvaltning genom fem så kallade kontrollinstitut: Konstitutionsutskottet, misstroendeförklaring, Riksdagens ombudsmän, Riksdagens revisorer och frågeinstitutet. Regeringen å sin sida har Justitiekanslern för den juridiska granskningen av enskilda tjänstemän och statliga myndigheter. Regeringens revision av den statliga verksamheten genom Riksrevisionsverket är däremot inte reglerad i grundlag.²²

I vårt styrelseskick finns det således särskilda *politiska institutioner* med uppgift att tillhandahålla kunskap om hur offentlig verksamhet bedrivs och som därmed ska säkerställa möjligheten till ansvarsutkrävande i den moderna demokratin. Dessa kontrollinstrument är sorterade i figuren nedan. Notera att det som här tas upp till diskussion är de i särskild ordning inrättade politiska institutionerna vars uppgift är att hålla olika delar av den statliga verksamheten under uppsikt.²³

Figur 1. Särskilt invrättade statliga kontrollinstanser som utövar granskning och därmed tillhandahåller information om offentlig verksamhet



Samtliga kontrollinstrument i figuren har till uppgift att granska, undersöka och offentliggöra information om hur den offentliga verksamheten bedrivs. De blir i det perspektivet en avgörande kunskapskälla för att säkerställa det demokratiska ansvarutkrävandet.

Om vi medborgare eller våra valda representanter via granskningsrapporter, media e.d. fått en uppfattning att den politiska ledningen inte håller måttet, vilka mekanismer för att utkräva ansvar finns då att tillgå? Konstitutionsutskottet, Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket, frågeinstitutet, JO och Justitiekanslern är ju institutioner som genom granskning och tillsyn inhämtar information om hur styrelsen fungerar, men dessa institutioner kan inte själva besluta om påföljder i de fall felaktigheter eller försummelser hos regering eller förvaltning klarläggs. Mekanismerna för det faktiska ansvarutkrävandet tillhandahålls i stället främst genom allmänna val, misstroendeförklaring, åtal mot statsråd samt statligt anställdas tjänsteansvar. Skillnaden mellan den andra och tredje förutsättningen för ansvarutkrävande (punkterna 2 och 3 i tabell 1) ligger således i, att det är en sak att förmedla kunskap om eventuella fel och försummelser i offentlig verksamhet och en annan att kunna utfärda bindande sanktioner gentemot de ansvariga. Eller med Lights ord:

Monitoring can be exercised through traditional financial compliance audits, highly individual criminal investigations, program evaluation, or policy analysis, but it relies on others for action.²⁴

Gränsdragningen mellan den andra och den tredje förutsättningen gör det möjligt att sortera de nyss nämnda kontrollinstrumenten enligt tabell 2:

Tabell 2. Kontrollinstrument som granskande informationsförmedlare eller mekanism för faktiskt ansvarutkrävande

Kontrollinstrument som verkar granskande, men som saknar egna bindande sanktionsmöjligheter	Kontrollinstrument vilka verkar som mekanism för faktiskt ansvarutkrävande
<ul style="list-style-type: none"> – Konstitutionsutskottet – Riksdagens ombudsmän – Frågeinstitutet – Riksdagens revisorer – Justitiekanslern – Riksrevisionsverket 	<ul style="list-style-type: none"> – Allmänna val – Misstroendeförklaring – Åtal mot statsråd – Rättsregler för utkrävande av tjänstemans ansvar²⁵

Ett grundläggande problem med hittillsvarande parlamentarismforskning är att uppmärksamheten nästan uteslutande riktats mot ansvarutkrävandets första och tredje förutsättning, medan den andra förutsättningen – kunskapsförmedlandet – tagits för given.²⁶ Det har redan framgått att det är det informationsförmedlande och kunskapsproducerande ledet i det demokratiska ansvarutkrävandet som här ska diskuteras. Av de i tabellens vänstra kolumn redovisade granskarna är det emellertid få organ som på eget initiativ ägnar sig åt en återkommande och närgående granskning av statsförvaltningen. Flera av instrumenten riktar sig enbart mot statsråden enskilt eller regeringen som helhet (KU, frågeinstitutet), alternativt ombesörjs av en eller ett fåtal befattningshavare som inte på långt när kan hinna med att hålla hela förvaltningsapparaten under uppsikt (Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern). Undantagen utgörs av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, vars förvaltningsrevisionella granskningar är de enda i staten institutionaliserade exemplen på regelbundet återkommande *efterkontroller* av hur statsförvaltningen sköter sitt verkställande arbete. Revisionsorganens förvaltningsrevisionella verksamhet har därmed en viktig uppgift att fylla i vårt demokratiska styrelseskick. Genom att förhålla oss till demokratiteori har konturerna kring revisionens roll som en av förutsättningarna för möjligheten till ansvarutkrävande blivit skarpare. Perspektivet här är alltså att förvaltningsrevisionen har en ledande roll som kunskapsförmedlare av genomförandet av politiska beslut.

Vad handlar då en förvaltningsrevision egentligen om? Förvaltningsrevisionens uppgift är att granska statsförvaltningen och stat-

ligt finansierad verksamhet för att klarlägga om de politiska besluten faktiskt omsätts i praktiken, och om denna verksamhet i så fall bedrivs – i vid mening – effektivt. Förvaltningsrevision ska inte sammanblandas med den mer traditionella redovisningsrevisionen där den årliga ekonomiska redovisningen och resultatredovisningen granskas. Det förvaltningsrevisionella granskningsarbetet kan till sitt arbetssätt enklast beskrivas som utvärderingar av politiska program. Som jag redan nämnt sker de både i RRV:s och riksdagsrevisorernas fall i efterhand.

De mer preciserade syftesformuleringarna för Riksdagens revisorers och RRV:s förvaltningsrevision står att finna i myndigheternas instruktioner såväl som i regeringens regleringsbrev och riksdagens anslagsdirektiv. I riksdagsrevisorernas instruktion slås fast att de har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten.²⁷ Revisorerna ska verka för en god hushållning med statens medel och fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och effektivisera det statliga förvaltningsarbetet. Det övergripande syftet med revisorernas granskning är att främja ett effektivt utbyte av de statliga insatserna.²⁸ Som tidigare nämnts arbetar Riksdagens revisorer i huvudsak med förvaltningsrevision som inriktas på övergripande och principiella frågor.²⁹ RRV:s huvuduppgift är att verka för en ändamålsenlig, säker och effektiv statlig förvaltning samt effektivitet i statliga åtaganden.³⁰

Den statliga revisionen som kunskapsförmedlare

Perspektivet så här långt är således att revisionen har en viktig roll som kunskapsförmedlare i det demokratiska styrelseskicket. I den ytterst tunnsådda statsvetenskapliga diskursen om revisionsmyndigheternas ställning i det moderna styrelseskicket betonas också deras roll som kunskapsförmedlare för att säkerställa möjligheterna till ansvarsutkrävande. Tidigt formulerade Normanton detta i sitt pionjärarbete från 1966 på följande vis:

Public audit, or, on the national level, state audit, is a special device for making public accountability a reality.³¹

På samma sätt uttrycks detta trettio år senare i en artikel av Hickok i *The Encyclopedia of Democracy*:

Many governments have established relatively sophisticated policy-analysis and auditing agencies. The purpose of such agencies is to determine how well government programs work and what can be done to improve them. The findings of these agencies are usually available to the public and can be a valuable source of information to those interested in holding officials accountable.³²

Förvaltningsrevisionens roll i säkerställandet av politisk ansvarighet är även klart uttryckt i *Audit Standards* utarbetade av det internationella samarbetsorganet för den statliga revisionen, *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI):

36. Whatever the [constitutional] arrangements, the essential function of the SAI is to uphold and promote public accountability.³³

Som redan klagjorts bedrivs den statliga förvaltningsrevisionen i Sverige av två myndigheter: regeringens organ Riksrevisionsverket (RRV) och riksdagens motsvarighet Riksdagens revisorer.³⁴ Den förra brukar ses som en utpräglad tjänstemannaorganisation, medan den senare av vissa betraktas som en tydligt politiserad verksamhet, på grund av att riksdagsrevisorerna är riksdagsledamöter.³⁵ Oavsett organisationsstruktur brukar båda dessa kontrollorgan definiera sig själva som *oberoende* granskare av statsförvaltningen.³⁶ RRV hänvisar ofta till att dess aktiva deltagande i INTOSAI medför en förpliktelse att följa de gemensamt upprättade *Auditing Standards* där bl.a. revisionens krav på oberoende mycket explicit slås fast:

54. Whatever the form of government, the need for independence and objectivity in audit is vital. An adequate degree of independence from both legislature and the executive branch of government is essential to the conduct of audit and to the credibility of its results.³⁷

Understrykandet av verksamhetens självständighet är här centralt, eftersom en granskare som inte uppfattas vara opartisk inte kommer att tas på allvar utan anklagas för ideologiproduktion. Det förtjänar att redan här understrykas att denna diskussion inte handlar om att granskarnas verksamhet ska ligga utanför den politiska sfärens överinseende. Oberoendet handlar inte om att tillförsäkra granskarna en domstolsliknande ställning, utan oberoendet ska här förstås som att granskarna utan insyn eller påtryckningar själva ska kunna välja granskningsobjekt, självständigt bedriva granskningen och slutligen obundet formulera vad man kommit fram till. Självständighet i dessa delar är helt enkelt avgörande för granskningsresultatens (läs: verklighetsbeskrivningens) trovärdighet utåt. Med

denna kunskap får sedan de politiskt ansvariga avgöra om eventuella åtgärder är befogade. Det går således att inom ramen för det parlamentariska styrelseskicket diskutera möjligheterna för vissa politiska institutioners oberoende, utan att för den skull frångå den överordnade principen om folksuveränitet. Det ligger ju fortfarande i politikernas händer att avgöra om granskningarna bör föranleda någon vidare åtgärd.

Om utvärderingen av politiken ska uppfattas som tillförlitlig är den springande punkten *vem* som presenterar denna typ av information liksom *under vilka förhållanden* informationen har tagits fram. Tveksamheter i dessa avseenden leder till att den framtagna kunskapen om politikens genomslag kan uppfattas som en partsinlaga. Vid en första anblick skulle t.ex. en socialdemokratisk utvärdering av hur en åtgärd inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitikerna fallit ut förmodligen inte inge samma förtroende som en motsvarande studie gjord av forskare vid något av våra universitet. Revisionens trovärdighet att fullgöra sitt demokratiska uppdrag är således helt avhängig dess möjlighet och förmåga att bedriva oberoende granskningar som tas på allvar i den politiska diskussionen och därmed har vi kommit till diskussionens kärna. För att vara en trovärdig sanningssökare inom det politiska systemets hägn krävs med andra ord integritet och oberoende. Frågan blir då: *bedriver RRV och Riksdagens revisorer oberoende granskning?*

Det förvaltningsrevisionella oberoendet

Uppdraget att producera och förmedla kunskap om hur förvaltningen sköter sina uppgifter är en delikat uppgift, eftersom det för de styrandes politiska trovärdighet inte är ovidkommande om den förda politiken framställs som en framgång eller ett misslyckande. I sitt arbete balanserar granskarna på en knivsegg: deras rapporter kommer antingen att bekräfta det politiska ledarskapets duglighet eller blottlägga dess politiska misslyckanden. Sanningssägande i det politiska systemet kräver således institutionell osårbarhet. Frågan är i vilken utsträckning granskarna utan ängsliga sidoblickar på de politiska högkvarteren kan ta fram verklighetsbeskrivningar som innehåller såväl ris som ros.

Detta har undersökts i min nyligen publicerade doktorsavhandling, och i detta sammanhang tänker jag bara kort återge resonemangen om revisionens oberoende jämte undersökningsresultaten. Betydelsen och implikationerna av att revisionen ska vara oberoende

har ingalunda varit entydig i den svenska debatten.³⁸ Vi nöjer oss här med att konstatera att jag efter en genomgång av den offentliga debatten slog fast, att det för revisionen avgörande oberoendet handlar om möjlighet till självständighet vad gäller *val av granskningsområde, val av granskningsmetod och revisionens slutsatsdragningar*.³⁹ Enligt detta synsätt är det för oberoendet avgörande om granskningsprocessens olika skeden kan bedrivas utan styrning utifrån, det vill säga, att avgörandena ytterst ligger hos revisionsorganet själv. Undersökningens bedömningsgrund utgjordes därmed av motpolerna oberoende kontra styrd förvaltningsrevision och syftet med undersökningen var att efter ett sammanvägande av resultaten kunna placera revisionsorganen till höger eller vänster längst en sådan tänkt skala. Det ska emellertid konstateras att det inom ramen för det moderna parlamentariska styrelseskicket principiellt finns utrymme för båda varianterna, men då skiljer sig argumenteringen för verksamhetens berättigande åt. Således kan skalans ytterpunkter sägas representera två skilda uppgifter i vårt styrelseskick och i det följande kommer dessa uppgifter att kort renodlas i två idealtyper varav den första betonar följsamhet gentemot huvudmannen – regering eller riksdag – medan den andra idealtypen betonar den i alla delar oberoende granskarrollen.

I den första idealtypen ses revisionsorganet som ett instrument för regeringen eller riksdagen att fullgöra den uppgift som åligger dem i vårt styrelseskick. Revisionens roll är då att verka som riksdagens eller regeringens förlängda arm. Servicefunktionen gentemot uppdragsgivaren är således överordnad anspråken på ett fullständigt oberoende. Det innebär att riksdag och regering ges stort utrymme att styra revisionsorganets verksamhet även i de avseenden som i granskningsssammanhang är att betrakta som integritetskänsliga, det vill säga, val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatsdragningar. Det skulle, exempelvis, vara legitimt för regeringen att styra in revisionen på specifika frågor och det skulle vidare vara regeringens sak att bedöma om offentlighöret av granskningsresultat var till förfång för bedrivandet av den egna politiken. Denna idealtyp betonar således majoritetsperspektivet i den parlamentariska demokratin och i arbetet med att styra riket tillerkänns regeringen rätten att knyta till sig en kvalificerad utredningsverksamhet. Huvudmannen har såväl problemformuleringsprivilegium som tolkningsföreträde vad gäller fokus och tidpunkt för de revisionella insatserna.

Denna första idealtyp representerar visserligen en fullt legitim verksamhet i vårt styrelseskick, men det är väsentligt att redan här

markera att en politiskt styrd eller följsam revision inte kan göra anspråk på att fullgöra en oberoende granskares roll. Förvaltningsrevisionens oberoende handlar om två relationer: Dels förhållandet till granskningsobjektet, dels förhållandet till huvudmannen. För det första, utifrån mitt resonemang om revisionen som ett viktigt kunskapsförmedlande led för att möjliggöra ansvarsutkrävande, kan vi inte under några omständigheter i en parlamentarisk demokrati acceptera att granskningsobjekten dikterar vad revisionsorganet ska välja för granskningsfråga eller vilka slutsatser som ska dras med anledning av granskningen. Ett sådant förfarande skulle undergräva våra möjligheter till upplyst förståelse av verkställandet av politik och därmed utgöra ett allvarligt hot mot våra chanser att utkräva politiskt ansvar. Således, om A ska granska B så krävs att A är oberoende av B.

För det andra, när det sedan gäller granskarnas relation till huvudmannen kan det hela tyckas bli lite mer komplicerat. Kan inte en viss övergripande styrning av t.ex. RRV accepteras utan att RRV:s roll som granskare undermineras? Svårligen. Det intrikata problemet i detta exempel är att huvudmannen – regeringen – även är huvudman för den verksamhet som RRV är satt att granska, dvs. att huvudmannen på samma gång är huvudman och granskningsobjekt. Av kravet på RRV:s oberoende i förhållande till granskningsobjekt följer således även att det skulle utgöra ett allvarligt problem för RRV:s identitet som *granskare* att regelmässigt underordna sig styr-signaler från regeringen och regeringskansliet. Jag hävdar helt enkelt att det logiskt sett inte kan förekomma något som en följsam förvaltningsrevision, eftersom det utifrån min precisering av oberoendets kritiska punkter utgör en självmotsägelse. De analytiska ytterpunkterna är alltså att antingen är man en oberoende granskare eller riksdagens/regeringens instrument för utredning. I det förvaltningsrevisionella fallet kan inte stor följsamhet gentemot granskningsobjekt eller huvudman accepteras. En sådan roll ska snarare betecknas som en uppdrags-, utrednings- eller stabsmyndighetsfunktion. Hårdraget kan man sammanfatta detta perspektiv med att "ideologiproduktion" aldrig kan betraktas som granskning.

Som jag redan nämnt är det naturligtvis fullt legitimt för den politiska majoriteten att tillförsäkra sig om ett utvärderings- eller utredningsinstrument för att kunna hålla sig informerad om förvaltningens arbete, särskilt då vi i Sverige tillämpar en förvaltningsmodell med självständiga ämbetsverk. Min poäng är emellertid att då handlar det inte om kunskapsförmedlande i enlighet med ansvarsutkrävandets andra förutsättning: "att det finns kunskap om huruvida

den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt”. Som jag tidigare utvecklat krävs att sådan kunskap tagits fram obundet i enlighet med de ovan angivna analyskategorierna.

Den oberoende förvaltningsrevisionen, däremot, är inte åtkomlig för politisk styrning. Detta innebär – som jag redan varit inne på – inte en utmaning mot den idé om folksuveränitet som vårt parlamentariska styrelseskick vilar på, eftersom granskarnas uppgift inte är att fatta bindande beslut om verksamheten i statsförvaltningen. Det åligger fortfarande de politiskt valda och tillsatta att utifrån granskningsrapporterna besluta vilka åtgärder som behöver vidtas. I denna idealtyp betonas således revisionsorganens roll som kunskapsförmedlare i styrelseskicket, vilket utgör en avgörande förutsättning för att tillförsäkra ett fungerande ansvarsutkrävande i den moderna demokratin. I denna andra idealtyp är revisionsorganet således inte riksdagens eller regeringens förlängda arm, utan betoningen på det oberoende kunskapsförmedlandet gör i stället att revisionens ska ses som ett instrument för medborgarna och beslutsfattarna att faktiskt hålla sig informerade om vad som försiggår i det verkställande ledet. För att denna uppgift ska kunna fullföljas krävs således obundenhet. Det nu presenterade synsättet innebär att jag tar avstamp i granskningens uppgift och att jag med utgångspunkt från demokratiteori ser granskning som en särskild uppgift i styrelseskicket åtskild från ”vanlig” myndighetsutövning och ärendehandläggning.

I den empiriska undersökningen analyserades två revisioner – en arbetsmarknadspolitisk och en kulturpolitisk – från vardera revisionsorgan.⁴⁰ I båda granskningarna uppvisade RRV en betydande lyhördhet inför regeringkansliets önskemål om vad som skulle granskas och/eller med vilket perspektiv granskningens skulle bedrivas. I det arbetsmarknadspolitiska fallet fick dessutom den centrala förvaltningsmyndigheten – AMS – betydande inflytande i granskningsrapportens disposition och slutsatser, dvs. RRV kände sig tvungen att på avgörande punkter ändra sina ursprungliga slutsatser. Trots motsvarande svårigheter med framför allt AMS ledning behöll Riksdagens revisorer sitt oberoende intakt, i såväl det arbetsmarknadspolitiska som kulturpolitiska fallet. Det innebär dock inte att riksdagsrevisorernas verksamhet är oproblematiske. Det är nämligen tydligt att riksdagens intresse för det egna revisionsorganets granskningsrapporter är mycket svalt. I det kulturpolitiska fallet verkade Kulturutskottet rentav motarbeta revisorernas granskning av det egna sektorsområdet. I det arbetsmarknadspolitiska fallet är Arbetsmarknadsutskottets ointresse än mer uppseendeväckande,

eftersom det var utskottet som föreslog att en granskning på området skulle genomföras. De sammanfattande resultaten och jämförelsen mellan de båda revisionsorganen reser en rad frågor. Varför dansar RRV och inte riksdagsrevisorerna efter AMS pipa? Varför uppvisar riksdagen ett sådant komplett ointresse för det egna revisionsorganets granskningsresultat? Jag ska i det följande börja med att behandla den första frågan.

De institutionella svaghetera

RRV:s jakt efter resultat

Förklaringen till att RRV och inte riksdagsrevisorerna låter AMS styra revisionens slutsatser skulle visserligen kunna vara att det förelåg en markant kvalitetsskillnad mellan RRV:s och riksdagsrevisorernas rapporter och att RRV på något plan upplevde AMS motstånd befogad. Men denna förklaring är allt för enkel, särskilt i ljuset av att AMS aversion mot externa granskare verkar nära nog programmatisk. Kritikens kvalitetsmässiga innehåll verkar i dessa båda fall inte spela någon roll. AMS-ledningens ryggmärgsreflex – *innan* granskningsresultat förelåg – tycktes vara att stenhårt slå vakt om den egna verksamheten. Detta framgår inte enbart av de granskningar som jag har studerat, utan även av de särskilda yttranden som fogats till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande i vilka professor Lars Calmfors och direktör Jan Herin påtalar detta förhållande.⁴¹ Vidare har frågan om AMS villighet till insyn även varit uppe som en skriftlig fråga i riksdagen.⁴² Den sidofråga som undersökningsresultatet väcker är det demokratiskt problematiska med ett offentligt ämbetsverk som skyr kritisk granskning av den statliga revisionen, och i detta kan utnyttja sitt kunskapsöverläge.⁴³ Ur ett ansvarighetsperspektiv är detta förhållande givetvis djupt problematiskt. Denna omständighet förtjänar visserligen egen uppmärksamhet, men jag ska här hålla mig till uppsatsens fokus genom att koncentrera diskussionen till hur det kommer sig att RRV och inte Riksdagens revisorer viker sig inför AMS.

Det jag menar blir uppenbart vid en jämförelse av de båda revisionsmyndigheternas beteende då de befinner sig under attack är, att RRV:s institutionella sits i ett oberoendeperspektiv är betydligt svagare än Riksdagens revisorers. RRV är för sin egen existens mer beroende av att huvudmannen – regeringen och dess kansli – upplever att verkets arbete är betydelsefullt och nyttigt. Att RRV uppfattar saken på detta vis framgår inte minst av ett PM skrivet av RRV

”Kontaktytorna och oberoendet” där ett tydligt resultatjagande avspeglar sig. Av texten framgår att den dåvarande avdelningschefen för förvaltningsrevisionen driver linjen att RRV måste utnyttja sina samlade resurser på ett sådant sätt, att verket får maximalt genomslag sett över en tidsperiod. Det vill säga, RRV upplever uppenbara krav på att åstadkomma resultat som faller regeringskansliet i smaken:

Detta innebär att vi måste öka våra ansträngningar ytterligare att utveckla dialog med såväl finans- som fackdepartementen i syfte att få uppslag till revisionsinsatser samt för att ”marknadsföra” resultaten av våra granskningar.⁴⁴

Behovet av marknadsföring hos regeringskansliet är givetvis ett led i att säkerställa fortlevnaden av den egna verksamheten, ett behov som dessutom blir påtagligare under en statsfinansiellt mycket besvärlig tid.

Vad är det då mer precist som gör RRV institutionellt svagare än Riksdagens revisorer? Till att börja med är RRV:s verksamhet inte föreskriven i vår grundlag, ett förhållande som inte enbart skiljer den från riksdagsrevisorernas utan även utgör ett undantag inom t.ex. medlemsländerna i den europeiska unionen. Den övervägande majoriteten av EU:s medlemsstater har sina högre revisionsorgan – *Supreme Audit Institutions* (SAI) – reglerade i sina respektive författningar.⁴⁵ Detta medför att RRV:s ställning i betydligt högre grad än riksdagsrevisorernas är präglad av politisk ovisshet. Det konkreta uttryck som detta tar sig är bl.a. att RRV årligen måste underordna sig en tuffare budgetprövning än riksdagsrevisorerna. RRV:s svaga konstitutionella ställning innebär med andra ord att regeringen årligen prövar åtagandet, och att verket under ekonomiskt svåra tider mycket väl kan få se sin verksamhet kraftigt nedskuren eller ändrad. Även om det för riksdagsrevisorernas del formellt sett också är fråga om årlig budgetprövning hos riksdagen kan trycket aldrig bli detsamma på en verksamhet som finns inskriven i regeringsformen. RRV:s verksamhet lever uppenbart under ett större ”existentiellt” hot, och detta gör att verket underordnar sig även outtalade resultatkrav från – företrädesvis – Finansdepartementet. Denna iakttagelse förstärks av det faktum att RRV:s roll och ställning i flera utredningar under 1990-talet ifrågasatts och ofta till fördel för riksdagsrevisorerna. Denna känsla av att leva under hot framkommer tydligt i en analys av de interna förutsättningarna initierad av RRV:

RRV:s medarbetare uppfattar sitt uppdrag som centralt och oerhört viktigt. Samtidigt finns en känsla av att vara ifrågasatt, både av huvudmannen och av dem som utsätts för revision. Detta gäller alltifrån högsta ledningen till den enskilde medarbetaren.⁴⁶

I en mening skulle man kunna hävda att givet de grundläggande institutionella arbetsbetingelserna är kompromissandet med integriteten inget annat att vänta för regeringens revisionsorgan. De yttre institutionella strukturer som omgärdar revisionsmyndigheten har givetvis betydelse för hur tjockhudat man kan och orkar hävda sin integritet då granskningsverksamheten befinner sig i blåsväder. Därmed inte sagt att hävdandet av revisionens oberoende inte kan vara betingat även av andra saker som exempelvis ett starkt revisionellt ledarskap.

Med insikten om att riksdagsrevisorerna och RRV verkar under olika villkor är det lätt att tänka sig att de olika revisionsmyndigheterna tolkar hotbilden olika när granskningsobjektet gör agiterade invändningar. Det är tydligt att RRV:s vilja och förmåga att hantera underliggande eller explicita konflikthärdar inom arbets- respektive kulturpolitik är avhängigt av hur starkt granskningsobjektet är eller uppfattas vara. Att stöta sig med det mäktiga AMS kan vara betydligt kostsammare för verkets förtroendekapital hos huvudmannen, än att försöka bringa reda hos kulturinstitutionerna. Problemet med den arbetsmarknadspolitiska granskningen är helt enkelt att RRV riskerar att bita den hand som föder verket genom att leverera långtgående kritik om en verksamhet som verkets huvudman ytterst är ansvarig för. Arbetsmarknadspolitiken har länge utgjort en viktig del av den ekonomiska politiken i Sverige, och i kraft av detta har den centrala förvaltningsmyndigheten skaffat sig ett tungt inflytande i viktiga politiska frågor.

Jag kan inte tolka det annorlunda utifrån undersökningsmaterialet än att RRV:s svaga konstitutionella ställning i kombination med att verket är beroende av den huvudman vars verksamhet man är satt att granska, bäddar för just den typ av selektiv integritet som träder fram i fallstudierna. Resultatet är särskilt uppseendeväckande i ljuset av den oproblematiserade bild av det egna oberoendet som verket levererat genom alla år:

RRV är i Sverige det oberoende statliga revisionsorganet. Revisionen vid RRV bedrivs oberoende enligt samtliga relevanta kriterier. Sålunda bedrivs revisionen vid RRV utan styrning från politisk nivå eller från revisionsobjekten vad gäller val av revisionsobjekt och revisionsmetoder,

genomförande av granskningen samt fastställande av bedömningar och uttalanden med anledning av revisionen.⁴⁷

Denna bild av RRV:s oberoende förvaltningsrevision proklameras även vid tiden för de analyserade granskningarna av verkets dåvarande generaldirektör.⁴⁸ Samma typ av betydande återspeglas även i regeringens regleringsbrev.⁴⁹

Jag har nu huvudsakligen uppehållit mig vid en av de största skillnaderna mellan RRV och Riksdagens revisorer – skillnaden i konstitutionell ställning – vilken jag menar har en avgörande betydelse för att riksdagsrevisorerna i högre grad än RRV bedriver oberoende förvaltningsrevision. En uppenbar insikt som följer av undersökningsresultatet är att det inte – på svenskt samförståndsmanér – räcker att uttala en from förhoppning om att en verksamhet som den statliga förvaltningsrevisionen ska bedrivas oberoende, vare sig den uttalar i förarbeten, lagtext eller av myndigheten i fråga. Det avgörande är i vilken institutionaliserad beroendeställning revisionsmyndigheten direkt eller indirekt intar i förhållande till sin omvärld.

Det handlar inte enbart om att i största allmänhet skapa garantier för granskningsverksamheten i författningen, utan precisering krävs exempelvis av hur verksamheten ska finansieras och vilken anställningstrygghet ledningen ska ges. I fallet med RRV är det tydligt att den årliga budgetprövningen hos Finansdepartementet skapar en institutionell otrygghet som i vissa delar verkar förödande för den integritetskrävande verksamheten. Det är klart problematiskt att skapa incitamentsstrukturer där granskaren i sin verksamhet riskerar att bita den hand som föder den. En granskare måste ha reell möjlighet att även leverera ovälkommen eller oönskad kritik, utan att av den anledningen behöva oroa sig för strypta resurstillgångar eller andra reprimander.

Sedan 1980-talet har regeringen därutöver inte dragit sig för att på RRV:s avdelning för förvaltningsrevision lägga uppgifter – t.ex. regeringsuppdrag och medverkan vid den årliga granskningen av myndigheternas resultatredovisning – som alltmer kommit att betona verkets roll som stabsmyndighet.⁵⁰ Tabellen nedan visar att regeringsuppdragen – särskilt på senare år – utgör en betydande del av förvaltningsrevisionens verksamhet, vilket också uppmärksammats av regeringen.⁵¹

Tabell 3. RRV:s redovisning av antal publicerade revisionsrapporter respektive regeringsuppdrag från förvaltningsrevisionen

Budgetår	Egeninitierade revisioner	Regeringsuppdrag	Andel regeringsuppdrag (%)
1987/88	13	10	43
1988/89	15	9	38
1989/90	9	6	40
1990/91	25	11	31
1991/92	18	11	38
1992/93	22	5	18
1993/94	20	4	17
1994/95	22	5	19
1995/96	21	10	32
(12 mån)			
1997	18	15	45
1998	13	11	46

Ett annat drag som också kan ses som en strävan efter att göra RRV till en stabsmyndighet snarare än ett fristående kontrollorgan är regeringens rekrytering av chefer till RRV. Det är regeringen som tillsätter RRV:s generaldirektör och – sedan 1989 – överdirektör. Oavsett om eventuella misstankar i det enskilda fallet är befogade eller ej gör RRV-ledningens sedan 1980-talet starka koppling till Finansdepartementet med all sannolikhet att vissa granskningsobjekt inte ser RRV som något annat än Finansdepartementets förlängda arm.⁵²

Ledarskapets betydelse för förvaltningsrevisionens förmåga att upprätthålla oberoendet även under dåliga förutsättningar ska inte underskattas. I fallet med exempelvis RRV:s granskning av den yrkesinriktade rehabiliteringen förefaller generaldirektören förvånansvärt frånvarande – med tanke på att granskningsobjektets generaldirektörnivå var involverad – och avdelningschefen förvånansvärt undfallande. Hur utnämningarna av RRV:s topp tjänstemän sker och vilken anställningstrygghet de har är givetvis väsentliga ingredienser för att skapa förutsättningar för en oberoende revisionsverksamhet.

I exempelvis Storbritannien, som ju saknar en samlad skriven konstitution, leds det högsta revisionsorganet *National Audit Office* (NAO) av en riksrevisor, *the Comptroller and Auditor General*.⁵³ I början av 1980-talet, då riksrevisorsämbetet lydde under regeringen, var den dåvarande organiseringen av den statliga revisionen föremål för kritik från såväl parlamentariskt som akademiskt håll. Kritikerna menade att riksrevisorsämbetets placering under regeringen hade gett regeringen – med Finansdepartementet i spetsen – för stort

inflytande över riksrevisorns verksamhet. Genom *National Audit Act 1983* ändrades förutsättningarna för riksrevisorsämbetet radikalt då ämbetet i stället kopplades till det brittiska underhuset,⁵⁴ samtidigt som lagen också föreskriver riksrevisorns oberoende i sin revisionella verksamhet:

...the Comptroller and Auditor General shall have complete discretion in the discharge of his functions and, in particular, in determining whether to carry out any examination under Part II of this Act and as to the manner in which any such examination is carried out;...⁵⁵

För fullständighetens skull ska tilläggas att det i underhuset finns ett särskilt revisionsutskott (*Public Accounts Committee*), vilket visserligen har rätt att begära granskningar men som inte kan kräva att få dem genomförda.⁵⁶ Genom *National Audit Act* inrättades även det nuvarande NAO som revisionsorgan att bistå riksrevisorn i dennes revisionella uppdrag. Den statliga revisionens alla lagstadgade befogenheter och rättigheter innehågs av riksrevisorn personligen snarare än av NAO, och NAO bedriver sin verksamhet å riksrevisorns vägnar. Vilken anställningstrygghet har då den brittiske riksrevisorn? Det är på förslag från underhuset som drottningen tillsätter riksrevisorn.⁵⁷ Tillförordnandet är inte tidsbegränsat, vilket är fallet i Sverige. Eventuellt entledigande av riksrevisorn verkställs av drottningen efter en gemensam resolution från parlamentets båda hus.

Sammanfattningsvis kan konstateras att jämfört med det svenska fallet är det institutionaliserade oberoendet för den statliga revisionens ledning i Storbritannien mer genomgripande och övervägt.⁵⁸ Den svenska diskussionen om revisionens oberoende har inte ägnat någon motsvarande tankemöda åt vilka institutionella förutsättningar som bör råda för att skapa en i realiteten oavhängig statlig revision. Det har förvisso förflutit över ett halvt decennium sedan de i avhandlingen granskade revisionerna bedrevs. Eftersom jag förklarar RRV:s svårigheter att verka oberoende med att det råder brister i de institutionella arrangemangen – dvs. de formella strukturer som omgärdar verksamheten – och eftersom dessa strukturer på avgörande punkter inte har förändrats går det inte att enkelt avfärda undersökningsresultaten som tidsbundna. Som jag ovan klargjorde är det visserligen fullt legitimt för regeringen att hålla sig med en egen revisionell utredningsresurs, men en sådan funktion kan inte samtidigt göra anspråk på att vara en oberoende granskare. Den oberoende granskningens roll i vårt styrelseskick är att säkerställa möjligheten till ansvarsutkrävande genom att förse politiker och medborgare

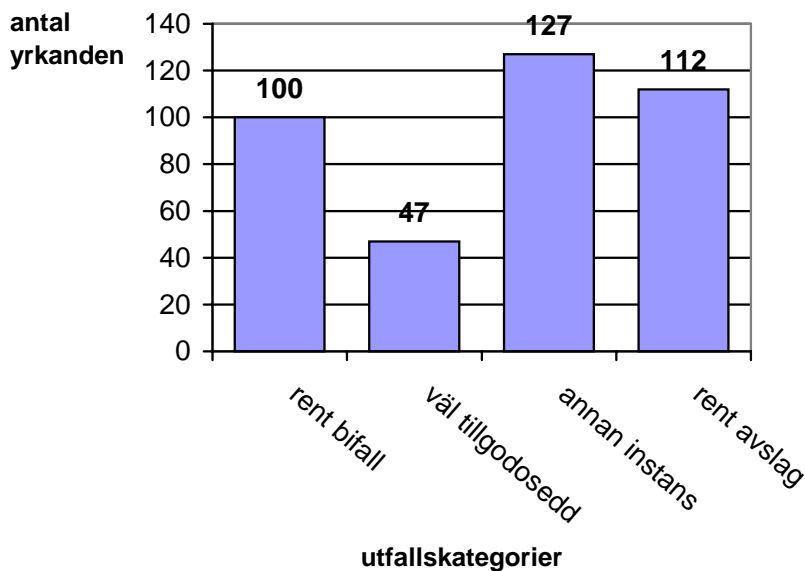
med välgrundad kunskap, och därmed är kravet på självständighet i granskningsarbetet oavvisligt.

Sammantaget kan konstateras att med tanke på den knapphändiga och principiellt torftiga debatt om förvaltningsrevisionens ställning i det svenska styrelseskicket är riksdagsrevisorernas utövade oberoende snarast att se som ett lyckokast. Under flera årtionden formulerar visserligen offentliga utredningar krav om att revisionen ska bedrivas oberoende, men ingen ansträngning ägnas åt att närma sig precisera hur detta tänkta oberoende ska säkerställas rent operationellt. Det har således hittills förelegat ett långtgående ointresse i denna för demokratins funktionssätt centrala fråga, där RRV har försatts i – och själv försökt upprätthålla – en omöjlig position. Granskningen kommer alltid att vara en del i ett politiskt spel – att tro något annat är naivt. Med erfarenheter hämtade från denna undersökning gäller det nu att från grunden fundera över vilken roll och uppgift regeringens revisionsverk ska fylla i styrelseskicket. Ska det vara ett regeringens stabsorgan eller är det en i akt och mening oberoende granskare som vi behöver? Det senare kräver i så fall genomgripande förändringar.

Riksdagens ovilja att blicka bakåt

Riksdagsrevisorernas granskande verksamhet har hittills framställts som oproblematiskt oberoende i förhållande till såväl dem de granskar som till otillbörligt inflytande från riksdagen. Av undersökningen framgår emellertid att revisorernas verksamhet är behäftad av ett annat avgörande problem, som jag menar följer av att de så hårdnackat lyckats hävda sitt oberoende. I de båda granskningar som här undersökts är riksdagens ointresse och ovilja inför det egna revisionsorganets verksamhet slående. Hur generell är då denna slutsats? Vid en genomgång av hur revisorernas samtliga skrivelser till riksdagen mottagits i utskotten under enkammarriksdagens tid kvarstår intrycket av ett granskningsorgan som i stort negligeras av riksdagen, vilket framgår av diagrammet nedan.⁵⁹

Diagram 1. Riksdagens revisorers yrkanden 1971–1997/98 fördelat på utfall i riksdagsbehandlingen (N=386)



Anmärkning: Under åren 1971–1997/98 har revisorerna lagt fram totalt 386 yrkanden för behandling i riksdagens utskott. Av diagrammet framgår på vilket sätt utskotten har mottagit och behandlat dessa yrkanden: a) *rent bifall*, b) *väl tillgodosedd*: ett visserligen välvilligt inställt utskott hävdar att yrkandet redan är genomfört eller är på väg att genomföras, varför det inte blir fråga om rent bifall, c) *annan instans*: ett i realiteten inlindat avslag, där utskottet hänvisar till en eller flera instanser för att kunna hemställa att yrkandet läggs till handlingarna eller på annat sätt inte leder till någon direkt åtgärd, och d) *rent avslag*.⁶⁰

Av de totalt 386 yrkandena har 112 (29 %) avslagits rakt av, 127 (33 %) har gått det mer inlindade ödet ”annan instans” till mötes, 47 (12 %) har blivit välvilligare mottagna i enlighet med kategorin ”väl tillgodosedd”, och 100 (26 %) har erhållit rent bifall. Under årens lopp är det således endast en fjärdedel av revisorernas granskningsresultat som erhållit ett erkännande fullt ut i riksdagen. Nästan två tredjedelar (dvs. 62 %) av alla yrkanden har gått ett rent eller inlindat avslag till mötes. Till saken hör att det knappast rör sig om några starka propåer från revisorernas sida. Det intryck av njugghet och ointresse som riksdagen uppvisar i avhandlingens fallstudier i förhållande till riksdagsrevisorernas rapporter är således inga olycksfall i arbetet, utan uttryck för något långt mer systematiskt.⁶¹

Situationen är givetvis ohållbar. Som jag visade inledningsvis har riksdagen egentligen inte särskilt många instrument till sitt förhållande att hålla förvaltningen under uppsikt.⁶² Om man då i stor utsträckning väljer att inte beakta revisorernas granskningar kan man med fog hävda att riksdagen inte fullgör den i RF 1:4 föreskrivna granskande uppgiften.⁶³ Det ska påpekas att jag alltså inte menar att revisorernas förslag självklart måste bifallas. Som jag tidigare påpekat är det helt och hållet upp till politikerna att avgöra om granskningsresultaten ska föranleda någon åtgärd eller ej. Det är emellertid en väsentlig skillnad mellan att ignorera granskningsresultat och att sakligt avvisa dem. Det förtjänar att upprepas att oavsett politikernas ställningstagande till granskningsresultaten ska slutsatserna bemötas och kommenteras offentligt. Med andra ord, de ska offentligt motivera varför man väljer att inte vidta någon åtgärd trots utpekade genomförandeproblem. Detta är inte bara nödvändigt för att ansvarskravandets andra förutsättning faktiskt ska anses vara uppfylld, utan detta ger också granskningsobjektet möjlighet att offentligt redogöra för sin syn på saken, vilket underlättar för medborgare och politiker att faktiskt ta ställning.

Denna undersökning och diagrammet ovan visar således att presumptionen då revisorernas förslag utskottsbehandlas är att avstyrka i varierande grad. Riksdagen har sedan författningsrevisionen i mitten av 1970-talet visat ett nästintill obefintligt intresse för de granskningar det egna revisionsorganet har tillhandahållit. Vad döljer sig bakom denna motvilja att ta till sig revisorernas granskningar? Någon parallell med t.ex. det programmatiska avstyrkandet av motioner kan inte göras.⁶⁴ Riksdagens revisorer är ju en del av riksdagens kontrollmakt, men har i jämförelse med t.ex. KU:s granskande verksamhet ett betydligt lägre anseende och hör i riksdagen, vilket också klart framgår i ett uttalande av den tidigare riksdagsdirektören Gunnar Grenfors:

– Det har varit en försummad uppgift att utvärdera vad riksdagen håller på med och skaffa sig kunskaper om framtiden, säger Grenfors. Vi har visserligen riksdagsrevisorerna, men i sanningens namn har de aldrig haft någon riktigt hög status.⁶⁵

I tidigare undersökningar har framkommit att revisorerna själva framhållit behovet av att öka statusen hos Riksdagens revisorer. Arbetet som riksdagsrevisor uppges inte vara lika eftertraktat bland ledamöterna som ordinarie utskottsplatser, och revisionen prioriteras heller inte av partierna.⁶⁶ Som jag nyss påpekat för RRV:s del är det även för riksdagens revisionsorgan väsentligt vilken tyngd och

kaliber de riksdagsledamöter som utses till revisorer har, inte minst för revisionens profilering i riksdagsarbetet.

I sammanhanget är revisorerens passiva hållning då utskottet behandlar förslag från riksdagens revisorer minst sagt påfallande. Förutsättningarna för att riksdagen ska ta till sig revisorerens granskningsresultat kommer heller inte att förbättras så länge revisorererna själva inte försvarar sin verksamhet. Av min undersökning har emellertid framgått att de revisorer som i förekommande fall även sitter i beredande utskott upplever ett slags jävssituation och att de av den anledningen avstår från att ta aktiv del i såväl utskotts- som kammardebatten.

Vidare menar jag att det inte är ett rimligt antagande att riksdagens styvmoderliga behandling av Riksdagens revisorer enbart skulle bero på att granskningarna uppfattades vara av bristande kvalitet. Det förefaller emellertid vara en mycket öm tå i riksdagen att förlora kontrollen över det egna sakområdet. Riksdagens revisorer trampar i sitt arbete in på utskottens pastorat utan att utskotten har någon möjlighet att påverka granskningsprocessen. Utskotten ställs sålunda utanför kontrollen av det egna sektorsområdet, vilket innebär att de hålls utanför en klart politiskt laddad företeelse.⁶⁷ Som vi har sett – särskilt i granskningen av museerna – föreligger därmed en uppenbar risk för att sektorerna håller ihop inför det yttre hot som en extern granskning representerar.

Riksdagens revisorer som sörjer för en av riksdagens huvuduppgifter, nämligen kontrollmakten, är således en oåtkomlig satellit för utskotten. I det perspektivet är Arbetsmarknadsutskottets och Kulturutskottets avoghet inför riksdagsrevisorerens granskning inte svårbegriplig. Detta förhållande blottlägger den i förhållande till vår nuvarande regeringsform konstitutionella kvarleva som dagens organisation av riksdagens revisionsorgan utgör.

Med vår nuvarande författning vore det mer konsekvent att just utskotten hade kontrollen över granskningen av det egna sakområdet, även om detta inte nödvändigtvis skulle behöva innebära att de skulle bedriva denna granskningsverksamhet själva.⁶⁸ Problemet, menar jag, är att den bibehållna konstruktionen av Riksdagens revisorer vid grundlagsändringen 1974 försatte revisorererna konstitutionellt på två stolar. I vårt parlamentariska statsskick gavs de en funktion som i sin nuvarande utformning snarare hör hemma i styrelsskick byggda på maktdelning. Ordningen med ett särskilt revisionsorgan inrättat som en egen myndighet under riksdagen kan alltså ses som en kvarleva från 1809 års regeringsform som byggde på makt-delningstänkandet. Även om utskotten hittills i mycket liten ut-

sträckning själva ägnat sig åt utvärdering av tidigare beslut tycks revisorernas arbete ändå upplevas som ett intrång. En jämförelse med USA visar att *General Accounting Office* (motsvarigheten till Riksdagens revisorer) åtnjuter en betydligt högre status än vad kusinerna i den svenska riksdagen gör. Detta, menar jag, beror på att förutsättningarna för dess verksamhet finns inbyggda i konstitutionen genom att den bärande principen för den amerikanska konstitutionen just är maktindelning.

Det går inte att förklara riksdagens bristande intresse för riksdagsrevisorernas här studerade granskningar med att de behandlade frågorna ur riksdagssynpunkt var politiskt ointressanta eller alltför perifera. Tvärtom vet vi att t.ex. museirevisionen behandlade frågor som i allra högsta grad var föremål för riksdagens uppmärksamhet och intresse. För att förstå revisorernas svala engagemang i revisionen måste vi avläsa institutionen Riksdagens revisorer i sitt riksdagssammanhang. Vi känner redan till att revisorsuppdraget inte har en särskilt hög status i riksdagsarbetet. Revisorernas ambition är därutöver att eftersträva enighet, dvs. att sätta sig över partipolitiska hänsyn. Det är i just detta ljus som revisorernas bristande engagemang jämte utskottets negligierande måste ses: riksdagsrevisionens institutionella konstruktion parat med deras arbetssätt utmanar den organiserande princip som det svenska statskicket vilar på, nämligen parlamentarismen. Idén med att regeringen åtnjuter riksdagens förtroende bygger på en tänkt formering mellan en majoritet och en opposition, där regeringen ska åtnjuta riksdagens förtroende. Revisorernas ambition att sätta sig över dessa spelregler är dömt att misslyckas i nuvarande utformning. Riksdagsarbetet bygger på partipolitikens primat, varför revisorsuppdraget försätter de enskilda ledamöterna i en parlamentariskt omöjlig sits då de plötsligt förväntas skjuta partipolitiska hänsynstaganden åt sidan.⁶⁹ Det är i detta perspektiv revisorernas oförmåga och ovilja att stå upp för sin revisorsverksamhet ska förstås.

Revisorsuppdraget är, som framgått, behäftat med problem i riksdagsmiljön. I en mindre intervjuundersökning tillfrågades fyra revisorer hur förhållandet till övriga utskottsledamöter kunde karakteriseras då revisorn satt med och beredde ett revisionsärende i utskottet. Två av de fyra hade upplevt stora svårigheter, och detta sammanfattades på följande vis:

De båda som upplevt problem menar att det i praktiken är omöjligt att föra fram revisionens synpunkter när revisorn sitter i den avdelning som behandlat frågan. Då uppstår ett övertag över andra, en besserwisser-

situation, som inte stämmer med de spelregler som gäller i utskott. Det går inte att argumentera mot utskott för att man är revisor.⁷⁰

På samma sätt skildras förhållandena av de för avhandlingen intervjuade riksdagsrevisorerna. Det uppstår en konflikt mellan det konsensusinriktade revisorsuppdraget och utskottens klart partipolitiserade arbete, och råkar en revisor av en händelse även sitta i beredande utskott uppfattade vederbörande det som bäst att hålla en ytterst låg profil.⁷¹

Konflikten mellan revisorernas konsensusinriktade arbete och utskottens ”skyttegravskultur” får till effekt att revisorernas arbete får dåligt genomslag i riksdagsmiljön. Det räcker således inte med en av revisorerna välvillig föresats att överge de i vårt parlamentariska styrelseskick inbyggda strukturerna. De reella förutsättningarna för detta måste tillförsäkras genom institutionella arrangemang, t.ex. genom en mer tvingande koppling av revisionen till riksdagen eller regeringen. I exempelvis Danmark överlämnar den under Folketinget ställda *Rigsrevisionen* (se not 54) sina rapporter till Statsrevisorerna i Folketinget.⁷² Statsrevisorerna är skyldiga att bereda och ta ställning till dessa för att sedermera överlämna dem, med eller utan kommentarer, till Folketinget och berörd minister.⁷³ Statsråden ska enligt revisionslagen svara på statsrevisorernas skrivelser:

Inden fire måneder [--] efter statsrevisorernes fremsendelse af en beretning afgiver ministeren til statsrevisorerne en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.⁷⁴

Om detta lagstadgade krav är en tillräcklig åtgärd för att göra riksdag och regering mer alerta inför den parlamentariska revisionens verksamhet och resultat ligger utanför denna uppsats att bedöma.⁷⁵ Det danska exemplet ger emellertid insikt om att det går att skapa institutionella strukturer för att motverka ett systematiskt negligerrande av granskningsrapporter. I det svenska systemet kan riksdagen utan att det straffar sig välja att strunta i revisorernas arbete – en konstruktion som tydligt verkar till riksdagsrevisorernas nackdel.⁷⁶

Riksdagens revisorers isolering handlar om att de, trots att de är ett av riksdagens kontrollinstrument, dels har svårt att få till stånd något riktigt samarbete med t.ex. utskotten, dels själva verkar ha dålig information om arbetet i utskotten. Bland annat framgick det av intervjuerna att revisorernas utredare fortfarande är okunniga om Kulturutskottets ”svek” vad gäller påstötningarna hos regeringen. Den normala ordningen hade annars varit att de valda revisorerna i

sitt riksdagsarbete förankrade och beredde väg för de granskningar som de bedriver, och även återkopplade information till revisorernas kansli om det övriga riksdagsarbetet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att man i den svenska författningen kan utläsa att kontrollmakten är en av riksdagens huvuduppgifter, och att *Riksdagens revisorer* är ett av riksdagens instrument för att utöva riksdagens kontrollmakt (RF 12 kap.). I grundlagen, grundlagskommentarer och statsvetenskapliga läroböcker görs således gällande att en viktig uppgift för riksdagen är att kontrollera regeringen och den offentliga förvaltningen. Mot bakgrund av undersökningsresultaten kan vi konstatera att antingen har regeringsformen fel – vi klarar oss utan en fungerande kontrollmakt – eller också står vi inför ett allvarligt problem. En central komponent av vårt styrelseskick fungerar inte i dess nuvarande utformning.

Behövs externa granskare?

I inledningen diskuterade jag behovet av granskare utifrån perspektivet att det krävs kunskap för att skapa reella förutsättningar för utkrävandet av politisk ansvarighet. Tankemodellen var att innan ansvar kan utkrävas, krävs kunskap om hur förvaltningen bedrivit sitt arbete. Utan sådan information riskerar det politiska ansvarsutkrävandet att stanna vid en teoretisk möjlighet. Undersökningsresultaten i avhandlingen blir i det perspektivet nedslående: RRV saknar förutsättningar att bedriva oberoende granskningar, dvs. en viktig länk för möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande brister allvarligt i dess nuvarande utformning, eftersom informationen som granskningen tillhandahåller medborgare och politiker kan vara resultatet av en dold intressekamp. Verkets lyhördhet inför regeringskansliet medför emellertid att revisionerna hamnar i god jord hos riksdag och regering.⁷⁷ Riksdagsrevisorerna å andra sidan verkar visserligen oberoende, men i gengäld negligeras de i allmänhet av riksdag och regering.

Hur har vi då hamnat i denna situation? Den svenska diskussionen om kontrollmaktens – med betoning på förvaltningsrevisionens – ställning i vårt styrelseskick är mycket knapphändig och intetsägende.⁷⁸ Under författningsrevisionen i Sverige på 1950–1960-talen diskuterades förvaltningens roll, dvs. villkoren för politikens förverkligande ("output"), i vårt styrelseskick i liten utsträckning. Diskussionerna koncentrerades därmed till frågor som rörde politikens "input". Man uppehöll sig således vid hur fungerande institutioner

för politiskt beslutsfattande skulle skapas – valsätt, kammarsystem, folkomröstning m.m.⁷⁹ Grundlagsarbetet är präglad av den syn som förmedlas av såväl klassiska som moderna demokratimoeller, där förvaltningen ges en underordnad roll i det demokratiska styrelseskicket. I och med det saknas även resonemang och diskussion om betydelsen och behovet av rimliga institutionella förutsättningar för de i staten institutionaliserade granskarna.⁸⁰

Innehållet i regeringsformens 12 kapitel om kontrollmakten är som tidigare nämnts huvudsakligen nedärvd rakt av från föregående författning, utan överväganden som hade varit motiverade med tanke på att vi formellt övergick från maktdelning till parlamentarism, och att den förvaltning som skulle granskas hade genomgått radikala volym- och arbetsmässiga förändringar sedan demokratins genombrott.⁸¹ Denna underlåtenhet har dessutom inte reparerats av efterföljande offentliga utredningar. Det har även i andra sammanhang uppgetts att kontrollmaktens ställning i det svenska politiska systemet i internationell jämförelse är svag.⁸² Med facit i hand blir det nödvändigt att ställa den grundläggande frågan om vi alls behöver externa granskare. Skulle inte kunskap om förvaltningens förehanden kunna tillhandahållas på annat sätt? Skulle inte ansvarighet i det politiska systemets alla delar kunna tillgodoses på annat vis?

Svaret på denna fråga är givetvis avhängigt utifrån vilken demokratisyn man argumenterar. För att åskådliggöra detta vill jag avslutningsvis anknyta till debatten mellan Carl Friedrich och Herbert Finer i början av 1940-talet. I samband med en diskussion om hur förvaltningen skulle hållas ansvarig diskuterades även frågan om vilken typ av granskning som krävdes för säkerställa en ansvarig förvaltning.⁸³ Att debatten har närmare sextio år på nacken hindrar inte att den behandlar ett aktuellt problem på ett kvalificerat sätt. De båda professorernas ställningstaganden utgör illustrativa ytterpoler i fråan om det moderna demokratiska styrelseskicket alls behöver externa granskare.

Friedrich menar på påfallande modernt vis att politik och förvaltning inte går att hålla isär eftersom beslut och genomförande är två aspekter av en sammanhängande process: ”Public policy is being formed as it is being executed, and it is likewise being executed as it is being formed.”⁸⁴ På frågan hur den icke folkvalda förvaltningen under sådana omständigheter ska kunna hållas demokratiskt ansvarig hänvisar Friedrich till tjänstemannens ”*inner check*”, dvs. en moralisk hållning hos tjänstemannen.

Consequently, the responsible administrator is one who is responsive to these dominant factors: technical knowledge and popular sentiment.⁸⁵

Det administrativa ansvaret ska garanteras av ett slags plikt känsla gentemot allmänheten, respekt för den egna offentliga verksamhetens mål och regler i kombination med yrkesskicklighet och -stolthet. Förvaltningens ansvarighet hänger således i Friedrichs modell på den enskilde tjänstemannens moral, och bygger i långa stycken på förlitandet på att allt kommer att gå rätt till och att det därför inte finns några misstag att upptäcka. Friedrich driver synpunkten så långt att han över huvud taget inte lämnar något utrymme för externa granskare, vilka han menar inverkar menligt på tjänstemannens motivation och kreativitet. Ansvarighet hos förvaltningen ska lockas fram och inte framtvingas:

Responsible conduct of administrative functions is not so much enforced as it is elicited. But it has been the contention all along that responsible conduct is never strictly enforceable, that even under the most tyrannical despot administrative staff of large organizations is, particularly in a democratic society, very largely a question of sound work rules and effective morale.⁸⁶

Mot denna syn invänder Finer, som med emfas betonar att man i stället för att ge förvaltningen nya former av ansvar till varje pris bör begränsa dess inflytande. Finer förespråkar alltså en strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning, där förvaltningen på weberskt vis ska hållas i strama tyglar. Nyckeln till förvaltningens ansvarighet är i Finers resonemang underordning och extern kontroll:

Democratic government proceeded upon the lines mentioned because the political and administrative history of all ages, the benevolent as well as the tyrannical, the theological as well as the secular, has demonstrated without the shadow of a doubt that sooner or later there is an abuse of power when external punitive controls are lacking.⁸⁷

Friedrichs ansvarighetsmodell bygger på en sympatisk tilltro till människans godhet, medan Finers inställning är mer hårdkokt då hans argument snarast bygger på antagandet om att maktmissbruk i förvaltningsledet oundvikligen kommer att förekomma. Vidare kan debattörernas meningsskiljaktigheter även härledas ur olika demokratisyn. Den underliggande och avgörande motsättningen debattörerna emellan är nämligen synen på hur makten bör fördelas i styrelseskicket. Engelsmannen Finer argumenterar utifrån principen om folksuveränitet: "I again insist upon subservience, for I still am of the belief with Rousseau that the people can be unwise but cannot be wrong".⁸⁸ Amerikanen Friedrich misstror inte överraskande möjligheten att kanalisera någon folkvilja och har i stället maktdelning

som övergripande norm. Enligt Finer ska politik i det demokratiska styrelseskicket alltid kunna härledas till den parlamentariska styrkedjans maktkälla – folket – och eventuellt handlingsutrymme för förvaltningen att fatta beslut uppfattar han därmed som illegitim maktutövning. Detta förhållningssätt måste emellertid i perspektivet av framväxten av den moderna välfärdsstaten uppfattas vara alltför strikt. Som Friedrich redan för 60 år sedan uppfattade är statens uppgifter och åtagande så omfattande att den strikta uppdelningen mellan politiskt beslutsfattande och neutralt verkställande inte korresponderar med det politiska systemets verklighet. Utvecklingen av välfärdsstaten har dessutom förstärkt detta på ett svårförutsett sätt, och statens åtaganden är i dag så pass omfattande att politikerna omöjligt kan fatta beslut i varje enskild fråga. Tvärtemot Finers hållning tvingar tidsaspekten och utrymmet för situationsanpassning de politiska församlingarna att delegera beslutandemakt till förvaltningen.⁸⁹ Så långt håller jag alltså med Friedrich.

Däremot vill jag tvärtemot Friedrich hävda att just denna politikernas vidsträckta delegering av offentlig beslutsmakt till förvaltningen ur ett ansvarighetsperspektiv gör det nödvändigt att underkasta dess verksamhet extern granskning. Friedrichs tilltro till tjänstemännens moral är visserligen tilltalande, och det finns även i dag oprövade hypoteser om att ett oklart offentligt etos hos förvaltningstjänstemännen skulle vara avgörande för demokratins funktionssätt. För fullgörandet av den politiska ansvarigheten krävs inte desto mindre oberoende kunskap om förvaltningens förehavanden, särskilt i ljuset av att de offentliga åtaganden är vidsträckta och därmed svåröverskådliga. Således menar jag att Friedrich visserligen argumenterar rätt men att han landar i fel slutsats, medan Finer landar i rätt slutsats men argumenterar fel. Den parlamentariska demokratin i vår tid kräver den arbetsfördelning som politikernas delegerande av offentlig beslutsmakt innebär, men därav följer att behovet av extern granskning av förvaltningen ökar.

Det är en viktig författningpolitisk fråga hur denna granskning ska utformas. Vad gäller den statliga förvaltningsrevisionen i Sverige förefaller emellertid debatten vara präglad av att det ena revisionsorganet ska förstärkas på bekostnad av det andra, en renodlingstanke jag menar är feltänkt. Den svenska diskussionen bör visserligen handla om huruvida det högsta revisionsorganet ska vara underställt riksdagen eller regeringen, men det innebär inte med nödvändighet att den statsmakt som i sammanhanget kommer till korta helt ska sakna egna förvaltningsrevisionella resurser. Det är en ålderdomlig kunskapssyn som avspeglar sig i resonemang som varnar för över-

lappande arbete. Det öppna samhällets idé – där den absoluta sanningen ses som ett ouppnåeligt men eftersträvansvärt ideal – föreskriver fler än en sanningssökare. Argument ska öppet redovisas och exponeras för att möjliggöra motargument, ett förhållningssätt som inte lämnar utrymme för någon typ av kunskapsmonopol.

Förvaltningsrevisionens konstitutionella framtida hemvist är i skrivande stund en fortsatt öppen fråga. Oavsett lösning är den oberoende förvaltningsrevisionen fortsättningsvis i behov av betydligt grundligare utarbetade institutionella mekanismer för att säkerställa dess självständighet än vad som är fallet i dag. Möjligheterna är givetvis flera. Det väsentliga är att frågan om förutsättningarna för förvaltningens ansvarighet nu en gång för alla behandlas som den centrala demokratifråga det är.

Noter

¹ Rothstein 1997, s. 7f.

² Rothstein 1997, s. 7f.

³ SOU 1963:16, SOU 1963:17 och SOU 1972:15.

⁴ Det är vanligt att detta framhålls, se bl.a. Lipsky 1980; Etzioni-Halevy 1983; Gruber 1988; Aberbach 1990; Peters 1995; Rothstein (red.) 1997.

⁵ Dessutom kan det ibland vara så att det bakom den politiska retoriken inte finns någon egentlig avsikt att infria löftena, dvs. det kan i vissa fall vara fråga om symbolpolitik. Se Pressman & Wildavsky 1979, s. 137; March & Olsen 1989, s. 48 f.

⁶ Detta perspektiv är således en vidareutveckling av ett av den amerikanske statsvetaren Robert Dahls kriterier för den proceduriella demokratin, nämligen upplyst förståelse. (Dahl 1992, s. 39 ff.) Dahl begränsar sin diskussion till förutsättningarna för legitimt politiskt beslutsfattande, men jag menar att behovet av upplyst förståelse även föreligger för möjligheten att bedöma genomförandet av politik (jfr t.ex. Etzioni-Halevy 1983, s. 60).

⁷ Givetvis krävs kunskap och information även för att identifiera lyckade och framgångsrika politiska insatser.

⁸ Se t.ex. Lipsky 1980, s. 13 ff.

⁹ Se Spiro 1969, s. vii; Smith & Hague 1971, s. 26; Hickok 1995, s. 9. Se även meningutbytet mellan Jörgen Westerståhl och Olof Petersson i Statsvetenskaplig tidskrift (1994, nr 2, s. 207ff). Westerståhls demokratisyn lägger tyngdpunkten på åsiktsöverensstämmelse mellan folkvalda och väljare, medan Petersson i stället framhåller möjligheterna till ansvarsutkrävande som det centrala för demokratin.

- ¹⁰ Se t.ex. Thompson 1983, s. 235. Han menar att diskussionen om förvaltningens roll i demokratin i det närmaste uteblivit genom idéhistorien.
- ¹¹ Pennock 1960, s. 10.
- ¹² Lundström 1993, s. 36.
- ¹³ I äldre svensk litteratur förekommer ansvarsskyldig och ansvarsskyldighet som synonymer till ansvarig och ansvarighet (se Svenska Akademien, 1893-, Ordbok över svenska språket, Lund: Gleerup). Ordet ansvarsskyldig används flitigt i de svenska översättningarna av David Helds bok *Demokratimodeller* (1995 och 1997).
- ¹⁴ I det svenska systemet slås regeringens kollektiva ansvarighet inför riksdagen fast i regeringsformens första kapitel (SFS 1974:152): ”6 § Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.”
- ¹⁵ Se Held 1997, s. 42 och Day & Klein 1987, s. 6. Detta hindrar emellertid inte att ansvarighet även finns som en viktig komponent i de direktdemokratiska modellerna (se Ahlbäck 1999, s. 22–24).
- ¹⁶ I framför allt Webers demokratimodell är emellertid inte förvaltningen förutsatt, utan i högsta grad föremål för analys och diskussion i termer av makt (Weber, (1922) 1987).
- ¹⁷ Dahl 1992.
- ¹⁸ Se Light 1995.
- ¹⁹ T.ex. Wood & Waterman 1994 framställer informationen om förvaltningens förehavanden som den politiska processens ”livsluft” (s. 130 f).
- ²⁰ Petersson 1987, s. 154.
- ²¹ Offentlighetsprincipens rättsregler återfinns främst i RF 2 kap. 1 § samt TF 2 kap.
- ²² Parenteserna anger var respektive kontrollinstrument finns föreskrivet: Riksdagens ombudsmän (RF 12:6), Riksdagens revisorer (RF 12:7), Konstitutionsutskottet (RF 12:1), misstroendeförklaring (RF 12:4), frågeinstitutet (RF 12:5) samt Justitiekanslern (RF 11:6). Riksrevisionsverket är inte reglerat i grundlag utan myndighetsinstruktionen återfinns i Förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. På andra nivåer än den nationella finns ytterligare politiska institutioner för ansvarsutkrävande, men de lämnas därhän i denna framställning (se t.ex. Lundin 1999 som behandlar den kommunala revisionen).
- ²³ Utöver dessa finns det naturligtvis även andra för demokratin viktiga institutioner i samhället som ser som sin uppgift att granska bl.a. förvaltningens förehavanden i olika frågor, t.ex. massmedia, enskilda organisationer som Svenska Freds- och skiljedomsföreningen, Greenpeace, Barnens rätt i samhället (BRIS). Avgränsningen här är emellertid de särskilt inrättade statliga organen/instrumenten för granskning, vars mandat att granska eller ställa till svars sträcker sig över den statliga verksamhetens alla politikområden.
- ²⁴ Light 1993, s. 17.

- ²⁵ Det finns tre olika slag av brott i tjänsten: tjänstefel, mutbrott (BrB 20 kap. 2 §) och brott mot tystnadsplikt (BrB 20 kap. 3 §). Det disciplinära, arbetsrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvaret regleras i Lag (1994:260) om offentlig anställning, Lag (1982:80) om anställningsskydd respektive Skadeståndslagen (1972:207).
- ²⁶ Visserligen är det en orimlig begäran att varje enskild forskare på området ska fästa samma uppmärksamhet på ansvarsutkrävandets förutsättningar som görs i denna framställning. Kritiken gäller emellertid att behovet av kunskap för att kunna ställa någon till svars över huvud taget inte nämns i den framträdande litteraturen på området, en litteratur som dessutom i stor utsträckning används som statsvetenskapliga läroböcker (se t.ex. Sartori 1968, s. 468 f., Riker 1982, s. 241 ff., Lijphart 1992, Lewin 1996, s. 183 ff. och Strøm 1997, s. 48 och 60. I Strøms artikel nämns emellertid frågan om ofullständig eller färgad information som ett problem för väljarna *inför* allmänna val (*screening*). I hans diskussion om valet som en utvärdering av vad de styrande åstadkommit tas dock informationen för given (*accountability*).
- ²⁷ Lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer, 2 §. Riksdagsrevisorernas verksamhet är föreskriven i RF 12:7.
- ²⁸ Se Statsliggaren från år 1997, Utgiftsområde 2, s. 83.
- ²⁹ SOU 1972:15, s. 211, proposition 1973:90, s. 434, KU 26, rskr. 265. Se Riksdagens revisorer 1995 och 1997, informationsbroschyrer, s. 2.
- ³⁰ Riksrevisionsverket, ”Fördjupad anslagsframställning för budgetåren 1997–99”, s. 1. Jfr med Statsliggaren för åren 1990/91–1998.
- ³¹ Normanton 1966, s. 2.
- ³² Hickok 1995, s. 11.
- ³³ INTOSAI 1992, s. 17. Förkortningen SAI står för *Supreme Audit Institution*, dvs. det högsta statliga revisionsorganet i ett land (i Sverige är det RRV). *Public accountability* behandlas även under punkterna 6c-d, 20, 22, 23, 44, 64, 68, 85, 114 och 184 (s. 10, 14, 15, 20, 26, 27, 31, 37 och 62 i INTOSAI:s riktlinjer).
- ³⁴ Riksrevisionsverket har alltsedan mars 1994 övergått till termen effektivitetsrevision, men det handlar fortfarande om förvaltningsrevision varför den senare termen kommer att användas här. Namnbytet motiverades med att man ville undvika sammanblandningen med aktiebolagslagens förvaltningsrevisionsbegrepp.
- ³⁵ Detta synsätt präglar i allra högsta grad RRV:s remissvar med anledning av Revisionsutredningen. Se t.ex. Riksrevisionsverket, ”Riksdagens revisorer och RRV”, yttrande 1997-08-15, s. 9: ”Förtroendevald granskning kan dock aldrig ersätta en oberoende yrkesmässig revision eller omvänt. Riksdagens revisorer och RRV:s granskningar kan inte ersätta varandra.”
- ³⁶ Se t.ex. respektive myndighets självbild i årsredovisningar och verksamhetsberättelser: Riksrevisionsverket, *Årsredovisning 1993/94* samt Riksdagens revisorer, *Verksamhetsberättelse 1993/94*, Redogörelse till riksdagen 1994/95:RR1.

- ³⁷ INTOSAI juni 1992, s. 24. Det ska dock noteras att INTOSAI:s revisionsnormer saknar rättsligt bindande status i Sverige. De kan möjligen ses som eftersträvsvärda rekommendationer för medlemsländerna.
- ³⁸ Se kapitel 2 i Ahlbäck 1999.
- ³⁹ Ahlbäck 1999, s. 92–94. Jfr prop. 1997/98:1, Utgiftsområde 2, s. 13; Riksdagens revisionsutredning, 1997-06-04, s. 63; RRV, ”Reformerad stabsorganisation SOU 1997:80”, s. 16.
- ⁴⁰ Ahlbäck 1999, kapitel 4, 5, 6 och 7.
- ⁴¹ SOU 1996:34, Särskilt yttrande av sakkunnige Jan Herin, s. 352 f. och Särskilt yttrande av experten Lars Calmfors, s. 380.
- ⁴² Peter Weibull Bernströms (m) fråga om ökad möjlighet till insyn i AMS. (Fråga 1996/97:832, ministerns svar återfinns i riksdagsprotokoll 1997/98:8.)
- ⁴³ I ett försök att avvisa kritik mot att AMS inte låter sig granskas förutslutningslöst hävdar f.d. generaldirektören att denna kritik motsägs av att det finns omfattande forskning om svensk arbetsmarknadspolitik (Bernhardsson 1995). Att omfattande resurser tilldelats forskning om arbetsmarknadspolitik är emellertid inte en fullgod kompensation för bristande offentlig granskning.
- ⁴⁴ Riksrevisionsverket, ”Frågor att diskutera”, intern-PM 1994-09-25 från Gert Jönsson, s. 5.
- ⁴⁵ National Audit Office 1996, s. 235.
- ⁴⁶ Riksrevisionsverket, ”Omvärldsanalys och nuläget vid RRV”, intern-PM från verksledningen, 1998-05-19, s. 1.
- ⁴⁷ Riksrevisionsverket, ”Riksdagens revisorer och RRV”, yttrande över Revisionsutredningens förslag, 1997-08-15, dnr 22-97–2126, s. 26.
- ⁴⁸ Läs Mundebos uttalande i *Vad vill RRV?* (Riksrevisionsverket, 1989) samt det kategoriska hävdandet av oberoendet i remissyttrandet till Riksdagsutredningen (Riksrevisionsverket, ”Yttrande över Riksdagsutredningens betänkande”, 1993-09-16, dnr 22-93–1159). Jfr även Riksrevisionsverket 1993.
- ⁴⁹ Se t.ex. Statsliggaren för år 1993/94, VII, s. 36; 1994/95, VII, s. 43; 1995/96, VII, s. 43 och 1997, Utgiftsområde 2, s. 10.
- ⁵⁰ RRV:s avdelning för effektivitetsrevision har sedan budgetåret 1992/93 uppgiften att i samarbete med den årliga revisionen granska myndigheternas resultatredovisning. I detta arbete avgör RRV om regeringens krav på återrapportering från myndigheterna är tillgodosedda och att lämnad information i allt väsentligt är rättvisande (se RRV:s f.d. och nuvarande instruktion SFS 1988:80 respektive SFS 1998:418).
- ⁵¹ Proposition 1997/98:1, Bilaga 2.
- ⁵² Sedan 1970-talet och framåt har RRV haft tre generaldirektörer: G Rune Berggren (1973–1986), Ingemar Mundebo (1986–1993) och den nuvarande Inga-Britt Ahlenius (1993–). De två senaste generaldirektörerna har båda innehaft högt uppsatta poster inom just Finansdepartementet (alt. Budgetdepartementet), vilket i sammanhanget inte är oväsentligt. Likaså har den senaste av totalt sett två överdirektörer, dvs. Jan Landahl (1995–), lång erfa-

renhet från samma departementet. Den tidigare överdirektören var Arne Gadd (1989–1995).

⁵³ Följande avsnitt bygger på National Audit Office 1996, s. 193 ff.

⁵⁴ Motsvarande ommöblering har även gjorts i Danmark. *Rigsrevisionen* som i sin tidigare form sorterade under Økonomiministeriet lyder sedan 1991 under Folketinget. Villkoren för det statliga revisionsorganet hade blivit en het potatis i slutet av 1980-talet då Økonomiministeriet utövat betydande påtryckningar på *Rigsrevisionen* att åstadkomma långtgående budgetnedskärningar. Eftersom *Rigsrevisionen* redan hade varit föremål för budgetnedskärningar vägrade Folketinget att stödja denna ytterligare reduktion, utan det danska parlamentet agerade i stället för att sätta stopp för dessa. Detta resulterade i en ny revisionslag – *Lovbekendtgørelse 1991-06-24 nr 429 om revisionen af statens regnskaber m.m.* – vilken bl.a. kom att innebära att Rigsrevisionen knöts till Folketinget (National Audit Office 1996, s. 27 ff.). Enligt Kjær (1996, s. 19) hade önskemålet om att flytta riksrevisionsfunktionen från den verkställande till den lagstiftande makten lagts fram med jämna mellanrum ända sedan införandet av 1849 års grundlag, men förändringen genomfördes alltså först 142 år senare.

⁵⁵ *National Audit Act 1983*, Chapter 44, part I, section 1(3).

⁵⁶ Utförligare beskrivning av bl.a. Public Accounts Committee står att finna i National Audit Office 1996.

⁵⁷ Endast premiärministern – i samförstånd med ordföranden för *Public Accounts Committee* – kan inför underhuset föreslå att sådan utnämning ska ske (*National Audit Act 1983*, Chapter 44, part I, section 1(1)).

⁵⁸ Å andra sidan innebär inte detta att NAOs oberoende en gång för alla är garanterad. Även med det nya systemet har röster höjts i den brittiska debatten om att riksrevisorn och NAO håller en alltför lågmäld och tillmötesgående granskningsprofil i förhållande till Whitehall (*The Economist*, "Public Auditing: Fierce watchdog or soft poodle?" 1994-09-10, s. 40 f.).

⁵⁹ Data hämtade från Peter Linderoths D-uppsats i statskunskap presenterad vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala höstterminen 1998. Jfr Ahlbäck, "Förmår riksdagen kontrollera byråkratin?", uppsats presenterad vid metodseminarium i Umeå 1994-06-02.

⁶⁰ För en mer detaljerad redovisning av metod hänvisas till Linderoths D-uppsats.

⁶¹ Något som tydligt stöder denna bild är turerna kring den av Riksdagsutredningen föreslagna utvidgningen av revisorernas kansli. Se 1993/94:TK1, s. 132, 1993/94:FiU17, rskr. 270, 1993/94:KU18, rskr. 424; 1994/95:FiU7, rskr. 169; 1994/95:KU28, rskr. 166; 1997/98:KU27, rskr. 285; prop. 1998/99:1, Bilaga 8.

⁶² Se resonemang s. 8.

⁶³ Visserligen kan man mot bakgrund av den uppmärksamhet som revisionerna ofta röner i massmedia hävda att revisionens mottagande i riksdagen inte är det överordnade. Genom att granskningsresultaten åtnjuter publicitet ges

medborgarna värdefull information om förvaltningens arbete, vilket i förlängningen stärker möjligheterna till eventuellt ansvarsutkrävande. Jag har dock i avhandlingen motiverat varför jag i denna analys väljer att anlägga ett snävt användarperspektiv (dvs. revisionens förhållande till huvudmannen). Kort kan sägas att det säger en hel del om huruvida riksdagen tar sin granskade uppgift på allvar.

⁶⁴ Ahlbäck 1994, s. 127 ff. och 1997, s. 120 ff.

⁶⁵ Dagens Nyheter, 1993-11-03.

⁶⁶ Larsson & Birge 1998, s. 12.

⁶⁷ Jfr Riksdagsutredningen, juni 1993, s. 128f. ”Ibland har förslagsdelen [från revisorerna] varit relativt omfattande och detaljerad och har av utskotten uppfattats som ett ”intrång” i deras arbete. Det torde i viss mån vara oundvikligt att en viss spänning uppstår mellan ett revisionsorgan och dem som ansvarar för en viss verksamhet.”

⁶⁸ *Grundlagberedningen* lyfte fram behovet av att utskotten ägnade sig åt en systematisk granskning av utfallet av beslutade reformer (SOU 1972:15).

⁶⁹ Detta är ett problem som även framträder då man studerar Konstitutionsutskottets granskande verksamhet av regeringen. Exempelvis kan man ifrågasätta det meningsfulla med att ordförandeposten tillsätts med någon från oppositionen, när utskottsbesluten – huruvida man ska anmärka på regeringsarbetet eller ej – ändå bygger på majoritetens, dvs. regeringsföreträdarnas, ställningstaganden. (Jfr Svensson 1993). Det är inte förvånande att KU:s årligt återkommande granskningsbetänkande nästan aldrig innehåller någon tyngre kritik av vare sig statsråden eller den samlade regeringen. Det tunga artilleriet används gentemot administrativ praxis t.ex. huruvida författningsutgivningen sker inom föreskriven tid (se t.ex. 1992/93:KU30, s. 21 f). En viktig institutionell fördel som KU ändock har jämfört med Riksdagens revisorer är att KU:s granskningsarbete är utskottsbaserat och alltså inte hamnar utanför riksdagens omedelbara överinseende.

⁷⁰ Riksdagens revisorers kansli, januari 1995, s. 78.

⁷¹ Riksdagens revisorers kansli, januari 1995, s. 80.

⁷² För en utförligare redogörelse av den statliga revisionens utformning och organisering i Danmark se National Audit Office 1996, s. 27 ff.

⁷³ *Lovbekendtgørelse 1991-06-24 nr 429 om revisionen af statens regnskaber m.m.* (med ändringar enl. lag nr 465 1996-06-12), 18 §. Enligt Kjærers undersökning kommenterar Statsrevisorerna idag i stort sett alla ”beretningar” som de vidareförmedlar till Folketinget (SOU 1997:18, s. 155).

⁷⁴ *Lovbekendtgørelse 1991-06-24 nr 429 om revisionen af statens regnskaber m.m.* (med ändringar enl. lag nr 465 1996-06-12), 18 § andra stycket.

⁷⁵ Bl.a. kan det faktum att Statsrevisorerna – som i sin sammansättning ju återspeglar mandatfördelningen i Folketinget – av tradition nästan alltid uttalar sig i enighet (SOU 1997:18, s. 153). Detta kan innebära att eventuell kritik ändå inte blir särskilt vass och att *Rigsrevisionen* inte levererar tyngre kritik än de uppfattar att Statsrevisorerna kan klara.

⁷⁶ Även i Storbritannien har kritik formulerats mot att det brittiska parlamentet förbigår NAOs granskningsrapporter med tystnad (*The Economist*, "Watching the watchdogs", 1992-07-04, s. 53).

⁷⁷ Vilket RRV själv manifesterar genom att regelbundet publicera "Gula boken" i vilken resultaten av tre års förvaltningsrevisioner presenteras (se t.ex. Riksrevisionsverket 1994a och 1995).

⁷⁸ Se Ahlbäck 1999, kapitel 2.

⁷⁹ Jfr "Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1976, s. 1–69.

⁸⁰ Detta kan jämföras med det nu pågående arbetet med grundlagsförändringen i Finland. I de diskussioner som förts i utredningsarbetet, regeringens proposition, utlåtande och betänkande från riksdagens utskott och den offentliga debatten har även frågan om den statliga revisionen utgjort en viktig punkt på dagordningen. Liksom i de brittiska och danska fallen kan man i även i den finska debatten tydligt urskilja en konstitutionell maktkamp mellan regeringen (Finansdepartementet) och riksdagen. Det som gör den finska diskussionen särskilt intressant är emellertid att Finland liksom Sverige tillämpar den östnordiska förvaltningsmodellen med självständiga ämbetsverk och Finland är också det enda land som liksom Sverige har två revisionsorgan. (Se t.ex. Regeringens proposition 1/1998 rd, Statsutskottets utlåtande 29/1998 rd, Grundlagsutskottets betänkande 10/1998 rd och plenarprotokoll 205.1998.)

⁸¹ Sterzel 1988, s. 677; Sterzel 1998, s. 207.

⁸² Petersson 1998, s. 65 ff.; Petersson, "Vårt behov av granskning", i *Svenska Dagbladet*, 1997-02-07.

⁸³ Friedrich 1940; Finer 1941.

⁸⁴ Friedrich 1940, s. 6.

⁸⁵ Friedrich 1940, s. 12.

⁸⁶ Friedrich 1940, s. 19.

⁸⁷ Finer 1941, s. 337.

⁸⁸ Finer 1941, s. 339.

⁸⁹ Rothstein 1997, s. 56 ff.

Referenser

- Aberbach, Joel D. (1990) *Keeping a Watchful Eye – the Politics of Congressional Oversight*. Washington, D.C.: Brookings Institution
- Ahlbäck, Shirin (1994) ”Förmår riksdagen kontrollera byråkratin?”, uppsats presenterad vid metodseminarium i Umeå 1994-06-02
- Ahlbäck, Shirin (1999) *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala: University Publications from Uppsala
- Bernhardsson, Göte (1995) ”Arbetsmarknadspolitik – granska mera?: Replik till Dahlberg”. I *Ekonomisk debatt*, nr 4, årg. 23, s. 352–354
- Brottsbalken (1962:700)
- Dahl, Robert A. (1992) ”Demokrati som procedur” i *Idéer om demokrati*, Tidens idéserie, volym 5, Stockholm: Tiden
- Day, Patricia & Klein, Rudolf (1987) *Accountabilities: Five Public Services*, London: Tavistock
- The Economist*, ”Watching the watchdogs”. 1992-07-04
- The Economist*, ”Public Auditing: Fierce watchdog or soft poodle?”, 1994-09-10
- Etzioni-Halevy, Eva (1983) *Bureaucracy and Democracy – A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul
- Finer, Herbert (1941) ”Administrative Responsibility in Democratic Government”. I *Public Administration Review*, vol. 1, s. 335–350
- Friedrich, Carl J. (1940) ”Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”. I *Public Policy*, nr 1, s. 3–24
- Förordning (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket [upphävd av 1998:418]
- Förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket
- Gruber, Judith (1988) *Controlling Bureaucracies – Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press
- Grundlagsutskottets betänkande 10/1998 rd, *Regeringens proposition med förslag till ny Regeringsform för Finland* (finskt riksdagstryck)
- Held, David (1995) *Demokratimodeller – från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos

- Held, David (1997) *Demokratimodeller – från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. andra reviderade och utvidgade upplagan, Göteborg: Daidalos
- Hickok, Eugene W. (1995) "Accountability of public officials" i Lipset, Seymour Martin (red.). *The Encyclopedia of Democracy*, London: Routledge, s. 9–11
- INTOSAI, *Auditing Standards*. utarbetade av Auditing Standards Committee, juni 1992 [uppdaterade 1995]
- Kjær, Anne (1996) *Rigsrevision i Danmark og Sverige*. Rapport från projektet "Offentlig sektor – vilkår og fremtid", Institut for Stadskundskab, Köpenhamns universitet
- Lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer
- Lag (1982:80) om anställningsskydd
- Lag (1994:260) om offentlig anställning
- Larsson, Torbjörn & Birge, Karl Olov (1998) "Riksdagens revisorer – En organisatorisk självreflektion", European Institute of Public Administration
- Lewin, Leif (1996) *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes
- Light, Paul (1995) *Thickening Government – Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institute
- Lijphart, Arend (red.) (1992) *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford Readings in Politics and Government, Oxford: Oxford University Press
- Linderoth, Peter (1998) "Statens granskare – Riksdagens revisorers genomslag i riksdagsutskotten 1971–1997/98", D-uppsats presenterad vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, stencil
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lovbekendtgørelse 1991-06-24 nr 429 om revisionen af statens regnskaber m.m. (dansk lag)
- Lundin, Olle (1999) *Kommunal revision – en rättslig analys*. Skrifter utgivna från Juridiska fakulteten, nr 72, Uppsala

- Lundström, Mats (1993) *Politikens moraliska rum – En studie av F. A. Hayeks politiska filosofi*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala nr 116, Stockholm : Almqvist & Wiksell International
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- National Audit Act 1983*. Brittisk revisionslag, tryckt av W. J. Sharp
- National Audit Office (1996) *State Audit in the European Union*. London: NAO
- Normanton, Edward L. (1966) *The Accountability and Audit of Governments – A Comparative Study*. Manchester: Manchester University Press; New York: Praeger
- Pennock, Roland J. (1960) ”The Problem of Responsibility”, i Friedrich, C. J. *Responsibility*, Nomos III, New York: The Liberal Arts Press
- Peters, B. Guy (1995) *The Politics of Bureaucracy*. Fjärde upplagan, White Plains, New York: Longman
- Petersson, Olof (1987) *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlsson
- Petersson, Olof (1994) ”Ett genmäle om demokratiteori”. *I Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 97, nr 2, s. 207–208
- Petersson, Olof ”Vårt behov av granskning”. *Svenska Dagbladet* (Samtider), 1997-02-07
- Petersson, Olof (1998) *Statsbyggnad – Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1979) *Implementation – How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why It’s Amazing That Federal Programs Work at All: This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Andra upplagan, Berkeley: University of California Press
- Regeringens proposition 1/1998 rd, *Förslag till ny Regeringsform för Finland*. (Finskt riksdagstryck)
- Regeringsformen (1974:152)

- Riker, William H. (1988) *Liberalism and Populism – A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Nyutgivning, Prospect Heights, Illinois: Waveland
- Riksdagens protokoll med bihang
- Riksdagens revisorer (1994) *Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för budgetåret 1993/94*. Stockholm. [Redogörelse till riksdagen 1994/95:RR1]
- Riksdagens revisorers kansli, ”Att vara utredare hos Riksdagens revisorer – Arbetsplatsen granskad inifrån”, januari 1995
- Riksdagens revisionsutredning, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, PM 1997-06-04
- Riksdagens revisorer (1995) *Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för budgetåret 1994/95*. Stockholm. [Redogörelse till riksdagen 1995/96:RR1]
- Riksdagsutredningen (1993) *Reformera riksdagsarbetet!* Betänkande i juni 1993. [Ingår även i riksdagstrycket som 1993/94:TK1, *Reformera riksdagsarbetet 1*]
- Riksrevisionsverket (1989) *RRV informerar: Vad vill RRV?* Stockholm: Riksrevisionsverket
- Riksrevisionsverket. ”Frågor att diskutera”, intern-PM 1994-09-25
- Riksrevisionsverket. ”Fördjupad anslagsframställning för budgetåret 1997-99”, 1996-02-15, dnr 10-95-0249
- Riksrevisionsverket. ”Omvärldsanalys och nuläget vid RRV”, 1998-05-19, intern-PM från verksledningen, 1998-05-19
- Riksrevisionsverket. ”Reformerad stabsorganisation SOU 1997:80”, yttrande över Stabsmyndighetsöversynens delbetänkande, 1997-07-01, dnr 22-97-2114
- Riksrevisionsverket. ”Riksdagens revisorer och RRV”, yttrande över Revisionsutredningens förslag, 1997-08-15, dnr 22-97-2126
- Riksrevisionsverket. ”Yttrande över Riksdagsutredningens betänkande”, 1993-09-16, dnr 22-93-1159
- Riksrevisionsverket (1993) *Den statliga förvaltningsrevisionen vid Riksrevisionsverket*. F informerar 1993:15, Stockholm: Riksrevisionsverket
- Riksrevisionsverket (1994a) *Resultat av tre års effektivitetsrevision 1990/91-1992/93*. Stockholm: Riksrevisionsverket

- Riksrevisionsverket (1994b) *Årsredovisning 1993/94, 1994-09-30*. Stockholm: Riksrevisionsverket
- Riksrevisionsverket (1995) *Uppföljning av tre års effektivitetsrevision 1991/92 – 1993/94, RRV 1995:51*. Stockholm: Riksrevisionsverket
- Rothstein, Bo (red.) (1997) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Andra upplagan, Stockholm: SNS förlag
- Sartori, Giovanni (1968) "Representation: II. Representational Systems" i David L. Sills (red.) *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York: Macmillan & the Free Press
- Skadeståndslagen (1972:207)
- Smith, Bruce L. R. & Hague, Douglas C. (red.) (1971) *The Dilemma of Accountability in Modern Government – Independence versus Control*. London: Macmillan
- SOU 1963:16, Författningsutredningen VI. *Sveriges statskick. Del 1, lagförslag*. Stockholm: Författningsutredningen
- SOU 1963:17, Författningsutredningen VI. *Sveriges statskick. Del 2, Motiv – förslag till regeringsform*. Stockholm: Författningsutredningen
- SOU 1972:15, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén. Stockholm: Fritzes
- SOU 1997:18, *Granskning av granskning – Den statliga revisionen i Sverige och Danmark*. Av Mundebo, Ingemar & Kjær, Anne, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Fritzes
- Spiro, Herbert J. (1969) *Responsibility in Government – Theory and Practice*. New York: van Nostrand Reinhold
- Statsliggaren, 1990/91, XIII, Civil, Stockholm: Allmänna förlaget
- Statsliggaren, 1993/94, VII, Fi, Stockholm: Allmänna förlaget
- Statsliggaren, 1994/95, VII, Fi, Stockholm: Allmänna förlaget
- Statsliggaren, 1995/96, VII, Fi, Stockholm: Fritzes
- Statsliggaren, 1997, Utgiftsområde 2, Stockholm: Fritzes
- Statsliggaren, 1998, Utgiftsområde 2, Stockholm: Fritzes.

- Statsutskottets utlåtande (1967:82) *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående organisationen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten*. (Svenskt riksdagstryck)
- Statsvetenskaplig tidskrift* (1976) Temanummer: "Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst"
- Sterzel, Fredrik (1988) "Kontrollmakten i 1974 års svenska författning". I *Svensk Juristtidning* nr 10, s. 676–704
- Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling – konstitutionella studier*. Uppsala: Iustus
- Strøm, Kaare (1997) "Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining: The 1996 Stein Rokkan Lecture". I *European Journal of Political Research*, nr 31, s. 47–62
- Svensson, Olle (1993) *Maktspel synat*. Stockholm: Norstedts förlag
- Svenska Akademien (1893) *Ordbok över svenska språket*. Lund: Gleerup
- Thompson, Dennis F. (1983) "Bureaucracy and Democracy" i Duncan, Graeme (red.), *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Weber, Max (1922) 1987, *Ekonomi och samhälle – Förståendesociologins grunder*, del 3. Lund: Argos
- Westerståhl, Jörgen (1994) "En kommentar". I *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 97, nr 2, s. 208–209
- Wood, B. Dan & Waterman, Richard W. (1994) *Bureaucratic Dynamics – The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder: Westview Press

Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen

Olle Lundin och Curt Riberdahl

Bakgrund

I bakvattnet av de skandaler med kommunala förtecken som uppdagats under den sista hälften av 90-talet, kom viss del av den offentliga diskussionen att handla om den kommunala revisionens funktion och effektivitet. Eftersom det huvudsakligen var media som upptäckt oegentligheterna restes frågan om den kommunala revisionen verkligen utförde sin uppgift. Man tillsatte nu Kommunrevisionsutredningen som hade till uppgift att föreslå förbättringar av systemet. Resultatet presenterades i SOU 1998:71. Betänkandet innehåller bl.a. förslag om att ge revisorerna initiativrätt i fullmäktige. Någon omfattande reformering av kommunrevisionen föreslås dock inte.

Det faktum att revisionen sattes i fokus och diskuterades får sägas vara positivt. Någon mer djupgående analys av den kommunala revisionen utfördes emellertid aldrig. Inte heller denna uppsats har ambitioner att vara en totalanalys av ämnet.¹ Syftet är snarare att översiktligt beskriva revisionen och redovisa ett antal problemområden. Den centrala frågeställningen är revisionens funktion som ett demokratiskt instrument, dvs. vilken roll den har i det demokratiska systemet. Diskussionen innehåller jämförelser med andra områden och även andra nationella system, framför allt de nordiska länderna.

Inledningsvis ska systemet helt kort beskrivas. Därefter följer en översikt av kommunrevisionens historiska utvecklingen, med början i mitten av 1800-talet fram till i dag.

Den kommunala revisionen, kort introduktion

Den kommunala verksamheten granskas av förtroendevalda revisorer. Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges instrument för att granska den kommunala verksamheten. Det stadgas i kommunallagen att varje kommun måste ha minst tre revisorer. Revisionens funktion är att för fullmäktiges räkning granska nämndernas verksamhet så att den bl.a. bedrivs på ett ekonomiskt effektivt sätt och i överensstämmelse med fullmäktiges mål och riktlinjer. Revisorernas arbete resulterar i en revisionsberättelse som avges till fullmäktige varje år. I berättelsen anger revisorerna om ansvarsfrihet för de granskade av- eller tillstyrks. Fullmäktige fattar sedan det slutliga beslutet i frågan om ansvarsfrihet.

Revisorerna utgör inte en del av den kommunala förvaltningen. Varje revisor är ett självständigt organ med en unik plats i organisationen. I egenskap av fullmäktiges granskningsorgan är det väsentligt att revisorerna är oberoende i förhållande till nämnder och utskott.

Kommunrevisorernas roll är i princip som granskare och utvärderare av den kommunala verksamheten. Revisorn utgör det enda organet med en övergripande kontrollfunktion i organisationen. Detta gör att revisionens betydelse ökar i tider av ekonomisk knapphet. I dag torde revisorerna ha utvecklats till ett organ av särskild betydelse eller i vart fall borde det vara så.

Den kommunala revisionen kan spåras tillbaka och förbi 1862 års reformer, då det kommunala system som vi i dag känner det tillskapades. I nästa avsnitt ska den historiska utvecklingen både hos kommun och dess revisionsorgan översiktligt beskrivas.

Historisk tillbakablick

Det lokala självstyret i Sverige står på en stadig historisk grund. Socknen, som är föregångaren till kommun och landsting, kan spåras så långt som till medeltiden och den kan även ha förkristna rötter. Samhällsutvecklingen på 1800-talet tvingade fram en ny form av lokalt självstyre som kunde hantera de krav på en utvidgning av socknens verksamhet som ställdes. 1817 och 1843 års förordningar om lokalt självstyre är en del i den process, som leder fram till 1862 års förordningar som lägger grunden för den organisation som finns i dag.

I takt med att kommunernas uppgifter ökade växte den ekonomiska förvaltningen. Den alltmer komplexa förvaltningen krävde ett

kontrollinstrument, den kommunala revisionen utvecklades och uppgifterna förändrades. Lagregleringen av revisionen var från början mycket blygsam. 1930 års översyn av kommunallagarna medförde bl.a. att revisorerna valdes för granskning av nästföljande års verksamhet. Det var en viktig förändring eftersom de då kunde granska den fortlöpande verksamheten och ge goda råd till nämnderna. Revisionen blev både ett kontroll- och rationaliseringsinstrument.

1953 års kommunallag innebar att lands- och stadskommuner kom att lyda under samma kommunallag. Kommuntyperna ansågs dock fortfarande vara så olika att revisionsreglerna inte kunde göras för detaljerade. Kommunernas skiftande revisionsbehov gjorde att denna reglering fick karaktären av ramlag. De nya revisionsreglerna gjorde ett förtydligande i fråga om revisorernas verksamhetsområde. De statliga medel som kommunala organ förvaltade skulle granskas av kommunrevisorerna. Vidare gavs tydligare regler angående revisionsberättelsen. Den skulle numera innehålla specifika uttalanden om anmärkningar och ansvarsfrihet. På så vis ökade revisionsberättelsens kvalitet som fullmäktiges beslutsunderlag.

1977 års kommunallag medförde att kommun och landsting kom att regleras av samma lag. Avsikten var att ge dessa båda organ en möjlighet att anpassa sig till de snabba förändringar som man ansåg präglade samhället. Det skulle ske med en lag som i stor utsträckning hade karaktär av ramlag. De allmänt hållna bestämmelserna skulle ge en flexibilitet i både organisation och verksamhet. Revisionen gavs en ökad betydelse. Revisionsreglerna samlades i ett eget kapitel för att markera dess självständighet och oberoende. Kommunens revisorer utförde till största delen förvaltningsrevision i stället för som tidigare räkenskapsgranskning. Denna utveckling ansågs vara positiv av lagstiftaren och därför skrevs lagrummet som reglerade revisorernas uppgifter om. Den nya regeln var allmänt hållen så att revisorerna inte skulle begränsas av lagen som tidigare hade gett intryck av att den revisionella uppgiften var räkenskapsgranskning.

Kommunsammanslagningsreformerna där antalet kommuner, under 60- och 70-talen, minskar från ca 2 600 till 274 förändrar revisionens förutsättningar. Den kommunala verksamheten blir mer komplex och växer i omfattning. Den ökade kommunstorleken är en väsentlig förändringsfaktor då revisionens utveckling beaktas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den kommunalrättsliga regleringens utveckling präglas av en övergång från detaljregleringar, med skilda författningar för olika typer av organ för lokalt själv-

styre, till en gemensam lag med ramlagskaraktär. Även om många förändringar ägt rum är det ändå tydligt att dagens kommunallag är fast förankrad i 1862 års förordningar om lokalt självstyre. En stor del av bestämmelserna ser i dag ut som de gjorde för 130 år sedan. Debatten kring 1862 års reform är aktuell också i dag. Argumenten för ett ökat kommunalt självstyre eller för ökad statlig kontroll är desamma nu som då.

Särskilt tydlig blir det historiska arvet då revisionsinstitutet granskas närmare. De grundläggande bestämmelserna om kommunal revision har förändrats mycket lite sedan början på detta sekel. Revisionsreglernas karaktär av ramlag har bestått sedan 1862, då det endast stadgades att revisorer skulle finnas. Trots detta har den kommunala revisionen utvecklats från den rena siffergranskningen till en mer sakinriktad granskning, förvaltningsrevision.

Kommunernas alltmer komplexa ekonomiska förvaltning samt revisionens förändrade inriktning har lett till en ökad betydelse av den kommunala revisionen. Den anses numera vara ett viktigt kommunaldemokratiskt instrument, vilket bl.a. framgår av titeln på Kommunrevisionsutredningens betänkande.² Den historiska bakgrunden visar en utveckling, där ursprungligen kommunrevisorn har till uppgift att förebygga oegentligheter, bedrägerier, förskingningar och liknande, till dagens kommunrevisor som har en funktion att fylla i det demokratiska systemet.

1991 års kommunallag

Den rättshistoriska bakgrunden leder fram till den nu gällande kommunallagen. 1991 års kommunallag medförde en rad förändringar som innebär att andra förutsättningar gäller för dagens kommunrevision. Här ska pekas på de väsentligaste förändringarna som påverkar kommunrevisionen.

- Friare organisation, kommunen får större frihet att bestämma organisationens utseende.
- Införande av högre grad av målstyrning.
- Individuellt ansvar för nämndledamöter.

Dessa tre faktorer är de som tydligast åstadkommer en ökad betydelse av revisionen. Organisationsfriheten och målstyrningen ställer krav på en effektiv kontroll och granskning. Det individuella ansvaret är en skärpning av ansvarsbilden och visar lagstiftarens vilja att ge ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Revisionen har där en

central roll. Andra förändringar har också betydelse för ett ökat intresse av en effektiv revision. Exempelvis det stora antalet kommunala företag, som ger den kommunala organisationen ett splittrat utseende. Nämndernas insyn i och kontroll över dessa företag är begränsad och revisorerna har då en viktig roll att spela. Skärpta krav på god ekonomisk hushållning spelar även en roll. Revisorernas uppdrag blir, med det som bakgrund, än viktigare. Även övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag ställer nya krav på kontroll och granskning av den kommunala verksamheten.

Avslutningsvis kan därför sägas att den kommunala revisionens betydelse har ökat och den senaste kommunallagsreformen visar vikten av förekomsten av ett effektivt och välfungerande revisionsorgan i den kommunala organisationen.

Kommunal revision, några särdrag

Den kommunala revisionen uppvisar en rad särdrag. I detta avsnitt ska själva revisorsuppdraget diskuteras. Dessutom kommer revisionens uppgifter och förhållandet till organisationen och verksamheten att diskuteras. Avsnittet syftar till att framhålla de särdrag som gör själva revisorsuppdraget till ett demokratiskt instrument.

Revisorsuppdraget

Kommunrevisorerna är förtroendevalda lekmän. Uppdraget som revisor är speciellt och regleras särskilt i kommunallagen. Varje revisor är självständig i utövandet av sitt uppdrag. Det innebär bl.a. att revisorerna har rätt att avge individuella revisionsberättelser, en för varje revisor. De förtroendevalda revisorerna anlitar vanligen fackrevisorer som ska bistå vid granskningen.³ Det är dock de förtroendevalda revisorerna som fattar slutligt beslut i fråga om uttalanden från revisionen. Fackrevisorerna är att betrakta som osjälvständiga medhjälpare.

Endast den som är kommunmedlem kan väljas till revisor. Tidigare kunde personer som inte var kommunmedlemmar väljas till revisor. 1977 års kommunallag ändrade det och medlemskap uppsattes som vallbarhetskrav. Det gamla motivet till att inte endast medlemmar kunde inneha revisorsuppdrag var att fullmäktige skulle ha möjlighet att tillföra kompetens utifrån. 1974 års kommunallagsutredning konstaterade ansåg att detta inte var nödvändigt eftersom de flesta av fullmäktige utsedda revisorer numera biträdades av sak-

kunniga. Dessutom hade kommunsammanslagningarna medfört att kommunmedlemmarna numera utgjorde en så stor skara att det rimligen borde finnas sakkunniga att utse till uppdraget där. Valbarhetskretsen begränsades därför till de egna medlemmarna.

Revisorerna utses för en mandatperiod på fyra år. Innan 1977 års kommunallag utsågs revisorerna för ett år i taget, s.k. årsrevisorer. Reformeringen av revisorsuppdragets längd innebar att det för revisorernas del infördes en mandatperiod som var lika lång som fullmäktiges. Motivet anges vara att förstärka revisionens effektivitet som kontrollinstrument och ge möjlighet till granskning av flerårsprojekt. Revisionens förändrade uppgifter, där redovisningsrevisionen får träda tillbaka till förmån för förvaltningsrevisionen, ställde krav på utökad längd på uppdraget.

Antalet revisorer ska minst vara tre. Med 1954 års kommunallag infördes detta krav. Tidigare var det tillräckligt att utse en revisor. Ett av skälen till denna utökning av antalet var att den politiska minoriteten skulle få möjlighet att vara representerad bland revisorerna. Valen av revisorer skulle därför nu också ske proportionellt. I princip tillskapades ett system motsvarande minoritetsrevisorn i bolagsrätten.⁴ I vissa kommuner besitter den politiska minoriteten posten som revisorsordförande. Detta för att understryka revisionens oberoende.

Dessa förändringar, valbarhet, mandatperiodens längd, det ökade antalet samt proportionella val av revisorsuppdraget visar på en förändrad syn på revisionens roll i organisationen. Den kommunala revisorn har genomgått en omfattande förändring, från att vara en granskare av räkenskaperna med tjänstemannalikhande ställning, till en förtroendevald med komplexa granskningsuppgifter som går långt utöver den ursprungliga, räkenskapsgranskande funktionen. Även om det i förarbetena inte uttryckligen argumenteras, i diskussion kring dessa förändringar i termer av demokratiskt instrument är det tydligt att denna utveckling understryker revisionens roll som ett demokratiskt instrument.

Revisionens uppgifter

Kommunrevisionens uppgifter framgår av kommunallagen. Där stadgas att revisorerna granskar, i den omfattning som följer av god revisionsred, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Även fullmäktigeberedningar, utskott samt enskilda förtroendevalda eller anställda ingår i granskningsområdet.

Kommunallagen ger fullmäktige möjlighet att närmare reglera revisionen via ett reglemente. Kommunrevisionen kan därför i viss mån anpassas till den egna kommunen. Enligt kommunallagen ska revisionen utföras enligt god revisionsred. Till skillnad från vad som gäller för bolagsrevisionen finns för närvarande inget särskilt organ som utfärdar rekommendationer om vad god revisionsred i kommunala sammanhang innebär. Viss ledning finns i form av kommunförbundens utfärdade rekommendationer. Den rättsliga betydelsen av dessa är emellertid oklar.

Kommunallagens ramlagskaraktär sammantaget med det faktum att dokumenterad god revisionsred i princip saknas, gör att den kommunala revisionen framstår som relativt oreglerad.

Vidare stadgas att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Det implicerar att revisorernas uppgifter kan delas upp i flera delar, vilket ofta görs i litteraturen och av praktiskt verksamma kommunrevisorer. Den vanliga indelningen består av två delar: redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Redovisningsrevisionen kan kort beskrivas som granskning av räkenskaper och intern kontroll. Förvaltningsrevisionen innebär att verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet granskas. Även förvaltningens överensstämmelse med fullmäktiges beslut är en del av förvaltningsrevisionen. Terminologin har skiftat genom åren, men indelningen av uppgifterna har varit likartad.

Förvaltningsrevisionens och redovisningsrevisionens existens är lagfäst. I förarbetena till kommunallagen uttalades att förvaltningsrevisionens ökade betydelse skulle främjas. Lagrummet ger därför en beskrivning av revisorernas arbetsuppgifter som skall förmedla en föreställning om förvaltningsrevisionens ökade betydelse vid sidan av den mer traditionella räkenskapskontrollen. I takt med att allt fler kommuner övergår till målstyrning av verksamheten ökar naturligtvis förvaltningsrevisionen på bekostnad av den rena siffergranskningen. Revisorerna blir då, enligt propositionen, ett instrument som ska bevaka att den folkvalda majoritetens direktiv följs inom de olika verksamheterna och att det görs på ekonomiskt effektivt och rationellt sätt. Då det ansågs omöjligt att ge en uttömmande beskrivning av revisorernas uppgifter anger stadgandet endast de viktigaste delarna av arbetet. En annan anledning till den allmänna skrivningen är kommunernas skiftande storlek och utseende som ger upphov till olika revisionsbehov.

Förvaltningsrevisionen har med de två sista kommunallagsreformerna fått alltmer ökat utrymme. På senare tid har också frågan om revisorernas granskning av lagligheten i förvaltningen uppmärksamats.⁵ Det är ett centralt spörsmål och lagtexten ger mycket lite upplysningar om detta är en revisionell uppgift.

En annan uppgift som inte lagfästs är den så kallade positiva revisionen, det vill säga att revisorerna under arbetets gång gör påpekanden och ger goda råd till nämnderna. Att den positiva revisionen existerar har ansetts som självklart. Denna uppgift har ökat i betydelse under 1980-talet och utgör numera ett viktigt inslag i revisionsarbetet.

I litteraturen har revisionens uppgifter diskuterats. Enligt Kaijser/Riberdahl ska en väl utvecklad förvaltningsrevision se till att *"den kommunala verksamhetens organisation med däri inbyggda kontroller är ändamålsenlig och funktionsduglig och att verksamheten bedrivs i former som garanterar ett riktigt beslutsunderlag och även eljest är effektiva och rationella"*.⁶ I denna uppgift ingår, som ovan nämnts, även att bevaka förvaltningsåtgärdernas lagenlighet om detta har betydelse för att tillvarata kommunens rätt. En generell plikt för revisorerna att granska lagligheten i nämndernas och utskottens verksamhet torde emellertid inte följa av kommunallagen.

Utgångspunkten för revisorernas uppgifter är kommunens organisation. En väsentlig faktor för granskningen är därför den kommunala organisationens utseende. I fråga om nämndorganisationen medger kommunallagen ett stort utrymme för fullmäktige. Vissa av nämnderna kan ha omfattande ansvarsområden, medan andra har mindre områden att svara för. Exempelvis torde en valnämnd endast i undantagsfall vara av större intresse för revisorerna. Även förekomsten av en beställar- och utförarorganisation påverkar innehållet i revisionsgranskningen.

Kommunallagen innehåller ett undantag från revisorernas granskning. Undantaget avser ärenden som innebär myndighetsutövning från enskild. Detta är emellertid inget absolut undantag. Om kommunen orsakats ekonomisk förlust p.g.a. handläggningen eller då granskningen sker "från allmänna synpunkter" är den tillåten.

Kommunrevisionens förhållande till de kommunala företagen är inte helt klarlagd. I propositionen till kommunallagen sades att kommunrevisorerna är oförhindrade att göra allmänna uttalanden om företagen. Kommunrevisionen skulle dock, enligt propositionen, inte uppfattas som en överrevision i förhållande till företagsre-

visionen. Förhållandet till de kommunala företagen diskuteras vidare i nästa avsnitt.

Kommunrevisionen och de kommunala företagen

En stor del av den kommunala verksamheten bedrivs i företagsform. Av kommun hel- och delägda aktiebolag, stiftelser m.fl. är vanliga och återfinns i princip i varje kommun, exempelvis kommunala bostadsstiftelser och elbolag.

De kommunala företagens existens är väletablerad och erkänd av rättsordningen. Kommunallagen implicerar att verksamhetsformen inte är relevant om det kommunalrättsliga regelverket i övrigt iaktas. Det kan tyckas logiskt att valet av verksamhetsform inte spelar någon roll om kompetens- eller andra regler inte träds för när. Demokratiskäl kan dock anföras mot ett sådant synsätt och det finns en principiell fördel att bedriva verksamhet i nämndform, eftersom den offentliga rättens regler då blir fullt tillämplig med bl.a. överklagbarhet av beslut och JO-tillsyn som följd. Det rådande rättsläget är emellertid att kommunala företag är tillåtna. Den relevanta frågan i sammanhanget är då hur den kommunala revisionen förhåller sig därtill.

Innan problematiken kring kommunrevisionen och de kommunala företagen närmare betraktas finns det anledning att stanna upp kring det kommunala koncernbegreppet. I redovisningssammanhang anläggs ofta synsättet att kommunen med sina företag utgör en koncern. I kommunal redovisningslag stadgas att årsredovisningen även ska inkludera en sammanställd redovisning av kommunal verksamhet bedriven genom annan juridisk person, dvs. de kommunala företagen.⁷ Denna sammanställda koncernredovisningen utgör en del av årsredovisningen. Motivet är att ge en bild av hela den samlade kommunala verksamheten. I propositionen till kommunallagen uttrycks att kommunen och de kommunala företagen måste betraktas som en ekonomisk beslutsenhet, där fullmäktige har det yttersta ekonomiska och politiska ansvaret.

Vad gäller revisionen är det inte lika vanligt att koncernbegreppet används.⁸ I förarbetena till kommunallagen uttrycks att kommunrevisorerna kan på grundval av de uppgifter som finns i den kommunala årsredovisningen avge vissa allmänna uttalanden om de kommunala företagen. Det ger en bild av att kommunrevisorerna ska förhålla sig tämligen passiva i förhållande till företagen.

De kommunala företagen kan betraktas som en speciell rättslig form för bedrivande av kommunal verksamhet. Företagens verksamhet är fortfarande att betrakta som kommunal, trots byte av rättslig form. En konsekvens av detta synsätt är att kommunen och dess företag kan betraktas som en form av koncern. Ur kommunrevisionell synvinkel innebär det att den revision som bedrivs i de kommunala företagen utgör en del av den kommunala koncernrevisionen. De kommunala företagen ska emellertid inte granskas av kommunrevisorerna. Det är följaktligen dessa subjekts "egen" revision som ersätter kommunrevisionen. Bolagsrevisorernas granskning av det kommunala aktiebolaget utgör en del av revisionen av den kommunala verksamheten. I vart fall om ett kommunalt koncernperspektiv anläggs. Det finns därför anledning att här översiktligt analysera skillnader och likheter mellan kommunrevision och företagsrevision.

En grundläggande skillnad är att företagsrevision vanligen bedrivs av särskilt utbildade revisorer, medan kommunrevisorerna är förtroendevalda lekmän. Även om kommunrevisionen vanligen upphandlar den revisionella sakkunskapen, är det lekmännen som har den slutliga bestämmanderätten. Det kommunrevisionella uppdraget är i grunden politiskt. Bolagsrevisorn utses däremot på grunder som bygger på dennes sakkunskap och yrkesskicklighet. Denna grundläggande skillnad i de centrala aktörernas kunskap och ursprung torde även påverka förhållningssätt till själva granskningen och deras roller i organisationen. Bolagsrevisorn är därvidlag tydligare ett objektvt instrument för bolagsstämman, som granskar efter vissa, i förväg, uppställda normer, medan kommunrevisorerna i viss mån är självständigare i förhållande till fullmäktige, bl.a. med tanke på att de i princip är oavsättliga under löpande mandatperiod, och deras granskning framstår ibland som oreglerad och slumpmässig.⁹ Kvalifikationskravet inom bolagsrevisionen och regleringen av uppdragets innehåll är en grundläggande skillnad i förhållande till kommunrevisionen.

Revisionens uppgifter anges i respektive verksamhetsregleringar. I fråga om kommunrevision stadgas att det är verksamheten som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden som ska granskas. Vad gäller bolagsrevisionen stadgas i aktiebolagslagen att revisorerna ska granska bolagets årsredovisning, räkenskaper samt bolagsledningens förvaltning. Liknande stadganden återfinns beträffande de övriga företagsformerna. Indelningen av revisionen i två delar återfinns inom såväl kommunrevision som företagsrevision. Redovisningsrevision och förvaltningsrevision utgör de centrala delarna av

både kommun- och företagsrevisionen. En väsentlig skillnad är emellertid att förvaltningsrevision i företag huvudsakligen innebär en granskning av företagsledningens förvaltning som ytterst strävar att tillse det granskade företags ekonomiska intressen. Syftet är att undersöka om ledningen orsakat företaget skada och om skadeståndsskyldighet föreligger. Sådan granskning med ansvarsutkrävande som huvudsakligt mål är väsentlig även i kommunrevisionella sammanhang. Där innebär emellertid förvaltningsrevision främst att granska verksamhetens ändamålsenlighet och överensstämmelse med de politiska besluten. I företaget avser förvaltningsrevisionen att främja företags ekonomiska rätt medan den i kommunen avser att främja verksamhetens demokratiska legitimitet. Redovisningsrevisionen torde däremot ha i princip samma betydelse i kommun och bolag. Innebörden är huvudsakligen att granska räkenskaper, årsredovisning m.m. samt att granska den interna kontrollens tillförlitlighet.

En väsentlig skillnad mellan bolags- och kommunrevision är den goda revisionssted som reglerar båda revisionstyperna. Inom bolagsrevisionen är den goda revisionssteden välutvecklad och auktoritativa källor finns för utfärdande av rekommendationer. Kommunrevisionen saknar helt sådana källor. Det visas även på det faktum att bilden av god revisionssted i den kommunala verksamheten är splittrad. I den rekommendation som utfärdats av Kommunförbunden anges att en centralt reglerad revisionssted är ett hot mot det kommunala självstyret. Det saknas således enhetlig revisionssted för den kommunala revisionen.

Som tidigare konstaterats är det rimligt att anta att de kommunala företagens verksamhet fortfarande är att betrakta som kommunal sådan. Det torde därför vara skäligt att kommunens egna revisorer får granska även denna. I propositionen uttalas det att det inte ska införas bestämmelser i lagen som gör det till en skyldighet för kommunrevisorerna att granska de kommunala företagens verksamhet. De bakomliggande skälen anges vara att företagen redan är underkastade sin egen revision och kommunrevisionen skulle i praktiken leda till dubbelgranskning och uppfattas som någon form av överrevision i förhållande till företagsrevisionen. Således finns ingen lagstadgad *skyldighet* för revisorerna att granska ett kommunalt företags verksamhet. Finns det då någon *möjlighet* för revisorerna att göra det? Något förbud för kommunrevisorerna att granska kommunala företag finns inte. Om kommunala företags verksamhet kan sägas ingå i nämndernas verksamhetsområde, vilket hävdats ovan, måste också revisorerna få granska verksamheten, även om det inte

är en formell skyldighet. Ett problem är då att det kommunala företaget är ett fristående rättssubjekt skilt från kommunen. Det anges ingen skyldighet för ett aktiebolag att ge kommunens revisorer tillträde för att granska verksamheten. Även om bolaget är ägt av kommunen kan kommunrevisorerna vägras möjlighet till granskning.

Hela problemet kan lösas av kommunfullmäktige som kan ålägga bolagsstyrelsen och VD att ge kommunens revisorer tillgång till handlingar och annat som behövs för att genomföra sin granskning. Enligt kommunallagen ska fullmäktige bl.a. fastställa att den yttersta beslutanderätten i väsentliga frågor rörande bolaget ska tillkomma fullmäktige. Det är naturligtvis möjligt att fullmäktige också beslutar att kommunens revisorer ska ha möjlighet att granska bolagets verksamhet. Det gäller dock endast i sådana företag där kommunen har ensam beslutanderätt. I andra företag blir det en fråga om frivillighet från kommunens samarbetspartner. Kommunrevisorerna borde således kunna granska kommunala företags verksamhet på eget initiativ eller också skulle fullmäktige kunna ålägga revisorerna att göra det i revisionsreglementet. Problem kan dock uppstå med de delägda kommunala företagen.

De rättsliga förutsättningarna i förhållandet mellan kommunrevisor och de kommunala företagen kan sägas vara följande:

- Kommunallagen stadgar ingen skyldighet att granska företagets verksamhet. Utifrån ett koncernperspektiv, vilket är vanligt i redovisningssammanhang, är det dock rimligt att kommunrevision ska bedrivas i de kommunala företagen. Detta för att ge en rättvisande bild av den totala kommunala verksamheten. I ett offentlighetsrättsligt perspektiv är det en rimlig lösning, då exempelvis demokratisynpunkter kan läggas på verksamheten.
- Associationsrätten erkänner ingen kommunal "överrevision". Aktiebolagslagen ger knappast något utrymme för en sådan lösning. Eftersom kommunens förhållande till företagen inte utgör ett koncernförhållande i privaträttslig mening är företagets verksamhet helt skild från kommunen. Det kommunala inflytandet får därmed huvudsakligen utövas med stöd av bolagsordningen. Reglerna om revision i exempelvis aktiebolagslagen kan emellertid inte avtalas bort. Revisionen är inte endast att betrakta som en angelägenhet mellan bolagsledning och stämman. Utomstående intressenter, vars intressen är lagfästa, har ett berättigat krav på kontroll och, via revisionsberättelsen, viss insyn. Därför ligger svårigheter att samordna den privaträttsliga revisionen med den kommunalrättsliga. En annan sak är att samma personer kan ut-

ses både till kommunrevisor och bolagsrevisor.¹⁰ Detta förklarar dock inte det faktum att revisorn verkar under två helt olikartade regelverk. Det är således fråga om två typer av revision. I det perspektivet kan den kommunala revisionen, om ett koncernperspektiv anläggs, sägas bestå av en del som är kommunalrättsligt reglerad och utförs i de kommunala nämnderna, utskotten m.m. samt en del som är privaträttsligt reglerad och utförs i de kommunala företagen.

Kommunrevisionsutredningen föreslår att förtroenderevisorer införas, vilka utses av kommunfullmäktige att granska de kommunala företagen och sedan rapportera till fullmäktige. Utredningens förslag innehåller i den här delen omfattande förändringar av regleringen. Främst tillskapas en ny personkategori, förtroenderevisorn, som ska granska de kommunala företagen för kommunens räkning. Förtroenderevisorn är ingen revisor i aktiebolagslagens mening, han saknar bl.a. möjlighet att avge en revisionsberättelse. Resultatet av granskning ska förtroenderevisorn redovisa i en granskningsrapport som avlämnas till kommunfullmäktige. Förslaget innehåller även lättnader i tystnadsplikten. Förtroenderevisorn är tvärtom skyldig att lämna uppgifter till kommunrevisorerna. Kommunrevisionsutredningens förslag torde i den här delen kunna innebära en viss förstärkning av kommunrevisionen i förhållande till de kommunala företagen.¹¹

Bedrivs det då någon "koncernrevision" i praktiken. Samordningen mellan revision i företag och kommun består i att de av kommun valda bolagsrevisorerna hämtas ur kretsen av förtroendevalda kommunrevisorer. Denna teknik är mycket vanlig. Utvecklingen har där kommit längre i kommunerna än i landstingen, vilket torde bero på att kommunala bolag är mer vanligt förekommande än landstingskommunala bolag. Till denna samordning bör även läggas det faktum att det i vissa bolag utfördes kommunal förvaltningsrevision utöver den sedvanliga bolagsrevisionen. Förfarandet är inte särskilt vanligt, 15 % av kommunerna och 35 % av landstingen tillämpade en sådan ordning. Avsikten med den "extra" förvaltningsrevisionen är vanligen att granska om det kommunala ändamålet uppfyllts.¹² Klart är dock att sådant förfarande strider mot ABL. Bolagsrevisionen är tydligt reglerad. Det finns inget utrymme för införande av kommunal förvaltningsrevision i bolaget. Om det kommunala ändamålet skrivs in i bolagsordningen blir emellertid saken en annan. Då bolagets föremål bl.a. utgörs av ett uttryckt kommunalt ändamål inriktas självfallet bolagsrevisionen på detta

och frågan huruvida bolaget uppfyllt ändamålet får ett svar. Om så är fallet i de bolag där ”extra” kommunrevision utövas är inte klarlagt.

En slutsats är att de kommunala företagen är ett särskilt problem i revisionsssammanhang. JK pekar på de styrnings- och kontrollproblem som finns avseende de orena koncernerna, dvs. *”sådana konstellationer där det föreligger en blandning av olika verksamhetsformer, såsom när en myndighet eller kommun driver en verksamhet i form av en särskild juridisk person”*.¹³ JK menar att en stor risk hänför sig till avsaknaden av en systematisk extern revision av hela verksamheten inom koncernen och den kommunala sektorn är särskilt problematisk.

Nordisk översikt av den kommunala revisionen

De nordiska länderna uppvisar likheter i fråga om den offentliga strukturen. En kort överblick av kommunrevisionen i Norge, Danmark och Finland är därför av värde. Denna överblick avslutas med en jämförelse av de olika systemen, där även den svenska kommunrevisionen förs in i diskussionen.

I Norge har fullmäktige, kommunestyret, det övergripande ansvaret för tillsyn av förvaltningen. Kommunestyret väljer sakkunnig, dvs. för uppgiften särskilt utbildad, revisor. Denne är sedan ansvarig för revisionen och chef för revisionspersonalen. Kontrollutvalget tillsätter revisionspersonalen och är också den valde revisorns närmast överordnade organ. Kontrollutvalget utfärdar instruktioner angående revisionen på kommunestyrets vägnar. Revisionen omfattar granskning av räkenskaper samt förvaltningsrevision. Det saknas regler om revisionsansvar i Norge. Revisionen fungerar därför inte, till skillnad från i Sverige, som ett led i utkrävande av ansvar för verksamheten.

I Danmark väljer kommunalbestyrelsen, fullmäktige, en särskilt utbildad sakkunnig revisor. Detta val ska godkännas av statlig tillsynsmyndighet. Revisionsgranskningen omfattar, enligt lagstiftningen, i princip endast redovisningsrevision. Det finns således inget lagstadgat krav på förvaltningsrevision. Kommunalbestyrelsen kan dock besluta om att sådan granskning ska utföras. På områden där verksamheten finansieras med statliga medel genomförs förvaltningsrevision. Då i huvudsak av statens revisorer. Revisorernas granskning resulterar i kommentarer och eventuella anmärkningar

som fogas till årsräkenskaperna och sedan insänds till tillsynsmyndigheten. Till dessa handlingar fogas även kommunalbestyrelsens beslut om vidtagna åtgärder i samband med revisorernas anmärkningar. Det innebär att resultatet och konsekvenserna av revisionen kommer till tillsynsmyndighetens kännedom, vilket gör att myndigheten kan reagera om den bedömer det nödvändigt, dvs. om kommunalbestyrelsens åtgärder anses vara otillräckliga. Fram till 1971 utfördes revisionen av lekmän, precis som i Sverige. Systemet avskaffades dock och kompetenskrav infördes. Skälen som låg bakom denna reform var två. För det första hade den kommunala verksamheten blivit mer komplex, främst p.g.a. de kommunsammanslagningar som genomförts. För det andra menade man att en särskilt utbildad revisor har lättare att hävda sitt oberoende i förhållande både till fullmäktige och förvaltningen.

I Finland tillsätter fullmäktige en revisionsnämnd som har till uppgift att organisera granskningen av förvaltningen och ekonomin. Nämnden ska vidare bereda de revisionsärenden som fullmäktige ska besluta över. Revisionsnämnden ska även bedöma om de mål som fullmäktige satt upp för verksamheten uppnåtts. Fullmäktige väljer sakkunniga, särskilt utbildade revisorer. Auktorisationsorganet för offentliga revisorer har bl.a. till uppgift att fastställa bestämmelser för offentlig revision varav den kommunala revisionen utgör en del. Organet fungerar även som kvalitetsgaranti för de revisor som blir auktoriserade offentliga revisorer. Tyngdpunkten hos revisionen ligger på granskning av räkenskaperna. Den revisionella laglighetsgranskningen är en central uppgift för revisorerna. I granskningen av förvaltningen kan även viss resultatbedömning göras även om det är revisionsnämndens huvudansvar att bedöma ändamålsenligheten med verksamheten. Revisorerna avger en årlig revisionsberättelse över sin utförda verksamhet. Kommunstyrelsen redogör därefter för sina synpunkter på revisionsberättelsen. Till sist fattar kommunfullmäktige beslut om bl.a. godkännande av räkenskaperna och ansvarsfrihet för de revisionsansvariga.

En jämförelse mellan de olika systemen ger vid handen att både likheter och skillnader finns. Den norska och danska revisionen företer stora likheter. I dessa system utses revisorerna av det högsta beslutande organet bestående av förtroendevalda. Det är emellertid inte fråga om lekmän. Endast särskilt auktoriserade kommunrevisorer får utses. Vidare är revisionen relativt välreglerad genom lagar, förordningar, instruktioner m.m. utfärdade av statliga myndigheter. Den kommunala revisionen i Norge och Danmark kan därför sägas vara en av staten reglerad revision, utförd av särskilt auktoriserade

kommunrevisorer. De förtroendevaldas inflytande på revisionen är relativt begränsat. Till detta kommer även att den statliga tillsynen och kontrollen i dessa system allmänt sett är omfattande. Den kommunala revisionen kan beskrivas som en del av den statliga tillsynen i Norge och Danmark.

Det svenska och finska systemet uppvisar större mått av kommunalt självstyre. Det statliga inflytandet är i viss mån begränsat.

I Finland utses lekmän till förtroendevalda revisorer. Dessa av fullmäktige utsedda har det övergripande ansvaret för revisionen. För utförande av själva revisionsgranskningen finns särskilt auktoriserade kommunrevisorer. Revisionen regleras av ramlagstiftning och kompletteras av rekommendationer, utfärdade av från staten fristående organ. Det finska systemet består således i en lekmanrevision, kompletterad med särskild kompetens och sakkunnighet.

I Sverige utses lekmän till förtroendevalda revisorer. Dessa har det övergripande ansvaret för kommunrevisionen. Till sin hjälp anlitar de förtroendevalda revisorerna sakkunnig personal. Det finns emellertid inga kompetenskrav angående de sakkunniga biträdena. Den kommunala revisionen regleras av ramlag. Den svenska kommunrevisionen framstår i sammanhanget som den minst välreglerade och, formellt sett, minst kompetenta. Det innebär att revisionen får delvis en annan funktion i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Den svenska kommunrevisionen framstår som en kommunintern angelägenhet, medan i de övriga länderna har staten genomdrivit rättsliga garantier för att ett effektivt revisionsorgan finns i kommunen.

Kommunrevisionens intressenter

Ett sätt att tydliggöra revisionens, åtminstone avsedda, funktion är att undersöka vilka intressenter som finns. Vem är intresserad av revisionen och dess resultat? Kretsen av intressenter kan vara svår att ange. En vid tolkning av intressentbegreppet medför att kretsen närmast blir oändligt stor. Ytterst är det en fråga om att identifiera de intressen revisorerna är satta att värna. För att tydliggöra resonemanget kommer en kort sidoblick på den aktiebolagsrättsliga sfären att göras för att se vilka intressenter som där finns.

Intressenter i aktiebolag

Utan att företa en djupare analys av intressentkretsen i aktiebolag kan en lista över intressenter ha följande utseende:

Intressenter, revision i aktiebolag

- Ägarna, bolagsstämman
- Anställda
- Kreditgivare
- Leverantörer, kunder
- Samhället
- Bolagsledningen

Att även bolagsledningen, i egenskap av granskningsobjekt, har ett intresse av revisionen torde stå klart. Medvetenheten om att stå under revisionens granskande öga och en gång om året få sin verksamhet bedömd, och förhoppningsvis godkänd, innebär att bolagsledningen kvalificerar sig som intressent. Med "samhället" avses dels rent fiskala intressen och dels det allmänna intresset av välfungerande företag som medför samhällsekonomisk nytta. Emellertid ligger det närmare sanningen att bryta ut det fiskala intresset som ett självständigt sådant särskilt med tanke på det bolagsrättsliga regelverkets utseende. I aktiebolagslagen anges bl.a. att revisorn är skyldig att anmärka i revisionsberättelsen om bolaget inte fullgjort sina skyldigheter i vissa avgifts- och skattehänseenden och dessutom översända en revisionsberättelse till skattemyndigheten. Stadgandets innehåll visar tydligt att bolagsrevisorn till viss del utgör ett redskap i fiscus tjänst. Statens ställning som intressent, i skattehänseende, är således erkänt av rättsordningen. Till detta intresse bör läggas bolagsstämmans intresse, som även det är erkänt av rättsordningen. Bolagsstämmans, ägarnas, intresse är mer ursprungligt än det fiskala intresset, och enligt äldre uppfattning var revisorn endast ett stämans redskap för att kontrollera hur styrelsen fullgjort sitt uppdrag. Att bolagsstämmans intresse är erkänt i aktiebolagslagen framgår tydligt, eftersom revisionsberättelsen är riktad till stämman.

Vid sidan av stämman och fiscus är det svårare att finna explicita författningsregler som visar olika gruppers särskilda status av revisionsintressenter. Det betyder inte att övriga är diskvalificerade som intressenter. Övriga intressentgrupper återfinns då förarbetena studeras. Exempelvis uttalades i förarbetena till aktiebolagslagen att revisorerna måste beakta samhällets, de anställdas och övriga borgenärens intressen. Revisorernas plikter mot övriga intressenter är dock

begränsade till en tillsyn av att de bestämmelser i aktiebolagslag och bolagsordning som ska skydda dessa respekteras. Bolagsrevisionen utgör därvidlag endast ett indirekt skydd för dessa intressentgrupper.

Intressenter i stat och kommun

En motsvarande intressentmodell avseende revision i offentlig verksamhet ser ut på följande sätt:

Intressenter, revision i statlig och kommunal verksamhet

- Huvudman (Riksdag, kommunfullmäktige m.m.)
- Finansiär
- Medborgare, kommunmedlem
- Anställda
- Kreditgivare
- Leverantörer, kunder

Huvudmannens intresse är tydligt oavsett om det är fråga om statlig eller kommunal nivå. Finansiärens intresse torde också stå klart. Exempelvis innebär de statliga bidragen till kommunal verksamhet att staten har ett finansiärintresse i fråga om sådan verksamhet. Medborgarintressets uppkomst, på kommunnivå är det kommunmedlemsintresset, torde vara tydligt. Medborgaren har i egenskap av finansiär ett självklart intresse av att den offentliga verksamheten är välfungerande. Även demokratiska aspekter ska läggas här till. Medborgarna som intressentgrupp saknar motsvarighet i den privaträttsliga sfären. Resonemanget visar att intressentgrupperna går i varandra. Exempelvis kan enskild uppträda som intressent både i egenskap av avgiftsbetalare, och följaktligen finansiär, avnämare samt kommunmedlem.

De tre följande grupperna återfinns i den privaträttsliga intressentmodellen. De har dock en något annan betydelse här, främst i fråga om leverantörer och kunder.¹⁴ I bolagssammanhang torde gruppens intresse vara ostridigt. I den mån bolaget har finansiella svårigheter och exempelvis konkurs hotar finns det anledning för leverantörerna att vidta åtgärder och t.ex. stoppa vidare leveranser, och kunderna bör se sig om efter annan leverantör. I fråga om offentlig verksamhet är inte konkurshotet närvarande och en fordran på stat eller kommun innebär inte samma risk. Intressentgrup-

pen har därför inte samma starka intresse här som i den privaträttsliga modellen.

Vissa av de ovan uppräknade intressentgrupperna är erkända av rättsordningen och deras intresse är särskilt uppmärksammat i lagstiftningen. Huvudmannens intresse är alltid lagstadgat, då revisionen är skyldig att rapportera regelbundet till denne. Av kommunallagen framgår ingen särskild intressentgrupp förutom kommunfullmäktige. Inte heller framgår det av förarbetena. I den kommunala revisionens fall är det således endast huvudmannens intresse som är erkänt av rättsordningen.

Staten kan sägas vara intressent, även om intresset inte tydligt uttryckts i KL. Statens intresse av kommunrevisionen beror ytterst av det statliga intresset av kommunal verksamhet i allmänhet. Detta kan indelas i tre delar.

Det första är *medborgarintresset*. Staten har det yttersta ansvaret för medborgarnas intressen. Det innebär att staten inte kan tolerera att exempelvis medborgarnas fri- och rättigheter kränks i en enskild kommun. Rättssystemet är också konstruerat, så att kommunerna endast har begränsade möjligheter till normgivning. Vidare är särskilt viktiga områden reglerade av specialförfattningar, där kommunen åläggs skyldigheter att bedriva viss verksamhet. Medborgarna garanteras en särskild miniminivå och lokala variationer tolereras i liten omfattning. Medborgarintresset innebär att revisionens laglighetsgranskning sätts i fokus.

Det andra intresset är *finansiärintresset*. Den kommunala verksamheten finansieras till stor del av statsbidrag. Det finns således ett intresse från statens sida att undersöka om resurserna används på ett rationellt sätt. Övergången till generella statsbidrag har medfört att statsrevisionen har fått minskade befogenheter i förhållande till kommunerna. Statens finansiering kvarstår dock och därmed intresset av granskning. Finansiärintresset innebär att förvaltningsrevisionen sätts i fokus.

Det tredje intresset är *statsintresset*. Sverige är inte en federation bestående av ett antal kommuner, utan en enhetsstat. Staten har både faktisk och rättslig överhöghet inom territoriet och kommunerna utgör inget undantag från denna suveränitetstanke. Synsättet innebär att kommunerna kan sägas fullgöra uppgifter åt staten. Oavsett finansiering finns det ett statligt intresse av att kontrollera den kommunala verksamheten. De offentliga medel som förbrukas i den kommunala verksamheten kan i det perspektivet betraktas som statliga medel. Dessa tre aspekter på statsintresset ger argument för en utökad statlig inblandning i revisionsfrågan. Till detta kan läggas

det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen. Inom EU betraktas alla delar av det allmänna som en del av staten. Den svenska staten har således ansvar, inför unionen, för kommunernas handlingar. Eventuella anspråk på skadestånd, orsakat av kommunalt beteende, riktas mot staten. EU-medlemskapet ger därför ytterligare legitimitet åt statlig inblandning i den kommunala revisionen.

Jämförelse mellan intressentgrupperna

En jämförelse mellan de båda intressentmodellerna ger vid handen att likheter och skillnader finns. Bolagsrevisionen har i det här avseendet utvecklats, och även om stämmans intresse och det rent fiskala intresset framhålls tydligt, finns regler som avser att skydda andra intressentgrupper. Kommunrevisionen saknar sådana regler, fullmäktige utgör i princip den enda intressenten. Inte ens kommunmedlemmarnas ställning som intressenter är erkända av rättsordningen, vilket kan tyckas märkligt.¹⁵

Bolagsrevisionens intressenter har tydliggjorts av lagstiftaren och deras intressen har uppmärksammats. Vad gäller kommunrevision är det uppenbart att kretsen av intressenter är omfattande, men att detta inte betonats varken i lagstiftningsarbetet eller i den offentliga diskussionen. Den kommunala revisionen har därvidlag en mer komplex uppgift då en rad, mer eller mindre tydliga, krav ställs på denna. De krav som följer av att det är fråga om revision i offentlig verksamhet går utöver de krav som tillfredsställs vid granskning av räkenskaper och ekonomisk effektivitet. Ytterst handlar det om att skapa förtroende för verksamheten och ge systemet legitimitet.

Kommunrevision, statsrevision och bolagsrevision – en jämförelse

Revision bedrivs inom en rad olika typer av verksamheter. Inom statsrevisionen återfinns Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer som centrala aktörer. Den kommunala revisionen och bolagsrevisorn är inom sina respektive områden de enda revisionsorganen. I detta avsnitt ska likheter och skillnader beskrivas och analyseras vad gäller stats-, kommun- och bolagsrevisionen. Distinktionen mellan dessa verksamheter görs främst i revisionsuppgifterna, men också i syftet med revisionens verksamhet.

Syftet med detta avsnitt är att visa kommunrevisionen som en unik verksamhet med vissa beröringspunkter till de båda andra revisionstyperna. Kommunrevisionen kan beskrivas som en blandning av stats- och bolagsrevision. Dessutom ska bolagsrevisorernas funktion som en del av systemet för revision av offentlig verksamhet beskrivas.

Både RRV och Riksdagens revisorer utför redovisningsrevision och förvaltningsrevision.¹⁶ Även inom den kommunala revisionen används denna indelning. Bolagsrevisionen använder samma begrepp men innebörden är till viss del en annan.

Granskning av räkenskapernas tillförlitlighet är en grundläggande revisionell uppgift inom alla typer av revision. Detta gäller för alla de tre revisionsområdena. Vad gäller statsrevisionen har RRV ett större ansvar för redovisningsrevisionen, eller den årliga revisionen, än Riksdagens revisorer som endast undantagsvis, i fråga om riksdagens egna organ, genomför granskning av räkenskaperna. RRV:s ansvar för redovisningsrevisionen stadgas i RRV-instruktionen. Där anges att RRV ska i enlighet med god revisionssed granska myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning. I fråga om kommunrevisionen stadgas den redovisningsrevisionella uppgiften i kommunallagen, där det bl.a. uttrycks att revisorerna ska pröva om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Räkenskapsgranskningen är inom stats- och kommunrevision visserligen grundläggande, men torde kunna betecknas som subsidiär till granskningen av själva verksamheten.

Inom företagsrevision har räkenskapsgranskningen ett primärt syfte. Revisorn godkänner räkenskaperna så att intressenter, kreditgivare, investerare m.m. vet att dessa är tillförlitliga. Självfallet kan en upptäckt i räkenskaperna leda till ytterligare granskning från revisorernas sida, men detta är inte huvudsyftet.¹⁷

Skillnaderna är störst mellan stats- och företagsrevision. Statsrevisionen har som främsta syfte att granska förvaltningens följsamhet till de politiska besluten, reliabiliteten, effekterna av de politiska besluten, rationaliteten samt förvaltningens ekonomiska effektivitet. Typiskt för den statliga revisionen är att granskningsorganen betraktas som ett av flera styrmedel, RRV och Riksdagens revisorer intar inte på något sätt en särställning i förhållande till exempelvis tillsynsmyndigheter som i vissa avseenden kan sägas ha en likartad funktion.¹⁸ Varje år avger granskningsorganen en revisionsberättelse. Det finns dock inget stadgat förfarande för hur denna ska behandlas. Rättsliga hinder saknas för att riksdag eller regering, i

egenskap av organens uppdragsgivare, lägger revisionsberättelserna åt sidan.

Vidare innehåller den statliga revisionen ingen koppling till ansvarsutkrävande av de granskade. Revisionsorganen tar aldrig ställning till frågan om ansvarsfrihet för de granskade. Det aktualiseras aldrig då det saknas regler därom, riksdag eller regering kan aldrig vägra ansvarsfrihet. I sin tur innebär det att det saknas revisionsansvar i den statliga organisationen. Det förklarar att den statliga revisionen i princip saknar ambitioner att söka efter ansvariga organ eller enskilda. Huvudsakliga syftet är snarare framåtblickande, förbättra förvaltningens reliabilitet, rationalitet och ekonomiska effektivitet. Företagsrevisionen har som huvudsakligt syfte att granska räkenskapernas tillförlitlighet. Till det kommer granskningen av bolagsledningens förvaltning av verksamheten, främst i syfte att se om en eller flera personer begått sådana fel som kan grunda skadeståndsskyldighet. I den delen är revisionen ett medel för att bevaka organets, exempelvis aktiebolagets, rätt. När revisorerna avlämnar en revisionsberättelse finns ett reglerat förfarande hur detta ska hanteras av uppdragsgivaren. Bl.a. ska denne ta ställning till frågan om ansvarsfrihet för de granskade. Om ansvarsfrihet vägras kan talan om skadestånd väckas. Revisionsansvar är därför en realitet i privatreglerad organisation där revision bedrivs.

Verksamhetens ekonomiska effektivitet är för revisorn i ett aktiebolag av mindre betydelse än i offentlig revision. Bolagsrevisorn har större anledning att förutsätta att bolagsledningen fattar affärs- mässigt korrekta beslut. Grunden för bolagets verksamhet är affärs- mässighet och ekonomisk vinstgenerering. I offentlig verksamhet är förhållandet annorlunda. Verksamhetens bygger sällan på affärs- mässiga principer, som i sin tur förutsätter ekonomisk effektivitet. Syftet är vanligen att utföra en uppgift, leverera en tjänst till medborgarna, utöva tillsyn m.m. Ekonomisk effektivitet är inte den primära uppgiften. Det finns därför ett större behov av revisionens insatser på det området inom offentlig verksamhet.

Revision av den kommunala verksamheten är en blandning mellan de ovan diskuterade statsrevisionen och bolagsrevisionen. Granskningen av verksamhetens förhållande till de politiska besluten, reliabiliteten och rationaliteten är ett element av kommunal revision. Vidare är det en viktig uppgift att granska verksamhetens effektivitet. Kommunal revision företer därvidlag stora likheter med statlig revision. Förklaringen torde finnas i kretsen av intressenter. Offentlig verksamhet, både statlig och kommunal, vilar på demokratisk grund och emanerar ytterst från medborgare och kommun-

medlemmarna själva. Det är därför väsentligt att förvaltningens följsamhet till de förtroendevaldas beslut granska. I samma ögonblick som de förtroendevalda förlorar kontrollen över förvaltningen går verksamhetens demokratiska legitimitet förlorad. Det är därför naturligt att offentlig revision i stor utsträckning har de politiska besluten som utgångspunkt. Som tvångsvis värvade skatte- och avgiftsbetalare har medborgare och kommunmedlemmar även ett intresse av att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt effektivt sätt, vilket förklarar att också det är en uppgift för stats- och kommunrevision.

Kommunal revision skiljer sig från statlig revision vad gäller revisionsansvar och ansvarsutkrävande för verksamheten. Den kommunala revisionen har en tydlig koppling till det efterföljande revisionsansvaret.¹⁹ Där framkommer likheter med bolagsrevisionen. Revisionsansvaret i privaträttslig verksamhet är liknande det i kommunal verksamhet. Syftet med denna uppgift är inom båda typerna av verksamhet att bevaka organets, kommunen eller aktiebolagets, ekonomiska rätt. Revisionen har i den delen en tillbakablickande, reparativ funktion. Den skiljer sig markant från den statliga revisionen som är huvudsakligen framåtblickande.²⁰

Denna kortfattade genomgång av det som här benämnts tre revisionsområden, bolags-, stats- och kommunrevision, ger en god bild av de huvudsakliga momenten inom områdena och framför allt vilken typ av revision som är tongivande inom varje område och syftena bakom denna. Utifrån detta resonemang finns det möjlighet att skissera en bild av det som utgör revisionens karaktärsdrag inom de olika områdena.

Revisionens karaktärsdrag

Företagsrevision

1. Räkenskapernas tillförlitlighet ska granskas och garanteras
2. Interna kontrollens funktion ska granskas
3. Organets ekonomiska rätt ska tillses, revisionsansvar finns
4. Bakåtblickande

Statsrevision

1. Räkenskapernas tillförlitlighet ska granskas och garanteras
2. Interna kontrollens funktion ska granskas
3. Verksamhetens förhållande till politiska beslut, demokratisk legitimitet
4. Ekonomisk effektivitet och ändamålsenlighet
5. Primärt framåtblickande, sekundärt bakåtblickande

Kommunrevision

1. Räkenskapernas tillförlitlighet ska granskas och garanteras
2. Interna kontrollens funktion ska granskas
3. Kommunens ekonomiska rätt ska tillses, revisionsansvar finns
4. Verksamhetens förhållande till politiska beslut, demokratisk legitimitet
5. Ekonomisk effektivitet och ändamålsenlighet
6. Framåtblickande och bakåtblickande

Figuren visar att den kommunala revisionen utgör en blandning av stats- och företagsrevision. De bakåtblickande elementen, räkenskapsgranskning och ansvarsutkrävande, existerar sida vid sida med framåtblickande förbättringssträvanden.

Figuren visar vidare den avgörande skillnaden mellan statlig och kommunal revision. Statlig revision saknar direkt koppling till ansvarsutkrävande. I reglerna för kommunal revision stadgas en skyl-

dighet för revisorerna att ta ställning i ansvarsfrågan, dvs. om de granskade ska beviljas ansvarsfrihet. Revisionens uppdragsgivare fattar sedan det slutliga beslutet i den frågan. Kopplingen till ansvarsutkrävande ger den kommunala revisionen en dimension som den statliga saknar och visar på likheten mellan kommunal och privat revision.

Stats- och kommunrevisionens uppgift att granska förvaltningens implementering av besluten fattade av de folkvalda i riksdag, regering och kommunfullmäktige ger dessa båda revisionstyper en demokratisk dimension som bolagsrevisionen saknar. I så måtto utgör kommunrevisionen ett demokratiskt instrument.

Kommunal revision som demokratiskt instrument

Efter denna genomgång är det nu möjligt att diskutera den centrala frågeställningen: är den kommunala revisionen ett demokratiskt instrument?

På grundval av vad som tidigare framförts visar kretsen av intressenter att revisionen har ett flertal syften. Dessa ska diskuteras nedan som ett led i besvarandet av frågan som reses i titeln. Därefter behandlas revisionens förhållande till kommunmedlemmarna och de politiska partierna. Slutligen framlägges synpunkter på revisionen som demokratiskt instrument.

Det första, och kanske tydligaste, syftet med den kommunala revisionen är tillvaratagandet av kommunens ekonomiska intressen. Revisorerna granskar verksamheten så att inga ekonomiska oegentligheter äger rum och undersöker om det finns betryggande kontrollsystem för att förhindra att ekonomisk skada uppkommer. Detta syfte är grundläggande och var ursprungligen ett väsentligt syfte hos revisionen. Under 1920-talet avslöjades en rad förskingrings- och korrupsionsskandaler inom kommunerna och röster höjdes som förespråkade ökad effektivitet och kompetens hos kommunens revisorer. Det föreslogs även att staten, i form av länsstyrelsen, skulle handha revision av kommunen. Förslaget hörsammades emellertid inte. Tydligt är att revisionen betraktades som ett instrument till förhindrande av sådana skandaler. Revisionen skulle förebygga brott och förhindra uppkomsten av ekonomisk skada.

Det andra syftet är att ge underlag för fullmäktiges bedömning av ett eventuellt ansvarsutkrävande. Revisorerna är skyldiga att i revisionsberättelsen uttala sig i frågan om ansvarsfrihet ska beviljas eller

inte. Uttalandet är endast en rekommendation till fullmäktige, som sedan fattar beslut om de granskade ska beviljas ansvarsfrihet eller inte. Beslutet innebär i praktiken att fullmäktige tar ställning i frågan om ansvarsutkrävande. Följden av en vägrad ansvarsfrihet kan vara att fullmäktige beslutar om att skilja den eller de berörda från uppdraget. Fullmäktige har även möjlighet att väcka talan om skadestånd mot den som orsakat ekonomisk skada. Revisionen syftar därför till att ge fullmäktige beslutsunderlag i frågan om ansvarsutkrävande. I normalfallet utgör revisionsberättelsen den enda informationskällan då fullmäktige beslutar om ansvarsfrihet. Revisorernas arbete har därför en central funktion i ansvarssystemet. Kopplingen till skadeståndets utkrävande gör även att ansvarsutkrävandet är väsentlig då kommunens ekonomiska rätt ska bevakas. Det första och andra syftet går därför i viss mån in i varandra.

Det tredje syftet är att skänka legitimitet åt verksamheten. Detta syfte torde vara det minst tydliga, men är det som särskiljer offentlig revision från privat revision. Med legitimitet avses här demokratisk sådan. Enkelt uttryckt innebär det att de folkvaldas vilja, i kommunen fullmäktiges ledamöter, ska komma till uttryck i själva verksamheten. Den kommunala förvaltningen ska helt enkelt göra som fullmäktige beslutat. Därför är en funktion hos revisionen att granska reliabiliteten, dvs. överensstämmelsen mellan förvaltningens åtgärder och verksamhet och fullmäktiges beslut. Revisionens legitimerande funktion är emellertid endast indirekt. Granskningen utmynnar i ett konstaterande huruvida de folkvaldas vilja verkligen har genomslag i förvaltningen eller ej. Revisorerna har inga möjligheter att genomdriva förändringar i förvaltningen. Det är en uppgift för fullmäktige, att via olika styrningsmöjligheter, exempelvis budget eller reglementen, påverka förvaltningen i önskad riktning.

Detta tredje syfte har utvecklats och kommit att bli allt viktigare under de senaste decennierna. För fullmäktige torde det även vara väsentligt att revisorerna fullgör funktionen som granskare utifrån detta syfte. Fullmäktiges makt i organisationen ökar självfallet, då efterlevnaden av fullmäktiges beslut kontinuerligt granskas och utvärderas.

Dessa tre olika syften med den kommunala revisionen visar att revisionens uppgift är komplicerad och mer vittomspännande än både statsrevision och företagsrevision. Utvecklingen har inneburit att syftet med revisionen i viss mån förändrats eller i vart fall att uppgifterna ökat. Det torde dock stå klart att den kommunala revisionens uppgift är central och väsentlig i den kommunala organisationen. Det är därför av stor vikt att den är välfungerande.

Slutligen ska den inledande frågeställningen diskuteras: är den kommunala revisionen ett demokratiskt instrument? Att den revisionen har demokratiska dimensioner är tydligt. Rollen som fullmäktiges granskningsorgan i förhållande till den verkställande makten innebär att den kommunala revisionen är central i genomdrivandet av de folkvaldas vilja. I förhållande till kommunens egna medlemmar är revisionens funktion inte lika tydlig.

Kommunrevisionen skulle kunna spela en viktig roll i förhållandet mellan kommunen och dess medlemmar. Funktionen som granskare av verksamheten skulle även kunna erbjudas de egna medlemmarna. Revisionen skulle exempelvis kunna granska på initiativ av enskilda. Det är en rimlig ordning med tanke på att enskilda kommunmedlemmar, och även andra, har kontinuerlig kontakt med den kommunala verksamheten och följaktligen har direkt inblick i systemet. Felaktigheter, ineffektiv verksamhet m.m. visar sig ofta först i förhållande till avnämarna. Det finns exempel på att detta redan görs. I vissa kommuner annonseras revisorerna i lokal-tidningen för att påkalla medlemmarnas uppmärksamhet och visa sin existens. Även s.k. brukarenkäter ingår ibland som ett led i revisionen. Kommunmedlemmarna får på så vis möjlighet att direkt yttra sig till revisionen. Revisorerna fungerar då som en, visserligen indirekt, kommunikationskanal mellan väljare och folkvalda i fullmäktige. Att revisionen fungerar som en regelrätt klagomur är dock mycket ovanligt beroende bl.a. på det enkla faktum att kommunrevisorerna för en tämligen anonym tillvaro.²¹ Att revisorerna utför granskningsprojekt på initiativ av enskild är mycket sällsynt.

I normalfallet utförs revisionen i enlighet med en fastlagd revisionsplan och en stor del av revisorernas verksamhet är obligatorisk, exempelvis granskning av årsredovisning m.m. Flexibiliteten i revisionen är därför vanligen begränsad. Det finns emellertid inget som hindrar att revisionen viker en del av sin verksamhet till att granska missförhållanden på grundval av anmälan från enskilda. Revisionen skulle då kunna fungera som ett slags JO på kommunal nivå. Kommunrevisorerna skulle då fylla en funktion både som fullmäktiges och kommunmedlemmarnas granskningsorgan, vilket ur demokratisynpunkt är positivt. I dag är revisorerna enbart fullmäktiges organ.

Den i uppsatsen redovisade utvecklingen av den kommunala revisorn från en renodlad siffergranskare med en tjänstemannaliktade ställning till ett organ med politiska och demokratiska dimensioner, är symptomatisk för hela den kommunala organisationens och verksamhetens utveckling. Utvecklingen och expansionen av den kom-

munala verksamheten, samt politiseringen av densamma, visar sig också i revisorsuppdraget. I dag kan endast kommunmedlemmar väljas till revisor och revisorskollegiet omfattas av proportionella val. I många kommuner viks platsen som revisorsordförande till minoriteten. Allt detta gör att revisionen i dag har en politisk prägel, revisorsuppdraget är ett politiskt uppdrag. Detta är kommunrevisionens starkaste och svagaste sida samtidigt.

Styrkan ligger i att revisorerna får en politisk och demokratisk legitimitet. Det visar sig även i att uppdraget numera betecknas som ett förtroendeuppdrag i formell mening. Kommunrevisorn är förtroendevald.

Svagheten ligger i att revisionens oberoende och trovärdighet kan sättas ifråga. Banden till de som granskas och de egna partierna är tydliga och starka. Många av nämndledamöterna har även plats i fullmäktige. Revisionens uppdragsgivare utgör granskningsobjekt samtidigt. Det ställer stora krav på integritet och personlig moralisk resning hos revisorerna, att i en sådan miljö kunna hävda sitt oberoende. Problemet är att, oavsett revisorernas egenskaper, för en utomstående kan revisionen uppfattas såsom icke trovärdig. Det är i så fall förödande inte bara för revisionen, utan för hela kommunen och det lokaldemokratiska systemet.

Intressant är att, som tidigare påpekats, i Danmark var den kommunala revisionen en lekmanrevision, precis som i Sverige i dag. Denna avskaffades dock och kompetenskrav infördes. Orsakerna var ökad storlek och komplexitet hos kommunens verksamhet samt en önskan att uppnå ökat oberoende hos revisionen. Dessa argument skulle kunna användas avseende svenska förhållanden. Precis som i Danmark har kommunerna, genom sammanslagningar, ökat i storlek och verksamheten i allmänhet har expanderat. Även problematiken kring oberoendet kan, som ovan gjorts, diskuteras. De svenska kommunrevisorerna har dock utvecklats åt motsatt håll. Där den danska utvecklingen gått mot ökad professionalisering och frigjort revisionen från det politiska systemet, har den svenska utvecklingen förvandlat revisorn till en förtroendevald och politiserat revisionen.

Denna uppsats visar att kommunrevisionen har demokratiska dimensioner. Revisionen fyller en utomordentligt viktig funktion i det demokratiska systemet och ökar fullmäktiges möjligheter att kontrollera verksamheten och få genomslag för sina beslut. En ytterligare dimension skulle dock kunna tillskapas genom att revisionen öppnade sig mot medlemmarna. Kommunrevisionen skulle kunna vara både fullmäktiges och medlemmarnas instrument, vilket skulle

vara en vitalisering av lokaldemokratin. Medlemmarna skulle därmed få en möjlighet att känna delaktighet och vara aktiva även under löpande mandatperiod. I längden är det en förutsättning för det demokratiska systemet.

Noter

- ¹ En mer djupgående analys av den kommunala revisionen återfinns i Olle Lundins avhandling "Kommunal revision – en rättslig analys".
- ² Titeln är *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument*.
- ³ De större kommunerna och landstingen har egna revisionskontor med fast anställd personal.
- ⁴ Det var också denna fråga som ursprungligen väckte tanken om fler revisorer. Krav på minoritetsrevisorer hade rests. Lagstiftarens lösning var att införa krav på tre revisorer och proportionella val.
- ⁵ Se SOU 1993:109 s. 178 och SOU 1996:169 s. 131. Båda utredningarna framför betydelsen av att kommunrevisionen utvidgas till att omfatta obligatorisk laglighetsgranskning av nämnderna. Kommunrevisionsutredningens betänkande innehåller emellertid ett bestämt avståndstagande från detta. Utredningen menar att en sådan ordning riskerar att resurser flyttas från förvaltnings- och redovisningsrevisionen, som borde vara revisionens primära uppgifter, till laglighetsgranskningen. Se vidare Kommunrevisionsutredningens betänkande SOU 1998:71 s. 108.
- ⁶ Kaijser/Riberdahl 1983 s. 564.
- ⁷ Kommunal redovisningslag (1997:614).
- ⁸ Notera att begreppet "koncern" inte återfinns någonstans i den kommunalrättsliga regleringen. Det är snarast att betrakta som ett synsätt inspirerat av aktiebolagslagen där begreppet har en reell rättslig innebörd.
- ⁹ Kommunrevisorernas granskning sker i normalfallet enligt en i förväg uppställd revisionsplan. Hur eller vad som ska granskas följer inte av kommunallagen utan det är i princip upp till revisorerna själva.
- ¹⁰ Notera att numera, fr.o.m. 1/1 1999, endast kvalificerade revisorer för utses till revisorer i aktiebolag. Emellertid finns möjlighet att utse en s.k. lekmanarevisor som har till uppgift att göra en allmän granskning av bolaget. Denne är dock inte revisor i aktiebolagslagens mening.
- ¹¹ Utredningens förslag redovisas i SOU 1998:71.
- ¹² Undersökning genomförd av Starev. Rapporten redovisas som bilaga SOU 1998:71. 33 % av de tillfrågade kommunerna och landstingen tillämpade systemet med samordning fullt ut och 57 % delvis.
- ¹³ JK:s rapport s. 136.
- ¹⁴ Exempelvis torde motsvarigheten av en kund i privat verksamhet vara en avnämare eller brukare i offentlig verksamhet.

¹⁵ Således finns inget erkännande av andra intressentgrupper än kommunfullmäktige. Denna brist på erkännande av kommunmedlemmarna som intressentgrupp ger kommunrevisionen en karaktär av internrevision. I ett kommunexternt perspektiv saknas erkända intressenter.

¹⁶ Notera dock att dessa delar benämns annorlunda av RRV. Notera även att Riksdagens revisorer inte har samma skyldighet som RRV att kontinuerligt granska myndigheternas räkenskaper. Redovisningsrevision kan dock ingå i ett av Riksdagens revisorer granskningsprojekt.

¹⁷ Skillnaderna mellan vikten av redovisningsrevision illustreras av den tid som kommunrevisor (20 %) och bolagsrevisor (80 %) lägger ned på denna typ av revision. Förhållandet är i princip inverterat.

¹⁸ Exempelvis Statskontoret som bl.a. har till uppgift att biträda med underlag för omprövning, effektivisering och styrning av statlig och statligt finansierad verksamhet.

¹⁹ Även statlig revision kan leda till följder för de granskade. En kritisk revisionsberättelse kan leda till att generaldirektörer byts ut av regeringen eller att misstroendeförklaring framställs i riksdagen. Det är emellertid en *indirekt* följd av revisionen.

²⁰ Redovisningsrevisionen är dock av naturliga skäl bakåtblickande.

²¹ En enkel översikt av kommunala hemsidor på Internet visar att flera av organisationsbeskrivningarna saknar revisorerna som en del av organisationen. Det är då av uppenbara skäl svårare för den enskilde att kontakta dessa. Klart är att kommunrevisionen inte uppfattas som väsentlig då den egna kommunen presenteras i elektronisk form. Efter Motala-skandalen har dock revisorerna blivit mer uppmärksammade och den mediala uppmärksamheten avseende exempelvis kritiska revisionsrapporter har ökat.

Referenser

- Fant, J-E. (1994) *Revisorns roll – en komparativ studie av revisorers, företagsledares och aktieägares attityder till extern revision i Finland och Sverige*. Helsingfors
- Flint, D. (1995) *Philosophy and principles of auditing – an introduction*. London
- Friberg, A. (1963) ”Den kommunala revisionens inriktning”. Artikel i *Svenska statsförbundets tidning*
- Haagen-Jensen, C. (1972) *Kommunalret*. Köpenhamn
- Hagman, K. (1926) *Sveriges kommunallagar – förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar*. Andra upplagan. Stockholm
- Herlitz, N. (1956) *Svenska statsrättens grunder*. Stockholm
- Höök, J./Lundin, O. ”Något om det kommunala minoritetsskyddet”. Artikel i *Juridisk Tidskrift* 1997–98
- Kajiser, F. (1962) *1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund, I Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. En minnesskrift utgiven av Svenska Landskommunernas förbund m.fl.
- Kajiser, F./Riberdahl, C. (1983) *Kommunallagarna II – om Kommunallagen m.m.* Sjätte upplagan. Älvsjö
- Oddvar, O./Bernt, J.F. (1993) *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo
- Paulsson, I./Riberdahl, C./Westerling, P. (1997) *Kommunallagen – kommentarer och praxis*. Andra upplagan. Stockholm
- Proposition 1990/91:117 *Ny kommunallag*
- Påhlgren, S. (1993) *Revisors oberoende*, anförande på Nordiska revisorskongressen 1959, tryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993*. utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR. Stockholm
- Rapport från Justitiekanslern (1997) *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*
- Riberdahl, C. (1981) ”Några rättsliga aspekter på kommunal revision”. artikel i *Förvaltningsrättslig tidskrift*
- Sundberg, H.G.F. (1964) *Kommunalrätt – samlad upplaga*. Stockholm

- SOU 1975:41 *Kommunal demokrati*
SOU 1990:24 *Ny kommunallag*
SOU 1990:64 *Årlig revision i statsförvaltningen*
SOU 1993:90 *Lokaldemokrati i utveckling*
SOU 1993:109 *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots*
SOU 1996:169 *Förnyelsen av kommuner och landsting*
SOU 1997:18 *Granskning av granskning – Den statliga revisionen i Sverige och Danmark*
SOU 1998:71 *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument*
Vedung, E. (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund

Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt?

Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen

Mats Dahlkvist och Urban Strandberg

Introduktion¹

I denna uppsats vill vi presentera en tes om den svenska statstraditionen² och den lokala politiska styrelsen³ i Sverige. I flera avseenden känner vi oss föranledda att ifrågasätta den gängse självbilden inom statsvetenskap, historia och det politiska livet rörande samhällsorganisationens och den politiska basorganisationens⁴ karaktär och historia. Vi menar att den gängse självbilden bär på en paradoxal dubbelhet som kräver granskning och analys. Å ena sidan idylliseras den nationella enhetsstatens och centralmaktstraditionens nödvändighet och välsignelser. Å andra sidan romantiseras det man kallar ”den lokala självstyrelsen” och dess förment starka ställning och betydelse. Genom en kritisk skiss av den svenska statstraditionens samhällsorganiserande grundtankar vill vi därför här tydliggöra vilka författningpolitiska idéer som dominerat, och fortfarande dominerar, i det svenska politiska livet när det *gäller maktodelning och maktspridning* längs axeln central och lokal politisk makt. Uppsatsens tesdrivande utformning skall ses som en uppfordran till vidare forskning.

Vår artikel skall också uppfattas som en uppmaning till författningpolitisk diskussion om den politiska basorganisationens framtid. Det är nämligen så att den svenska *Regeringsformen* uppmanar svenska medborgare att försöka förverkliga en demokratisk politisk styrelse inte bara genom att inrätta och vårda ett ”representativt och parlamentariskt statsskick” utan också, likställt med statsskicket,

genom att inrätta och vårda en ”kommunal självstyrelse”. Denna uppmaning i RF, och hur den har uppfyllts i dagens politiska liv, återkommer vi till i femte och sjätte avsnittet nedan.

Tesen vi argumenterar för är att Sverige haft en genomgripande centralistisk utveckling i sin statstradition allt sedan medeltiden och kristendomens införande. Den *enhetsstatliga integrationismens* idéer, institutioner, retorik och praktik har under sekler genomsyrat samhällsorganisation, författningspolitik och förvaltningsuppbyggnad. Detta kan man betrakta som de hegemoniska idéerna och den vinnande politiken inom statstraditionen. Men först genom att studera vilka alternativen har varit, genom att lyfta fram de idéer och politiska traditioner som förlorade, kan man närmare urskilja karaktären och innebörden hos den dominerande traditionen.

Metodiskt hävdar vi att man vid studiet av statstraditionen i ett land måste beakta *den lokala och den regionala nivån*. Den lokala och regionala nivån är nämligen avgörande i all samhällsorganiserande och statsbyggande praktik. Den är om inte annat den mest omfattande nivån, sett i termer av resurser och personal. Denna nivå är därmed viktig för att förstå karaktären hos, och innebörden av, den dominerande statstraditionen. Men den regionala och lokala nivån måste då betraktas ur ett *författningspolitiskt idéperspektiv*. Vilka politiska idéer och politiska krafter har dominerat? Detta har vanligtvis inte gjorts i svensk forskning. Vi vill alltså betrakta den lokala och regionala författnings- och förvaltningspolitiken som en hittills försummad, men inte desto mindre fruktbar, tolkningsnyckel.⁵

Med den lokala politiska styrelsen som tolkningsnyckel för att dechiffrera den svenska statstraditionens bärande idéer är vår tes att den svenska statstraditionen *aldrig uttryckt en genuin önskan om att sprida den politiska makten*, vare sig i gällande rätt eller i normativ idépolitik. Den lokala politiska nivån har aldrig, betraktad inom det författningspolitiska styrandets idéer och praktiker, varit föremål för ett maktspridningsprojekt. Inte ens de mest hängivna och högljudda propåerna i vår nutid om att ”värna den kommunala självstyrelsen” har på allvar formulerat en författningspolitisk strategi för att sprida eller fördela *politisk makt*. Den svenska statstraditionen uttrycker helt enkelt, det är vår tes, en enhetsstatlig, integrationistisk och centralistisk syn på hur den politiska basorganisationen skall vara utformad.

För att hårdra tesen tänker vi dessutom hävda att traditionen av lokal politisk styrelse i Sverige mer än något annat uttrycker en formel för ett enhetsstatligt ideal om enhetlig politisk makt. Med begreppet enhetsstat tänker vi oss en klassificerande skala av konstitu-

tionella typer av statsbyggande integration, där de viktigaste typerna är enhetsstat, statsförbund och förbundsstat.⁶ Den svenska stats-traditionens idéer, retorik och praktik blir utifrån denna skala i våra ögon en politisk tradition av *enhetsstatlig integrationism*. Men för att kunna genomföra denna analys, och framlägga denna tes, måste man ta sig bakom den illusoriska slöja som uttrycket ”*lokal självstyrelse*” utgör. Det är nämligen det gängse och dominerande begreppet, såväl i gällande offentlig rätt och i politikens vardagsspråk som i statsvetenskapens beskrivningar och förklaringar. Vi ägnar andra och tredje avsnitten nedan åt att driva tesen och nedriva den illusoriska slöjan.

Det finns i Sverige en lång forskningstradition av rättshistoria, förvaltningshistoria, statsrätt och konstitutionell historia. Vi har funnit⁷ att den hittillsvarande forskningen om dessa frågor, liksom nutida forskning om författningspolitik och förvaltningspolitik nästan uteslutande betraktat svensk författningshistoria och svensk förvaltningshistoria ur ett harmoniperspektiv. Den svenska statstraditionen framställs som naturligt eller harmoniskt framvuxen. Det är som om Boströms statsidealism parad med Rudolf Kjelléns organiska samhällssyn fortfarande lever kvar som dominerande inslag i många forskares paradigmat och språkbruk.⁸

Svensk statstradition, det vill säga, vår författningspolitiska och förvaltningspolitiska historia, ses med andra ord inte som intressekamp, politiska motsättningar och ideologisk strid. Frånvaron av en analys av de politiskt ideologiska motsättningarna, den idémässiga striden och dess sociala förankring, är särskilt slående. Dessutom är den gängse bilden ofta påfallande romantiserad, som till exempel i föreställningar om ”den germanska urdemokratin” eller den förment demokratiska medeltida sockenstämman.⁹

Till frågan om huruvida den svenska författnings- och förvaltningspolitiken bör betraktas som präglad av politiska motsättningar och ideologisk strid återkommer vi i fjärde och femte kapitlet. I det fjärde presenterar vi en analysmodell och beskriver med hjälp av denna 1800-talets idépolitiska debatt om den kommunala självstyrelsen. I det femte använder vi samma analysmodell, men med den idépolitiska debatten om den kommunala självstyrelsen under perioden 1962–1994 i blickpunkten.

Vårt kunskapsintresse i denna uppsats är därmed upplysande och idékritiskt. I vissa metodologiska läger skulle man uttrycka det som att vi vill genomföra en dekonstruktion av den gängse statstraditionens hegemoniska diskurs. Men vi vill något mer än att inta dekonstruktionens åskådarperspektiv. Vi vill inta ett klassiskt intellektuellt *deltagarperspektiv* där läsaren inbjuds, inte bara till att vara

meddebattör och där målet är ökad politisk klokhet, utan där klokheten är till för att kunna handla. Vi ansluter oss alltså till det som Aristotelestraditionen inom samhällsvetenskapen benämner med det grekiska ordet *phronesis*, den metateoretiska huvudfåran i den statsvetenskapens forsknings- och kunskapstraditionen.¹⁰ I denna kunskapstradition utgör empiriska beskrivningar och positiva förklaringar inte ett mål i sig. De ses i stället som självklara inslag i, och får sitt berättigande av, en strävan till *politisk förståelse*.¹¹ Denna förståelse skall i sin tur användas av diskursens deltagare, såsom sakligt argumenterande, ärligt pratande¹² och ansvarsfullt handlande politiska medborgare, i deras strävanden att bevara, reformera respektive revolutionera de existerande samhälleliga institutionerna (naturligtvis beroende på vilken av dessa huvudsakliga politiska målsättningar deltagarna har).¹³

Den retoriska föreställningen om "lokal självstyrelse"

...och därför vilja vi rösta fritt, som förr bland sköldar och bågar
Verner von Heidenstam, *Medborgarsång*, 1896.

Den lokala självstyrelsen har en lång och obruten tradition i Sverige. Det är den bild som uppmålas i läroböcker och lagkommentarer (vi återkommer i tredje avsnittet nedan med exempel). Till denna tanke om en lång och obruten traditionen fogas också tanken om ett genuint direktdemokratiskt ursprung. Den svenska statstraditionen tänks grundad i en urgammal självstyrelse, en hedentida germansk urdemokrati.¹⁴ Den bild man manar fram är tavlan av Torgny lagman på tinget, demokratiskt vald av redlige män, täljande traditioners organiskt framvuxna sedevanerätt, till och med gentemot en hänsynslös konung.

Den långa och obrutna svenska traditionen av lokal självstyrelse skulle alltså, enligt den gängse bilden, både bland forskare och i den politiska och nationella allmänbildningen, ha sina rötter i vår tideräknings första årtusende: i järnålder, vendeltid och vikingatid. Den statsgrundande politiska innebörden i detta är uppenbar. Egentligen, till den svenska nationens innersta väsen, oavsett hur den aktuella politiska styrelsen betar sig, är svenskar medborgare i en stat som är den obrutna självstyrelsens stat, "frihetens stamort på jorden". Tanken om en lång och obruten tradition är så självklar, och hållen för så sann, att den närmast verkar vara en dogm – i så fall en sorts

statsdogm eller nationell myt.

Begreppet ”kommunal självstyrelse” har en central plats i denna myt. Uttrycket är med i början, som den ursprungliga självstyrelsen, och med i slutet, som ett tillstånd som råder i dag. Ordvalet leder enligt vår mening till ett utslätat tänkande. Ordens utslätande innebär slätar ut historien, men också nuet. De frågor som effektivt skjuts åt sidan är de som i stället måste ställas skarpt och klart: Är självstyrelsens rötter verkliga urgamla? Fanns det en germansk urdemokrati? Var det spontant framvuxna, och genuint självstyrande, lokala samfälligheter som en gång växte samman till den sammanhållna nationalstaten Sverige? Hur skall man tolka landskapslagarna? Är de självklara ”bevis” för en ursprunglig självstyrelse som så ofta hävdas? Var det kommunal ”självstyrelse” som inrättades år 1862? Råder kommunal ”självstyrelse” i dag, som det står i alla texter? Och sist men inte minst: Är dagens kommuner självstyrande *politiska* enheter? För det borde de väl vara om det råder kommunal ”självstyrelse”? Eller utgör de snarare en sorts förvaltningsenheter, inordnade i en uppifrån bedriven enhetsstatlig politik? Men varför kallar man dem då för ”självstyrelse”?

Med den gängse bilden följer ett gängse språkbruk. I det svenska politiska språket och förvaltningspråket finns inte något analytiskt neutralt begrepp för det som på engelska heter *local government*, en ”lokal styrelse”. Att uttrycket skall vara analytiskt neutralt innebär att det som allmänbegrepp skall kunna innefatta dels demokratisk, oligarkisk eller diktatorisk lokal styrelse, dels federativt eller enhetsstatligt integrerad lokal styrelse. I svenskt förvaltningspråk och politiskt språk finns nu bara begreppet ”den kommunala självstyrelsen”, med en utslätad innebörd och en enbart utpekande retorisk gest i betydelsen ”kommunerna”. När vi i denna uppsats skriver ”lokal politisk styrelse”, i obestämd form, i stället för ”den kommunala självstyrelsen”, i bestämd form, är det följaktligen en närmast provocerande nybildning vi är tvungna att införa, för att kunna bända oss loss från det gängse språkbruket och därmed den gängse svenska självbilden.¹⁵ (Samma brist på allmänbegrepp finner vi också rörande den nationella nivån. Begreppet politisk styrelse är inte etablerat i svenskt politiskt språk vilket (se not 3 ovan) lett till flera fatala begreppsliga återvändsgränder.¹⁶).

Myten om självstyrelsens rötter

Makt hålles i ära hos dem, och därför härskar en med ovillkorlig rätt till lydnad, utan varje inskränkning.

(Den romerske historieskrivaren Tacitus, om den skandinaviska germanstammen svionerna, (ca 98 e.Kr.)

Landskap och härad

Den gängse uppfattningen om den svenska lokala självstyrelsen är att den går tillbaka till folkvandringstid och vikingatid (400-1000 e.Kr.). Man tänker sig ett ättesamhälle som övergår i germansk bondedemokrati. Bondemenigheterna organiserar sig politiskt på tingen, i häradstinget och landstinget. Häradstingen ses som de ursprungliga folktingen, och häradsmenigheten som sinnebild av en självstyrande ursvensk självstyrelse.¹⁷

Den främste nutida sammanfattaren av denna bild, som sedan upprepas i historieskrivning efter historieskrivning fram till våra dagar är professorn i statsrätt Nils Herlitz med sin lärobok *Grunddragen av det svenska statskicketets historia* (1928/1957), sekunderad av samlingsvolymen *Svensk självstyrelse* (1933).¹⁸ Nästan ordagrant upprepas Nils Herlitz' åsikter i det inflytelserika arbete som historikern och liberale statsministern Nils Edén senare skrev under namnet *Den svenska riksdagen under 500 år* (1935). Där kan man läsa att den svenska riksbildningen har sitt ursprung i:

...självstyrande bondemenigheter i landskap (lagsagor) och härad (hundaren) med valda lagmän och häradshövdingar...de avgjorde sina egna angelägenheter på tingen och skipade rätt efter varje landskaps lag.¹⁹

Dessa bondemenigheter framställde, enligt Nils Edén, sina egna landskapslagar så sent som 1296 (Upplandslagen) och 1327 (Södermannalagen). Landskapen som självstyrande enheter uppgår i riksenheten först runt 1350, när en landslag och en stadslag för hela riket sammanställs. Från Nils Herlitz övertar Nils Edén också den självklara slutsatsen att landskapslagarna utgör *sedevanerätt* och att de har sitt ursprung och sina rötter inom landskapen. Denna bild har traderats av statsvetare ända in i vår tid. I en av de klassiska läroböckerna i statsvetenskap, Nils Andréns *Från kungavälde till folkstyre* (1955/1976) hävdas att :

Till en början var Sverige närmast ett slags federal statsbildning, ett förbund av självstyrande land under samma kung.²⁰

Eller med Nils Edéns ord:

Sverige var en förbundsstat av bondemenigheter.²¹

Övergången till ett enhetligt rike sker enligt dessa historiker och statsvetare under mitten av 1300-talet, när de olika landskapens lagar sammansmälter till Magnus Erikssons riksomfattande lagstiftning med en enhetlig landslag (år 1343 eller 1350) och en enhetlig stadslag (år 1357).²² Först då kan man börja tala om ett enhetligt rike.²³ Historikern Ingvar Andersson förlägger i stället denna process till mitten av 1200-talet då: "Det primitiva landskapsförbundet blir en stat".²⁴ För att något nyansera denna bild vill vi framhålla att även om den är vanlig, så förlägger till exempel Jerker Rosén och Sten Carlsson riksbildningen och kungamakten till betydligt tidigare århundraden i samlingsverket *Den svenska historien*.²⁵

Genom att uppmåla en lös federation som blir enhetsstat under perioden 1250–1350 försvinner liksom i ett trollslag hela den feodala hierarkin av ledande ätter och ättestrider som är denna periods bärande tema för samhällsstruktur och politisk utveckling. Men man trollar också bort det faktum att denna feodala hierarki har rötter hundratals år tillbaka genom vikingatiden ner i folkvandringstiden. Hur kan det komma sig att den europeiska feodalismen låter sig förklaras ur folkvandringarnas germanska följn,²⁶ medan våra nordiska germanska stammar då tydligen skulle ha varit egalitära?

Våra svenska historieskrivare har i denna anda tolkat stormannamötet och Alsnö stadga år 1280 som den tidpunkt då en stormannaklass bryter fram och tar över makten från de fria bönderna. Det intressanta är att det inte finns någon svensk historiker som tolkat motsvarande stadga i England, den kända *Magna Charta* från 1215, på detta sätt. Den ses ju i stället som bekräftelsen på en etablerad adels frihetskrav gentemot kungamakten, en adel som sedan århundraden dominerat samhällssystemet. I boken *Spåren av kungens män* (1996) skriver Maja Hagerman lysande precis:

Men den stormannaklass som omnämns i Alsnö stadga har rötter långt ned i vikingatiden. Skattefriheten som stadgan tillkännager behöver inte ha inneburit någon stor nyhet för aristokratin. Förmodligen var den snarare en formell bekräftelse på redan rådande förhållanden ... Vad som framskymtar bakom dessa bestämmelser om skattefrihet är bilden av den feodala pyramiden. Att de ledande i Sverige föreställde sig sitt kristna rike på ungefär samma sätt som deras gelikar ute i Europa gjorde.²⁷

Bilden av häradena och häradstingen som spontant framvuxna folkliga församlingar, grundade på sedevanerätt är alltså ytterst problematisk. Trots det lever den kvar i statsvetenskapliga arbeten och politiskt språk än i dag. I vår nutid finner man denna tankefigur, exempelvis i den statliga utredningen *Enhetlig kommuntyp* från 1967.²⁸ Man finner den också återgiven i Jan Widbergs historieskrivning, som ju utgör bakgrund och förförståelse inom den kommunaldemokratiska forskningsgruppen från år 1979. Inom svensk statsvetenskap av i dag är Widbergs kortfattade framställning det närmaste man kan komma en vetenskapligt syftande framställning av det historiska förloppet.²⁹ En nyskriven text från Svenska kommunförbundet, Tore Ivarssons bok *Kommunernas släkträd* (1992) återupprepar detta eko.³⁰ Och i sin auktoritativa lärobok *Kommunalpolitik* (1992) skriver Olof Petersson:

Kommunernas historia går betydligt längre tillbaka i historien än staternas ... I Skandinavien samlades menigheten till ting inom häradet, hundaret och landskapet.³¹

Olof Petersson har nog inte skrivit detta med djupare allvarliga anspråk. Han må vara ursäktad, det handlar om några svepande, inledande fraser. Inte desto mindre är Olof Peterssons fraser diskursivt entydiga och en otvetydig perspektivmarkör i linje med Herlitz' och Edéns syn på statstraditionen och självstyrelsens ursprung.

Denna historieskrivning och denna bild vill vi kalla den germanistiska tolkningstraditionen i förståelsen av den lokala självstyrelsens ursprung. Germanisterna hävdar alltså, för att sammanfatta, existensen av en germansk särart med rötter i en förkristen "forn-tid".³² Det avgörande beviset, och de avgörande källorna, är emellertid de svenska landskapslagarna. Det är från dem som alla begrepp och termer hämtas med vilka man sedan bygger upp bilden av de självstyrande bondemenigheterna och allt det andra. (Nedan i 3.5 kommer vi att resonera om en annan tolkning som vi kallar "ansgariansk". Ansgarianerna hävdar att det i stället är socknarna och kyrkan som utgör ursprunget till den kommunala självstyrelsen.)

Så länge landskapslagarna tolkas i Herlitz' och Edéns ursprungliga anda, det vill säga som hedentida rester, som bondemenigheters spontant framvuxna sedevanerätt, eller så länge som man ser landskapslagarna som bevis för ett "federalt statsskick", så länge stämmer den germanistiska tolkningen. Allt hänger alltså på tolkningen av landskapslagarna. Därför kommer vi nedan att diskutera förståelsen av våra medeltida landskapslagar, och placera in dem i ett för-fattningspolitiskt och förvaltningspolitiskt sammanhang.³³

Bondemenigheternas "urdemokrati"

En lös förbundsstat av självstyrande bondemenigheter. En modell för statsbildning som går från den egendomsägande individen till byn, och sedan till häradet och till landskapet. En utveckling som sker spontant och kulturellt avskilt från impulser från det övriga Europa. I det ljuset blir den svenska utvecklingen unik.³⁴ Här framträder är skapandet av en nationell ursprungsmyt. Det blivande Sverige har en "enhet i härstamning, språk och odling utan motstycke i det utomnordiska Europa" skriver Ingvar Andersson.³⁵ Hedendomen var stark och gjorde länge motstånd mot kristendomen. Bondemenigheterna var starka och gjorde länge motstånd mot tanken på en kungamakt. De var dessutom så starka att en feodal ordning med länsväsende aldrig fick riktigt fotfäste. Inte undra på att det funnits anledning att tänka sig inte mindre än en säregen "germansk urdemokrati" vid sidan av de grekiska statsstaternas.

I boken *Vad är demokrati?* (1991) har statsvetaren Rolf Ejvegård en rubrik som lyder "Den germanska urdemokratin". Där jämför han uttryckligen de nordiska tingen med Athens folkförsamling och dess klassiskt demokratiska nimbus.³⁶ Denna tankestyrande formulering, och denna fantasieggande parallell, kan Ejvegård möjligen ha lånat från den danske juristen och statsvetaren Alf Ross, som använder just denna rubrik i sin klassiska och vitt spridda bok *Varför demokrati?* (1965).³⁷ Den germanska urdemokratin i Sverige skall i Ejvegårds version ha varit utvecklad från 600-talet och levt vidare fram till åtminstone 1100-talet. Lägg då märke till skillnaden i tidsplacering mellan den intuitive (men försiktige) historikern Jerker Rosén, ovan, som i stället kan tänka sig en kungamakt i Uppland runt år 600, och den lika intuitive (men inte lika försiktige) statsvetaren Rolf Ejvegård som vid samma tidpunkt tycker sig se en "germansk urdemokrati" där ute mellan Uppsala högar och den så kallade Kungsgårdsplatån norr om kyrkan, som Anne Sofie Gräslund så inträngande analyserat.³⁸

Den germanska urdemokratin ses också av sina företrädare som något säreget svenskt, som präglat hela den historiska utvecklingen i Sverige. Vi har tidigare talat om en traderad bild av en obruten stats-tradition med rötter i en ursprunglig självstyrelse, en statsdogm. Här kommer Rolf Ejvegårds bidrag:

På sätt och vis kan påstås att dessa demokratiska tankegångar från den germanska urdemokratin aldrig dog ut i Sverige. De levde kvar i sockenstämmor och liknande församlingar. Vår demokrati skulle då vara resultatet av en huvudsakligen inhemska utveckling under halvtannat årtusende.³⁹

Den bristande realismen i denna mytiska urdemokrati har vi redan berört ovan. Även om man inte har tillgång till källor och historiska arbeten borde man ha hejdat sig inför tanken om detta samhälles demokratiska drag. Det är samma problem som med det Atenska klass- och slavsamhället. Man kan också ställa sig frågan från vilket politiskt-filosofiskt perspektiv en sådan samhällsordning och styrelse över *huvud taget skulle kunna betecknas "demokratisk"* i en lärobok i statsvetenskap från år 1991?

För att nu återvända till den föregivna "germanska urdemokratien" måste det kanske framhållas i klartext att trälar, kvinnor och torpare hade en underordnad och förtryckt ställning (det räcker med Frans G. Bengtssons *Röde Orm*). Småbönder och oansenliga släkter räknades för sämre. Storbönder, hövdingar, jarlar och kungar, de aristokratiska familjerna, hade en desto starkare ställning. Den germanska rättstraditionen och processtraditionen är en klasslagstiftning som gynnar den som har stor gård och många vänner bland de dominerande ätterna (vilket problematiseras som det ödesmättade temat i *Njals saga*, det som till sist faller Gunnar på Lidarände).

Man behöver dessutom ingen närmare kännedom om Snorres kungasagor eller den isländska sagoskatten för att märka att den samhällsstruktur som framträder (om man analyserar sagorna etnologiskt strukturellt) är ett utpräglat patriarkalt ståndssamhälle, där de främsta ätterna bildar en styrande elit, sammanhållen bland annat av en konungslig rättsordning.⁴⁰ Den isländska republiken bildar ett undantag från kungamakten, visserligen, men inte från strukturen av de egendomsägande ätternas patriarkala elitstyre. Vid alltinget fanns 36 "godord", dvs. 36 ättebaserade andelar i den politiska makten.⁴¹

Hagerman punkterar effektivt varje idé om att de eventuella tidiga svenska samhällena skulle ha haft demokratiska drag. Gamla krönikörer talar visserligen om "folkviljan" eller de gläder sig på tinget över "att vara lika". Men när man läser dessa texter, menar Hagerman, får man inte förblindas av nutidens konnotationer i begrepp som "alla" och "lika". I stället syftar dessa ord, skriver Hagerman, på:

...gruppernas ledare, på det aristokratiska stamförbundet. De hedniska kungarna valdes av en rad hövdingar och småkungar, i en period då överkungens position var svag och hövdingarnas desto starkare.⁴²

Vad kan man använda landskapslagarna till?

Germanisternas historieskrivning om hednisk urdemokrati, och om

byalag, landslag och härader hämtar sitt material och sin legitimitet från landskapslagarna. Till detta lägger man en hypotetisk (eller för-santhållen) statsbildningsmodell enligt vilken gårdar sammansluter sig till byar, byar till tredingar, tredingar till folkland. Det är som om Sverige hade sitt eget historiska samhällskontrakt av frivilligt sammangående individer (Hobbess, Locke, Rousseau) rätt framför ögonen. Denna märkliga tankefigur verkar vara ett liberalt önsketänkande mitt i den konservativa germanismens drivhus. Svenskarna har ju rent av sitt eget USA i knät, *the first new nation*, i bilden av demokratiska menigheter som underifrån sluter sig samman, frivilligt och federativt.⁴³ Till att börja med, hävdas det, är ju detta rike en löslig förbundsstat under en gemensam kung, sedan behöver man ju inte följa historieskrivningen särskilt i de klassiska läroböckerna långt förrän man förstår varför denna förbundsstat bör och måste övergå, och faktisk övergår, i en enhetsstat under stark ledning.⁴⁴

Det finns många problem för denna germanistiska tolkningstradition när den hänger upp hela sitt resonemang på medeltidslagarnas texter, på deras rättsliga institut och deras politiskt-rättsliga organ. Det första problemet är dateringen och lagarnas tidsmässiga giltighet. Germanisterna, eller den germanska urdemokratis hävdare, menar ju att landskapslagarna skulle kunna vara vittnesbörd om urdemokratiska "landskap" och "härader", för åtminstone femhundra år före kristendomens inträngande. Detta är ju ytterst problematiskt. Även om nutiden snabbt förändras, kan man ju ställa sig frågan hur mycket 1900-talets lagstiftning kan uttala sig om 1700-talet eller 1200-talet. Det är ju minst sådana tidsrymder det handlar om.⁴⁵

Till detta problem hör att germanisternas argumentation bygger på tanken att det i landskapslagarna som ju nedtecknades runt sekelskiftet 1300 finns ett "äldre och gemensamt kärnparti" av hedniska sedvänjor och kvarlevor som skulle ha levt kvar från denna mytiska urtid och som strider mot de mer nyare inslagen man möter i lagtexterna om kyrkor, präster, biskopar och kungar.

På just den här punkten måste vi stanna upp och bli litet petiga. Det finns visserligen ett äldre gemensamt kärnparti i våra landskapslagar. Men de äldsta partierna består inte av germansk urhedendom, som ofta antagits. I stället återger detta kärnparti *nästan i detalj* den kristna rättstraditionen utifrån Europa, dvs. den kanoniska rättens satser som vilar på Mose lag och Justiniansk rätt, vidareutvecklad i västgotiska och longobardiska lagsamlingar. Detta faktum har framlagts och argumenterats för med lysande precision i Elsa Sjöholms avhandling *Sveriges medeltidslagar* (1988).⁴⁶ Sjöholms bok får främst

slagkraft genom det rigorösa tolkningsarbetet och den fullständiga genomgången av materialet, men ännu mer genom alla de tolkningsproblem som hon löser och som varje trägen och funderande läsare av landskapslagarna stått inför, till exempel varför den så kallade Dalagen, som ju gällt som gammal svealag, bär på götadrag.⁴⁷

Att detta så sägenomspunna och gamla kärnparti i lagarna, enligt all källkritisk och texttolkande metod, är *kristet och utifrån kommet* (den kanoniska europeiska rättstraditionen vid denna tid) ställer till en rad problem för germanisternas tolkning av den svenska självstyrelsens ursprung. För det första är det alltså ingen hedendom som framträder. Om man utgår från att lagarna nedskrevs vid 1200-talets slut eller runt 1300, så är det kanske rimligt att de säger något om samhället ett 100-tal år bakåt, alltså ungefär till 1100-talet. Det var också den tid, då man ju kan börja tala om ett kristnat Sverige (åtminstone i termer av lagstiftning, hur kristna svenskarna egentligen var i djupet av sina hjärtan lär man väl aldrig få veta). Landskapslagarnas utsagokraft sträcker sig alltså inte bortom tiden för kristendomens införande. Landskapslagarna utgör därför *källor för våra de kristna århundradena*, och inte för någon urgammal hedentida samhällsordning. De kan alltså inte användas som argument, vare sig till sitt innehåll eller sin sociala förankring, för existensen av någon hedentida urgermansk samhälls- och rättsordning.⁴⁸ Elsa Sjöholm driver detta faktum som en pregnant tes:

Medeltidslagarna kan inte användas som källa till samhällsförhållanden i Norden före den tidpunkt då den katolska kyrkan var fast etablerad här. För Sveriges del sträcker sig dessa källors räckvidd knappast bortom 1100-talet. Den hedniska förhistorien i läroböckerna är en myt.⁴⁹

Det andra problemet för den germanistiska tolkningstraditionen har att göra med frågan om det är en jämställd bondemenighet som framträder i lagtexterna eller om det är en klasspräglad maktstruktur. Den maktstruktur som framträder, och på denna punkt är Elsa Sjöholms arbete oantastligt noggrant, är ett hierarkiskt och välorganiserat överhetssamhälle. Våra förment "urgamla" byalag, hundare och ting är alltså ett resultat av den styrande överheten, en elit som var sammansatt av kungen, kungens stormän och kyrkans samhällsorganiserande makt. Tingen i landskapslagarna är inte något spontant och underifrån framvuxet utan något som inrättats av kungamakten. Både biskop och kungamakt kunde sammankalla till ting. Men "alla män" kunde inte göra det. Svealagarnas hundaresting, till exempel, sammankallas av *konungens länsman*, och *bönderna har tingsplikt*, ibland upp till en gång i veckan. Kyrkan och kungamakten

har en central roll i balk efter balk. De höga bötessummorna, absolut sett i dåtida penningvärde, antyder att huvuddelen av lagstiftningen konstituerar förhållanden för de välsituerade jordägarna. Den del av böterna som gick till ”alla män”, det vill säga tingsmenigheten själv, var dessutom märkligt liten jämfört med biskopens och konungens andel. Märkligt liten om man nu vill argumentera för att lagarna reflekterar en bondemenighets demokratiska styrande av sig självt. Om något kan sägas om denna lagstiftning *är det dess starka tonvikt på överhet och styrande uppifrån* och att den gäller den välsituerade delen av samhället. Det är Elsa Sjöholms övertygande tes.⁵⁰

I konung Birger Magnussons stadfästelsebrev av Upplandslagen från år 1296, exempelvis, berättar konungen att lagen är utarbetad under ledning av ”min tjänsteman (!) Birger, Tiundalands lagman”.⁵¹ Till sin hjälp har denne lagman haft en kommitté som kungen valt ut bland ”de kunnigaste ifrån vart folkland”. Dessa var, förutom domprosten i Uppsala, ”våra riddare, herr Röd Kaldorsson och herr Bengt Bosson...”, och så följer en förteckning över 14 riddare varav två är konungens domare.⁵² Säga vad man vill om denna församling, men någon särskilt demokratisk bondemenighet verkar det inte vara! Att det dessutom är konungen själv som tagit initiativet till lagen, och utsett kommittén, frammanar inte bilden av lösa bondemenigheter i federativ samverkan, utan i stället bilden av en verkningfull kungamakt. Detta intryck förstärks också av den kloka politiska retorik som stadfästelsebrevet är utformat med, när brevet framhåller att dessa personer naturligtvis inte är med för att de är riddare och ”kungens män”, utan för att de är ”de kunnigaste” och att de dessutom representerar ”vart folkland”. Retoriken i det efterföljande Förordet är om möjligt ännu vassare.⁵³ Om det är något som framträder här, är det inte någon urgammal lokal självstyrelse, utan snarare en gammal enhetsstatlig effektiv kungamaktstradition, med tjänstemän, kommittéväsen, legitimerande retorik och tillskapad lokal förankring.

Det tredje problemet för den germanistiska tolkningstraditionen är att landskapslagarna under 1200-talet är så lika. Att det utifrån komna kristna partiet i landskapslagarna är *gemensamt*, pekar verkligen inte på decentraliserade, spontant framvuxna endogena lagtexter från skilda landskap. Snarast pekar denna likhet på *en gemensam laggivande myndighet*, en myndighet som i så fall måste ha kristna förtecken och inte hedniska. En sådan fanns också under århundradena före landskapslagarnas nedtecknande. Från 1100-talets början var ärkebiskopen i Lund hela Nordens biskop.⁵⁴ Från 1164 har Uppsala en egen ärkebiskop.⁵⁵

Ja men, varför är lagarna skrivna för landskap? Det talar väl för att det är landskapens sedevanerätt som framställs? Den tolkning vi vill hävda är att det inte alls är fråga om lagtexter *från* landskapen, som germanisterna hävdar och drömmer om. Det är i stället lagar *för* landskapen, lagstiftning *för* och över bondemenigheter. De medeltida lagtexterna är inte bondemenighetens självstyrande sedevanerätt. Landskapslagarna är i stället konungens och kyrkans, den styrande elitens, rättsordning för det dåtida jordägarsamhället. Landskapslagarna är dokument över jordägandets skiktning och bondemenighetens underordning under 1100-tal och 1200-tal. Det är den period i Europas historia där stormannaklassen i alla länder utvidgar sin makt för att inrätta en genomgripande feodal samhälls- och rättsordning stödda av kyrkan – högmedeltid. Detta blir desto tydligare eftersom lagstiftningsprocessen mellan 1250 och 1350 leds av kungamakten.⁵⁶

Vi tror med andra ord inte så mycket på den svenska bondskheten, efterblivenheten och särarten, att svensk hedentida rättstradition höll emot kungamakten och stormannaklassen ända in på mitten av 1300-talet. Den svenska statsbildningsprocessen var i stället sedan länge, faktiskt och praktiskt, indraget i det europeiska skeendet. Då som nu, skulle man kunna tillägga. Munkar vandrade till de juridiska universiteten i Italien och Frankrike. Handskrifter skrevs av vid klostren. En juridisk professionell kompetens var spridd inom Europa med klosterväsendet och den katolska kyrkan. Det tidiga Sverige genomgår en lagstiftningsmässig europeisering i stor skala på kristen grund. Elsa Sjöholm kartlägger i detalj dessa källmässiga beroenden och hur lagstiftningen till sin kärna går tillbaka på de fem moseböckernas rättsuppfattning. Hon kan följa balk efter balk i landskapslagarna och med linjalen i hand följa Bibelns rättsregler om egendom, boskap och stöld.⁵⁷ Och då måste man också betänka att kristendomen vid denna tid, liksom Islam av i dag, *är* lagstiftning, och att lagstiftning *är* kristendom.

Att landskapslagarna har recipierats utifrån den kristna rättstraditionen runt om i Europa, århundradena efter Roms fall, framgår tydligt av Sjöholms skarpa analys. Det framgår också tydligt i själva lagtexten: skriven, excerperad och redigerad av kunniga europeiskt bildade jurister, bara man vill läsa innantill. ”Gud själv instiftade den första lagen och sände den till sitt folk genom Moses, som var den första lagmannen för hans folk”, heter det i förordet till Upplandslagen från 1296.⁵⁸ Eller ta inledningen till den så kallade äldre västgötalagen, den lag som bland germanisterna gäller som särskilt gam-

mal och hednisk, och som kan vara nedtecknad redan i början av 1200-talet, dateringen är osäker.⁵⁹

Här börjar västgötars lagbok. Kristus är först i vår lag. Därnäst är vår kristna tro och alla kristna. Konung, bönder och alla bofasta män. Biskop och alla boklärdä män.⁶⁰

Byarna

Den andra traditionen som omtalas när germanisterna vill hävda en urgammal lokal självstyrelse är ännu mer lokal än landskap och härad-ader. Det är byarna. I byalaget är byns jordägande bönder politiskt och samhälleligt organiserade. De åläggs, enligt landskapslagarna, en rad gemensamma sysslor. Det gäller till exempel den tidigt viktiga väg-, bro- och skjutshållningen. Där hade byalaget att *in natura* verkställa landstingets eller häradstingets beslut, där kungens domare och befallningsmän hade en stark ställning. Det är märkvärdigt hur reglerade byarna är i landskapslagarna, ofta i särskilda byalagsbalkar. Där regleras nämligen uttryckligen hur bonde måste hålla gärdesgård, hur han måste hålla sina djur på sina egna ägor, hur man måste bygga för att förekomma brandfarlighet, hur jakt och skiften regleras och hur allmänningarna skall användas. (Den nutida plan- och bygglagstiftningen har verkligen rötter!) Byalaget är också in-draget i utskylder för den tidiga kyrkoorganisationen och i den tidiga militära organisationen.

Om man har bestämt sig a priori för att tolka landskapslagarna som rester av en urgammal, hedentida och självstyrande samhällsorganisation, då kan man naturligtvis tolka byarnas reglering som byalagets egen självreglering och självstyrelse. Men ser man landskapslagarna som 1200-talsprodukter, från tiden strax efter riksbyggaren Birger Jarls död, måste man rimligen tolka dem som den kyrkliga centralmaktens, och den kungliga centralmaktens, viktiga redskap för att organisera samhället och sin egen maktställning. Det visar sig också att väldigt mycket av regleringen av byarna har att göra med vad *konungen och kyrkan kräver* av bönderna. Sedan finns det också stora delar som är inriktade på säkerhet och att förebygga tvister.

Naturligtvis kunde byalag vara centra för upproriska offentligheter, och naturligtvis reglerar byalagen i praktiken "sina egna angelägenheter", som det skulle heta i självstyrelseretorikens kvarter. Men det är i så fall märkligt mycket "speciallagstiftning" i stadgandena om bylivet. Det är egendomligt mycket som kungen genom lagen vill kontrollera. Sammanfattande skriver Elsa Sjöholm:

Sammantaget visar bestämmelserna i de undersökta svenska lagarnas byggningsbalkar en genomgripande reglering av byns interna och externa förhållanden.⁶¹

Landskapslagarna ger inte något utrymme för en tolkning att man här har något annat framför sig än en konungslig reglering av bönderna och byaväsendet.⁶²

Socknarna

En tredje tradition av lokal självstyrelse, som framhävs särskilt i litteraturen, utgörs av socknarna.⁶³ Dessa är ju basen för den kyrkliga organisationen. Typiskt skriver Tore Ivarsson i boken *Kommunernas släkträd* (1992) att:

Till skillnad från städerna som beviljades sina speciella rättigheter från centralt håll så utgjorde socknarna exempel på spontant framvuxna enheter. Socknarna var naturligt uppkomna geografiska områden där centralpunkterna var kyrkor.⁶⁴

Denna linje vill vi litet lättsamt kalla den ansgarianska tolknings-traditionen av självstyrelsemytologin, eftersom den utgår från kyrkans organisation, socknarna och socknenmenigheterna, till skillnad mot den germanistiska som utgår från bondemenigheterna och tingen. En av den ansgarianska tolkningens centrala företrädare är nestorn i svensk kommunalkunskap, Agne Gustafsson, som i boken *Kommunal självstyrelse* (1996) skriver:

De egentliga rötterna till den mer moderna kommunen återfinns i städerna och den medeltida socknen. Städerna hade liksom ute i Europa sina egna självstyrelsetraditioner... På landsbygden utvecklades socknen från och med 1100-talet till att bli det viktigaste området för lokala menigheter.⁶⁵

Liknande formuleringar framför Gustafsson i sina artiklar i *Nationalencyklopedin* om "kommun" och "kommunal självstyrelse". I vilken mening kan man tala om 1100-talets och 1200-talets socknar som självstyrande menigheter?

För det första vill vi rikta en allmän kritik mot själva tänkesättet. Vi menar att det är alldeles för germanistiskt influerat, trots den kyrkliga förklaringslinjen. Vad var den katolska kyrkan under högmedeltiden? Ja, inte var det kooperativa förbundet eller syndikalisternas centralorganisation. Katolska kyrkan var en starkt hierarkisk

och centraliserad effektiv organisation, med globala ambitioner, för själarnas frälsning och den kyrkliga organisationens ekonomiska be- kostande, med egen underrättelsetjänst och eget domstolsväsende. Själva tanken att socknarna, basenheterna i detta välorganiserade globaliseringsprojekt, skulle kunna utgöra några sorts självstyrande enheter är på något sätt en *contradictio in adjecto*.

Det enda som kan förklara hur en sådan tanke över huvud taget kan uppkomma är väl den nationella myten om den nordiska särar- ten. Det tankeled som förutsätts är ju att den katolska kyrkan, spontant, uppstod på västgötaslätten som en folkrörelse, som sedan spred sig till Rom. Nu låter detta skämtsamt, men vi är gravt allvar- liga.

För det andra kan man gå till fakta och till källorna. Runt 1100 finns en ärkebiskop i Lund som råder över hela Norden. Omkring år 1120 är det svenska landet organiserat i sex biskopsdömen. 1164 får Uppsala en egen ärkebiskop. Mot mitten och slutet av 1100-talet är sockenbildningen genomförd runt om i de svenska landsdelarna. Socknen utgörs av de byar som gemensamt ombesörjer en kyrko- byggnad. Att bygga kyrka är en skyldighet som är påbjuden i lag, vilket framgår i landskapslagarnas kyrkobalkar. Och då skall man minnas att landskapslagarna måste ses som överhetens lagstiftning för att *styra över* bondeklassen.

Adam av Bremen, som ju är en intressant källa, nämner ingen- stans det spontana när han talar om svionernas kristnande. Däremot nämner han att domedagspredikande missionärer skrämde bönderna till tårar, så att de genast gav allt de ägde till kyrkobygge. Om man vill hävda att missionerandet i Norden, omvändelsen och de första kyrkobyggena var en spontan process, borde man väl ha kunnat gå i källmässig närkamp med bla. Adam, som ju ändå får anses ha en kyrkovänlig tendens, utsänd av biskopen i Bremen som han var för att ”kunskapa” och berätta. Men det finns värre problem för den ansgarianska tolkningen av den lokala självstyrelsens ursprung. Upplandslagens kyrkobalk från 1296 går kärvt rak på sak:

Kristi bjöd att man skall bygga kyrka och göra tionde. Adam och hans söner voro de första som gjorde tionde, och Solomo byggde kyrka.⁶⁶ (“Och hör sen, alla tredskande bönder”! frestas man att tyst tillägga efter dessa dräpande argument.)

Som vi ser det är saken ganska enkel. Socknen är inte alls ”spontan framvuxen” som det framhålls i den gängse bilden. Upplandslagens kyrkobalk, tillika med de andra landskapslagarnas kyrkobalkar, be- rättar i stället kärvt om en verklighet där bönder ”försummar”,

”bönder tredskas”, ”tvist uppstår” mellan sockenmännen och prästen och så vidare. Sockenmännen har därtill skyldighet att ställa upp med dagsverken när kyrkan skall byggas, ”efter mantal”, och bekosta prästens hus och avsätta jord till prästboställets underhåll och anställa en klockare. De skall anskaffa mässkrud, altarkläde och kalk och ”alla böcker för gudstjänsten”, och se till att kyrkogårdens stängsel är helt. Vidare stadgas ett ansevärt arvode till biskopen när han skall komma och inviga kyrkan. Men det mest avgörande är naturligtvis det tionde till prästen som ”skall avsättas på åkrarna”, och de småavgifter prästen skall ha för sina förrättningar, och en lång och detaljerad balk om hur man skall förfara när någon vill skänka eller testamentera egendom ”till kloster eller till kyrka”. Ordet sockenstämma nämns ingenstans, däremot kyrkvärd här och var. Det framgår också att i alla grövre mål då tvister förekommer eller då brott har begåtts inom kyrkobyggnaden eller mot kyrkan, sitter konungens länsman och biskopen båda som ordförande, det vill säga, har lika rätt att dela böterna.⁶⁷

Hur kan man tolka en sådan lag som uttryck för en självstyrande sockenmenighet? Snarare finner man en arrogant överhetsprägel som i ännu tydligare ord än för byalagen konstituerar och reglerar sockenlivet. Socknarna som ursprung till den lokala självstyrelsen, hela den lokala självstyrelsens förmenta rötter i ett demokratiskt sockenväsen under 1100- och 1200-talen, har inget stöd i lagtexterna. Den urgamla självstyrelsen på denna punkt är helt enkelt en myt.

Medeltidens landskapslagar uttrycker i stället en dragkamp mellan kyrkan och kungamakten om vem som skall få behärska lokalsamhället, främst dess rättsliga konstituering och ledning, men också, naturligtvis, dess beskattning. Denna dragkamp fortsatte fram genom århundradena. (Den avslutas kanske inte förrän i skrivande stund, i kyrkans skiljande från staten, betecknande nog med ett samarbete mellan kyrka och stat om *kyrkoskatten* in i det sista!) Socknarna skattades hårt av Gustav Vasa under 1500-talet, och kyrkans lokala organisationer hämtade sig inte förrän under 1600-talet, men då som ett resultat av ett dådkraftigt prästerskap, som behövde en bättre organisation. I prästståndets privilegier från 1723 är det uttryckligen *prästerskapet* som ges makt att i städer och på landsbygden hålla sockenstämmor. Samtidigt befästes prästernas direkta makt över menigheten i och med en förstärkt kyrkotukt, och dess skärpta straff vid ”försummelse till att göra sin gudstjänst”. Detta är långt ifrån en situation, där socknen är ett uttryck för en lokal menighets vilja och gemensamma behov! Det maktfulla prästeståndet

skulle också snart komma att hejdas av kungamakten, och kyrkan striktare ställas under statlig organisation och uppsikt.

Städerna

En fjärde tradition av lokal självstyrelse sägs utgöras av städerna. Ute i Europa är städernas ställning stark under medeltiden. Ofta är de fristående från både världslig och andlig överhöghet, och bildar därför en egen politisk kraft. Det nordtyska Hansa-förbundet framstår ju ett slag som Östersjöns starkaste makt. De tyska städerna, liksom de italienska, exempelvis, har också en stark egen stadsstyrelse och stadsadministration.

Tvärtom är det med det svenska stadsväsendet. De flesta medeltida städerna tillkom genom kungligt initiativ, och med kungligt privilegium att bedriva handel, naturligtvis med beskattning som gengäld. Före 1200-talet är medeltidens städer försumbara, förutom kanske Visby. Stadsväsendet får ett uppsving först under 1200-talet, och det genom central politik. Konungen inordnar många städer att lyda under en biskop, ett sätt att stärka kyrkans finanser samtidigt med kungens. Delar av det tyska väsendet för stadsstyrelse införs också i Sverige, men på ett sådant sätt att den kungliga överhögheten aldrig sätts i fråga. Exempelvis är inrättandet och reglerandet av stadens råd en kunglig angelägenhet, ibland även utseendet av rådmän. Kungen utser också en stadsfogde, som står över den lokale byfogden i rang och makt. Egentligen är det bara Visby som under denna tid har en mer europeiskt fristående ställning, genom sin speciella tyska anknytning och sitt medlemskap i Hansan.⁶⁸

Stadsväsendet i Sverige verkar alltså från början vara en kunglig angelägenhet, och alltså inte heller det någon härd för "urgammal" lokal självstyrelse. Detta styrks även av Maja Hagermans slutsats:

Men under tidigt 1200-tal började också anläggningar av annat slag ta form. De nya pusselbitarna i riksbygget var städer, och de verkar ha varit medvetet skapade platser för myndighetsutövning, administration, varuhandel och omsättning av kungliga mynt...⁶⁹

Vad som följaktligen är slående i den svenska statsbildningstraditionen är *frånvaron av lokalt förankrad aristokrati*. Adeln tycks redan tidigt vara infogad som "kungens män". Dessutom är frånvaron av ett lokalt, självständigt stadsväsen och ett starkt stadsborgarskap påtagligt. Ute i Europa är ju dessa båda drag viktiga för en starkare ställning för de lokala enheterna, ja, rent av för uppkomsten av fe-

derativa lösningar. Sverige verkar redan från början vara mer enhetsstatligt. Detta är den svenska särarten.

Sammanfattning

Tanken på en ”urgammal” tradition av genuin lokal självstyrelse måste avvisas. I alla fall kan den inte knytas till landskap, härader, byar, socknar eller städer, så som de framstår i de första skriftliga källorna, det vill säga, främst landskapslagarna från 1200-talets slut och 1300-talets början. De institutioner man finner där är spår efter en organiserad kungamakt stödd på kyrkan. Om man ändå skulle vilja behålla tanken, att det bortom denna tid, under folkvandringstid och vikingatid, fanns en ”urgammal” och genuin självstyrelse, så står det naturligtvis var och en fritt. Men landskapslagarna kan i så fall inte tas som intäkt.

Att tolka in en hedentida germansk urdemokrati i landskapslagarnas rättsliga *innehåll* är inte heller hållbart. Landskapslagarnas rättstradition är genomgående uttryck för en kyrklig och konungslig, uppifrån kommande, samhällsorganisering. (Det verkar som om det vore Tacitus’ citat om svionernas enväldshärskare, och inte Heidenstams citat om svenskarnas urdemokrati, ovan, som är mest rättvisande!)

Lika litet kan man tala om någon egentlig ”lokal självstyrelse” efter medeltiden, under den senare svenska kungamaktens period från Gustav Vasas 1500-tal till Carl XIV Johans 1800-tal. För att göra en lång historia kort, kan man med fog hävda att all utveckling av den lokala och regionala styrelsen och förvaltningen från 1500-talet fram till 1800-talets mitt – på gott och ont – var en fråga om att organisera den centraliserade enhetsstaten runt den absoluta kungamakten: kameralt, juridiskt, socialt och kyrkligt, och inte minst militärt.

Vi vill alltså ifrågasätta den bild av den tidiga svenska samhällsbildningen där landskap, härader, byar, socknar och städer ses som spontant framvuxna självstyrelsenheter vilka successivt växer samman till den nationella enhetsstaten. Om man skall tala om ”en lång och obruten tradition” i den svenska statstraditionen, är det i stället traditionen av *en överhetsdominerad enhetsstats inrättande*, kungamakten och kyrkans inrättande av *sina* lokala samhällsorganiserande styrelseorgan: landskap, härader, byar, socknar och städer. En stats-tradition där kungamakt, kyrka och aristokrati har tävlat om att organisera, beskatta och integrera den nationella enhetsstatens lokala

och regionala delar. (En formidabel prestation av samhällsstyrande och social ingenjörskonst!). Vi vill alltså förlägga den svenska kungamaktens och enhetsstatens ursprung till långt tidigare århundraden än Gustav Vasas 1500-tal, Magnus Erikssons 1300-tal eller Birger Jarls 1200-tal.

Att det alltid har förekommit lokal politisk aktivitet, lokala politiska traditioner och därtill maktkamp inom de av centralstaten inrättade lokala och regionala politiska basorganisationerna har vi däremot ingen anledning att betvivla. Tvärtom. Naturligtvis har lokala aktörer alltid kämpat om makten, både sinsemellan och med centralmaktens representanter ("fogdarna"). Och naturligtvis har dragkampen fått olika utfall och uttrycksformer, varför "den lokala självstyrelsens" faktiska innehåll varierat över tid och rum. Men att tolka in *politisk självstyrelse* i det faktum att det är vanligt med lokal och regional politisk aktivitet och maktkamp är inte hållbart. Skall man tala om politisk självstyrelse, så måste denna politiska styrelse göra sina avtryck och bli synlig författningspolitiskt och förvaltningspolitiskt. Annars talar man inte om ett samhälles politiska basorganisation, bara om en politisk subkultur eller föga framgångsrik motståndskultur.

Kontrafaktiskt exempel: Hade Dacke-fejden runt 1540 lyckats komma längre, skulle Sverige kanske ha kunnat få en ny rättsordning i de befriade landsdelarna. Men så blev inte fallet. Ändå var Dacke-fejden kanske det enda uppror som på allvar skulle ha kunnat hota den svenska enhetsstatliga utvecklingen. Men det man ju inte veta. Väl i maktställning hade Dacke kanske blivit en ny Gustav Vasa, och inte en federativ bonderepubliks president.

Som vi antytt ovan är emellertid frågan om den politiska maktens organisation, den politiska basorganisationens utformning, inte bara en fråga om faktisk och rättslig reglering. Minst lika viktig är den ideologiska och retoriska argumentation varmed den rådande politiska organisationen beskrivs och rättfärdigas. I de följande avsnitten skall vi närmare betrakta principiella idémässiga uppfattningar om lokal politisk styrelse, det vill säga, kommunerna som del i landets politiska basorganisation, såsom dessa uppfattningar uttrycks av de dominerande politiska partierna i svensk politik. Vi startar vid 1800-talets mitt, med den intensiva politiska debatt som ledde fram till 1862 års kommunalförordningar, och följer debatten fram till vår nutid. Vårt mål är att genom 1800-talets diskussioner lägga en grund för en analys av hur begreppet "kommunal självstyrelse" har definierats i dag, av dem som har att definiera det som en del i den politiska basorganisationen, det vill säga i sista hand våra

politiska partier. Vårt mål nedan i nästa avsnitt fyra är *inte* att skriva substantiell historia, lika litet som det var det i detta. Vi använder historien instrumentellt, som verktyg för kritik och analys, och som instrument för den politiska förståelse vi talade om inledningsvis som vårt syfte.

Principuppfattningar om kommunens grundkaraktär som politisk basorganisation

...ända sedan 1862 har det inte funnits någon anledning att skilja mellan självstyrelseärenden (egna ärenden) och specialreglerade (statliga) ärenden. Alla äro de genom statlig lagstiftning delegerade ärenden...

(Stjernquist, N., Magnusson, H., *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, 1988, s. 40).

Kommunen i den svenska statstraditionen: enhetsstatlig integrationism

Under 1800-talet bedrevs en intensiv kommunideologisk principdebatt runt om i Europa, också i Sverige. Bakgrunden var, för att nu uttrycka det svepande, att samhällsorganiserandet stod inför nya utmaningar som industrialismen och urbaniseringen medfört. Den nationella samhällsorganiseringen utgjorde ett gigantiskt moderniseringsprojekt som genomfördes i strid mot gamla tiders ståndsväsende och skråväsende, mot den merkantilistiska och absolutistiska kungamaktens förvaltningsorganisation, och mot kyrkans dominerande ställning i samhällslivet. I Sverige kulminerade denna nationella moderniseringsprocess i 1846 och 1864 års näringsfrihetsförordningar, i 1862 års kommunalförordningar (som instiftade det moderna svenska kommunväsendet med städer, landskommuner, landsting och kyrkokommuner samt för övrigt termen kommunal självstyrelse som sådan) samt i 1866 års riksdagsreform som avskaffade ståndsriksdagen.

1862 års kommunalförordningar tillkom efter en ideologisk strid mellan konservativa och liberaler. De konservativa drog det längsta strået. Visserligen fick de liberala efter decennier av intensiv propaganda med ordet "kommunal självstyrelse" i förordningstexten, med tankar som associerar till den amerikanska revolutionens syn på

självstyrande medborgare i en självstyrande, federativ samhällsordning, uppbyggd underifrån i rättsligt självständiga kommuner, självstyrande delstater och en federativt sammansatt nation. (Det fanns också under 1800-talet revolutionärt federativa socialistiska idéer om kommuner och kommunism, ”ett förbund av fria människor” som Karl Marx tidstypiskt uttryckte denna vision av det *kommunistiska* samhället i alla sina skrifter.)

Men hursomhelst: uttrycket ”kommunal självstyrelse” i svensk offentlig rätt måste betraktas som en symbolisk eftergift från de konservativa till den förlorande liberala sidan. I allt väsentligt inrättade 1862 års kommunalförordningar de svenska moderna kommunerna som ett slags lokala *offentliga förvaltningsorgan* i den nationella samhällsorganismen. Det fastslogs särskilt att kommunerna *inte hade någon statsrättsligt genuin juridisk kompetens* som självstyrande politiska enheter. De fick sin kompetens genom delegering från staten, och verkade under statens suveränitet.

I sin förträffliga studie *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817–1862* (1939) beskriver Gunnar Swensson Kommunallagskommitténs betänkande från 1859. Betänkandet låg till grund för 1862 års kommunalförordningar och fastslår tydligt kommunernas underordning under den statliga suveräniteten:

Endast genom staten finge de [kommunerna] sitt berättigande, men i trots härav hörde en förvaltande självverksamhet till kommunens begrepp. Kommunerna voro liksom själva underlaget för statens organiska förening och i omedelbart samband med folket.⁷⁰

Det efterföljande seklet av kommunal indelnings- och organisationshistoria fullföljer den enhetsstatliga integrationismens tradition. Kommunindelningenslagen 1919 fastslår särskilt att varken kommunen eller socknarna har någon laglig rätt till sina territorier. 1952 års storkommunreform, som minskar antalet kommuner i landet från ca 2 000 till ca 800, är ett led i den centrala statsmaktens politiska strävanden att lägga grunden för en mer ambitiös, centralt dirigerad offentlig välfärdspolitik. Samma målsättning vägleder också 1962 års kommunblocksreform, som med tillägget om tvångsvis sammanslagning år 1969 minskar kommunantalet från ca 800 till de nuvarande drygt 280.

Visserligen betonas i detta politiska indelningsarbete gång på gång hur viktiga kommunerna är, och visserligen sägs särskilt att de är överlägsna utlokaliserade statliga verk. Men detta är snarare det enhetsstatliga mönstret än kommunal självstyrelse. Kommunerna är,

liksom hundra år tidigare, på gott och ont, en sorts lokala *verkställare av statlig reformpolitik*. Vissa element av kommunalt självbestämmande finns dock, det vill vi inte undanhålla, det måste infogas i vår alternativa bild. De är framför allt tre: de kommunala politiska församlingarna, beskattningsrätten och den så kallade ”allmänna kompetensen”. Dessa inslag påminner om att dragkampen om lokalsamhällets organisation alls inte är slutgiltig och avgjord i och med 1862, 1919, 1952, 1962 osv. Men det hittillsvarande huvudintrycket är enligt vår mening entydigt. Det retoriken kallar ”kommunal självstyrelse” är huvudsakligen en förvaltningsform inom enhetsstaten. Vår tes skall bli mer underbyggd efter hand.

Särskilt efter kommunblocksreformen 1962–1969 är begreppet ”kommuner” tydligt inordnade under begreppet ”offentlig förvaltning”, alltså inte som i England under begreppet ”lokal styrelse”. Detta gäller diskursmässigt och ideologiskt i det politiska språket, men också i den offentliga rättens och i statsvetenskapens läroböcker och kompendier, de läroböcker som formar de blivande tjänstemännens och den politiska elitens politiska världsbild och tankemönster.⁷¹ Denna uppfattning gäller som en självklarhet. Den är ”sann” i den positiva meningen att den återspeglar de faktiska förhållandena. Den brukar också avvisa andra synsätt, till exempel naturrättslig, federativ självstyrelse i liberal och socialistisk tradition, som orealistisk naturrättslig metafysik. Rättspositivistiskt sett råder ju följande: Kommuner har, säger har, ingen egen juridisk kompetens. De får, säger får, sin juridiska kompetens av staten. Så lyder den gängse bildens enhetsstatliga kanon. Det finns alltså i denna gängse rättsuppfattning inte någon skillnad mellan kommunernas allmänna kompetens och den statliga speciallagstiftningens kompetens: ”Alla ärenden är av staten delegerade ärenden”, liksom inom en enhetlig förvaltningsorganisation, framhålls det närmast poetiskt av Nils Stjernqvist och Håkan Magnusson i citatet ovan.⁷²

Detta är naturligtvis sant, rättspositivistiskt sett. Lagstiftningen är faktiskt sådan. Det är också sant maktpolitiskt sett. De politiska majoriteterna har faktiskt över tid inrättat det så. Men det är inte den enda möjliga ståndpunkten om man betraktar kommunernas roll idépolitiskt och normativt; om man intar perspektivet *lege ferenda* i stället för *lege lata*. Framför allt bör det ju inte vara den enda möjliga ståndpunkten analytiskt sett, i en upplyst och öppen diskussion om vad ett gott statsskick skulle kunna vara inför framtiden. Det finns ju inget som binder den svenska staten till att *för evigt* instituera kommunerna som huvudsakligen underordnade förvaltnings- och verkställighetsorgan. Den svenska folkstyrelsen

skulle naturligtvis i princip kunna inrätta en ny regeringsform och kommunallag, och inrätta en starkare kommunal kompetens, ja, till och med en långtgående kommunal självständighet, om den politiska viljan och majoriteten finnes.

Den gängse bilden inom statsvetenskaplig kommunforskning, försöker dock framställa det existerande som något "naturligt framvuxet", eller en "anpassning till förändrade samhällsförhållanden".⁷³ Ett annat arbete skriver om "tidsandans" förändring och hänvisar till "utvecklingen", något som inte beror på politisk makt och som inte kan ändras gentemot "nya tiders krav".⁷⁴ Framför allt verkar man bortse ifrån, eller vill dölja, att det nuvarande författningspolitiska och förvaltningspolitiska tillståndet existerar som ett resultat av idépolitisk strid.

Den gängse bildens skapare har haft en blind fläck när bilden konstruerades. Fläcken har inneburit att den idépolitiska debatten negligerats, sällats bort eller inte alls uppmärksammats. Låt oss därför närmare betrakta några olika principuppfattningar om kommunens konstitutiva grundkaraktär som har funnits sedan 1862, och finns än i dag. Det skall då bli synligt och tydligt vilka idépolitiska alternativ som har funnits och alltjämt finns. Det skall dessutom, och inte minst, bli synligt hur *ideologiskt och politiskt bestämd* den segrande principuppfattningen är. Det är den principuppfattning som vi i denna uppsats benämner *enhetsstatlig integrationism*.

Fyra stiliserade principuppfattningar om kommunens konstitutiva grundkaraktär

I diskussionen om 1862 års kommunalförordningar, och i diskussionerna om den senare kommunala utvecklingen vid reformerna 1919, 1952, 1962 och 1969 samt i den nutida debatten framträder de svenska politiska partierna med olika principuppfattningar om den kommunala självstyrelsens funktion i samhällsbyggnaden. När vi överblickar denna idépolitiska diskussion om vad kommuner är och bör vara, från 1862 och framåt, finner vi fyra huvudsakliga principuppfattningar.

Den första principiella uppfattningen om kommunens konstitutiva grundkaraktär skulle vi vilja kalla *idén om gemenskapskommunen*. Enligt denna uppfattning är kommuner spontant och organiskt framvuxna lokalsamhällen, med traditionsgiven och ursprunglig självständighet. Gemenskapen upplevs bakåt till socknen, byalaget eller det äldre stadsväsendet, som tas till romantisk inspiration, oav-

sett den historiska sanningshalten. En historisk organismtanke är tydlig. Till grund för denna uppfattning om kommuners konstitutiva grundkaraktär finns den faktiska och alldeles naturliga känslan av tillhörighet med en bygd eller en stad, och känslan av gemenskap med dess invånare, som alla kan uppleva, allt från släkt och skolkamrater, till arbetskamrater och grannar. Den kommunala samfällighet som gemenskapskommunen beskriver är egentligen inte politisk, invånarna är inte medborgare i egentlig mening. Det ligger närmare till hands att jämföra samfälligheten med en familj. En kollektiv social gemenskap. Medlemskap snarare än medborgarskap. Gemenskapskommunens idé finns än i dag, och i överraskande modern form, i återkommande idéer om "lokalsamhälle" och "lokal gemenskap", eller i amerikansk "small-town ideology" eller "communitarianism". Politiskt sett har idén om gemenskapskommunen i Sverige främst burits fram av Centerpartiet och av Kristdemokratiska Samhällspartiet. I idén om gemenskapskommunen finns många argument som förordar en starkare lokal självständighet och juridisk kompetens.⁷⁵

Den andra principuppfattningen om kommunens konstitutiva grundkaraktär som uttrycks i den svenska idédebatten om kommunerna skulle vi vilja kalla *kontraktskommunens idé*. Det är den radikala liberalismens idé, med rötter i de amerikanska och franska revolutionerna 1776 och 1789. Utgångspunkten är den självstyrande människan, som genom ett slags kontrakt (samhällskontraktet) sluter sig samman med andra till ett samhälle. Samhället är alltså inte organiskt och traditionellt framvuxet, utan rationellt och liksom "mekaniskt" sammansatt. Medan gemenskapskommunens idé konstituerar kommunsamfälligheten utifrån kollektivet, konstituerar kontraktskommunens idé samfälligheten utifrån individen, i den typiska politiska individualismens tankefigur, den som bland annat värtaligt framlagts av till exempel John Locke.

Kontraktskommunens samfällighet äger en egen och genuin politisk självständighet med en egen rättslig kompetens. Denna kompetens härleds från varje individs rättsliga kompetens att handa sina egna angelägenheter, och inte minst sitt självbestämmande över sin kropp och sin själ. Varje individ kan, som i Thomas Hobbes eller John Lockes politiska filosofi, genom ett frivilligt kontrakt avyttra en del av sin egen politiska autonomi till "det politiska eller civila samhället".⁷⁶ Kommunen ses i detta ljus som en *association av autonoma individer* som slutit sig samman i ett lokalt samhällskontrakt. Flera lokala samhällen kan sedan sammansluta sig, genom ett större samhällskontrakt, till en delstat eller rent av till en nationell fede-

rativt uppbyggd stat.

Kontraktskommunens idé och politiska filosofi utgör en viktig del i den gammalliberala självstyrelseideologin från 1800-talets mitt. Det är en självklar ideologi hos den radikale liberalen Thomas Paine, men också hos den något mer modererade Alexis de Tocqueville. Den är självklart verksamt i de svenska liberalernas diskussioner inför 1862 års kommunalförordningar. Kontraktskommunens idé erbjuder en slagkraftig normativ argumentation för en radikal lokal självstyrelse och egen rättslig kommunal kompetens.

Liknande idéer återfinns också i den socialistiska traditionens federativa idéer, till exempel hos Proudhon och Bakunin. De finns också i Marx' och Engels' politiska skrifter, särskilt i Marx' analys av den så kallade Pariskommunen år 1871, då medborgarna i Paris tog makten i sin stad i samband med fransk-tyska kriget. Karl Marx "förbund av fria människor" utgör politiskt filosofiskt sett inget annorlunda än John Lockes eller Thomas Paines "association av egenmäktiga individer".⁷⁷

En tredje principuppfattning om kommunens konstitutiva grundkaraktär är *den konservativa idén om kommunen som en del av "statsorganismen"*. I denna konservativa samhällssyn är all samhällsutveckling organisk. Samhällsorganisationen utvecklas likt en växande organism. Samhällets olika enheter är förbundna med varandra liksom lemmarna i en kropp, och kommunerna är inordnade i den nationellt organiserade statliga förvaltningsorganisationen. Man ser samhället som en ordnad hierarki av stora och små "samhällen", där betoningen ligger på nationens, organismens, harmonisk utveckling och organisation. Denna konservatism var stark under 1800-talet, den formuleras av den konservativa statsfilosofen Boström, och blir till dogm under 1800-talets senare del. Den överges dock ganska snart inom konservativa kretsar efter demokratins genombrott.⁷⁸

En fjärde principuppfattning om kommunens konstitutiva grundkaraktär, slutligen, skulle vi vilja kalla *idén om förvaltningskommunen*. Man skulle kunna säga att det är den gamla statsorganismidén, fastän i modern tappning. Denna nära koppling mellan en konservativ statsidealism och en socialdemokratisk offentlig sektorsocialism har också uppmärksamats i litteraturen. Både forskaren i offentlig rätt Fritz Kaijser och idéhistorikern Sven Eric Liedman har i idéhistoriska översikter noterat att en högerståndpunkt från 1800-talet, blir en vänsterståndpunkt på 1900-talet.⁷⁹ Den moderna förvaltningskommunens idé fram bärs främst av 1900-talets socialdemokrati, men också under en tid av det socialliberala folkpartiet. Det är 1900-talets typiska svenska enhetsstatliga, integrationistiska

och statsförvaltande idé. Där ses kommuner rätt och slätt som led i statlig förvaltning. Framför allt ser man dem som redskap för den nationellt beslutade reformpolitiken. Och eftersom denna reformpolitik - allt från grundskolan till den sociala omsorgen - gäller hela nationen, skall olika kommunala variationer helst suddas ut. Därför måste kommunerna göras stora och enhetliga, så att medborgarna kan få uppleva enhetlig service. Kommunernas roll förändras därmed, som det heter i en tidstypisk utredningstext, från att vara "ett instrument för tillvaratagande av enbart eller huvudsakligen lokala intressen till att vara en integrerad del i ett enhetligt samhällsmaskineri".⁸⁰

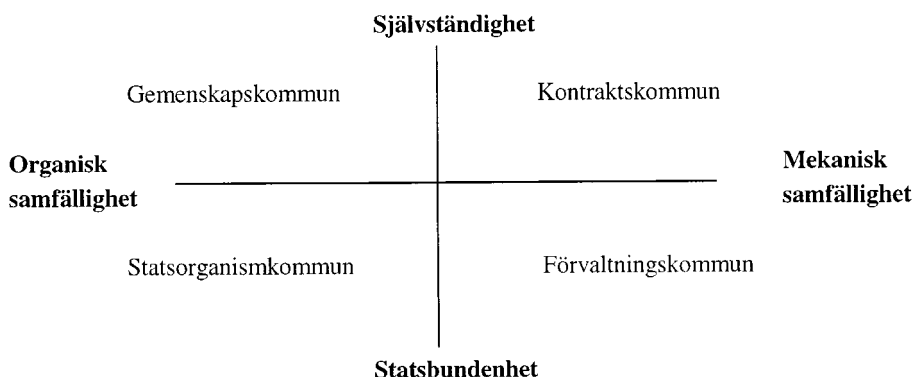
Förvaltningskommunens idé är dock uttryckligen demokratiskt grundad. Men inte av kommunal politisk egen kompetens. Den demokrati som förvaltningskommunens demokratiska legitimitet utgår från, är det nationella planet, den demokrati där *hela folket* representeras. Samhället ses som mekaniskt sammansatt och rationellt konstruerat. Kommunen är infogad i ett beslutsflöde uppifrån och ned, en länk i den demokratiskt styrda kedjan av offentlig förvaltning. Inte ett organ för politisk aggregering och artikulering nedifrån.⁸¹ De kommunala politiska valen bör integreras med de nationella i en gemensam valdag så att sambandet mellan nationell och kommunal reformpolitik skall bli tydligt.

Vilken är då skillnaden mellan den nutida förvaltningskommunen och den gamla konservativa statsorganismidén? Inte mycket mer än den historiska tidpunkten och den socialpolitiska målsättningen. Man möter samma argumentation kring systemets legitimitet och funktionella effektivitet. Kommunerna är på liknande sätt integrerade i en enhetlig politisk basorganisation för gemensamma mål. Den politiska kraftlinjen går uppifrån och ned, i en kedja av förvaltningsbeslut och förvaltningsorgan. Därför passar den nutida förvaltningskommunens princip, paradoxalt nog, som hand i handske i den gamla svenska statstraditionen.⁸²

Sammanfattande överblick⁸³

Låt oss ställa upp en tablå i två dimensioner över den svenska idépolitiska debatten om den kommunala självstyrelsens funktion som politisk basorganisation. Längs den ena axeln lägger vi dimensionen självständighet respektive statsbundenhet. Längs den andra axeln lägger vi organisk respektive mekanisk samhällssyn. Då kan vi på följande sätt sammanfatta de huvudsakliga svenska principuppfattningarna om kommunens konstitutiva grundkaraktär. (Se figur 1.)

Figur 1. Fyra principuppfattningar om kommunens konstitutiva grundkaraktär i svensk idépolitisk debatt om den kommunala självstyrelsen. Den horisontella axeln rör idéer om samfällighetens natur. Den vertikala axeln rör idéer om kommunens relation till staten



Den bild som framträder är att den principiella idédebatten om vad kommuner är och bör vara rör sig längs två dimensioner. Den ena dimensionen är samhällssyn, där idédebatten pendlar mellan den organiska (traditionella) och den mekaniska och rationalistiska (moderna) samhällssynen. Den andra dimensionen rör frågan enligt vilka principer som kommunen skall integreras i staten, där idédebatten pendlar mellan principerna självständighet (federativism) och statsbundenhet (enhetsstatlighet). De fyra idémässiga huvudpositionerna som vi ovan presenterade kan därvid urskiljas som stilsärliga positioner i figuren. Var och en av dessa utgör ett normativt fundament för synen på kommunens konstitutiva grundkaraktär, vad kommunen är och bör vara, politiskt filosofiskt sett.

I gemenskapskommunens och kontraktskommunens tänkande, de principuppfattningar som hävdar kommunal självständighet, kan och bör de svenska invånarna ha flera politiska "medborgarskap" och "medlemskap". Människor tänks vara och agera som sociala och politiska personer i flera politiska basorganisationer, till exempel både i nationell politik och kommunal. Som kommuninvånare är man både nationell medborgare, delaktig i rikspolitisk reformpolitik, och samtidigt utövare av ett kommunalt *politiskt* medborgarskap/medlemskap. Följaktligen existerar det, enligt den övre halvans principuppfattningar, *flera medborgerligt legitima maktanspråk även i en enhetsstat*.

I den svenska politiska historien är det uppenbart att de två dominerande principuppfattningarna är de två nedersta, de som framhåller statsbundenheten. 1800-talets konservativa statsorganismidé har smidigt omformats och övergått i 1900-talets förvaltningskommun. En statsbärande (1800-talsmodern) social konservatism har övergått till en statsbärande (1900-talsmodern) social reformism. Samtidigt har den enhetsstatliga grundtanken aldrig övergetts.

Från Birger Jarls tid, över Gustav Vasa, fram till 1862 års kommunalförordningar och 1969 års tvångsvisa genomförande av kommunsammanslagingsreformen råder en lång och entydig tradition. Det är traditionen av samhällsorganisation och samhällsorganisering uppifrån. I sin senaste fas är det en demokratiskt styrd och initierad samhällsorganisation, men dock initierad uppifrån, som nationellt beslutad reformpolitik, och där styrningen av kommunerna går uppifrån och ned, i en kedja av politiska beslut. Makthavare har kommit och gått, reformer har antagits och ersatts, lokalsamhällets indelning och kommunernas och städernas uppgifter har ständigt diskuterats. Men den enhetsstatliga integrationismen, och därmed kommunernas underordnade ställning som ett slags verkställande förvaltningsenheter, har bestått.

Gemenskapskommunen och kontraktskommunen framstår därmed som perifera i svensk statstradition. De utgör förlorarna, minoritetsuppfattningar. Den radikala socialismens kontraktskommunala idéer, i övre högra rutan, framstår som enbart utopier. Den radikala liberalismens samhällssyn och kommunidéer, likaledes i den övre högre rutan, framstår som osvenskt främmande ”naturrättslig metafysik”. Den är dock inte mer metafysisk än att den är konstitutionell verklighet i USA, ett samhälle uppbyggt av samhällskontrakt nedifrån och upp, med en stark lokal och delstatlig självständighet, som inte får åsidosättas uppifrån. Lokal självständighet, och federativa lösningar, är vanliga på olika håll även i Europa. Schweiz är paradexemplet, som ett förbund av självstyrande kantonen. Tyskland är en federativ förbundsrepublik, med en lång tradition av självstyrande städer och furstendömen (vid Westphaliska freden 1648 bestod Tyskland av cirka 400 småstater). Italien och Spanien har starka traditioner av regional självständighet och federativ historia, och så vidare. De nordiska länderna framstår som enhetsstatliga undantag. Det är för övrigt en enhetsstatlighet som har underlättats av geografisk litenhet, svag lokal förankring hos adeln (de var faktiskt ”kungens män”), ett stadsväsen med svag självständighet, parat med stark kungamakt och centralmakt genom historien.⁸⁴

Varför diskutera kommunal självstyrelse i dag?

Kommunal självstyrelse som politiskt maktspridningsprojekt

”Land skola byggas med lag” lyder det gamla nordiska ordstäv som förekommer på flera ställen i våra medeltida landskapslagar.⁸⁵ Den nutida svenska politiska basorganisationen fastställs också i lag, närmare bestämt i RF:s första paragraf. Där förtydligas att den politiska basorganisationen skall bestå av två delar. För det första ”representativt och parlamentariskt statskick” tillsammans med, för det andra, ”kommunal självstyrelse”. Eller med lagtextens ord:

All offentlig makt utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (RF 1 kap. 1 §).

Regeringsformen pekar därmed ut kommunal självstyrelse som en grundpelare i den svenska politiska basorganisationen, en basorganisation som skall förverkliga en demokratisk ”folkstyrelse”. Men vad innebär detta utpekande för de svenska kommunernas konstitutiva grundkaraktär? Regeringsformens formulering innebär ett uppdrag åt de svenska kommunerna att delta i realiserandet av den svenska demokratin. Detta innebär inget mindre än att kommunerna förlänas och skall utöva demokratisk *politisk makt*, både i princip och praktik. Det finns ingen annan rimlig tolkning av lagtexten. Om man nu vill ta formuleringen om ”kommunal självstyrelse” på allvar, och inte enbart sed den som ceremoni eller som ett författningpolitiskt misstag.⁸⁶

Landets kommuner, som led i den svenska politiska basorganisationen, ingår i den enhetsstatliga statsbildningen Sverige. Därmed sammanhänger med nödvändighet, författningpolitiskt sett, frågan om kommunernas konstitutiva grundkaraktär med den allmänna frågan om fördelning av politisk makt och auktoritet inom den politiska basorganisationen. Emellertid är Regeringsformen liksom våra andra författningar mycket kortfattade vad beträffar den så kallade kommunala *självstyrelsens* författningpolitiska innebörd och ställning.

Lagstiftningen ger helt enkelt inte några förtydligande riktlinjer för enligt vilka principer, i vilken form och i vilken utsträckning som *politisk makt* skall utövas av kommunala styrelser. Allt som har att göra med självstyrelsens utformning och funktion, även frågan om den politiska maktens fördelning mellan det nationella parlamentet och de lokala styrelserna, skall i stället fastställas genom vanlig lag. *Det åligger således de politiska partiernas representanter i riksdagen att bestämma vilken konstitutiv grundkaraktär som den kommunala självstyrelsens skall ges för att fylla sin funktion som politisk basorganisation för den svenska demokratin. Därav vikten av att studera de faktiska politiska strävandena, idéerna och processerna rörande kommunernas ställning. Partierna har också fyllt denna sin roll. Den ovan beskrivna debatten inför 1862 års kommunalförordningar är ett bland många exempel, men framför allt visar vår egen forskning inom området⁸⁷ på en rikhaltig idéflora och ett stort intresse i svenskt partiliv för den kommunala nivåns organisering.*

Men om blicken vänds till samtiden, hur har den idépolitiska debatten om den kommunala självstyrelsen gestaltat sig under tiden från 1960-talets början och fram tills nu? Vilka principuppfattningar om kommunens konstitutiva grundkaraktär har de dominerande partierna i svensk politik uttryckt? Och hur har de i lag föreslagit att den i regeringsformen föreskrivna ”kommunala självstyrelsen” skall förverkligas? Dessutom som ett led för att förverkliga *politisk demokrati*, som ett led i förverkligandet av en svensk ”folkstyrelse”.

De politiska partierna och den kommunala självstyrelsen 1962–1974⁸⁸

Som en avgörande viktig länk i genomförandet sina politiska målsättningar om likhet i standard och livschanser, över hela landet, initierar den socialdemokratiska regeringen år 1962 en storslagen och storskalig reform av de svenska kommunerna. Om 1862 års kommunalförordningar kan ses som ett nationellt moderniseringsprojekt under moderniserande borgerliga förtecken riktat mot feodalism, och ståndssamhälle, ser man här i 1962 års kommunblocks-tankar ett motsvarande moderniseringsprojekt, dock tänkt utifrån en enhetlig löntagarklass av förenhetligade politiska medborgare, riktat mot den kvarvarande borgerligheten och det gamla klassamhället.

Kommunblocksreformen var verkligen omvälvande. Den tänkte sig minska antalet kommuner från 800 till cirka 275. Dess bärande

tanke var att skapa en lokal offentlig infrastruktur av ekonomiskt bärkraftiga kommuner som skulle kunna bära upp en modern enhetlig grundskola, en modern äldreomsorg och en fysisk planering för den expansiva industrialiseringen, urbaniseringen och kommersialiseringen. Att beskriva denna reform som ett "systemsifte" är på många sätt befogat.

En grundidé var att de nya kommunblocken, de som man tänkte sig att de gamla kommunerna skulle gå samman i, skulle uppstå på frivillig väg. Sammanslagningen gick dock trögt. Och 1969 drev socialdemokraterna i riksdagen igenom, i kraft av sin egna majoritet efter 1968 års segerval, att inträdet i kommunblocken skulle vara obligatoriskt och färdigt senast 1973.

Kommunblocksreformen stod emellertid inte ensam som en grundpelare i det socialdemokratiska samhällsbygget. Liksom vid 1862 års kommunallagar bedrevs parallellt en intensiv diskussion om att anta en ny författning. Man var överens om att gå över till enkammarriksdag och att låta partiernas proportionalitet slå igenom totalt i den nya enkammarriksdagens sammansättning. Socialdemokraterna hade dock behållit sig vid att de politiska valen till riksdag och kommuner skulle ske på en gemensam valdag. Tanken var att de kommunala frågorna inte skulle leva ett eget liv utan knytas till den nationella reformpolitiken och dess genomförande. Genom att nationell reformpolitik omsattes till kommunal nivå, skulle den socialdemokratiska politikens fördelar bli konkret synliga, tycktes socialdemokratien taktiskt resonera. Frågan om gemensam valdag verkade olöslig och blockerade författningsfrågans lösning ända från 1962 fram till 1973.⁸⁹ Intressant nog under precis samma period som det tog att genomföra kommunblocksreformen. Sambandet mellan dessa två reformer var dock inte tillfälligt.

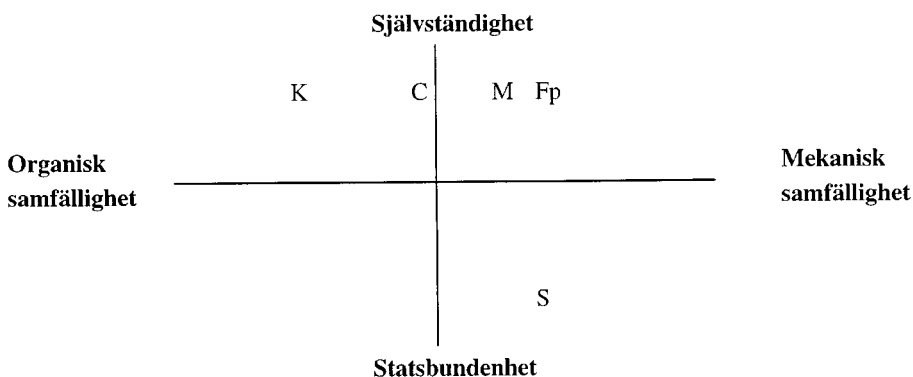
De borgerliga partierna var starka motståndare till både kommunblocksreformen och till den gemensamma valdagen. I takt med att socialdemokratiens kommunideologi förtydligades, utmejslade man de borgerliga motalternativen. Visserligen stödde folkpartiet kommunblocksreformen initialt, som ett led i en modernistisk samhällssyn. Men när socialdemokratin genomdrev att sammanslagningarna skulle bli obligatoriska, 1969, lärer sig folkpartiet med högerpartiet och centerpartiet i ett principiellt motstånd mot socialdemokratiens kommunideologi och indelningsreform. Mot socialdemokratiens förvaltningskommun, inordnad i nationell reformpolitik och styrd genom gemensam valdag, *ställde den samlade borgerligheten en idé om kommuner som politiska enheter med egen självständighet och med det kommunala medborgarskapet som ett värde i sig.*

Ideologiskt stod högern och folkpartiet på kontraktskommunens principuppfattning, medan centern stod på gemenskapskommunens principuppfattning. Det som förenade dessa båda tänkesätt var att de kommunala frågorna måste få leva ett eget liv med en egen valdag skild från rikspolitiken. Man såg kommunen som mer självständig och mindre statsbunden, som ett värn mot socialdemokratisk klåfingrighet och mot statlig styrning av lokalsamhället.

De borgerliga partiernas argumentation byggde på demokratiargument, ett argument om det lokala medborgarskapet och den lokala demokratin. Motargumentet från socialdemokratin blev ett serviceargument. Om inte kommunerna var tillräckligt stora och ekonomiskt bärkraftiga fanns det ingen möjlighet att via nationell reformpolitik erbjuda och verkställa en modern social service, oavsett hur mycket demokrati man hade. Den avgörande skiljelinjen gick följaktligen mellan å ena sidan förvaltningskommun och servicedemokrati. Å andra sidan kontraktskommun och medborgardemokrati (m + fp) samt gemenskapskommun och gemenskapsdemokrati (c).⁹⁰ De borgerligas vision var kommunen som en *politisk* organisation, med egen politisk identitet och tillförsäkrad offentlig makt och lokalt utövad beskattningsrätt.

Socialdemokraternas vision, däremot, var ekonomiskt bärkraftiga kommuner som bärare av skola, åldringsvård, planering, social service, sociala rättigheter, sjukvård och boende. I detta sammanhang sågs kommunerna som nödvändiga enheter i en främst *förvaltande* organisation. Det politiska navet i landet var riksdagen i Stockholm. Kommunerna sågs som verkställare. Beskattningsrätten inordnades i ett nationellt utjämningsystem för att garantera likvärdighet. Varthelst en löntagare flyttade skulle servicen vara lika, en effektivitetsvinst också för företagen, som behövde rörlig arbetskraft. I praktiken minskade omfånget för den allmänna kommunala kompetensen snabbt i det nya systemet. Genom statlig lagstiftning befann sig de nya kommunblocken redan inne i ett nationellt beslutat reformverk. Det har beräknats att runt 80 % av de nya kommunernas ekonomiska utgifter under 1970-talet hänförde sig till statlig speciallagstiftning. Den idépolitiska huvudmotsättningen mellan de politiska partierna i synen på kommunens konstitutiva grundkaraktär, under perioden 1962–1974, skulle alltså kunna uppställas som så:

Figur 2. De politiska partiernas idéer om kommunens konstitutiva grundkaraktär 1962–1974⁹¹



Kristdemokraterna har den mest traditionella synen bland de borgerliga, medan folkpartiet har den mest moderna. Men den politiskt avgörande klyvningen finner vi den vertikala axeln. Där finns en tydlig klyvning mellan ett socialistiskt alternativ med statsbundna förvaltningskommuner med servicedemokratin som ledstjärna, och ett borgerligt alternativ med mer självständiga kommuner, betraktade som politiska enheter och med medborgardemokrati som ledstjärna. I denna fas är det borgerligheten som står för ett projekt om spridning av politisk makt, medan socialdemokratin står för att för- enhetliga och centralisera den politiska makten inom den politiska basorganisationen.

De politiska partierna och den kommunala självstyrelsen 1975–1982⁹²

Det säger sig självt att borgerligheten, mot denna bakgrund, inte lät tillfället gå förlorat när man erövrade regeringsmakten efter 1976. Redan i regeringsförklaringen lyfts frågan om den kommunala självstyrelsen fram i en gemensam borgerlig vision om lokalsamhället:

Kommunal självstyrelse förstärks. Den kommunala demokratin fördjupas. Kommuner ges möjlighet att inrätta distriktsnämnder och direktvalda kommunedelsråd. Den statliga detaljstyrningen av kommuner och landsting minskas. Rådgivande kommunala folkomröstningar genomförs. Kommunindelningsreformen skall utvärderas.⁹³

Och under regeringsperioden inrättar man en utredning om konsekvenserna av den socialdemokratiska reformen. *Kommunaldemokratiska kommittén* ser dagens ljus år 1977. Dessutom antog man en ny kommunallag år 1977 i enlighet med regeringsförklaringen ovan. Där möjliggörs för första gången nu kommunala folkomröstningar, vilket var en hjärtefråga för de borgerliga under 1960-talet. Slutligen antog man *Lagen om lokala organ*, 1980, som gav kommunerna möjlighet att inrätta kommundelsbaserade verkställighets- och förvaltningsorgan.⁹⁴

I övrigt är det främst två partiers utveckling som är intressant under denna period. För det första utvecklas centerpartiet entydigt bort från sina tidigare idéer om gemenskapskommunen. Man framträder i stället med en förnyad och stärkt principiellt demokratisk argumentering och med lokal demokrati som det viktigaste grundvärdet. Därmed närmar man sig de övriga borgerliga partierna ideologiskt, vilket i och för sig var avgörande för partiets roll som dominerande kraft inom den politiska borgerligheten.

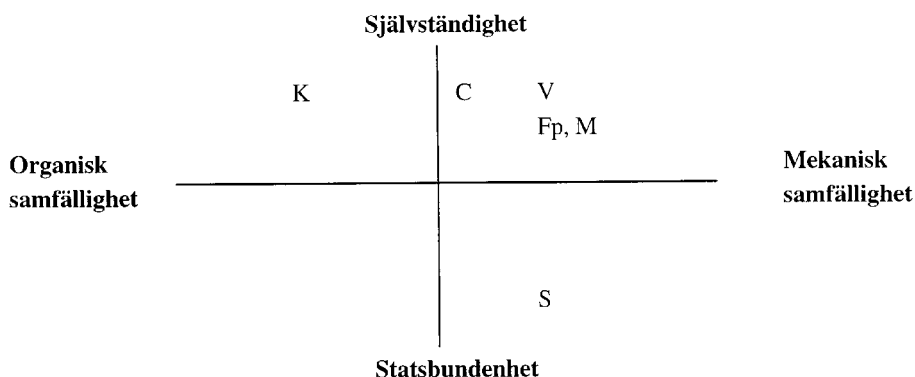
Det andra partiet är vänsterpartiet, som tidigare inte haft något kommunpolitiskt program, och som nu för första gången framträder med ett eget. Det visar sig då att vänsterpartiet intar en tydlig medborgardemokratisk kommunideologi, som har rötter såväl i radikal liberalism som i radikal socialism (se ovan i fjärde avsnittet). Både centern och vänsterpartiet finner i detta förtydligande en källa till skarp kritik av det socialdemokratiska samhällsbygget. Centern upplever sitt största uppsving i samband med "gröna vågen" i svensk politik. Tidningen *Land* når oanade upplagor med mycken lokal-demokratisk ideologi och retorik. Inom vänsterpartiet blev Jörn Svenssons lokalt och radikalt demokratiska *Du skall ta ledningen och makten* (1975) en mycket läst och diskuterad bok.

Det som både Centerpartiet och Vänsterpartiet betonar, men också Miljöpartiet, är att de socialdemokratiska centralstyrda kommunerna, med sina professionella tjänstemannaförvaltningar, kan komma att passivisera medborgarna och göra dem alienerade från politiken. Socialdemokratins kommuner skulle alltså *i sig* utgöra en fara för demokratins framtid. Eftersom demokratins legitimitet måste byggas underifrån, på politiskt aktiva medborgare, måste kommunerna organiseras annorlunda, som politiskt mer självständiga enheter.

Socialdemokraterna, å andra sidan, ansåg att politiskt självständiga kommuner, och en vital lokal politisk kultur, skulle *undergräva* demokratin, dvs. socialdemokratins uppfattning om en folkmajoritetens möjlighet till parlamentariskt grundad regeringsmakt för att på

ett resolut sätt styra landet. Likaså ser socialdemokraterna i politiskt självständiga kommuner en fara för den demokratiska legitimiteten, eftersom man uppfattar ett av välfärdsbygget viktigaste politiska mål vara just likhet i offentlig service, medborgarnas lika välstånd och lika sociala rättigheter. Den idépolitiska huvudmotsättningen mellan de i riksdagen representerade partierna i synen på kommunens konstitutiva grundkaraktär under perioden 1975–1982 skulle alltså kunna uppställas som så:

Figur 3. De politiska partiernas idéer om kommunens konstitutiva grundkaraktär 1975–1982⁹⁵



Vi ser hur kristdemokraterna under denna period är ensamma om att föra fram gemenskapskommunens princip. Vänsterpartiet framstår som gammalradikalt. En intressant utvecklingslinje har påbörjats av folkpartiet och moderaterna, i en försiktig rörelse, med ser- vicedemokratin som mål, hän mot ökad statsbundenhet.

De politiska partierna och den kommunala självstyrelsen 1983–1994⁹⁶

Socialdemokratin återtog regeringsmakten 1982, i en valrörelse där främst moderaterna gjordes till huvudmotståndare. Den centrala frågan var de sociala välfärdsprogrammets, välfärdsstatens, vara eller inte vara. Man skulle kunna säga att socialdemokratins motdrag mot den borgerliga kritiken mot välfärdsstaten blev att decentralisera, och decentralisera till kommunerna. I den meningen fullföljde man

trenden från den borgerliga regeringens år, men försökte vända den till egen fördel. Brukarinflytande blev ett socialdemokratiskt nyckelord. Brukarna av service skulle ha större direkt inflytande över hur den kommunala servicen skulle produceras och vilken kvalitet den skulle ha. Sjukvården decentraliserades till kommunala primärvårdsnämnder 1982. Den nya förvaltningslagen som antogs 1983 medförde större frihet för kommunerna i det administrativa beslutsfattandet. Ett försök med avreglering av kommuner, det så kallade frikommunförsöket, genomfördes 1984. Grundskolan kommunaliserades 1985. Den nya Plan- och bygglagen från 1987 tilldelade kommunerna en nyckelroll i den fysiska planeringen.⁹⁷

Man skulle kunna sammanfatta dessa socialdemokratiska beslut under 1980-talet med att man å ena sidan försökte ta udden av den borgerliga kritiken av att vara ett centralistiskt betongparti, och som man också känt av politiskt i sviktande väljarstöd. Å andra sidan hade man en strategi om att förankra välfärdsstatens institutioner så nära medborgarna som möjligt, för att på det sättet bygga upp ett stöd i praktiken för den generella välfärdspolitikens idéer, institutioner och program. *Plötsligt framstod socialdemokratin som den kommunala nivåns främsta tillskyndare*. Man hade tydligen lärt av tidigare misstag.

När de borgerliga partierna bildade regering 1991 var det ändå i en stämning av att denna socialdemokratiska strategi hade misslyckats. Vändningen tycktes ha kommit för sent, därtill en omvändning under galgen. Kritiken mot socialdemokratin kom från samtliga partier och vände sig mot en ensartad och byråkratisk offentlig sektor. Man vände sig också mot att de generella välfärdsprogrammen hade tagit ifrån medborgarna initiativet att sköta sina egna angelägenheter, en tilltagande politisk alienation både lokalt och nationellt. En principiell borgerlig argumentation framfördes mot offentlig serviceproduktion, för mer marknadsanpassning och större individuell valfrihet. "Privatisering", "effektivitet" och "valfrihet" blev framträdande värdeord i främst folkpartiets och moderaternas politiska propaganda.

Detta låter nu som hemtamt och vant. Men under denna yta av välkänd höger-vänsterideologi utspelade sig ett kommunideologiskt drama av första rangen. En viktig roll i dramat spelar socialdemokratin genom sitt insisterande på brukarinflytande och decentralisering till den kommunala nivån. Betydde denna markering att partiet hade övergivit förvaltningskommunen och servicedemokratin och idén om politiskt statsbundna kommuner? Det intressanta är att det hade man inte. Granskar men den socialdemokratiska kommun-

ideologin närmare finner man att det som decentraliseras, och det som "brukarna" skall få inflytande över, är just förvaltning och serviceproduktion. *Den politiska makten* sprids inte. Den ligger kvar på nationell nivå. Det som kommunerna får inflytande över är hur man lokalt skall omsätta nationellt beslutad politik. Politiskt sett, på axeln av politisk auktoritet mellan centralt och lokalt, sker ingen maktspredning i och med detta. Inte heller vidgas kommunernas möjligheter att sänka eller höja kommunalskatten. Just den beskattningsmakt som framhålls som så avgörande när man vill framhäva de svenska kommunernas självstyrelse. Socialdemokraterna inrättar ju som bekant ett intrikat system av skatteutjämning och skattetak som medför att man finansiellt kontrollerar hela den kommunala sektorn. Den politiska styrningen är effektiv, centraliserad och enhetsstatlig, all decentralisering av förvaltningsmakt och förvaltningsbeslut till trots. Men förvaltning är förvaltning, verkställighet är verkställighet och den skall inte förväxlas med egentlig politisk auktoritet.⁹⁸

Det avgörande nya dramatiska äger rum med moderaterna som måste reagera på denna socialdemokratins nya strategi. De kommer att spela huvudrollen i dramat. Moderaterna byggde under 1980-talet upp en allt mer principiellt grundad kritik av den generella välfärdspolitiken. Med intryck från nyliberal politisk filosofi, och med ett nyvaknat intresse för politiskt filosofiskt avancerad argumentation, hade man utvecklat en djupgående kritik av hela den socialdemokratiska hegemonins alla beståndsdelar. Man hade utvecklat en kritik av den kollektivistiska demokratiuppfattningen. Man kritiserade frånvaron av en högsta domstol och en författningsdomstol som kunde höja rätten över klåfingriga politikernas tillfälliga lagstiftning. Man hade utvecklat en statssyn och en politiksyn som såg generell välfärdspolitik inte bara som kostsam, utan även som principiellt orättfärdig, eftersom den kränkte individens rättigheter att bara bekosta det de själva vill nyttja.

I och med denna argumentation sker en omsvängning inom det moderata principiella tänkandet om kommunens konstitutiva grundkaraktär. Man börjar se kommunerna som det politiska fäste som socialdemokraterna hade försökt göra dem till. Alltså måste kommunernas rätt att bedriva serviceproduktion, i förvaltningsform eller bolagsform, angripas. Hur häpnadsväckande långt moderaterna faktiskt är villiga att gå för att uttunna kommunens auktoritet i allmänhet, och den offentligt kommunala formen för serviceproduktion i synnerhet, framgår av partiets handlingsprogram från 1993. Moderaterna föreslår nämligen att staten bör belägga kommunerna

med näringsförbud för att uppbyggnaden av en privat tjänstesektor inte skall störas. I *Handlingsprogram* (1993) skriver moderaterna:

I en tid då privata alternativ till kommunal verksamhet växer fram är det nödvändigt med ett näringsförbud för de verksamheter i kommunal regi som kan överlåtas åt privata entreprenörer. Risken är annars uppenbar att kommunernas möjlighet att styra sin egen upphandling innebär ett ensidigt gynnande av egna verksamheter. En utveckling mot att kommunerna i företagsliknande former etablerar sig på konkurrensutsatta marknader, eller fortsätter i egenregi-verksamheten på områden där privata alternativ kan uppstå, måste bestämt avvisas. Kommunal upphandling, som inte är myndighetsutövning, skall upphandlas i konkurrens.⁹⁹

Vidare måste kommunernas rätt till självständig beskattning angripas och skattetak införas. Moderaterna börjar alltså angripa det som sedan 1930-talet varit heligt: den borgerliga *medborgarkommunen* som en politiskt självständig och omistlig del i ett borgerligt tänkt samhälle. Men inte nog med det. *Man börjar också betrakta kommunerna som huvudsakligen serviceproducenter*, men från ett annat håll än socialdemokraterna. Det som skall privatiseras är ju serviceproduktionen. Men samtidigt är det kommunerna som skall tillhandahålla till exempel en skattefinansierad voucher för offentlig konsumtion av de privat bedrivna offentliga nyttigheterna inom barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg. Att införa skolpeng och valfrihet i skolväsendet är ju ingen privatisering av skolväsendets finansiering. Bara av själva produktionen, och detta dessutom endast under förutsättning att de privata alternativen segrar över de offentliga på föräldramarknaden.

Att moderaterna, i likhet med sina brittiska meningsfränder Torypartiet,¹⁰⁰ väljer att ansluta sig till förvaltningskommunens principuppfattning om kommunens statsbundna konstitutiva grundkaraktär, blir extra tydligt om man ser till de politiska alternativ som finns inom den nyliberala politisk filosofiska tradition, som ju moderaterna under 1980-talet har hämtat sin vägledning och inspiration i övrigt ifrån. Med utgångspunkt från sina idéer om hur marknadsekonomin och kapitalismen idealt sett bör fungera, formulerar nämligen Friedrich Hayek ett värtaligt försvar för kontraktskommunens tänkande. Hayeks argument är att den politiska basorganisation som är mest marknadslikt organiserad också är den mest ekonomiskt effektiva och som gör minst våld på individens frihet.

I boken *The constitution of liberty* (1960) beskriver Hayek två

huvudsakliga ståndpunkter i diskussionen om hur politisk makt skall vara organiserad. Den ena företräds av de som värnar om individuell frihet:

[those] mainly concerned with individual liberty have generally advocated decentralization. There are strong reasons why action by local authorities generally offers the next-best solution where private initiative cannot be relied upon to provide certain services and where some sort of collective action is therefore needed; for it [action by local authorities] have many of the advantages of private enterprise and fewer of the dangers of the coercive action of government.¹⁰¹

Den andra och motsatta ståndpunkten är auktoritär och frihetskränkande enligt Hayek:

It is usually the authoritarian planner who, in the interest of uniformity, governmental efficiency, and administrative convenience, supports the central tendencies and in this receives the strong support of the poorer majorities, who wish to be able to tap the resources of the wealthier regions.¹⁰²

Hayeks slutsats är att en politisk basorganisation som byggs på självständighet och maktspridning gör minst våld på människors frihet. Den är därför den minst dåliga, och minimalt riskabla, formen för politisk maktutövning. Självständiga kommuner, regioner eller delstater kan nämligen på marknadsekonomiskt vis inrikta sin verksamhet på olika sätt och därigenom tävla sinsemellan om de fritt väljande individernas preferenser. Självständiga kommuner, regioner eller delstater kan konkurrera om människornas gunst, därmed säkras individernas valfrihet även vad gäller offentlig makt och kollektivt samhällsliv. Att Hayeks syn på politisk maktspridning dessutom präglade den amerikanska högervågens företrädande president Ronald Reagan, synliggör ytterligare det häpnadsväckande i de svenska moderaternas (och brittiska Torys) politiskt filosofiska val att statsbinda kommunerna. (Ett försök att med tvång skapa frihet!) Mot bakgrund av Hayeks principiella plädering för en plural självstyrelse, synliggörs också särdragen hos den svenska enhetsstatliga och förvaltningskommunala statstraditionen.

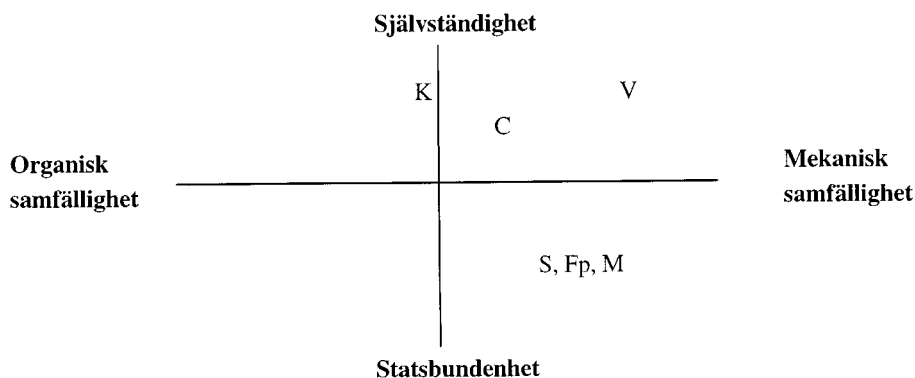
Man skulle kunna sammanfatta den moderata omsvängningen i synen på kommunens konstitutiva grundkaraktär med att moderaterna vill ha ökad kommunal statsbundenhet för att med statliga maktmedel, såsom finansiering och lagstiftning, styra den kommunala serviceproduktionen i riktning mot privatisering, konkurrensutsättning och individualisering. Eftersom dessa nya mål nu ses som

viktigare än den gamla visionen om politiskt självständiga kommuner med egen beskattningsrätt, så överges den gamla liberala visionens kontraktskommunala självständighetstanke. Man vill helt enkelt statsbinda kommunerna för att öka den individuella valfriheten.¹⁰³

En märklig situation är ett faktum. Såväl de borgerliga partierna och socialdemokraterna vill under 1990-talet statsbinda kommunerna. De borgerliga vill statsbinda för att minska kommunernas omfattning och för att öka den individuella valfriheten. Socialdemokratin vill statsbinda för att bibehålla den kommunala omfattningen och bibehålla den offentligt bedrivna servicen och de kollektivt brukade sociala programmen och nyttigheterna. Man skulle kunna säga att *servicedemokratins kommunideologi* under 1990-talet finns i en högervariant och en vänstervariant.¹⁰⁴ Båda sidor ser på kommunerna som ett led i den egna nationella politiken. Och då blir det tydligt att denna paradoxala enighet om förvaltningskommunens och enhetsstatens principer innefattar den grundläggande politiska oenigheten mellan höger och vänster. Man är alltså enig om inom vilken spelplan man skall vara oenig.

Hur har det då gått med medborgardemokratins och gemenskapsdemokratins idéer? Ja, dessa principuppfattningar frodas ganska friskt. 1990-talets politiska vinnare är ju Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Kristdemokraterna. Dessa har snarast förstärkt sin medborgardemokratiska respektive gemenskapsdemokratiska argumentation. Det är hos dessa politiska partier man under 1990-talet finner medborgardemokratins och den politiska kommunens företrädare. Det är dessa partier som framför en önskan att se kommunerna som politiska självstyrelseorgan med överförd egen politisk beslutsmyndighet. Den idépolitiska huvudmotsättningen mellan de politiska partierna under perioden 1983–1994 skulle alltså kunna uppställas som följer och jämföras med figurerna 2 och 3 ovan vilka behandlade de huvudsakliga motsättningarna under 1960- och 1970-talen.

Figur 4. De politiska partiernas idéer om kommunens konstitutiva grundkaraktär 1983–1994¹⁰⁵



Här har det hänt saker. Moderaterna, folkpartiet och socialdemokraterna förenas kring statsbundenhet och servicedemokrati. Kristdemokraterna, centern och vänsterpartiet bildar en mer spretande bukett i sitt försvar av kommuners självständighet.

En nutida ekande tystnad

Det finns i vår samtids 1990-tal, en talande, närmast ekande tystnad i den dominerande debatten om den kommunala självstyrelsens konstitutiva grundkaraktär. Kommunernas politiska styrelseskick har inte ändrats eller på allvar diskuterats under hela den tid som privatiseringsdiskussionen har rasat. Inte heller har kommunernas rättsliga ställning i den enhetsstatliga konstitutionen förändrats eller på allvar diskuterats. Den förhärskande debatten mellan socialdemokratin och borgerligheten är fortfarande å ena sidan en partiideologiskt styrd debatt om välfärdsstatens omfattning, om privata alternativ och om ökad valfrihet inom den offentliga sektorns serviceutbud. Å andra sidan är den en statsfinansiellt präglad debatt om fortsatt effektivitet och service vid krympande finansiella förutsättningar, om nedskärningars nödvändighet och genomförande.

Den svenska statstraditionen av enhetsstat och underordade kommuner rubbades alltså inte av 1980-talets och 1990-talets debatter. Varken 1980-talets "systemskiftesdebatt" eller 1990-talets debatt om exempelvis systemet för mellankommunal skatteutjämn-

ning har på allvar ifrågasatt kommunerna som integrerade delar i ett statligt förvaltningsmaskineri. Snarast tvärtom. *Kommuner som fattar påtagligt självständiga politiska beslut* har av "systemskiftets" främsta tillskyndare, moderater och folkpartister, betraktats som ett hinder för enhetligt och slagkraftigt genomförande av individuell valfrihet i konsumtion av sociala tjänster och service. Frågan om genuin lokal folkstyre i självständiga och självbestämmande kommuner har inte förts upp på dagordningen av de dominerande politiska partierna i svensk politik.

Vi står inför en intressant författningpolitisk slutsats. De dominerande politiska partierna i svensk politik har *inte* velat uppfylla Regeringsformens uppmaning till svenska medborgare att utveckla och vårda "kommunal självstyrelse" som en av grundpelarna i den politiska basorganisationen. Man har hållit fast vid de statsbundna kommunerna och den enhetsstatliga integrationismens statstradition. Man har inte sett "kommunal självstyrelse" som ett maktspridningsprojekt. Detta leder oss till att höja blicken i en ännu mer svepande slutsats.

Lokalt folkstyre i verklig mening har aldrig existerat i Sverige. Inte heller har ett sådant synsätt förts fram som ett idépolitiskt alternativ för den politiska maktens organisering, annat än som minoritetsuppfattningar. Den lokala självstyrelsens tradition i Sverige har helt enkelt aldrig, vare sig statsrättsligt och faktiskt eller normativt idépolitiskt, uttryckt den kommunala självstyrelsen som ett maktspridningsprojekt. Svenskarna har liksom aldrig erkänt eller satt sin tillit till kommuner som påtagligt självständiga politiska samfälligheter.

Har svenskarna känt sig tryggare i kungamaktens och centralmaktens famn? *Om man vill ha ökad kommunal självstyrelse*, det vill säga mer påtagligt politiskt självständiga kommuner, måste en kraftfullare rättslig kompetens tillföras kommunerna. Det betyder dock att man måste bryta med, eller åtminstone kraftigt modifiera, den enhetsstatliga integrationismens politiska filosofi och statstradition. *Om man inte vill ha en stark lokal självstyrelse* och en lokal vital politisk kultur, kan man nog slå sig till ro och låta sig invaggas i tryggheten att verka i Gustav Vasas, Boströms, Kjelléns, Gustav Möllers och Tage Erlanders anda. Det verkar som om enhetsstatlig integrationism och förvaltningskommuner ändå är den "naturliga" och enda möjliga utvecklingen. Eller...?.

Den europeiska utmaningen

Den europeiska unionens enhetsstater, federativa stater, regioner och kommuner

Sveriges inträde i den Europeiska unionen kan komma att ge nya impulser till den svenska debatten om kommuners konstitutiva grundkaraktär och roll i den politiska basorganisationen. Inträdet i EU innebär ju, bland annat, ett möte med federativa idéer. Unionens konstitutionella grundkaraktär är federativ och diskuteras ständigt, särskilt efter Maastrichtfördraget. Skall man huvudsakligen syfta till en federativ samordning av vissa funktioner (domstol, valuta, de fyra friheterna)? Skall man utveckla ett statsförbund av relativt självständiga stater? Eller skall man utveckla en förbundsstat som Tyskland eller USA?¹⁰⁶

Den intressanta frågan är om det svenska inträdet i en federativ miljö och diskussion, på nationell nivå, kommer att få spridningseffekter till den regionala och kommunala nivån. Redan håller svenska kommuner på att inrätta nya samarbetsformer och nätverk med sikte på den nya europeiska situationen: Öresundskommunerna, Inre Skandinaviska-regionen, De västsvenska kommunerna, Barents-regionen, regionalstöds kommunerna, ökommunerna och så vidare. De svenska primärkommunerna uppträder redan som direkta medrespektive motspelare till EU-kommissionen. De riktar sig alltså inte enbart till den nationella enhetsstaten när de vill tillvarata sina intressen.

Om vi har rätt i vår idépolitiska översikt ovan, att varken kommunalförordningarna 1862 eller kommunblocksreformen 1962 innebar några stora förändringar, utan snarare fördjupade och moderniserade den långa traditionen av enhetsstatlighet i Sverige. Och om vi har rätt i vår beskrivning att de dominerande svenska partierna heller inte har förmått eller velat ändra denna, kanske man får betrakta inträdet i Europa som en faktor som på ett avgörande sätt kan komma att, och kanske redan har kommit att, förändra kommunernas författningsspolitiska och rättsliga ställning. Kommer de svenska kommunernas politiska relationer och interaktionsmönster, liksom av sig själv, att i allt högre grad riktas mot EU och mot andra kommuner, så är de facto en utveckling på gång, där den enhetsstatliga integrationen inte längre existerar som det enda dominerande draget i svensk statstradition. En federativ och maktspridande integrering har kanske redan tagit sin början.

Vilket eller vilka konstitutionella alternativ den framtida euro-

peiska integrationen kommer att ställa krav på, kan vi inte ha någon uppfattning om. Ett kan vi dock vara säkra på. En principdiskussion om den kommunala självstyrelsens roll och funktion som ena halvan av den politiska basorganisationen i Sverige är redan nödvändig ur det europeiska perspektivet. Den enhetsstatliga integrationism, som uttrycks i den från den svenska statstraditionens idéer och praktik, och framträder i de senaste decenniernas hegemoniska idéer om förvaltningskommun och servicedemokrati, är inte tillräcklig.

Europeiseringen och kommunernas konstitutiva grundkaraktär

En utveckling där kommuner av sig själva börjar uppträda som mer självständiga enheter gentemot och vid sidan av enhetsstaten, kommer att medföra nya utmaningar och en ny *de facto* författningpolitisk situation. Men samtidigt kommer kanske också, som en följdverkan, kommunerna på sikt att kräva en annan författningpolitisk ställning och en annan rättslig kompetens som politiska samfälligheter. Ett mer *federativt* präglat samhällsorganisatoriskt tänkande, hittills främmande för svensk politisk tradition och kultur, skulle kunna komma att växa fram. Frågan är hur denna skulle kunna motiveras politiskt filosofiskt och idépolitiskt. Rättspositivistiskt kan man ju inte gå till väga. Man kan inte fråga sig hur det faktiskt ligger till med den kommunala kompetensen, och sedan fastställa den i lag. Det kommande finns ju inte än. Man måste alltså gå idépolitiskt till väga, dvs. ta den normativa politiska filosofin, och principdebatten om den kommunala självstyrelsen, på allvar. Svenska medborgare är tvungna att själva avgöra vad de önskar och vart de vill gå.

Bör man då söka sig till den naturrättsliga liberalismens eller den utopiska socialismens tradition om det lokala samhällskontraktet, till de gamla liberala idéerna om självstyrande individer och självstyrande lokala politiska samfälligheter? Eller bör man söka sig till den småskaliga traditionalistiska gemenskapskommunens ideologiska förtecken? Eller bör man söka sig ut i Europa, till den katolska samhällssynen som ju har en stabil tradition av gemenskapstänkande? Är förresten den katolska samhällssynen – subsidiaritetstanken – redan i sin kärna mer federativ än den lutheranska enhetsstatliga och kungamaktspräglade statstraditionen?¹⁰⁷ Eller kan man tänka sig en *ny typ* av enhetsstatlig integrationistisk politisk filosofi, men med vissa federativa inslag, uppkommen ur den nya situationen?

En av de grundläggande distinktionerna i statsbildningsteori är

den mellan *enhetsstatligt integrerade stater* och *federalstatligt integrerade stater*. Distinktionen behandlar två principiellt olika *statsbyggnadsprinciper*, det vill säga olika sätt att se på hur en stat kan *integreras* till en helhet. Enhetsstaten utmärks av att endast centralmakten har en suverän politisk auktoritet, endast centralmakten har lagstiftningsmakt (t.ex. Sverige, Storbritannien, Frankrike). Federalstaten däremot utmärks av att suveräniteten finns både hos den centrala staten och hos de i federationen ingående delstaterna (t.ex. Belgien, Tyskland, USA). Sverige är konstitutionellt sett en enhetsstat. Men *förvaltningspolitiskt och idépolitiskt sett* är frågan om den politiska maktens spridning och organisering inom nationen, såsom i vilken mån kommuner bör vara politiskt självständiga eller statsbundna, av samma karaktär som i federalstater. Med *monistisk enhetsstatlig integrationism* betecknar vi en idé eller en ideologisk uppfattning enligt vilken kommuner eller andra politiska basorganisationer bör vara statsbundna (à la socialdemokratins sextiotal). *Pluralistisk enhetsstatlig integrationism* betecknar en idé eller ideologisk uppfattning enligt vilken kommuner och andra politiska basorganisationer bör vara politiskt självständiga (utan att för den skull äga lagstiftningsmakt) inom enhetsstatens ramar (à la nittioalets Kristdemokrater och Vänsterparti).¹⁰⁸

Den svenska författningspolitiska och förvaltningspolitiska uppbyggnaden av den politiska basorganisationen erbjuder redan nu en flexibilitet med många tänkbara möjligheter. Den kan rimligen utformas både i monistisk respektive pluralistisk riktning. För det första har det svenska politiska systemet tre nivåer av politisk styrelse: stat, landsting och kommuner. För det andra har det svenska politiska systemet statlig förvaltning och myndighetsutövning som opererar även regionalt (länsstyrelserna, försäkringskassorna) och lokalt (lokala skattemyndigheter, lokala polisdistrikt). För det tredje kan man tänka sig att de tre huvudsakliga nivåerna, var och en för sig, kan organiseras så att de äger en större eller mindre grad av politisk självständighet respektive statsbundenhet. För det fjärde kan man tänka sig att monism respektive pluralism kan vara olika utvecklade inom olika politikområden. Skolväsendet och kulturväsendet verkar exempelvis med fördel kunna vara mer pluralistiskt organiserat än vägväsendet, skatteväsendet och polisväsendet. Flexibiliteten är stor inom enhetsstatens konstitutionella möjligheter, och det långt innan man ens börjat tänka i termer av federativitet eller federativ integrationism.

Hän mot mer politiskt mer självständiga kommuner?

Men det finns även ett annat skäl, utöver medlemskapet i EU, för att betvivla förvaltningskommunen och servicedemokratins som framtida modell för den svenska kommunens konstitutiva grundkaraktär. I den statliga styrningen av kommunerna gör sig en mot-sättning gällande som vi skulle vilja karaktärisera som så.

Att inrätta den kommunala självstyrelsen som förvaltningskommuner innebär att kommunerna töms på medborgarvärden och gemenskapsvärden. På längre sikt kan detta få till följd att medborgarnas engagemang, handlingsbenägenhet och identitet av att tillhöra en politisk samfällighet försvinner. Om kommunerna töms på medborgardemokratiska och gemenskapsdemokratiska funktioner, och huvudsakligen bedriver servicedemokratins tillhandahållande av tjänster med medborgarna som brukare, kunder eller klienter. Och om man på kommunal nivå kommer att fatta allt mer genuint politiska beslut till följd av decentralisering och avreglering inom det förvaltningspolitiska maskineriet. Då är det tveksamt om kommunerna kommer att kunna fylla sin av Regeringsformen stadgade funktion som politiska basorganisationer i den svenska demokratin. För detta skulle behövas ett förstärkande av pluralismen i riktning mot kommunal självständighet. Kanske rent av något som man kunde kalla – ”kommunal självstyrelse”.

Efterord

Under hösten 1992 togs de första stegen mot ett forsknings-samarbete som vi då inte kunde ana skulle bli så djupt och bestående. Samarbetet konkretiserades snabbt. Till att börja med formulerade vi ett forskningsprojekt med titeln ”Kontrakt eller förvaltning-förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden”. Projektet stöddes finansiellt av Svenska Kommunförbundets FOU-råd och av CEFOS. Vidare på-började Urban Strandberg sitt avhandlingsskrivande med Mats Dalkvist som handledare.

Med utgångspunkt från praktiska metodologiska, teoretiska och källmässiga frågor kom ett fortlöpande samtal om politikvetenskapens grunder att föras. Indirekt har dessa allmänt politikvetenskapliga funderingar kommit till uttryck i projektets publicerade skrifter och på seminarier och konferenser där vi deltagit. Men mycket av våra samtal har inte blivit uttryckligt formulerade i skriftlig form.

Nu, fyra år efter Mats Dahlkvists uppsats ”Det civila samhället i

samhällsteori och samhällsdebatt” (1995) och ett år efter Urban Strandbergs avhandling *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994* (1998) har vi genom denna uppsats i Demokratiutredningen fått anledning att sammanfatta bärande tankar i vårt mångåriga samarbete. Föreliggande uppsats om den svenska statstraditionen och den kommunala självstyrelsen bygger på många samtal om begreppet politik, svensk politik och idédebatt och om den politiska vetenskapens grundfrågor. Övriga publikationer från projektet anges bland referenserna nedan.

Noter

¹ Föreliggande uppsats har i en tidigare version presenterats på ”1905-Symposium. Den svensk-norska unionens fredliga upplösning. Händelseförlopp och perspektiv på statsbildningsprocesser och riksupplösningar.” Samnordiskt arrangemang med Statsvetenskap och Historia vid Högskolan i Karlstad; Åbo akademi; Norsk Fylkemuseum i Oslo; Historicum, Uppsala universitet. Högskolan i Karlstad 20-21 september 1995. Uppsatsen har också tidigare publicerats i en mindre omfattande version: ”Den kommunala självstyrelsens rötter och framtid. Idéer och värdemönster i ett historiskt perspektiv, i Svenska Kommunförbundet (1995) *Lokal demokrati – möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen*. Stockholm: Kommentus.

² Med begreppet ”statstradition” avser vi den faktiska författningpolitiska och förvaltningspolitiska traditionens idéer, institutioner och praktiker.

³ Med begreppet ”politisk styrelse” avser vi ett allmänbegrepp för det som på engelska kallas ”(political) government”. Här ansluter vi oss till Stefan Björklund som i läroboken *Politisk teori* (1993) är den ende som i Sverige konsekvent hävdar detta ordval och denna begreppsliga innebörd. Vi vill alltså undvika det missledande ordet ”stat”, som ju missleder dels i förhållande till det svenska förvaltningspråket där ordet stat enbart betecknar den centrala besluts- och förvaltningsorganisationen, dels gentemot diverse postmarxistisk och institutionalistisk samhällsteori och samhällsvetenskap, där ”staten” likställs med den offentliga sektorn i stort. För en kritik av detta statsbegrepp se t.ex. Dahlkvist, Mats (1995) ”Det civila samhället i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys” och Dahlkvist, Mats (1999c) *Politikbegreppets analytiska förfall*.

⁴ För begreppet ”den politiska basorganisationen” se Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds, s. 1.

⁵ Uppsatsen driver en *preliminär tes*, en ledtråd som utpekar vissa forskningsproblem som bör utvecklas och studeras vidare. Vi gör dock inte alls anspråk på att utpeka de viktigaste brytpunkterna eller de viktigaste stridande idéerna och aktörerna vid olika tillfällen. Enligt vår bedömning kräver ett mer ingående

studium av den svenska statstraditionen och den lokala självstyrelsen att man förhåller sig till tre huvudproblem och forskningstraditioner, nämligen: 1) statsteori, politisk teori, konstitutionell teori och statsrätt; 2) den svenska statsbildningsprocessens, författningspolitikens och förvaltningspolitikens materiella historia; 3) den svenska statsbildningsprocessens, författningspolitikens och förvaltningspolitikens idéhistoria, dvs. debatten om svensk statsdoktrin, samhällsorganisering och förvaltningsuppbyggnad.

⁶ För en vidareförande, och engagerad, diskussion om statsbyggandets huvudtyper, se Strong, C.F. (1950) *Modern Political Constitution*, Friedrich, C.J. (1963) *Man and his government*; Duchacek, I.D. (1970) *Comparative Federalism. The territorial dimension of politics*; Schmitter, P.C. (1974) "Still the century of corporatism"; Elazar, D.J. (1987) *Exploring federalism*; Elster, J., Slagstad, R. (1988) *Constitutionalism and democracy*; Ionescu, G. (1988) "The theory of liberal constitutionalism"; Burgess, M., Gagnog, A.G. (1993) *Comparative federalism and federation. Competing traditions and future directions*.

⁷ Forskningen om svensk idépolitisk debatt om den kommunala självstyrelsen har bedrivits i ett projekt finansierat av Svenska kommunförbundets forskningsråd och av CEFOS, Göteborgs universitet. Projektet har bedrivits med Mats Dahlkvist som projektledare och Urban Strandberg som forskare, och dess främsta produkt är Urban Strandbergs doktorsavhandling *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*.

⁸ Alltså endast Kjelléns organismtänkande, alltså bortseende från Kjelléns insisterande på att statsvetenskapen måste vara realistisk. Vi får alltså en idealistisk organismisk konservatism som ideologiskt och filosofiskt präglar statstraditionens olika diskursiva miljöer. Därmed undviks ju per definition den realistiska politiska analysens synsätt, särskilt den modernt vetenskapliga politiska realismen (se nästa not).

⁹ Nutida statsvetenskap är ju som bekant huvudsakligen realistisk, och metodiskt individualistisk, vilket inte bara leder till ett andra perspektiv på skeendet, utan också till andra substantiella resultat. Se t.ex. programmatiskt i Dahlkvist, Mats (1982) *Staten som problem*, kap. 2 och Dahlkvist, Mats (1999a) *Statsvetenskapen som kunskaps- och forskningstradition*. Metodologisk individualism, termen spridd främst genom Karl Poppers samhällsfilosofiska arbeten, är tanken att kategorier som stat, nation, klass och kön inte som sådana kan tillskrivas intressen, behov, viljor eller önskningar. De enda som kan ha intressen och önskningar är i detta synsätt individer, ensamma eller förenade. Staters säkerhetspolitiska intressen, eller arbetarklassens objektiva intresse, för att nu ta ett par exempel bland många, kan inte förstås annat än som summan av individers faktiska intressen. Och då kanske helt andra intressen framträder än de som olika styrande eliter ofta vill låta göra gällande som de sanna, t.ex. Sveriges säkerhetspolitiska intresse av att erövra Norge, eller annat som har hörts under seklerna.

¹⁰ Detta är den polemiska tesen i Dahlkvist, Mats (1999a) *Statsvetenskapen som kunskaps- och forskningstradition*.

¹¹ Se Dahlkvist, Mats (1999a) *Statsvetenskapen som kunskaps- och forskningstradition* som hänvisar ut i litteraturen; för ett principiellt ställningstagande se

Hermansson, Jörgen (1993) *Politik som intressekamp*, s. 15, eller Friedrich, C.J (1963) *Man and his Government*, s. 1–23; För Aristotelestraditionens närvaro som grund även i en modern empirisk och behavioralistisk statsvetenskap se t.ex. Easton, D (1953) *The Political System*, s. 1-15 och Dahl, R (1984) *Modern politisk analys*, s. 3-7. Det Dahlkvist tar sig före i a.a. ovan är att föra fram Aristotelestraditionens grundhållning till den moderna vetenskapssynen och bygga en syntes där med hjälp av vetenskapsfilosofen Mario Bunge.

¹² Teorin om ”ärligt prat” och ”pratets” betydelse för ansvarsfullhet och saktighet i demokratisk teori och praktik har utarbetats i en statsvetenskaplig avhandling om 450 sidor av Curt Räftegård vid Karlstads universitet. Se Räftegård, Curt (1998) *Pratet som demokratiskt verktyg*.

¹³ Dahlkvist, Mats (1982a) *Staten som problem*, s. 40–68; Dahlkvist, Mats (1985) ”Författningen i nyare marxistisk tradition”. s. 173–175

¹⁴ Se avsnittet ”Myten om självstyrelsen rötter” med exempel och referenser.

¹⁵ Dahlkvist, Mats (1999b) *Begreppet begrepp*.

¹⁶ Se t.ex. analysen av hur det dikotoma begreppsparat ”staten” versus ”civilt samhälle” nästan obehindrat kunde bryta in i vissa intellektuella (post-marxistiska) kretsar för att senare smyga sig in i det politiska språket, och med märkliga politisk-ideologiska och politisk-analytiska konsekvenser i Dahlkvist, Mats (1995) ”Begreppet civilt samhälle i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys”.

¹⁷ Bendixson, S. (1926) *Kommunernas historia*, s. 34–40. En av de första sammanfattarna till denna retoriska figur om vår ursprungliga självstyrelse. Bendixson är också viktig för Nils Herlitz.

¹⁸ Herlitz, N. (1957) *Grunddrag i det svenska statsckicketets historia*, s. 9–13; Herlitz, N. (1933) *Svensk självstyrelse*, s. 15–18.

¹⁹ Edén, N. (1935) *Den svenska riksdagen under femhundra år*, s. 13.

²⁰ Andrén, N. (1976) *Från kungavälde till folkstyre*, s. 17.

²¹ Edén, a.a., s. 13. Motsvarande parallella ursprungstext hos Herlitz finns också på de första sidorna i dennes *Grunddragen av det svenska statsckicketets historia*, 1928/1956, s. 10.

²² Andrén a.a. s. 18; Sjöholm, E. (1988) *Sveriges medeltidslagar*, s. 91–92; Andersson, I. (1969) *Sveriges historia*, s. 66.

²³ Andrén a.a., s. 17–18; Edén a.a., s. 13; Herlitz a.a., s. 9-13.

²⁴ Andersson, I. (1964) *Sveriges historia*, s. 7.

²⁵ Carlsson, S., Rosén, J. (1993) *Den svenska historien, 1 Från stenålder till Vikingatid*, s. 186–190. Rosén har dock ett skakigt källmaterial och den tidsplacering som han företräder tycks huvudsakligen vara en produkt av försiktigt förnuft och historisk intuition, under betoning att man egentligen inget kan veta.

²⁶ Se t.ex. Andersson, P. (1976) *Passages from antiquity to feudalism*.

²⁷ Hagerman, M. (1996) *Spåren av kungens män*, s. 409–410.

²⁸ SOU 1967:58 *Enhetlig kommuntyp*, s. 56–65.

- ²⁹ Widberg, J. (1979) *Från socken till kommunblock*, s. 4–9.
- ³⁰ Ivarsson, T. (1992) *Kommunernas släkträd. Sveriges kommuner 1863–1992*, s. 7.
- ³¹ Peterson, O. (1992) *Kommunalpolitik*, s. 7.
- ³² Ivarson, T., a.a., s. 7; Peterson, O., a.a., s. 7.
- ³³ För en hänvisning ut i litteraturen om den germanistiska tolkningstraditionen se Sjöholm, E., a.a., s. 34–44. Man kan se denna vår framställning som ett försök att få statsvetarna att ta detta utsökta vetenskapliga arbete på allvar. Vi menar att Elsa Sjöholms lagtolkning och kommentarer och akribiska tolkningsarbete utgör ett av de viktigaste forskningsbragderna inom politisk vetenskap och politisk historia under 1900-talet. Det mesta andra som vi skulle kunna lyfta fram som viktiga arbeten för att förstå Sveriges politiska historia och politiska arv stå sig tämligen slätt inför Elsa Sjöholms stilsamma framställning utan särskilda åthävor. Till sin uppläggning och sitt metodiska utförande, och i sin relevanta problemformulering, är arbetet ett exempel på när vetenskaplig metod blir till stor konst och till folkupplysande tolkningsarbete.
- ³⁴ En kritisk sammanfattning av några tongivande svenska nutida historikers standardverk på denna punkt, Carlsson-Rosén och Lindqvist-Åberg bla., görs av Sjöholm, E., a.a., s. 46–51, särskilt s. 49.
- ³⁵ Andersson, I., a.a., s. 57–58
- ³⁶ Ejvegård, R. (1991) *Vad är demokrati?*, s. 172–173.
- ³⁷ Ross, Alf (1965) *Varför demokrati?*, s. 20–22.
- ³⁸ Gräslund, A. S. (1997) ”Adams Uppsala – och arkeologins”, s. 101–103. Uppsatsens tes är att något gammalt hednatempel har man inte hittat men en intressant hallbyggnad från tiden före kyrkans uppförande som kan antyda en faktisk kungsgårds belägenhet vid denna plats; alltså en *kungsgård* och inte en urgermansk republiks tingsplats.
- ³⁹ Ejvegård, R., a.a., s. 172–173.
- ⁴⁰ Sturlasson, S., *Norska kungasagor 1–3; Njals saga*.
- ⁴¹ Senare utvidgade till 48. Se t.ex. Kristin Johannessons Förord till Sturlasson, S. Nordiska kungasagor, band 1, där också Snorris egen inblandning i striden om kontrollen över godorden skissartat framställs.
- ⁴² Hagerman, M., a.a., s. 74.
- ⁴³ Widberg, J. (1969) *Från socken till kommunblock*, s. 4–9.
- ⁴⁴ Rudolf Kjellén skriver uttryckligen om svenskarnas behov av en stark ledare i *Staten som livsform*:
- ⁴⁵ Sjöholm, E., a.a., s. 26–27, 50.
- ⁴⁶ Sjöholm, E., a.a., s. 18–21, 93–106.
- ⁴⁷ Sjöholm, E., a.a., s. 321–329.
- ⁴⁸ Sjöholm, E., a.a., s. 26–27, 50; Hagerman, M., a.a., s. 377.
- ⁴⁹ Sjöholm, E., a.a. s. 50.
- ⁵⁰ Sjöholm, E., a.a., s. 21–22, 50–51, 204–254.

- ⁵¹ Holmbäck, Å., Wessén, E. (1979) *Svenska landskapslagar. Upplandslagen*, s. 4–5
- ⁵² Holmbäck, Å., Wessén, E., a.a., s. 5.
- ⁵³ Holmbäck, Å., Wessén, E., a.a., s. 7.
- ⁵⁴ Sjöholm, E., a.a., s. 18–21, 25–31, 69–106.
- ⁵⁵ Andersson, I., a.a., 48–58. På denna punkt finns mycket litteratur, men vi skall vara kortfattade här.
- ⁵⁶ Se det fantastiska företalet till stadfästandet av Upplandslagen! Måste läsas i sin helhet!
- ⁵⁷ Sjöholm, E., a.a., s. 18–21, 69–106.
- ⁵⁸ Upplandslagen s. 7.
- ⁵⁹ Holmbäck, Å., Wessén, E., a.a., Inledning till Äldre västgötalagen, s. xii–xxii.
- ⁶⁰ Äldre västgötalagen s. 3. OBS! Läs om det noga och lägg märke till vilka som ej räknas upp!
- ⁶¹ Sjöholm, E., a.a., s. 145.
- ⁶² Sjöholm, E., a.a., s. 130–145.
- ⁶³ Gullstrand, R. (1933) *Socknarnas självstyrelse*; Gustavsson, A. (1996) *Den kommunala självstyrelsen*; Artiklarna om kommunal självstyrelse och kommuner i *Nationalencyklopedin*, skrivna av Agne Gustafsson.
- ⁶⁴ Ivarsson, T. (1992) *Kommunernas släkträd*, s. 7. Liknande formuleringar finns i Widberg, J., a.a., s. 14. Widbergs källa är dock på denna punkt genomgående SOU 1967:58 *Enhetlig kommuntyp*.
- ⁶⁵ Gustafsson, A., a.a., s. 13.
- ⁶⁶ Upplandslagen, a.a., s.13.
- ⁶⁷ Upplandslagen, Kyrkobalken, s. 13–32.
- ⁶⁸ Herlitz, N. (1927) *Privilegier, resolutioner och förordningar för Sveriges städer. Första delen*, s. vii–xlix; Hildebrand, H. (1983) *Sveriges medeltid. Andra boken. Städerna*, s. 369–387.
- ⁶⁹ Hagerman, M., a.a., s. 390.
- ⁷⁰ Swensson, G.S. (1939) *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817–1862*, s. 218.
- ⁷¹ Se t.ex. auktoritativt i Molin, B., Månsson, L., Strömberg, L. (red.) (1969) *Offentlig förvaltning*, en lärobok som får ses som slutpunkten för den integrationistiska politiska bildens etablering, dvs. dubbelheten av att dels hävda integrationens fullständighet, kommunerna som förvaltningsorgan, men under namnet av ”kommunal självstyrelse”.
- ⁷² Stjernquist, N., Magnusson, H. (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*.
- ⁷³ Strömberg, L., Westerståhl, J. (1983) *De nya kommunerna*, s. 283.
- ⁷⁴ Gustafsson, G. (1987) *Decentralisering av politisk makt*, s. 74.

- ⁷⁵ För ytterligare diskussion och exemplifiering av normativa idéer om kommunen som en organisk gemenskap, se Strandberg, U. a.a., s. 11–13.
- ⁷⁶ Se Dahlkvist (1995), a.a. för en närmare analys av hur Hobbes och Locke använder uttrycket ”civilt samhälle”.
- ⁷⁷ För ytterligare diskussion och exemplifiering av normativa idéer om kommunen som konstituerad på kontrakt, se Strandberg, U., a.a., s. 13–20.
- ⁷⁸ För ytterligare diskussion och exemplifiering av normativa idéer om kommunen som del av statsorganismen, se Strandberg, U., a.a., s. 20–21.
- ⁷⁹ Kaijser, F. (1962) ”1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund”, s. 62. Se även Kaijser, F. (1959) *Kommunallagarna I*, s. 11–85. Liedman, S.E. (1984) ”Sveriges rike måste vara det eviga...”, s. 400–401.
- ⁸⁰ *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*, SOU 1965: 54, s. 54–55.
- ⁸¹ Ett exempel på hur de ingående delarna i ett federativt politiskt system kan vara direkt representerade på central nivå är de amerikanska delstaternas direkta representation genom sin en församling: senaten. Ett annat exempel är valsättet till den tidigare svenska första kammaren som valdes indirekt via landstingskommunerna.
- ⁸² För ytterligare diskussion och exemplifiering av normativa idéer om kommunen som en integrerad förvaltningsenhet i den nutida välfärdsstaten, se Strandberg, U., a.a., s. 22–25.
- ⁸³ Beträffande de stiliserade principuppfattningarna, modellen som sådan och vår redogörelse för den idépolitiska debatten om den kommunala självstyrelsen se Dahlkvist, M., Strandberg, U. (1994) ”Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden”. För en mer ingående beskrivning av den idépolitiska debatten under perioden 1962–1994 och av de stiliserade principuppfattningarna se Strandberg, U., a.a., passim.
- ⁸⁴ Frankrikes och Englands relativa enhetsstatlighet skulle kräva en längre utredning. För att få perspektiv på den bedrägliga ”naturligheten” i den enhetsstatliga traditionen rekommenderas den engagerad och uppslagsrika pläderingen i t.ex. Elazar, D. (1987) *Exploring federalism*.
- ⁸⁵ Se Holmbäck, Å., Wessén, E., (1979) *Svenska landskapslagar. Första serien Östgötalagen och Upplandslagen*, s. 159 och 186. Karl XV tog år 1859 detta stäv som valspråk med den moderniserade formen: ”Land skall med lag byggas”. Och det valspråket kunde nog han behöva, givet den politiska utveckling som kunde anas inför 1862 och 1866 års konstitutionella omdaningar, med överlägset starke och dominerande justitiestatsministern Louis de Geer som dirigerande kraft.
- ⁸⁶ Vår insinuation är inte långsökta. Flera deltagare i det författningpolitiska skeendet från den tiden anser att den var ett misstag, det har vi muntligen fått oss till livs (vi nämner inga namn). Misstaget var en eftergift i elfte timmen åt centerpartiets idéer i den politiska kompromissprocess om det kommunala sambandet som då pågick.

⁸⁷ Främst manifesterad i Urban Strandbergs doktorsavhandling i statsvetenskap, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994* (1998). Inför vårt forskningsprojekt fick vi varningen från erfarna kommunforskare att det nog inte skulle finnas så mycket material som uppvisade några principiellt skilda idéer. Vi fick tvärtom mycket mer än vi kunde hantera.

⁸⁸ Detta avsnitt bygger huvudsakligen på Strandberg, U., a.a., s. 48–111 och s. 359–376.

⁸⁹ Birgersson, B-O, Hadenius, S., Molin, B., Wieslander, H. (1981) *Sverige efter 1900*, s. 255–259.

⁹⁰ Det nybildade partiet Kds uttryckte gemenskapskommunens principuppfattning. Men partiet var inte representerad i riksdagen. Beträffande de tre demokratiformerna servicedemokrati, medborgardemokrati och gemenskapsdemokrati, och hur man med dessa som utgångspunkt kan urskilja tre sammanhängande tanke-system – kommunideologier – i den svenska idépolitiska debatten om den kommunala självstyrelsen under perioden 1962–1994, se Strandberg, U., a.a., s. 370–374.

⁹¹ Figuren är en förenklad version av dess ursprungliga utformning i Strandberg, U., a.a., s. 104. För en mer fullständig framställning se Strandberg, U., a.a., s. 46–47, särskilt fotnot 155 vars innehåll återfinns på s. 400.

⁹² Detta avsnitt bygger huvudsakligen på Strandberg, U., a.a., s. 111–204 och s. 359–376.

⁹³ Regeringsförklaringen 1976, citerad i Strandberg, U., a.a., s. 111–112.

⁹⁴ Strandberg, U., a.a., s. 111–112.

⁹⁵ Figuren är en förenklad version av dess ursprungliga utformning i Strandberg, U., a.a., s. 200. För en mer fullständig framställning se också Strandberg, U., a.a., s. 46–47, särskilt fotnot 155.

⁹⁶ Detta avsnitt bygger huvudsakligen på Strandberg, U., a.a., s. 204–366 och s. 359–376.

⁹⁷ Strandberg, U., a.a., s. 204–205, 359–363

⁹⁸ Dahlkvist (1999c), a.a.

⁹⁹ Moderata samlingspartiets *Handlingsprogram* 1993, s. 18–9, citerat i Strandberg, U., a.a., s. 223.

¹⁰⁰ Motsvarande synsätt på kommuner som moderaterna och folkpartiet alltmer kom att omfatta på 1980- och 1990-talen återfinns hos Tory-partiet i Storbritannien. Under sina år som premiärminister minskade Thatcher kommunernas kompetens påtagligt så att dessa inte skulle hindra privatiseringens politik. Gamble redovisar en bild av Torys sätt att se på kommunal självstyrelse, att denna är i vägen för marknadsliberalismens politiska vilja. Stark centralstatlighet krävs för att befria individerna från samhällets kollektivistiska ordning. Kommunerna är helt enkelt i vägen för den marknadsliberala politiska viljan, ett önskat samhällsorganisatoriskt faktum, stark centralstatlighet enda vägen för "systemskiftet" att ta även i Storbritannien" (Gamble, A. (1988) *The free economy and the strong state. The politics of Thatcherism*, s. 115, 132.

¹⁰¹ Hayek, F.A. (1960) *The constitution of liberty*, s. 263, citerat i Strandberg, U., a.a., s. 15–16.

¹⁰² Hayek, F.A., a.a., s. 264, citerat i Strandberg, U., a.a., s. 15–16.

¹⁰³ Strandberg, U., a.a., s. 362.

¹⁰⁴ Strandberg, U., a.a., s. 373–374.

¹⁰⁵ Figuren är en förenklad version av dess ursprungliga utformning i Strandberg, U., a.a., s. 360. För en mer fullständig framställning se Strandberg, U., a.a., s. 46–47, särskilt fotnot 155 vars innehåll återfinns på s. 400.

¹⁰⁶ Gustavsson, S. (1994) ”EG:s demokratiska legitimitet”, s. 117–174.

¹⁰⁷ Eklund, L. (1994) ”Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd”, s. 9–34.

¹⁰⁸ Se Strandberg, U., a.a., s. 391, not 5. Om att använda begreppet ”pluralism” för att beteckna fördelning av politisk makt mellan politiska basorganisationer inom staten se angivna referenser i not 6 ovan.

Referenser

- Andersson, Ingvar (1969) *Sveriges historia*. Sjunde utvidgade upplagan. Stockholm: Natur & Kultur
- Andersson, Perry (1976) *Passages from antiquity to feudalism*. London: New Left Books
- Andrén, Nils (1976) *Från kungavälde till folkstyre*, 5. Uppl. Stockholm: Liber Läromedel
- Aronsson, Peter (1992) *Bönder gör politik. Det lokala självstyret som social arena i tre smålandssocknar 1680–1750*. Lund: Lund Univ. Press
- Birgersson, Bengt-Ove, Hadenius, Stig, Molin, Björn, Wieslander, Hans (1981) *Sverige* 9:e uppl. Stockholm: Bonnier fakta
- Björklund, Stefan (1993) *Politisk teori*. Fjärde omarbetade och utökade upplagan. Örebro: Högskolan i Örebro
- Bendixson, Stig (1926) *Kommunernas historia – en översikt av den folkliga självstyrelsens öden*. Stockholm: Fritzes
- Bogdanor, Vernon (ed.) (1988) *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot: Gower
- Burgess, Michael; Gagnon, Alain G. (eds.) (1993) *Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions*. London: Harvester and Wheatsheaf
- Carlsson Sten, Rosén, Jerker (1993) *Den svenska historien, 1: Från stenålder till Vikingatid*. Stockholm: Bonnier lexikon
- Dahl, Robert (1968) *Modern politisk analys*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Dahlkvist, Mats (1982) *Staten som problem. Logiskt och historiskt i statsanalysen*. Lund: Arkiv Studiehäften 13
- Dahlkvist, Mats (1985) ”Författningen i nyare marxistisk diskussion”, i *Makten från folket. Tolv uppsatser om folkstyrelsen*. Stockholm: Liber
- Dahlkvist, Mats (1999a), *Grundtankar hos politikvetenskapen (political science) som kunskaps- och forskningstradition*. Politikvetenskapliga arbetsrapporter 1999:1. Avdelningen för statsvetenskap, Karlstads universitet

- Dahlkvist, Mats (1999b) *Begreppet begrepp*. Politikvetenskapliga arbetsrapporter 1999:2. Avdelningen för statsvetenskap, Karlstads universitet
- Dahlkvist, Mats (1999c) *Politikbegreppets analytiska förfall*. Politikvetenskapliga arbetsrapporter 1999:3. Avdelningen för statsvetenskap, Karlstads universitet
- Dahlkvist, Mats (1995) ”‘Det civila samhället’ i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys”, i Trägårdh, Lars (red.) (1995) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS
- Dahlkvist, Mats, Strandberg, Urban (1994) ”Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden”, i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1994:1, s. 29–48
- Dahlkvist, Mats, Strandberg, Urban (1995) ”Den kommunala självstyrelsens rötter och framtid. Idéer och värdemönster i ett historiskt perspektiv”, i Svenska Kommunförbundet (1995) *Lokal demokrati – möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen*: Stockholm: Kommentus Förlag
- Duchacek, Ivo D. (1970) *Comparative federalism. The territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc
- Easton, David (1953) *The Political System*. New York: Knopf
- Edén, Nils (1935) *Den svenska riksdagen under femhundra år*. Stockholm: Norstedt
- Ejvegård, Rolf (1991) *Vad är demokrati?* Stockholm: Ordfronts förlag
- Eklund, Lars F. (1994) ”Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd”, i (1994) *Suveränitet och demokrati*. Bilagedel med expertuppsatser. SOU 1994:12, bilagedel, s. 9-34. Stockholm: Norstedt
- Elazar, J Daniel (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa & London: The University Alabama Press
- Elster, Jon; Slagstad, Rune (eds.) (1988) *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Friedrich, Carl J. (1963) *Man and his government. An empirical theory of politics*. New York: McGraw-Hill Book Company

- Friedrich, Carl J. (1968) *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London: Pall Mall Press
- Gamble, Andrew (1988) *The free economy and the strong state. The politics of Thatcherism*. London: Macmillan
- Gräslund, Anne-Sofie (1997) "Adams Uppsala – och arkeologiens" i Hultgård, A., *Uppsalakulten och Adam av Bremen*, Nora: Nya Doxa
- Gullstrand, Ragnar (1933) *Socknarnas självstyrelse i historisk belysning*. Stockholm
- Gustafsson, Agne (1996) *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag. Sjätte upplagan
- Gustavsson, Gunnel (1987) *Decentralisering av politisk makt. En studie av svensk byråkrati i kontakt med sin omvärld*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Gustavsson, Sverker (1994) "EG:s demokratiska legitimitet", i (1994) *Suveränitet och demokrati*. Bilagedel med expertuppsatser. SOU 1994:12, bilagedel, s. 117-174. Stockholm: Norstedt
- Hagerman, Maja (1996) *Spåren av kungens män. Om när Sverige blev ett kristet rike i skiftet mellan vikingatid och medeltid*. Stockholm: Rabén Prisma
- Hayek, Friedrich (1960) *The constitution of liberty*. London: Routledge and Kegan Paul
- Herlitz, Nils (1924) *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*. Stockholm: P A Norstedt & Söner
- Herlitz, Nils (1927) *Privilegier, resolutioner och förordningar för Sveriges städer. Första delen. Stockholm*. Stockholm: Norstedt & Söner
- Herlitz, Nils (1933) *Svensk självstyrelse*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Herlitz, Nils (1957) *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*, 5. Uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Hermansson, Jörgen (1993) *Politik som intressekamp*. Stockholm: Nohrstedts Juridik
- Hildebrand, Hans (1983) *Sveriges medeltid. Andra boken. Städerna*. Hedemora: Gidlunds

- Holmbäck, Åke, Wessén, Elias (1979) *Svenska landskapslagar: tolkade och förklarade för nutidens svenskar* Serie 1: Östgötalagen och Upplandslagen. Stockholm: AWE/Geber
- Holmbäck, Åke, Wessén, Elias (1979) *Svenska landskapslagar: tolkade och förklarade för nutidens svenskar* Serie 5: Äldre västgötalagen, Yngre västgötalagen, Smålandslagens kyrkobalk och Bjärköarätten. Stockholm: AWE/Geber
- Ionescu, Ghita (1988) "The Theory of Liberal Constitutionalism", i Bogdanor, Vernon (ed.) (1988) *Constitutions in Democratic Politics*
- Ivarsson, Tore (1992) *Kommunernas släkträd. Sveriges kommuner 1863–1992*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Kommentus
- Kajiser, Fritz (1959) *Kommunallagarna I*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Kajiser, Fritz (1962) "1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund", i *100 år under kommunalförfattningarna 1862–1962. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund*, Svenska Landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet
- Kajiser, Fritz (1965) "Återblick på utvecklingen mellan stat och kommun", Bilaga 9 i SOU 1965:54, *Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande av länsdemokratiutredningen*. Stockholm
- Kilander, Svenbjörn (1991) *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Studie Historica Upsaliensia 164. Stockholm: Almqvist&Wiksell International
- Kjellén, Rudolf (1916) *Staten som livsform*
- Liedman, Sven-Eric (1984) "Sveriges rike måste vara det eviga...", i Ambjörnsson, Ronny; Gaunt, David (red.) (1984) *Den dolda historien. 27 uppsatser om vårt okända förflutna*. Malmö: Författarförlaget
- Locke, John (1990) *Two Treatises of Government*. London: Everyman's Library (urspr. publ. 1690)
- Marx, Karl (1969) *Pariskommunen*. Stockholm: Arbetarkultur. (ursprungligen 1871)

- Molin, Björn, Månsson, Lennart, Strömberg, Lars (red.) (1969) *Offentlig förvaltning*. Stockholm: Bonnier
- Nilsson, Göran B. (1967) *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928*
- Paine, Thomas (1992) *Människans rättigheter*. Stockholm: Ordfronts förlag
- Palme, Sven-Ulric (1962) ”Några arbetsuppgifter för kommunalhistorisk forskning”, i *100 år under kommunalförfattningarna 1862–1962. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet*
- Petersson, Olof (1993) *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica
- Petersson, Olof; Söderlind, Donald (1993) *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica (andra upplagan)
- Ross Alf (1965) *Varför demokrati?* Stockholm: Tidens förlag
- Räftegård, Curt (1998) *Pratet som demokratiskt verktyg. Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*. Hedemora: Gidlunds
- Schmitter, Philippe C. (1974) ”Still the Century of Corporatism?”, i Pike, Fredrik B.; Stritch, Thomas (eds.) (1974) *The New Corporatism*. London: University of Notre Dame Press
- Sjöholm, Elsa (1988) *Sveriges medeltidsslagar. Europeisk rättstradition i politisk omvandling*. Institutet för rättshistorisk forskning. Stockholm: Nordiska bokhandeln
- SOU 1965:54, *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. Betänkande avgivet av länsdemokratiutredningen
- SOU 1967:58 *Enhetlig kommuntyp*
- Stjernquist, Nils; Magnusson, Håkan (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämligheten och variationerna mellan kommunerna*. Ds 1988:36. Stockholm: Författarförlaget
- Strandberg, Urban (1995) *Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962–1974*. Göteborg: CEFOS, Rapport 2. (Licentiatuppsats i Statsvetenskap.)
- Strandberg, Urban (1996) ”Behövs kommuner i den svenska demokratin? En fråga för författningpolitisk debatt”, i Kaufman, Bruno (red) (1996) *Demokratiens utmaningar. Folkstyrets problem och möjligheter på lokal, regional, nationell och gränsöverskridande nivå*. Göteborg: Padrigu

- Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds. (avhandling i statsvetenskap)
- Strong, Charles Frederick (1950) *Modern Political Constitutions*. London: Sidgewick & Jackson Ltd.
- Strömberg, Lars; Westerståhl, Jörgen (1983) *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber Förlag
- Sturlasson, Snorre, *Norska kungasagor 1–3; Njals saga*
- Swensson Gunnar S. (1939) *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen 1817–1862*. Lund
- Widberg, Jan (1979) *Från socken till kommunblock. En studie i kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. DsKn 1979:14. Stockholm: Kommundepartementet
- Österberg, Eva (1991) *Mentalities and other realities essays in medieval and early modern Scandinavian history*, Lund: Lund Univ. Press/Bromley Chartwell-Bratt

Konflikten som försvann

Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?

Torbjörn Larsson

Detta avsnitt handlar om hur Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag. Men eftersom Sverige inte har varit medlem någon längre tid är det svårt att peka på några otvetydiga resultat och framställningen har därför givits en mer resonerande karaktär. Frågeställningen om hur maktindelningen mellan regering och riksdag har påverkats av EU-medlemskapet kan vid första påseendet te sig lite egendomlig med tanke på att det i regeringsformen tydligt anges att riksdagen är överordnad regeringen. Men en närmare granskning av de konstitutionella reglerna visar att det enkla och tydliga döljer en mer komplicerad frågeställning. Vad som uppfattas som problemet i en analys beror som alltid på vilket perspektiv som anläggs och hur vissa centrala begrepp definieras. Denna studie inriktas därför inledningsvis på att söka svar på frågan vad som avses med uttryck som demokrati och maktdelning.

Beteckningen ”demokrati” kan betyda mycket. En vanlig, om än inte upphetsande, indelningsgrund är att göra en åtskillnad mellan demokratiska statsskick som tillämpar ett parlamentariskt statsskick och de som tillämpar någon form av maktdelning. Skillnaden mellan de båda hänger på vad man betonar i demokratibegreppet.¹ Och även om avsikten i denna betraktelse inte är att i grunden analysera demokratibegreppet utan att lägga en grund för att skilja parlamentariska statsskick från maktindelningssystem, måste därför inledningsvis några ord sägas om demokrati och den diskussion som förs om

detta begrepp. Demokrati definieras ofta som en fråga om hur offentliga beslut fattas, en procedur, det vill säga, ytterst en fråga om majoritetens rätt att fatta besluta på minoritetens bekostnad. Andra betonar att demokrati innebär att en majoritet aldrig får kränka människors grundläggande rättigheter, oavsett vilken beslutsmetod som tillämpats. Det är alltså även en fråga om beslutsinnehåll.² Dessa två synsätt ställs ibland emot varandra och beskrivs som konstitutionalism kontra parlamentarism. Det finns dock de, vilket bör framhållas, som anser att båda perspektiven är förenliga och detta synsätt bygger denna studie på.³ Betoningen ligger därför på en demokratisk diskussion, som ser demokratiska statskick som en avvägning mellan å ena sidan majoritetens rätt att styra en gemenskap och å andra sidan minoritetens rätt till skydd mot majoritetens maktutövning, både i procedurella och innehållsliga termer.

Utgångspunkten är alltså att i stort sett alla demokratiska statskick innehåller regler eller konventioner som både syftar till att garantera folkviljan, det vill säga majoritetens rätt, att styra samt regler för eller konventioner om minoritetens rätt till skydd i grundläggande fri- och rättighetsfrågor. Demokratiska statskick kan dock skilja sig åt genom att antingen betona majoritetens rätt att styra, eller skyddet för minoriteter.

En viktig skillnad går här mellan de parlamentariska statskickerna och de statskick som bygger på maktindelning. Parlamentariska statskick tenderar att vara inrättade så att de betonar majoritetens rätt till beslut, medan statskick som bygger på maktindelning ofta är konstruerade så att de ger starkare skydd för minoriteters rättigheter. I ett avseende är dock de båda statskickerna lika – de utgår båda ifrån att den offentliga makten i huvudsak är uppdelad mellan olika institutioner. Den klassiska uppdelningen är som bekant att skilja den lagstiftande makten, som åvilar ett folkvalt parlament, från den verkställande, som ligger hos regeringen och den dömande, som tillkommer domstolarna.⁴ Men den offentliga makten kan även delas in i andra underkategorier. I Sverige är till exempel beskattningsmakten skild från den lagstiftande makten.

Skillnaden mellan ett parlamentariskt statskick och ett som är baserat på maktindelning ligger främst i synen på relationerna mellan de olika delarna av makten och deras institutioner. Det parlamentariska statskicket bygger, åtminstone delvis, på en hierarkisk rangordning mellan delarna av makten (institutionerna). Annorlunda uttryckt bygger det på föreställningen att en successiv delegering av legitimiteten i maktutövningen görs från den högste beslutsfattaren, folket (majoriteten av de röstande) till ett folkvalt organ. Detta

delegerar sedan i sin tur makten och legitimiteten vidare till en exekutiv som verkställer det som folket, majoriteten, önskar. Parlamentet kontrollerar således på olika sätt regeringens och förvaltningens maktutövning och folket avgör i sista hand genom sin valhandling hur parlamentet fullgör sin uppgift. Kontrollmakten innebär till exempel att parlamentet kan avsätta regeringen eller enskilda statsråd, ställa frågor till regeringens medlemmar om hur de utövar sin makt eller kritiskt granska och eventuellt förkasta de förslag som regeringen lagt på parlamentets bord. En viss oklarhet råder dock om den dömande maktens (domstolarnas) ställning. Den parlamentariska teoribildningen uttalar sig egentligen inte om domstolarnas ställning i ett statsskick, (se nedanstående definition), utan fokuserar i stället på regering, riksdag och statschef och deras relation. Den närmare innebörden av parlamentarism kan dock definieras på olika sätt.

Den svenske statsveteraren Björn von Sydow⁵ har gjort en genomgång av hur olika forskare definierade parlamentarism och kom då fram till att inte mindre än åtta kriterier måste vara uppfyllda, där de tre första är de viktigaste, för att fullständig parlamentarism skall råda. Mest centrala är enligt honom följande kriterier:

- 1 Regeringen är för sin sammansättning och politik beroende av den partipolitiska ställningen i folkrepresentationen; det relevanta inflytandet över utformningen av den politik som formas av riksdag och regering variera dem emellan.
- 2 Väljarna har ett indirekt inflytande över regeringsmakten, via valen till folkrepresentationen; regeringsbildning i form av parti- och personkombinationer kan förändras utan att väljarna i förväg går till valurnorna.
- 3 Statschef och regeringschef är separata funktioner; för statschefen finns inget utrymme för självständig maktutövning.

I andra hand gäller

- 4 Ministrarna är parlamentsledamöter; de deltar i parlamentsdebatter och på partigruppsmöten.
- 5 Regeringen är ett kollektiv; ministeransvarigheten är dock både kollektiv och individuell.
- 6 Premiärministern har en ledande ställning; beslutsfattandet inom regeringen kan dock vara mer eller mindre kollektivt.
- 7 Misstroendeförklaring mot en regering och dess rätt att avgå (kabinettsfråga) eller förordna om parlamentsupplösning före-

kommer som ömsesidiga instrument för att fastställa vad majoriteten i folkrepresentationen står för.

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

Statsskick som är baserade på maktindelning bygger på en annan princip om vilken relation de offentliga makterna skall ha till varandra. I stället för en hierarkisk ordning betonas betydelsen av att de offentliga makterna är överlappande (ömsesidigt beroende) och på detta sätt balanserar varandra. Enligt denna föreställning finns det en risk med att koncentrera all makt till ett enda organ som styrs efter majoritetsprincipen, nämligen att minoriteters grundläggande rättigheter kränks.⁶ Kritiker av den parlamentariska demokratin i Storbritannien har karaktäriserat den som "en majoritetens diktatur".

Ett sätt att motverka den maktkoncentration som kännetecknar parlamentariska system är därför att ge de offentliga institutionerna delat ansvar för utövandet av de olika maktfunktionerna. I ett maktindelningssystem är den lagstiftande makten ofta delad mellan den i huvudsak verkställande makten (regeringen) och den i huvudsak lagstiftande församlingen (parlamentet). Den dömande makten har sedan rätt att pröva den konstitutionella giltigheten i den lagstiftning som regering och parlament enats om. Regeringen härleder inte heller sin legitimitet ur den folkvalda församlingen, utan den har egna etablerade kanaler som skapar legitimitet i relation till folket. Men maktindelningen kan också var organiserad på annat sätt. Ett parlaments lagstiftande makt kan till exempel vara delad mellan två kamrar. I en del fall är förekomsten av ett tvåkammersystem uttryck för en särskild typ av maktindelning, nämligen den som råder i ett federalt system där den offentliga makten är delad mellan delstaterna. Detta senare fall av maktindelning kan kallas för vertikal maktindelning, till skillnad mot det förra som kan benämnas horisontell.

En form av maktindelning mellan folket och de styrande kan också förekomma. I vissa statsskick måste till exempel grundlagsförändringar som de styrande önskar genomföra underställas folket i en folkomröstning.

På det teoretiska planet förefaller det rimligt att anta att det i parlamentariska statsskick är lättare att fatta offentliga beslut, eftersom majoritetens preferenser tydligare kommer till uttryck än i de statsskick som bygger på principen om maktindelning. Å andra sidan är legitimitetsskapandet inom de statsskick som är baserade på

maktdelning förmodligen lättare. De ger bättre skydd för minoriteter, inte minst i de system där domstolarna har en långtgående lagprövningsrätt, eller där det finns särskilda författningsdomstolar. Men skillnaden mellan statsskick som baseras på maktdelning och de som bygger på parlamentarism kan också beskrivas på så sätt att system som baseras på principen om maktdelning lättare kan gå i baklås genom att de olika institutionerna blockerar varandra – det regeringen önskar åstadkomma blockeras av den folkvalda församlingen, och regeringen hindrar i sin tur genom veto parlamentets beslut. Resultatet blir status quo och den förda politiken förblir densamma. Faran med parlamentariska statsskick är att det majoriteten har beslutat möter motstånd från starka minoriteter, eller att det som utgör den parlamentariska majoriteten inte motsvaras av en majoritet av folket. I båda fallen kan detta leda till att verkställandet av besluten försvåras – alternativt att besluten snabbt rivs upp om en ny majoritet får kontroll över regeringsmakten – med ständiga kast i politikutformningen som följd.

Skillnaden mellan maktindelningssystem och parlamentariska system är dock inte alltid så glasklar som konstitutionella texter vill få oss att tro, varken på det praktiska eller det teoretiska planet.

I de flesta statsskick är den offentliga makten i praktiken inte enbart uppdelad i den beslutande, den verkställande och den dömande makten. Vi talar också om den initiativtagande (agenda setting) makten. Någon måste alltid komma med förslag om vilka beslut som skall fattas. I de flesta fall ankommer detta i huvudsak på den verkställande makten, det vill säga, regeringen är den främste förslagsställaren, särskilt i parlamentariska system. Regeringarnas initiativrätt och skyldighet ger därför alltid en betydande möjligheter att påverka parlamentets beslut. Den lagstiftande makten är därför delad även i ett parlamentarisk system, eftersom parlamentet har svårt att fatta beslut om nya lagar eller budgetar som helt går regeringen emot, och som inte bygger på regeringens initiativ och underlag.

Parlamentet är inte heller i andra avseenden suveränt gentemot regeringen. Via misstroendeförklaring kan parlamentet avsätta regeringen, men regeringen har också oftast rätt, trots att den formellt sett är underordnad den valda församlingen, att upplösa parlamentet genom att utlysa nyval. Båda organen kan alltså avsätta varandra. En stor del av parlamentets maktutövning består vidare i att stifta lag, vilket i stort sett omintetgör parlamentets möjligheter att direkt ingripa i hur exekutiven verkställer den folkvalda församlingens beslut.

Genom att de olika delarna av den offentliga makten är beroende av varandra för att fungera får vi i praktiken en viss typ av maktuppdelning även i de parlamentariska statsskicken. Men denna typ av maktindelning skiljer sig från den som gäller när offentliga institutioner delar på samma maktfunktion och därför måste ha samma åsikt för att komma till beslut. Denna åtskillnad kan illustreras genom att jämföra 1809 års författning med 1974 års författning i Sverige. Enligt 1809 års författning hade Kungl. Maj:t (regeringen) den suveränt verkställande makten, medan riksdagen ensam beslutade om budgeten. När det gällde att stifta lagar måste däremot regering och riksdag vara överens. Det var alltså regeringen och riksdagen som gemensamt stiftade lag enligt 1809 års författning. Den praxis som växte fram till följd av 1809 års författning och som i långa stycken kom att utgöra grunden för 1974 års författning stipulerade dock i stället att såväl makten över statens inkomster och utgifter som den lagstiftande makten ensamt åvilade riksdagen.

Parlamentens lagstiftningsmakt kan åtminstone delvis och enligt konstitutionen överföras till regeringen, eller i praktiken ges en sådan utformning att regeringen och dess förvaltning de facto blir den reelle lagstiftaren s.k. ramlagstiftning. Parlamentet har naturligtvis då en teoretisk möjlighet att dra tillbaka den delegation som givits, men i praktiken torde denna möjlighet för parlamentet att ta tillbaka förlorad maktterräng vara mycket begränsad.

Relationen mellan regering och riksdag i Sverige före EU-medlemskapet

Som redan nämnts tillämpade Sverige under större delen av 1900-talet en författning som föreskrev en långtgående maktindelning mellan regering och riksdag. Denna författning förestavade bl.a. att den lagstiftande makten skulle vara delad mellan kungen och riksdagen, men också att den lagstiftande makten och budgetmakten skulle vara delad mellan riksdagens fyra stånd, senare dess två kamrar. Till skillnad mot lagstiftningsfrågor var det dock efter tvåkammarreformens genomförande 1866 inte nödvändigt att båda kamrarna i budgetfrågor hade samma åsikt för att beslut skulle kunna fattas. Om första och andra kammaren kom till olika beslut i budgetfrågor och försök till förlikning mellan kamrarna inte gav resultat, avgjordes oenigheten genom att riksdagen röstade som en kammare. Andra kammaren fick på detta sätt större inflytande i budgetfrågor, eftersom den till antalet ledamöter var större än första kammaren.

Kungens makt begränsades genom att han måste inhämta sina rådgivares (statsrådets) synpunkter, innan han fattade beslut. Kungen hade dock rätt att tillsätta och avsätta dessa rådgivare efter eget gottfinnande samt att – efter det att han hade hört rådgivarnas synpunkter – fatta det beslut han fann bäst. Den exekutiva makten var också uppdelad i den meningen att myndigheterna delvis gavs en självständig roll visavi kungen och regeringen i tolkningen av tillämpningen av de lagar som antagits av riksdagen och Kungl. Maj:t. Men myndigheterna förutsattes trots detta lyda kungens befallning. Däremot gavs inte domstolarna i 1809 års författning något egentlig inflytande över de övriga statsorganen – de hade till exempel inte någon lagprövningsrätt.

Problemen med ett statsskick präglat av maktindelning visade sig dock snart. Under stora delar av 1800-talet kunde de statsbärande institutionerna inte enas i stora frågor. Vad kungen och delar av riksdagen ville motsatte sig ofta riksdagens majoritet, och de fyra stånden var oense inbördes titt och tätt – en motsättning som inte ens tvåkammarreformen 1866 förmådde lösa utan som kvarstod till början av 1900-talet.

Genom de tolkningar som successivt gjordes av 1809 års författning växte emellertid i praktiken ett parlamentariskt statsskick fram. Framväxten av ett modernt partiväsende kom så småningom att till stor del överbygga de tidigare motsättningarna mellan första och andra kammaren.

Den författningsreform som slutligen genomfördes 1974 och verkställdes 1975 kodifierade till stora delar de förändringar som redan hade ägt rum. Den innebar bland annat att den parlamentariska principen fastslogs. Riksdagen ensam tilldelades den lagstiftande makten och rätten att bestämma över budgeten – ett enkamarsystem hade dessutom införts redan 1970. Mycket få, eller snarare inga, begränsningar ålades riksdagen i sitt beslutsfattande. Riksdagen gavs också en rad instrument för att kontrollera regeringen, av vilka flera hade sina rötter i 1809 års författning.⁷

Justitieombudsmannen

Riksdagens revisorer

Interpellationer och frågor

Dechargen (konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning)

Misstroendeförklaring

Till detta kommer naturligtvis riksdagens rätt att granska och besluta om de förslag som regeringen lägger på riksdagens bord. Den svenska riksdagen sammanträder dessutom under en ganska lång period under året jämfört med många andra parlamentet som har kortare sessioner, varför dess möjligheter till detaljerad granskning av regeringens förslag är tämligen god. Riksdagens ledamöter har också rätt att väcka egna förslag om hur landets politik skall förändras på olika områden. I många andra parlamentariska länder har parlamentets ledamöter ingen fri motionsrätt, utan kan endast yrka på förslag till ändringar av eller tillägg till de förslag som regeringen har lagt på parlamentets bord.

Riksdagen skall dessutom rösta om vem som skall bilda ny regering för den händelse att regeringen avgår eller tvingas avgå. Proceduren för att utse ny statsminister är dock utformad så att den gynnar den kandidat som föreslagits av talmannen. Ingen ledamot behöver rösta för talmannens förslag, det enda intressanta är hur många ledamöter som röstar emot. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar emot talmannens förslag är talmannens förslag avvisat, annars antaget.

Den beslutande och den verkställande makten kom också på andra sätt att tydligare skiljas åt i det nya statsskicket, jämfört med 1809 års författning. De riksdagsledamöter som utnämndes till statsråd gavs inte längre rätt att medverka i riksdagens beslutsfattande. Visserligen fick statsråden närvaro- och yttranderätt i riksdagens kammare men deras plats, för den händelse att de varit riksdagsledamot vid utnämmandet, övertogs av en ersättare.

Sammanfattningsvis kan man säga att 1974 års författning i sin syn på relationen mellan regering och riksdag i mycket blev en blandning av dels principer som etablerats redan i och med 1809 års författning, som bibehölls, dels en kodifiering av den praxis som växt fram vid tolkningen 1809 års regeringsform. Slutresultatet blev inrättandet av ett folkvalt organ som vid en internationell jämförelse, på ett konstitutionellt plan, framstod som ganska starkt i sin relation till regeringen.

Men effektiviteten i de tidigare uppräknade kontroll- och maktinstrumenten för riksdagen kan diskuteras. Utformningen av till exempel Justitieombudsmannens organisation och funktion har gett denna institution en sådan autonomi att det är riktigare att tala om en "allmänhetens ombudsman", inte riksdagens.⁸ Riksdagens revisorer har å andra sidan givits en organisatorisk utformning och ekonomiska resurser som är svagare än vad man finner i de flesta andra jämförbara parlamentariska statsskick. Det resursmässigt starkaste

revisionsorganet ligger i Sverige under regeringen, inte under riksdagen. Interpellations- och frågeinstitutet har inte heller utvecklas i en riktning som på något avgörande sätt stärkt riksdagens makt över regeringen. Många frågor syftar snarare till att stödja regeringens position eller till att profilera enskilda riksdagsledamöter i den egna valkretsen. De svenska statsråden torde ha föga anledning att frukta dessa utfrågningar till skillnad mot deras engelska motsvarigheter.⁹ Granskningen av statsrådets myndighetsutövning har också ibland använts på ett sätt som desavouerat dess innebörd. En del av de anmälningar som gjorts har snarast givit intryck av partiprofilering än granskning av konstitutionella missförhållanden. Det har heller inte inträffat särskilt ofta att konstitutionsutskottet har kunnat ena sig i sin kritik av enskilda statsråds ämbetsutövning.

Misstroendeförklaring, som kan väckas av riksdagen när helst den så önskar och kan rikta sig emot regeringen som helhet (formellt sett mot statsministern) eller mot enskilda statsråd, har prövats några gånger. Hittills har emellertid varken någon regering eller något enskilt statsråd tvingats avgå till följd av en sådan omröstning. Misstroendeförklaringsinstitutet är också delvis utformat så att det gynnar en sittande regering eller ett sittande statsråd, eftersom en majoritet av riksdagens ledamöter måste rösta för en misstroendeförklaring för att den skall antas. Ingen behöver rösta för regeringen eller dess statsråd. Institutet är dock inte fullt så kraftlöst som det kan verka vid första påseende. Hotet om misstroendeförklaring har uppenbarligen i enstaka fall lett till att statsråd lämnat sin post i förtid, innan en omröstning kommit till stånd. I praktiken förekommer också en annan typ av misstroendeförklaring, nämligen när en riksdag vägrar att stödja en sittande regerings politik på viktigare områden. Denna typ av ”informell misstroendeförklaring” fällde regeringen år 1990 när den dåvarande socialdemokratiska regeringen under ledning av Ingvar Carlsson inte fick igenom sitt ekonomiska åtstramningsprogram i riksdagen och därför avgick. Det formella misstroendeförklaringsinstitutet kan emellertid i praktiken lika mycket verka för att stärka regeringsmakten som att försvaga den, särskilt om den ställs i relation till ”informella misstroendeförklaringar.” Den parlamentariska principen bjuder således att en regering skall avgå, om den inte kan få igenom viktigare politiska beslut i riksdagen. Fråga är bara vad som är viktigare politiska beslut. I många fall besvaras frågan genom att regeringen själv definierar vad som är ett viktigt beslut. Det vill säga, regeringen hotar med att avgå för den händelse man inte får igenom sitt förslag till beslut i riksdagen. Inrättande av ett formellt misstroendeförkla-

ringsinstitut har delvis löst regeringen från denna rätt och skyldighet. Det ankommer nu i huvudsak på riksdagen att utlösa en omröstning om misstroendeförklaring, som dock inte behöver vara knuten till en viss fråga. Regeringen kan därför, om den så önskar, ta en hel del nederlag i riksdagen utan att för den skull känna sig tvingade att avgå, om inte riksdagen beslutar om en misstroendeförklaring.

Den fria motionsrätten utnyttjas förvisso flitigt men högt räknat vinner endast cirka fem procent av motionerna riksdagens tillstyrkande. En stor del av motionerna innehåller dessutom bara en hemställan till regeringen om att tillsätta en utredning i en viss fråga, inte något direkt förslag om hur politiken på ett område skall ändras eller utformas. Många motioner fyller för övrigt samma syfte som interpellationer och frågor, det vill säga, att visa att enskilda riksdagsledamöter är aktiva för den egna valkretsen och hembygden.

Regeringsmakten har två huvudsakliga maktinstrument gentemot riksdagen. För det första kan regeringen besluta om extraval och därmed upplösa riksdagen. För det andra är regeringen riksdagens främste förslagsställare, och till sitt förfogande för att kunna fullgöra denna uppgift har regeringen en gigantisk utredningsapparat. Riksdagens egna utredningsresurser är jämförelsevis obetydliga.

Vissa förändringar har emellertid gjorts av det svenska statskicket sedan sjösättningen av den nya författningen 1975, men mycket få av dessa förändringar har egentligen påverkat balansen mellan regering och riksdag. Stärkandet av grundläggande fri- och rättigheter, inskrivningen av lagprövningsrätten och inkorporeringen av Europakonventionen om grundläggande mänskliga fri- och rättigheter i den svenska författningen samt förlängningen till fyra år av riksdagens mandatperiod, är alla intressanta förändringar. De handlar dock mer om den enskilde individens eller allmänhetens relation till statsmakten och faller därför utanför denna studies syfte.

I ett avseende har dock en viktig förändring genomförts, även om det är en förändring som inte satte några spår i konstitutionen – omläggningen av budgetåret och i samband härmed principen för riksdagens hantering av den årliga budgeten. Avsikten med den nya budgetordningen var att skapa en stramare budgetprocess och att öka riksdagens intresse för och möjlighet att utvärdera den förda politiken på olika områden, vilket av en del debattörer uppfattades som ett stärkande av riksdagens makt. Riksdagens fokus tänktes alltså förändras från att i detalj granska den årliga budgeten till att i ökad utsträckning intressera sig för vad det blir av alla de beslut som

riksdagen fattar. I praktiken torde dock principen med den stramare budgetbehandlingen snarare ha minskat riksdagens inflytande över budgetens utformning, utan att särskilt mycket mer inflytande erhöles till följd av ökade ansträngningar på utvärderingsområdet.¹⁰

Det är därför inte särskilt förvånande att det i debatten om riksdagens roll har höjts röster som velat utmåla riksdagen som ett i huvudsak maktlöst organ, ett transportkompani i regeringens tjänst. Denna kritik missar dock vanligen en viktig poäng, nämligen att riksdagen endast utövar en del av sitt inflytande över landets och regeringens politik i riksdagen. I alla fall om man i begreppet riksdagen inkluderar riksdagsledamöterna som aktörer och inte enbart ser riksdagen som bestående av ett stenhus på Helgeandsholmen, innehållande en kammare med ett antal utskott. Möjligheten till inflytande och påverkan är, som bekant, störst i början av en beslutsprocess och regeringens beslutsprocess är i detta avseende inget undantag. Därför deltar en stor del av riksdagens ledamöter i de statliga offentliga utredningarnas arbete som ofta är ett viktigt led i regeringens beredningsprocess, eller också medverkar de i den interna beredningsprocessen i regeringskansliet. Riksdagsledamöter sitter dessutom även med i myndigheternas styrelser och får därmed inblickar i myndigheternas arbete och relationer till regeringen. Denna medverkan är emellertid inte helt oproblematiske, eftersom de förtroendevalda kan hamna i en "gisslansituation" i relation till förvaltningen.

En viktig del av en politikers inflytande består dessutom av att skapa opinion och att delta i den offentliga debatten vilket i dag mycket väl kan göras utanför riksdagshusets dörrar. Lite tillspetsat skulle man därför kunna uttrycka saken så att riksdagen, i termer av dess ledamöter, har ett större inflytande än vad ett ensidigt spejande in i riksdagshuset kan ge intryck av, men att detta inflytande till stor del utövas utanför riksdagen.

EU och maktindelningen

Till skillnad mot det svenska statsskicket bygger EU och relationerna mellan dess institutioner mer uttalat på en maktindelningsprincip. Men den maktindelning som tillämpas är inte i alla avseenden den som vanligen tillämpas i nationella statsskick. Den lagstiftande makten inom EU tillkommer till stor del ministerrådet, men efter Maastricht- och Amsterdamfördragen har denna makt blivit allt mer delad med parlamentet genom parlamentets utökade rätt till medbe-

slutande på allt fler områden. Kommissionen har en stor del av den verkställande makten, men delar den med ministerrådet som i vissa frågor har att fatta de avgörande besluten när det gäller tolkningen och tillämpningen av delar av EU:s regelverk. Kommissionen har dock en unik och helt suverän position när det gäller initiativrätten.¹¹ Varken kommissionen eller parlamentet kan fatta beslut i några frågor om kommissionen inte först har tagit initiativ till dem. Till sist har EU-domstolen den suveräna rätten att tolka EG-rätten samt en del av de tillhörande konventionerna och kan genom sina beslut förändra eller upphäva de beslut som fattats av parlamentet, ministerrådet eller kommissionen. I vissa fall är också EU:s beslutande institutioner tvungna att höra vissa rådgivande organ – främst Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén.

Det som är unikt, och en tämligen ovanligt företeelse, i den maktindelning som tillämpas mellan EU:s institutioner är att initiativtagandet är definierat som en speciell funktion skild från och likställd med den dömande, den verkställande och den lagstiftande. Det är visserligen vanligt att man vid en statsvetenskaplig analys av en politisk beslutsprocess skiljer den initierande funktion, eller som det ibland heter, ”agenda setting”, från den beslutsfattande och verkställande, men att denna funktion också är så tydligt konstitutionellt definierad är sällsynt. EU saknar alltså till stor del den hierarkiska uppdelning som återfinns i de flesta parlamentariska system. Visserligen har många värtaligt beskrivit hur ministerrådet har en helt dominerande ställning, men alldeles uppenbart är att denna ställning begränsas på ett helt annat sätt än den som gäller för parlament eller regeringar i medlemsstaterna.¹²

Men maktindelningen inom EU är också vertikal – inte bara horisontell – i den meningen att makten är delad mellan medlemsstaterna och EU. I vissa frågor har medlemsstaterna överlåtits åt EU:s institutioner att fatta beslut. I andra frågor fattas beslut både av medlemsstaterna och EU:s institutioner tillsammans. Inom vissa områden, slutligen, har medlemsstaterna behållit sin suveränitet och kan fatta helt egna beslut utan inblandning av EU:s institutioner. På detta sätt liknar EU och dess medlemsstater ett federalt system, men likheten försvinner vid en närmare granskning av vad som överlåtits till övernationell nivå jämfört med vad som behållits på nationell. Typiskt för federala system är att försvars-, utrikes-, penning- och i viss mån, finanspolitik har överlåtits till den federala nivån, medan andra frågor ligger kvar på nationell nivå eller är delad mellan federal och nationell nivå. I EU:s fall handlar det övernationella beslutsfattandet fortfarande till största delen om jordbruks-, miljö-, nä-

rings- och handelspolitik. Utrikes- och säkerhetspolitik samt den största delen av den ekonomiska politiken ligger fortfarande kvar på nationell nivå. Förändringar är dock på gång, särskilt när det gäller penningpolitiken, bland annat genom inrättandet av Europeiska centralbanken.

En annan skillnad mellan EU:s institutioner och nationella institutioner är att den spänning som kan förväntas mellan det verkställande organet (regeringen) och det beslutande (parlamentet) inte är lika tydlig. Till att börja med är det något oklart vilken av EU:s institutioner som är det egentliga beslutande organet – här står det främst mellan ministerrådet och parlamentet. Men för det andra är det också oklart vilket som är det verkställande organet – kommissionen eller ministerrådet? Parlamentet kan som bekant via misstroendeförklaring avsätta hela kommissionen och vägra att acceptera den som föreslagits som ordförande i kommissionen. Men de kommissionärer som utses eller kommissionens sammansättning avspeglar inte på något sätt partierna eller på annat sätt den politiska sammansättningen i parlamentet. Något egentligt inflytande över ministerrådets sammansättning eller funktionssätt har inte heller parlamentet.

Många är de som i sin kritik av EU från en demokratisk utgångspunkt har pekat på parlamentets svaghet. Det är inte min avsikt att här fördjupa mig i diskussionen om det så kallade demokratiska underskottet inom EU, ej heller att kritisera denna ofta mycket förenkla typ av analys av EU:s institutioner och funktionssätt. Några påpekanden kan ändå vara på sin plats. Det är riktigt att parlamentet vid en jämförelse med medlemsstaternas parlament inte har samma breda kompetens, varken i form av vilka frågor det får medverka i vid beslutsfattandet eller i graden av inflytande. I många frågor är parlamentet endast ett organ som måste konsulteras. Om ett område har överförs från nationell nivå till unionsnivå innebär detta därför inte automatisk att parlamentet får ett ökat inflytande över frågorna. Över jordbrukspolitiken har till exempel parlamentet nästan inget inflytande alls.¹³ Men å andra sidan, i de frågor där parlamentet har givits ett reellt inflytande på beslutsfattandet, är det påtagligt hur ofta kommissionen och/eller ministerrådet tvingas ändra i sina ursprungliga förslag för att tillgodose parlamentets synpunkter.¹⁴ Detta i jämförelse med många länder där regeringen får igenom sina förslag utan just några förändringar alls av någon betydelse från parlamentets sida. Att beskriva parlamentet som i första hand en diskussionsklubb är därför inte längre med sanningen överensstämmande.

Parlamentets ledamöter har dock inte riktigt samma möjligheter som svenska riksdagsledamöter att påverka och delta i den process som föregår att ett ärende hamnar på parlamentets bord. Parlamentarikerna får exempelvis inte medverka i de otaliga kommittéer eller grupper som förbereder förslag till kommissionens och ministerrådets beslut.

EU:s ”statsskick” bygger även i andra avseenden på andra principer än de som gäller för Sverige när det gäller relationen mellan exekutiv och parlament. I Sverige, precis som för de flesta andra parlamentariska statsskick, gäller att det egentliga arbetet i parlamentet utförs av utskotten. Vad utskotten anför som sin mening blir också ofta parlamentets beslut. Men i Sverige, till skillnad mot andra parlamentariska system, är den dominerande delen av utskottens överläggningar undandragna allmänhetens insyn. Utskottsbehandling inom parlamentet är dock i huvudsak öppen för insyn från externa betraktare, vilket alltså är den vanliga ordningen i parlamentariska system. Detta betyder att parlamentet och dess verksamhet är det stora titthållet in i EU:s beslutsprocess till skillnad mot den svenska, där traditionen med öppenhet genom offentlighetsprincipen främst skapar insyn i förvaltningens och regeringens berednings- och beslutsprocesser.

Relationen mellan regering och riksdag efter EU-medlemskapet

En del av de beslut som tidigare fattades av svenska institutioner fattas nu av övernationella organ, och i många fall måste de svenska institutionerna samverka med EU:s institutioner. Två olika typer av statsskick är alltså sammankopplade med varandra, det ena byggt på principen om parlamentarism, det andra på maktdelning. Detta har självklart effekter på hur de svenska institutionerna fungerar och hur deras relationer kommer att utvecklas.

I formellt och konstitutionellt hänseende har den uppdelning av makten som råder i Sverige mellan regering och riksdag påverkats i begränsad omfattning. Till att börja med var det riksdagen, efter en folkomröstning, som fattade beslut om att överlåta beslutsfattandet i vissa frågor till EU:s institutioner. Detta innebär rimligtvis att riksdagen också är det organ som kan återta dessa rättigheter, det vill säga, fatta beslut om att Sverige skall utträda ur unionen, även om ett sådant agerande säkert måste föregås av förhandlingar med de övriga medlemsstaterna.¹⁵ Det finns inte heller något i den svens-

ka konstitutionen som på ett avgörande sätt slår fast att balansen mellan regeringen och riksdagen har förändrats till följd av medlemskapet i EU.¹⁶

Vad som har framförts som ett problem och en försvagning av riksdagens makt är att den inte längre har ett avgörande inflytande över sin egen agenda, utan att dagordningen åtminstone delvis bestäms av EU. Det vill säga, frågor kan tvingas upp på riksdagens bord till följd av EU:s agerande och beslutsfattande. Dagordningen har på detta sätt blivit tjänstemannastyrd.¹⁷ Frågan är dock hur viktig denna förändring är för riksdagens position och maktställning. Som sagts tidigare, var det ju i realiteten så att dagordningen för riksdagen till stor del bestämdes av regeringens agerande. Det är inte heller så att EU-medlemskapet har inneburit någon inskränkning av riksdagsledamöternas motionsrätt. Lika litet har de övriga kontrollinstrumenten förändrats på något avgörande sätt till följd av EU-medlemskapet. Det har varken blivit svårare eller lättare för riksdagen att fälla regeringen eller enskilda statsråd via misstroendestämning. JO:s granskning har inte nämnvärt påverkats, inte heller interpellations- och frågeinstitutet. I huvudsak har även decharge samma karaktär som tidigare.

Riksdagen använder också de gamla kontrollinstrumenten för sin EU-verksamhet och vid granskningen av regeringens EU-politik. Ett stort antal motioner och interpellationer har ställts i EU-ärenden. Även KU, i samband med sin decharge, JO och riksdagens revisorer har varit verksamma i frågor som har EU-anknytning. Dessa organ har dock svårt att kontrollera regeringens agerande på områden som överlåtits till EU:s beslutsfattande.

EU-nämnden är ett nytt inslag i bilden, skapad efter dansk förebild, men inte med formellt sett lika stark ställning som det tidigare marketsutvalget hade i Danmark. Regeringen har att i huvudsak följa de riktlinjer som majoriteten av EU-nämnden ställer sig bakom inför ministerrådsförhandlingarna. Vid dessa möten redovisar regeringen inte enbart sin förstahandsposition. Den talar också om, dock inte i den utsträckning som riksdagen önskar, hur man tänker agera om man inte får gehör för denna i ministerrådet.¹⁸ Men regeringen har emellertid möjlighet att, i särskilda fall, frånga den handlingslinje man bundit sig för i EU-nämnden. Inga fall av någon betydelse har hittills inträffat där regeringen har tvingats ändra uppfattning i en fråga som presenterats för EU-nämnden. Lika litet har det förekommit att den svenska regeringen bett om anstånd med sitt ställningstagande vid en överläggning i ministerrådet för att inhämta EU-nämndens åsikt. Någon så kallad parlamentarisk reservation har

Sverige aldrig lagt mot ett ministerrådsbeslut, till skillnad mot en del andra länder. Däremot finns det exempel på motsatsen, där regeringen frångått den linje man tidigare bundit sig för i EU-nämnden inför överläggningarna i ministerrådet. EU-nämnden är dock inte helt tandlös och i några fall har regeringen justerat sin position efter överläggningar i EU-nämnden. Diskussionerna inom nämnden kan också indirekt påverka regeringens framtida ställningstagande i olika frågor. I några fall har regeringen vid pågående förhandlingar i Bryssel under hand hört sig för om EU-nämndens åsikt.¹⁹

I de frågor som har överlåtit till EU att fatta beslut i har dock en påtaglig maktförskjutning skett till regeringens förmån, eftersom det är den svenska regeringen, representerad genom sina statsråd, som deltar i de beslut som ministerrådet fattar. Genom att överlåta delar av svenskt lagstiftningsarbete till EU har den svenska regeringen – tillsammans med EU:s medlemsländers övriga exekutiver – delvis återigen blivit lagstiftare.²⁰ Hur dramatisk denna förskjutning egentligen är kan dock diskuteras. Som tidigare nämnts, hade en hel del av lagstiftningsmakten förskjutits till förmån för regeringen redan tidigare, dels genom riksdagens rätt att delegera beslutsfattandet i vissa frågor till regeringen, dels genom det allt mer omfattande användandet av ramlagstiftning, vilket har medfört att regeringens och myndigheternas normgivningsmakt fått en allt större betydelse.

Paradoxalt nog verkar det som om 1974 års författning, baserad på parlamentarismens princip, vilken i många avseenden var en kodifiering av den praxis som utvecklats vid tillämpningen av 1809 års maktodelningsfilosofi, vid sin tillämpning har givit Sverige ett statsskick som i praktiken återigen är baserat på maktodelning.

Det formellt informella statsskicket

Den konstitutionella utformningen av de nuvarande demokratiska statsskicken, och särskilt då de med parlamentarisk form, berättar sällan hela sanningen om hur statsskicket är tänkt att fungera. Bakom de konstitutionellt formella reglerna framträder ofta konturerna av ett annat, mer informellt statsskick, som inte desto mindre är tänkt att vara det reella, både för makthavare och folk.

Namnet till trots kännetecknas de parlamentariska statsskicken inte främst av att den politiska makten åvilar den folkvalda församlingen, i stället har makten till betydande del förskjutits till förmån för exekutiven – det vill säga, regeringen. Det är snarast i utpräglade

maktodelningssystem som i USA, där den parlamentariska principen inte gäller, som den valda församlingen har ett avgörande inflytande på hur landets politik utformas. Men förutom detta, och kanske viktigare, kännetecknas de demokratiska statsskick till betydande del av dragkampen och konkurrensen mellan olika politiska partier. Dagens statsskick bygger till stora delar på principen om partiernas ledande roll och deras inbördes kamp om den politiska makten som demokratins innersta väsen. Om man anlägger ett perspektiv där partiernas konkurrens betonas, framträder en delvis annorlunda bild av våra nuvarande statsskick. Med detta perspektiv blir parlamentet en arena av flera, om än ibland den viktigaste, på vilken kampen mellan regeringssidan och oppositionen utspelas.²¹ Uttryckt på ett annat sätt tenderar förekomsten av partier som ledande aktörer i det politiska systemet att överbrygga den konflikt som det formella (konstitutionella) statsskicket tänks skapa mellan regering och riksdag. Detta är också en förklaring till att i Sverige flera av riksdagens kontrollinstrument inte helt fungerar i praktiken, eftersom institut som KU:s decharge och riksdagens revisorer bygger på tanken att riksdagsledamöterna kan sätta sig över partipolitiken och dess rationalitet.

Partiernas kamp om den politiska makten följer dock delvis ett förutbestämt mönster – ett eller flera partier innehar regeringsmakten eller stöder det parti som innehar regeringsmakten. Övriga partier har till uppgift att opponera mot det eller de partier som innehar makten. När det därför framställs krav på att stärka parlamentets makt avses egentligen antingen ett stärkande av oppositionens inflytande eller ett stärkande av det regerande partiets eller de regerande partiernas riksdagsgruppers makt på regeringens bekostnad.²²

En analys av hur maktindelningen mellan regering och riksdag har påverkats av EU-medlemskapet kan därför lika gärna gå in på hur relationen mellan regeringssidan och oppositionen har påverkats till följd av medlemskapet, alternativt hur relationerna mellan regeringsmakten och dess stödgruppering inom parlamentet har påverkats.

Regeringsmakten kan vara organiserad på olika sätt. I många länder är det vanligt att inte ett eller ens ett par partier ensamt uppnår majoritet i parlamentet, varför stora koalitionsregeringar måste skapas. I andra fall hanteras denna problematik genom att en minoritetsregering bildas men som stöds av partier i parlamentet som inte innehar ministerposter. Man brukar därför skilja mellan majoritetsregeringar och minoritetsregeringar samt mellan enpartiregeringar och koalitionsregeringar. Enpartiregeringar med egen majo-

ritet i parlamentet brukar kallas för starka regeringar, medan minoritetsregeringar, särskilt om de också är av koalitionstyp, brukar betecknas som svaga.

Oppositionen kan, precis som regeringsmakten, vara organiserad på olika sätt. I en del länder bildar oppositionen mer samlad front mot regeringen, medan den i andra länder är mer splittrad.

Men för en demokrati är det också viktigt hur relationen mellan regeringssidan och oppositionen utvecklas. Vilken som är eller skall vara oppositionens roll är i detta sammanhang en ofta förbisedd faktor. Det vanliga är, som i den tidigare återgivna definitionen av parlamentarismen, att sätta den regerande funktionen i centrum. Sju av de åtta kriterierna handlar egentligen om regeringsmakten och endast ett kriterium nämner oppositionens roll. När den omtalas brukar det ske i termer av ett ”reservlag” som skall träda till för den händelse att regeringen faller. Mycket lite sägs egentligen om vad som ligger i oppositionsrollen eller hur den skall utövas. Men, som von Sydow säger i sin definition, oppositionens roll går utöver detta och är tudelad – dels som kritisk granskare, dels som medverkande i lagstiftningsarbetet.

Oppositionsrollen kan därför beskrivas som ett val mellan två alternativ: antingen försöker oppositionen på alla konstitutionellt giltiga sätt fälla den sittande regeringen och på så sätt överta regeringsmakten och förverkliga sin politik, eller också försöker den genom samarbete med den regerande sidan att påverka och få gehör för sin politik. I realiteten torde dock oppositionens verksamhet bli en blandning av båda. Inte ens i majoritetsparlamentariska system, som Storbritannien med ett parti vid regeringsmakten och i huvudsak ett parti i oppositionsrollen, opponerar oppositionen mot allt det regeringen föreslår. Ett visst samråd kan till och med förekomma, exempelvis på det utrikespolitiska området.

Det går dock inte att komma ifrån att förutsättningarna är anorlunda för hur relationen mellan regeringssida och opposition utvecklas i politiska system där majoritetsregeringar är dominerande, jämfört med politiska system som kännetecknas av minoritetsregeringar. Genom sin majoritetsställning kan en regering vanligen lugnt driva igenom sina förslag oavsett vad oppositionen tycker i en fråga. Den politiska oppositionen hänvisas därför till att i huvudsak via opinionsskapande åtgärder försöka påverka regeringen. Ty inte ens en majoritetsregering kan helt negligera popularitetsaspekter inför det kommande verkställandet av sin politik, eftersom det alltid är lättare att verkställa beslut som allmänheten uppfattar som rimliga eller till och med kloka. Inom en inte alltför avlägsen framtid

lurar dessutom alltid nästa val. En regerings popularitet är därför inte bara viktig på valdagen.

Graden av spänning mellan opposition och regeringssida kan dock variera; Lijphart skiljer mellan "majority rule" och "consensus democracy".²³ I en majoritetsdemokrati är oppositionen i huvudsak utestängd från regeringsmakten och ser som huvuduppgift att destabilisera och ytterst störta regeringen. I en samarbetsdemokrati har oppositionen en mer konstruktiv roll i den meningen att man visserligen förväntas kritisera regeringens maktutövning, men också att medverka till och att påverka enskilda beslut. Oppositionen, eller åtminstone delar av den, blir på detta sätt delaktig i regeringens beslutsfattande. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att en viss makt-delning förekommer mellan opposition och regeringssida i samarbetsdemokratier, till skillnad från majoritetsdemokratier, där makt-delningen är mer framträdande. I det senare fallet fyller oppositionen främst funktionen som kritisk granskare av regeringsmakten och presenterar sig alltid som ett bättre alternativ till den regerande sidan.

Vilken strategi som oppositionen väljer i sin relation till regeringsmakten är också viktig på andra sätt för ett demokratiskt statskick, inte enbart i termer av inflytande och maktövertagande. Hur oppositionen väljer att kritisera regeringen bestämmer till stor del vilka frågor som den politiska debatten kommer att fokuseras på och som en följd av detta vilka frågor som allmänheten får bäst information om. Allmänt torde gälla för de flesta demokratiska statskicken att det eller de politiska intressen som regerar har ett initiativ- och informationsövertag visavi den politiska oppositionen. Åtminstone i de parlamentariska statsskicken förväntar man sig att regeringssidan är den part som i första hand väcker förslag om hur den förda politiken skall förändras. Regeringssidan har därför ett övertag i den meningen att den har tillgång till överlägsna resurser i form av utredningar och information. Oppositionen befinner sig de facto i ett strukturellt kunskapsunderläge. Men det är oppositionen som till stor del bestämmer vilka frågor eller områden som skall ges politisk uppmärksamhet. Visserligen kan kritiken av regeringens politik initieras från annat håll – massmedierna eller intresseorganisationer – men det är svårt för denna icke partipolitiskt initierade eller sanktionerade kritik att leva kvar i debattens centrum, om inte den stöds av den politiska oppositionen. Ett bra svenskt exempel på detta fenomen är den hastighet med vilken diskussionen dog för några år sedan om de politiska ungdomsförbundens verksamhet, när det uppdagades att så gott som samtliga ungdomsförbund till de större

politiska partierna hade fått statliga bidrag för sin föreningsverksamhet på minst sagt tvivelaktiga grunder. Det är därför viktigt vilka områden som oppositionen väljer att inrikta sin kritik mot eftersom det är på de områdena det skapas en allmän debatt, vilket i sin tur leder till en bredare genomlysning av frågorna.

Sammanfattningsvis kan vi alltså säga att den politiska oppositionens roll i ett demokratiskt statskick är väl så viktig som regeringens. Det är oppositionen som genom sin kritik främst kontrollerar regeringen, ibland genom att göra gemensam sak med massmediernas och intresseorganisationernas kritik, men ibland genom att gå i rakt motsatt riktning. Oppositionen står dock inte helt fri, vilket är viktigt att påpeka, från olika intressen och deras organisationer. Partierna står som bekant ofta mer eller mindre nära olika intresseorganisationer vilkas synpunkter kan vara svåra att förbise, när de egna åsikterna skall formuleras. En omständighet som för övrigt erbjuder regeringssidan vissa möjligheter för den händelse de kan få oppositionen närstående intresseorganisationer att stödja regeringspolitiken. Styrkan och trovärdigheten i oppositionspolitikerna kan på detta sätt förödas. Den opposition som är kraftlös, i den meningen att den sällan får gehör för sina förslag eller sällan sitter i regeringsställning, riskerar alltid att bli "sidsteppad" av starka intresseorganisationer som hellre gör upp direkt med regeringen om hur den framtida politiken skall utformas än att stödja oppositionens politik. Förutsättningarna för den politiska oppositionens kritik av regeringen skiljer sig dessutom åtminstone i ett viktigt avseende från den som massmedier, intresseorganisationer och enskilda individer framför, eftersom oppositionen kan tvingas lösa in sin kritik genom att överta regeringsmakten. Det gäller alltså för oppositionen, åtminstone i teorin, inte enbart att kritisera den sittande regeringen utan också att presentera alternativ som kan realiseras för den händelse att den sittande regeringen avgår. Den politiska oppositionen måste dock formulera såväl kritiken som den alternativa politiken från ett strukturellt underläge jämfört med regeringssidan, både när det gäller information om och insyn i hur den förda politiken utvecklar sig. Även när det gäller tillgången på egna utredningsresurser är oppositionen i underläge gentemot regeringssidan. Det är därför vanligt att oppositionen inriktar sin kritik mot ett begränsat antal områden.²⁴

Förutsättningarna för relationen mellan regeringsmakten och oppositionen skiftar en hel del beroende på om de verkar i ett system med majoritetsparlamentarism eller minoritetsparlamentarism, och beroende på om den politiska kulturen kännetecknas av sam-

arbete eller konflikt mellan regeringssida och opposition. I majoritetsparlamentariska system eller system som betonar konfliktdimensionen utestängs oppositionen till stor del från insyn i hur regeringen bedriver sitt utredningsarbete och måste till stor del lita till egna utredningsresurser och egen information för att utforma sin alternativa politik. Oppositionens roll och inflytande handlar därför mycket om opinionsarbete via kraftfull kritik av regeringen. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att den alternativa politik som oppositionen förespråkar skiljer sig så särskilt mycket från regeringens. Tvärtom tenderar de två, regeringssidan och oppositionen, att dras mot den politiska mittfåran där de flesta väljarna finns.²⁵ I statskick med en tradition av minoritetsparlamentarism eller med en tradition av samarbete mellan partierna får oppositionen bättre insyn i hur regeringen bedriver sitt utredningsarbete och hur förvaltningen fungerar. Den politiska oppositionen har i dessa länder också större möjligheter att mera direkt få gehör för sina förslag. Å andra sidan har den kanske svårare att bedriva en offensiv och starkt kritisk oppositionspolitik, eftersom åtminstone delar av den politiska oppositionen har varit delaktiga i och påverkat den politik som utformats. Det politiska ansvarsutkrävandet blir naturligtvis problematiskt om alla riksdagspartier sitter vid maktens köttgrytor samtidigt.²⁶

För en livaktig demokrati är det därför viktigt inte bara att regeringen är stark utan också oppositionen, och att oppositionen på ett trovärdigt sätt förmår opponera sig mot den förda politiken. Ett medlemskap i EU påverkar alltså inte enbart eller kanske ens primärt balansen mellan regering och riksdag, utan även balansen mellan regeringssida och opposition – vilket kanske är den mest intressanta aspekten.

Det informellt formella statsskicket handlar dock inte enbart om relationen mellan regering och opposition. Den handlar också om relationen inom riksdagspartierna. Principen om parlamentarism bjuder visserligen att det parti eller de partier som innehar regeringsmakten stöds av sina partikamrater i parlamentet. Parlamentsledamöternas roll skiftar också beroende på om partiet för tillfället sitter i regeringsställning eller inte. När det egna partiet innehar regeringsmakten är rörelsefriheten för en parlamentsledamot mer kringskuren – det handlar om att i första hand försvara den egna regeringen.²⁷

Men normalt sett vill inte partiernas parlamentsgrupper fungera som voteringsboskap. Regeringen förväntas på olika sätt förankra sin politik bland de trogna innan reformer presenteras för allmänhe-

ten och den politiska oppositionen. Ett sätt att lösa denna spänning som lätt kan uppstå mellan regeringen och dess anhängare i parlamentet är, som i Storbritannien, att alla som sitter i regeringen också samtidigt är parlamentsledamöter. Men i länder där även personer som inte är parlamentsledamöter kan bli statsråd måste andra och kompletterande arrangemang vidtas. Två strategier verkar här vara förhärskande: antingen görs de egna riksdagsledamöterna delaktiga under ett tidigt skede av beslutsprocessen, eller också försöker regeringen förutse vad den egna riksdagsgruppen kan tänkas tycka i olika frågor.²⁸

Den formellt informella relationen mellan regering och riksdag i Sverige före EU-medlemskapet

Författningen från 1974 och införandet av enkammarriksdagen skapade en avgörande skillnad i relationen mellan regering och riksdag jämfört med tidigare, nämligen att regeringsskiften blev mer förväntade och mer frekventa. Oppositionens position förbättrades därför teoretiskt i ett slag. Den ökade chansen till regeringsskiften borde ha verkat vitaliserande på oppositionen, särskilt då för de borgerliga partierna. Möjligheten för socialdemokraterna att via uppgörelser med intresseorganisationer som stod oppositionen nära undergräva motståndarsidans position, minskade rimligtvis.

Perioden efter enkammarriksdagen fram till medlemskapet i EU utvecklade sig dock i huvudsak på samma sätt som innan när det gäller hur regeringssidan och oppositionen organiserades. Den vanligaste regeringstypen har alltså varit enpartiregeringar. Formellt har minoritetsregeringar varit vanligare än majoritetsregeringar. Ett parti har sedan 1930-talet haft en mycket dominerande ställning – socialdemokraterna, som dessutom suttit vid regeringsmakten under en betydande del av 1900-talet. Oppositionen har i sin tur varit splittrad i flera partier som över tiden snarare blivit fler än färre och som alla drivit sin egen profil. Denna bild ger dock inte hela sanningen, eftersom partierna grupperat sig efter en i huvudsak vänsterhöger skala. De borgerliga partierna har stått emot de socialistiska under större delen av tiden sedan andra världskriget. Detta har i sin tur inneburit att vad som verkat vara minoritetsregeringar har haft mycket goda möjligheter att få igenom sina förslag i riksdagen genom kompromisser med någon eller några av de partier som funnits inom det egna blocket, eller genom att i förväg ta hänsyn till

vad andra partier inom det egna blocket tycker i en fråga. Ibland har också socialdemokraterna kunnat lita till stöd från borgerliga partier, särskilt centerpartiet har varit berett att stödja socialdemokraterna, antingen som koalitionspartner eller som stödparti i riksdagen. Den borgerliga oppositionen har kort sagt haft svårt att upprätthålla en enig fasad gentemot socialdemokraterna. Blockbildandet har också främst varit märkbart under valrörelserna och vid bildandet av regeringar. I det dagliga arbetet har det varit tämligen vanligt med lösningar som gått över blockgränserna och inkluderat andra partier, inte bara centerpartiet.

Det svenska statskicket har alltså av tradition präglats av ett betydande samförstånd mellan de politiska partierna. Inte minst kommittéväsendet har underlättat för oppositionen att få insyn i och bli delaktig i den politik som regeringen utformar. Under årens lopp har visserligen regeringen varit mer eller mindre generös i sin välvilja att bereda oppositionen plats i de statliga offentliga utredningarna. Under en period föredrog regeringen att förhandla med de dominerande intresseorganisationerna i stället för med den parlamentariska oppositionen.²⁹ Men alla kanalerna har sällan varit stängda till samtliga oppositionspartier. Det vanliga är således att regeringen på olika sätt bjuder in oppositionen att delta i överläggningar om den förda politiken och dess verkställande. Även tiden före EU-medlemskapet kännetecknades därför till betydande del av samarbete mellan regering och opposition. Det är inte helt ovanligt att den politiska konflikten mellan de politiska partierna kan handla om vilken som är mest intresserad av samarbete – regeringen eller oppositionen. En viktig del i den politiska kulturen i Sverige är att samarbete har ett värde i sig.³⁰

Trots detta, eller kanske snarare som ett resultat av samförståndspolitik, är det uppenbart att oppositionen befinner sig i ett informations- och kunskapsunderläge i jämförelse med regeringen. Oppositionen har mycket begränsade resurser till sitt förfogande för att genomföra egna undersökningar och att formulera egna analyser. Den opposition som presteras blir därför i många fall en opposition på regeringens faktaunderlag och villkor.

Sammanfattningsvis har svenska regeringar goda möjligheter att driva igenom sin politik eftersom den politiska oppositionen ofta har svårt att presentera en enad front och regeringen har goda möjligheter att splittra genom att bjuda in vissa men inte alla partier att påverka den politik som utformas. Oppositionens kunskapsunderläge ger också regeringssidan ett övertag i argumenteringen och opinionsbildningen för de egna förslagen. De undersökningar som

gjorts av hur regeringens propositioner har hanterats av riksdagen visar också att regeringssidan har varit mycket framgångsrik med att få igenom sina förslag i riksdagen utan egentliga förändringar.³¹ Under 1980-talet tycks dock oppositionen i ökande utsträckning ha reserverat sig mot majoritetens beslut.³² Mot denna bakgrund är det lite förvånande att kunna konstatera att den parlamentariska debatten i Sverige och de reformer som genomförts så ofta har byggt på en diskussion om regeringsmaktens svaghet. Under diskussionen och beslutet om förlängningen av mandatperiodens längd samt förändringen av budgetprocessen i riksdagen, spelade argumenteringen om den försvagade regeringsmakten en viktig roll. Frågan är dock om inte den svaga politiska oppositionen är ett ännu större problem för den svenska demokratin och dess parlamentarismen.

Det informella svenska statsskicket är alltså en intressant blandning av vad som verkar vara ett minoritetsparlamentariskt statsskick, men som genom den vanligen förekommande blockbildningen mellan de socialistiska och de borgerliga partierna också har drag av ett majoritetsparlamentariskt system.

Förutsättningarna för relationerna mellan regeringen och det eller de partigrupper som stödjer regeringen förändrades påtagligt i och med att systemet med ersättare för statsråden infördes. Tidigare tvingades de statsråd som samtidigt var riksdagsledamöter att tillbringa en betydande del av sin tid i riksdagen. Regeringen höll också av den anledningen ofta sina överläggningar i riksdagshuset. Statsråden var alltså innan den nya författningen infördes mer lättillgängliga för riksdagsledamöterna. Olika tekniker har därför sedan dess prövats för att minska detta gap i kontakterna mellan regeringen och dess stödtrupper i riksdagen. Det är till exempel vanligt att statsråden avsätter särskild tid för umgänget med de "egna ledamöterna" i de utskott som närmast har att hantera frågor som berör statsrådets ansvarsområde. Ordföranden i riksdagens partigrupp eller partigrupper som stödjer regeringen har också ibland suttit med vid regeringens sammanträden. Det tycks också över tiden finnas en tendens till att fler och fler riksdagsledamöter ges uppdrag som politiskt sakkunniga i regeringkansliet. Till skillnad mot tiden före 1970, när delar av regeringens ledamöter deltog i riksdagens överläggningar och beslut, verkar det i dag som om regeringssidans riksdagsledamöter i viss utsträckning kommit att delta i regeringens beredning och beslut.

EU:s formellt informella statskick

Det som är så tydligt i de demokratiska statskickerna, nämligen de politiska partiernas uppdelning i en regeringssida och en oppositionssida, är mindre påtagligt när det gäller EU:s informella statskick.

Men även om regerings- och oppositionsproblematiken inte är lika tydlig inom EU som i ett nationellt parlament, är det samtidigt helt klart att parlamentet har som ambition att öka sitt inflytande över kommissionen och knyta detta organ närmare sig, vilket i förlängningen kan leda till ett ökat inflytande för parlamentet på ministerrådets bekostnad. Men för att detta skall kunna uppnås är det viktigt att de olika grupperingarna inom parlamentet kan samlas till gemensam aktion i olika frågor, särskilt när principiella maktfrågor står på spel. Denna omständighet verkar för att sammanföra åtminstone de två huvudgrupperingarna inom parlamentet, kristdemokraterna och socialisterna. Därför fungerar det informella statskicket inom EU i högre grad enligt den klassiska parlamentariska teorin än de formellt parlamentariska systemen i medlemsstaterna, det vill säga, parlamentet har som huvuduppgift att övervaka det exekutiva organet.

Spänningen mellan partierna inom EU är inte, och har framför allt inte varit, lika stark som på nationell nivå, med undantag av vissa minde partier eller ledamöter med mera extrema åsikter. Trots det gemensamma intresset av att stärka parlamentets makt, råder det dock en viss spänning mellan de två största och ledande partierna, kristdemokraterna och socialisterna. Det fanns 1995 hela nio partier och 31 ledamöter som inte tillhörde något parti.³³

Denna avsaknad av regeringsproblematik och den svagare partidisciplinen gör också att sektors- och utskottsuppdelningen blir starkt framträdande. Parlamentets utskottsarbete är mycket intensivt och en ledamot torde ha svårigheter att ens nödtorftigt täcka mer än två utskott. Parlamentets ledamöter blir i mångt och mycket experter på det egna utskottets frågor, en problematik som också delvis gäller för nationella parlamentet, men som troligen är extra framträdande i Europeiska unionens parlament. Parlamentet skulle därmed ha en dragning åt vad med Lijpharts terminologi kan kallas för a "consociational democracy", vilket är Lijpharts egen utveckling av det tidigare relaterade begreppet "consensus democracy". Skillnaden mellan de två begreppen är inte alltför stor. "Consociational democracy" kännetecknas av ett politiskt system som är starkt segmenterat, där det inom varje segment har utvecklats en

egen socialkultur och beslutskultur. Relationerna mellan de olika segmenten kännetecknas i sin tur av ömsesidig förståelse och hänsynstagande till varandras behov och särart.³⁴

Den kanske mest framträdande konfliktdimensionen går som bekant mellan olika länder och deras intressen, vilket självklart är tydligt vid förhandlingarna inom ministerrådet, men som också märks inom kommissionen och parlamentet. Det är inte heller ovanligt med nationella allianser mellan de olika EU-institutionerna, det vill säga, olika nationer försöker knyta egna nätverk mellan parlamentet, kommissionen och ministerrådet. Den oenigheten som framträder inom och mellan EU:s institutioner har därför inte så sällan nationella och/eller regionala förtecken, även om EU:s parlamentariker ibland gärna vill förneka detta.

EU:s effekter på det formellt informella statsskicket i Sverige

Frågan är om inte EU-medlemskapet på nationell nivå har haft sina mest dramatiska effekter på det formellt informella statsskicket och då framför allt på den för demokratin så viktiga konflikten mellan regeringssidan och oppositionen. Som tidigare nämnts spelar den politiska oppositionen en avgörande roll för ett demokratiskt statsskick som kritisk granskare och kontrollant av regeringen. Den politiska oppositionen skall slå larm om den sittande regeringen överskrider de befogenheter som konstitutionen ger den, påvisa brister i och presentera alternativ till den politik som förs. För att fullgöra denna uppgift behöver den parlamentariska oppositionen dels insyn i och kunskap om hur den förda politiken bedrivs, dels en viss autonomi visavi den maktutövning som sker. Oppositionens roll som kritiker av regeringen kräver alltså att den inte har blivit alltför indragen i regeringens politik, utan kan stå fri i förhållande till det parti eller de partier som för dagen innehar regeringsmakten. Medlemskapet inom EU har dock försvårat för den politiska oppositionen att fylla denna roll.

Det är till att börja med svårt för den politiska oppositionen att hålla sig à jour med vad som sker inom EU:s alla maktkorridorer och att följa hur regeringen agerar i olika frågor. Till skillnad mot den nationella nivån, där den svenska parlamentariska oppositionen ofta får insyn, får delta via statliga offentliga utredningar i framtagandet av regeringsförslag och ibland medverkar vid genomförandet av regeringens politik, är möjligheterna att få information om och

delta i denna process i EU betydligt mer begränsad. Det förberedelse-, uppföljnings- och genomförandearbete som utförs av EU:s kommittéer och arbetsgrupper ger ingen möjlighet till egen insyn och medverkan för oppositionen, utan informationen om detta kontinuerliga arbete kanaliseras via regeringen.

De tjugotvå platser som är viktiga för svenska EU-parlamentariker är inte heller tillräckligt många för att ens de största partierna skall kunna bli representerade i alla parlamentets utskott. I parlamentet, precis som i alla andra demokratiska parlament, utförs det egentliga arbetet inom utskotten. Det är självklart att information om och insyn i vad som pågår inom EU och dess institutioner kan införskaffas på annat sätt än via deltagande i beslutsprocessen, men kvaliteten och tillförlitligheten är rimligtvis högre på den information som införskaffas via eget deltagande. Detta betyder att särskilt små länder med många partier i det nationella parlamentet riskerar att hamna i en situation, där antingen en eller flera partier i det nationella parlamentet inte finns representerat – vilket har gällt för kristdemokraterna i Sverige under de senaste åren – eller bara får in någon enstaka representant. Självklart skapar detta problem för dessa partier i deras ambition att granska den av regeringen förda EU-politiken. I andra fall, vilket ännu inte hänt för Sveriges del, kommer partier in som inte har säte eller tidigare haft säte i det nationella parlamentet. Å andra sidan kan också det inträffa att de partier som vid valet till EU-parlamentet är i opposition i det nationella parlamentet når större framgångar än regeringssidan. Detta är dock ett mindre bekymmer för regeringssidan, eftersom den ändå deltar i och har insyn i beslutsfattandet i EU via ministerrådet med tillhörande arbetsgrupper. Den politiska oppositionen – och då särskilt de små partierna – riskerar alltså att i EU-politiken hamna i ett ännu tydligare kunskapsunderläge gentemot regeringen, än vid den nationella politikutformningen. Den information som oppositionen får förlita sig på är ofta den som erhålls genom utskottsarbetet i riksdagen eller EU-nämnden, en information som i båda fallen tillhandahålls via regeringen.

För det andra bygger konstruktionen med ministerrådet som det starkaste beslutsfattande organet på tanken om att det främst är förhandlingar och kompromisser mellan olika nationella ståndpunkter som präglar EU:s beslutsprocesser. EU-samarbetet handlar i långa stycken om att skapa nationella ståndpunkter i olika frågor som sedan med största möjliga kraft skall drivas gentemot andra länders intressen. Staten som en sammanhållande organisation för svenska intressen betonas därför, inom vilken alla som kan driva svenska

intressen samlas – regering, näringsliv, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden.³⁵ En alltför stark och öppen kritik av regeringens EU-politik på olika områden riskerar därför att underminera regeringens förhandlingsposition i ministerrådet och leda till att svenska intressen blir sämre företrädna. Andra länders regeringar kan använda sig av den argumentering och information som den politiska oppositionen framför för att motarbeta den svenska regeringens ståndpunkt i olika EU-frågor. Det ligger därför i både oppositionens och regeringens intresse att ha ett så nära samarbete som möjligt i frågor där besluten fattas i ministerrådet. EU-samarbetet tenderar därför att överbrygga den, för ett demokratiskt statskick på nationell nivå, nödvändiga konflikten mellan regeringssidan och oppositionen. Oppositionen kan från regeringssidan i EU-frågor närmast betraktas som en resurs, inte en restriktion. Alternativt, för den händelse att den politiska oppositionen inte svarar på regeringens inviter till samförstånd, finns risken att de helt sidoställs av de olika svenska intressen och organisationer som är verk samma inom de olika EU-sektorerna och som behöver regeringens stöd för att påverka EU:s beslutsmaskineri.

Det har ibland hävdats att EU-medlemskapet innebar att en stor del av det som brukade betraktas som inrikespolitik blev utrikespolitik. Det är förmodligen lika sant att hävda att en stor del av den utrikespolitiska beslutskulturen kom att tillämpas på inrikespolitikens område – det vill säga oppositionen förväntas stödja den politik som regeringen företräder och acceptera de analyser och bedömningar som regeringen gör av de handlingslinjer som är möjliga.

Även relationen mellan regeringen och dess partier eller parti-grupper i riksdagen har självklart påverkats av EU-medlemskapet. Frågan är dock hur. Mycket talar för att regeringen genom kravet på att besluten i EU-frågor måste fattas under stor tidspress har funnit starka argument för att riksdagsgruppen måste vara beredda att acceptera mer begränsad insyn och mer begränsat inflytande i dessa frågor än i nationella.

Avslutningsvis kan man alltså ställa sig frågan om inte mycket talar för att en redan svag opposition till följd av EU-medlemskapet blivit ännu svagare på den nationella arenan? Oppositionens kritik, när den förekommer, får snarast en artificiell karaktär. I stället för att gå emot regeringen i enskilda frågor tenderar det att bli opposition mot hela EU-bygget som sådant.

Noter

- ¹ Norberto Bobbio: *Democracy and Dictatorship*. Polity Press. Oxford 1997 s. 105 f. David Held: *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. 2 uppl. Daidalos. Uddevalla 1997 s. 385 ff. Se även Jörgen Hermanssons inledning till denna bok.
- ² Robert A. Dahl: *Democracy and its Critics*. Yale University Press 1989.
- ³ Michael Saward: *The terms of democracy*, Oxford, Polity Press 1998 s. 54–60.
- ⁴ Barry Holmström: *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Elanders Gotab. Stockholm 1998 s. 23 ff.
- ⁵ Björn von Sydow: *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Gidlunds förlag. Södertälje 1997 s. 32.
- ⁶ Anthony Arblaster: *Democracy*. Open University Press. Buckingham 1991 s. 3 ff., 70 ff.
- ⁷ Fredrik Sterzel: *Riksdagens kontrollmakt*. P.A. Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1969.
- ⁸ Riksrevisionsverkets roll & uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv. RRV 1998:63. Växjö 1998 s. 48.
- ⁹ Magnus Isberg: *Riksdagsledamoten i sin partigrupp. 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*. Gidlunds förlag, Södertälje 1999 s. 21.
- ¹⁰ Stefan Lindström: *Att kunna hålla de andra krafterna stängna. En redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt*. I ”Det svåra spelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik”. SOU 1997:15 s. 62 ff.
- ¹¹ Christopher Lord: *Democracy in the European Union*. Sheffield Academic Press. Sheffield 1998 s. 23 f.
- ¹² Fiona Hayes-Renshaw and Helen Wallace: *The Council of Ministers*. MacMillan Press. London 1997 s. 278.
- ¹³ Wyn Grant: *The Common Agricultural Policy*. MacMillan Press. London 1997 s. 175.
- ¹⁴ David Earnshaw and David Judge: *From co-operation to co-decision. The European Parliament's path to legislative power*. I ”European Union: power and policy-making” ed. Richardson. Routledge. London 1996 s. 102 ff.
- ¹⁵ Mats Melin och Göran Schäder: *EU:s konstitution. Maktdelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Norstedts Juridik AB. Stockholm 1998 s. 59 ff.
- ¹⁶ Mats Lundström: *EU-inträdet och demokratin i Sverige*. I ”Demokrati på europeisk nivå?” SOU 1998:124 s. 60 ff.
- ¹⁷ *Demokratirådets rapport 1997: Demokrati över gränser*. SNS förlag. Kristiansstad 1997 s. 31 f.
- ¹⁸ *Konstitutionsutskottets betänkannde 1996/97:KU2. EU-frågornas behandling i riksdagen* s. 22.

- ¹⁹ Hans Hegeland: Riksdagen och EU. I Demokratiutredningens forskarvolym IX, Globalisering, Fakta infodirekt, Stockholm 1999.
- ²⁰ Christofer Lord *ibid.* s. 52. J.H.H. Weiler: The constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor" and other essays on European integration. Cambridge University Press. Cambridge 1999 s. 206.
- ²¹ Gunnar Sjöblom: Party Strategies in a Multiparty System. Studentlitteratur. Lund 1968.
- ²² Torbjörn Bergman: Utrikes inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU. I "Riksdagen på nära håll". Red. Mattson och Wängnerud. SNS förlag, Borgå 1997 s. 51.
- ²³ Arend Lijphart: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. Yale University Press. New Haven 1984 s. 21 ff.
- ²⁴ Klaus von Beyme: Parliamentary Crisis and How to Strengthen Democracy. I "Constitutionalism & Democracy. Transitions in the contemporary world". Ed Greenberg et. al. s. 282 f.
- ²⁵ Anthony Downs: An economic Theory of Democracy. Harper and Row 1957.
- ²⁶ Leif Lewin: Bråka inte. Om vår tids demokratisyn. SNS förlag. Kristiansstad 1998 s. 85.
- ²⁷ Isberg 1999 *ibid.* s. 126 ff.
- ²⁸ Magnus Isberg: Propositionsstrategier förr och nu. I "Att styra riket" Allmänna Förlaget. Stockholm 1990.
- ²⁹ Jan Johansson: Det statliga kommitteväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholm Universitet 1993.
- ³⁰ Olof Ruin: Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före. I "Land i olag. Samhällsorganisationen under omprövning" red. Arvedsson et. al. SNS 1983.
- ³¹ Torbjörn Larsson: Det svenska statskicket, 2:a uppl. Studentlitteratur. Lund 1994 s. 142.
- ³² Anders Sannerstedt: Förhandlingar i riksdagen. Lund University Press. Lund 1992.
- ³³ Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton: The European Parliament 3rd edition. London 1995 s. 69.
- ³⁴ Christopher Lord *ibid.* s. 51. Arend Lijphart: Democratic Political Systems: Type, Cases, Causes, and Consequences. Journal of Theoretical Politics, Vol. 1 Number 1, 1989 s. 39 ff.
- ³⁵ Bengt Jacobsson och Ulrika Mörth: Europeiseringen och den svenska staten. I "Stater som organisationer". Red. Ahrne. Nerenius & Santérus förlag. Stockholm 1998 s. 182 f. Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationerna, regionala intressen, och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU. Ds 1995:21.

Demokrati i regioner

Utvecklingsdrag och möjligheter

Jörgen Johansson

Regionen som demokratiskt projekt

Det har fästs stora förhoppningar på att en utvecklad *region* demokrati skulle kunna kompensera det demokratiska underskott som anses ha uppstått i västeuropeisk politik under senare år. Över hela Europa har regionen som politiskt och demokratiskt projekt fått mycket stor uppmärksamhet. Europas framtid har av många politiker och bedömare just beskrivits som ett regionernas Europa. Den politiska formeln har varit enkel: Nationalstatens traditionella makt har kommit att undergrävas av dels ökande globalisering, dels ökande regionalisering, dvs. en utökning av regionernas, provinsernas, delstaternas, amternas och länens politiska makt och betydelse.

Tanken om ett regionernas Europa har inspirerat ett brett fält av politiska rörelser, alltifrån revolutionära separatister i Sydeuropa till pragmatiska reformister i nordisk politik. Regionfrågan har väckt entusiasm ur många synvinklar. För regionalister i Wales, Flandern, Katalonien och Sardinien har utsikterna för ett ökat regionalt självstyre givit ny politisk inspiration. På andra håll har regionfrågan fått ett nytt och spännande innehåll genom att ett stort antal gränsregionala samarbetsprojekt, t.ex. över Östersjön, har kunnat etableras. I svensk politik har regionfrågan i hög grad betraktats som just ett demokratiprojekt. Genom nybildade storlän och nya demokratiska arbetsformer i regionpolitiken har många sett möjligheter till en vitalisering av en något tröttkörd svensk demokratimodell.

Nu har emellertid den europeiska regionentusiasmen också mötts av skeptiska röster. Är det så självklart att nationalstaterna tappar makt? På vilka sätt skulle regionerna ha bättre förutsättningar än nationalstaten att möta en ökande globalisering? Och är det givet att regionala reformer kan bidra till att minska det demokratiska underskottet? Vore det inte ur demokratisynpunkt mer ända-

målsenligt att vitalisera den lokala demokratin? Oberoende av hur vi besvarar dessa frågor har den europeiska regiondebatten fokuserat det politiska intresset mot frågor rörande samhällsorganisationens framtida utformning. Huvudfrågan gäller hur den politiska suveräniteten ska fördelas och några av debattfrågorna är: Vilken roll ska den centrala statsmakten spela gentemot regioner och kommuner? Vilket handlingsutrymme bör tillåtas på den regionala nivån? Hur ska medborgarnas engagemang tas tillvara i regionpolitiken? Och är det möjligt för exempelvis regioner och kommuner att utveckla en egen utrikespolitisk roll?

Avsikten med detta inlägg är att koncentrera intresset mot demokratispekterna i denna utveckling. Syftet är att granska och diskutera regiondemokratins problem och möjligheter i främst svensk politik. Jag kommer att disponera framställningen på följande sätt: I nästa delavsnitt lämnas en kortfattad beskrivning av den svenska regionfrågan, dess utveckling och reformvägar under 1990-talet. I det följande avsnittet presenteras ett antal aktuella utvecklingsdrag i svensk regionpolitik. Utgångspunkten är att det skett en grundläggande förändring av förutsättningarna för att bedriva politiskt arbete i en region. Med hjälp av en del egna undersökningar kommer regiondemokratins problem och möjligheter därefter att diskuteras. I en avslutande del görs en summering samt att ett par utgångspunkter för en stärkt regiondemokrati anges.

Den svenska regionfrågan – reformvägar under 1990-talet

Regionfrågorna har, som noterats ovan, hamnat relativt högt på den politiska dagordningen i svensk såväl som europeisk politik. Bakgrunden till initiativen att reformera den svenska länsnivån kan spåras i de ökande spänningar och problem som mötte svensk länsförvaltning från början av 1980-talet. Samordningsproblemen mellan olika sektorsmyndigheter upplevdes som svåra att hantera och länsstyrelserna hade inte tillräckligt med resurser och kompetens för att möta ökande krav från privata aktörer och från kommuner och landsting. Till detta ska läggas ett ökande intresse för regionernas politiska roll i europeisk politik. Den svenska regionfrågan har fått flera betydelsefulla impulser från kanske främst EU-integrationen. Den offentliga sektorns finansiella problem var naturligtvis en annan faktor i sammanhanget.

I april 1991 tillsatte regeringen, efter ett önskemål från kommun- och landstingsförbunden, en utredning för att göra en analys av den

offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur.¹ Regionutredningen publicerade sina resultat i juni 1992 och skisserade tre alternativa scenarier för den framtida regionala samhällsorganisationen i Sverige.² De tre alternativa scenarierna kan sammanfattas med följande:

1. *Statligt regionalt ansvar.* Alternativet innebär att staten kraftsam-
lar sina regionala uppgifter inom en organisation, nämligen läns-
styrelsen. Länsstyrelserna får en starkare ställning i att företräda
det statliga intresset i regionerna och ska verka för att nationella
mål får ett starkare genomslag.
2. *Kommuner i samverkan.* Kommunerna kommer i denna modell
att svara för merparten av den offentliga servicen i regionerna.
Det innebär att landstingen avvecklas och att kommunerna blir
ansvariga för nya uppgifter såsom hälso- och sjukvård, kommu-
nikationer, regional kulturpolitik, miljöfrågor etc. Kommunöver-
gripande frågor löses genom att kommunalförbund bildas inom
olika områden. Dessa kommunalförbund kan utses genom indi-
rekta val via kommunfullmäktige. Länsstyrelserna behåller i detta
alternativ sina rättsvårdande uppgifter.
3. *Regionalt folkstyre.* Alternativet innebär att ansvaret för de
offentliga uppgifterna på regional nivå läggs på självstyrande och
direktvalda regionala organ – regionfullmäktige. Regionfullmäk-
tige, som tillskrivs beskattningsrätt, övertar uppgifter från dagens
landsting och uppgifter från länsstyrelserna vad gäller t.ex.
miljövård, trafik, utbildning, näringslivspolitik.

Det hör till bilden att regeringen, samtidigt med Regionutredningen och med samme utredare, tillsatte en annan utredning med uppdraget att särskilt studera Västsveriges regionala samhällsstruktur och utvecklingstendenser. Denna, s.k. Västsverigeutredning³, avlämnade sitt betänkande samtidigt som Regionutredningen och förordade att ett särskilt regionförbund, omfattande fyra västsvenska län, skulle bildas. Utredningsarbetet präglades, särskilt i Regionutredningen, av mer övergripande resonemang och perspektivstudier. Resultatet av utredandet bildade underlag för en parlamentarisk utredning, den s.k. Regionberedningen, med uppdraget att mer konkret utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.⁴ Regionberedningen publicerade sitt slutbetänkande under 1995, vari fanns förslag om att skapa nya regioner i Skåne och Västsverige.⁵ Utredningsförslagen har under 1996–1997 följts

upp med riksdagsbeslut som i sammanfattning innebär bl.a. följande:

- *Skåne län bildades* den 1/1 1997 genom en sammanslagning av Malmöhus och Kristianstads län. Från valet år 1998 etableras ett direktvalt regionfullmäktige för hela Skåne. Skåne län omfattar 33 kommuner och 1,1 miljoner invånare.
- *Västra Götalands län bildades* den 1/1 1998 genom sammanslagning av tre län: Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län och omfattar 49 kommuner med 1,5 miljoner invånare. Direkta val till regionfullmäktige hölls första gången i september 1998.
- *Försöksverksamhet* med en ny regional samhällsorganisation inleddes i Skåne, Kalmar, Gotland och Västra Götalands län som i huvudsak innebär att uppgifter inom regionalpolitik, trafikplanering och kulturpolitik överförs från statligt till ”regionkommunalt” huvudmannaskap. Nya demokratiska arbetssätt etc. kommer att prövas.⁶

Försöksverksamheten, som pågår från år 1997 till 2002, ska utvärderas av en särskild parlamentarisk kommitté (den Parlamentariska regionkommittén, PARK). En av kommitténs viktigaste uppgifter är att pröva reformernas betydelse ur demokratisynpunkt. Det kan på ytan synas som att det rör sig om små reformsteg, men jag menar att det är viktiga maktmässiga och principiella förändringar som genomförs. Många aktörer ute i den regionpolitiska verksamheten menar att vi med dessa inledande reformer, om än som försöksverksamhet, satt en sten i rullning som kommer att leda till en helt ny regional samhällsmodell i Sverige. Och jag tror, vilket ska diskuteras i det följande, att demokratifrågorna kommer att stå i fokus för de kommande reformförslagen.

Regionala utvecklingsdrag – regionkommuner utmanar staten

Jag har under femton års tid följt svensk regionpolitik. I mitten av 1980-talet genomförde jag ett stort antal intervjuer i syfte att utvärdera länsstyrelsernas arbete med regionalpolitiska stöd- och projektinsatser. Nu mot slutet av 1990-talet har jag engagerats som forskare för den parlamentariska regionkommittén för att utvärdera försöksverksamheten (se ovan). Jag är på nytt ute på intervjuer i svensk regionpolitik och det är intressant att jämföra 80-tal med 90-

tal. Det har, enligt min mening, skett en betydande omvandling, inte bara av själva regionpolitiken, utan av hela samhällsorganisationen. Jag kan i de regionpolitiska processerna avläsa förändringsdrag som omfattar hela spektrat, från lokalsamhälle till global nivå, från offentlig politik till privata och individuella aktiviteter.

Det är naturligtvis problematiskt, ur många olika synvinklar, att ge sig på uppgiften att utvärdera en regions demokratiska utveckling. Svårigheterna att ”mäta” demokratigrad etc. är relativt väl dokumenterad i den demokratiteoretiska litteraturen. Vilka normer eller ideal ska man utgå från och vilken tyngd bör de i så fall tillskrivas? Jag tänker inte fördjupa den, nog så intressanta, demokratiteoretiska diskussionen i dessa avseenden. I stället vill jag inledningsvis beskriva ett antal allmänna utvecklingsdrag som illustrerar regiondemokratis problem i svensk regionpolitik. Avslutningsvis kommer jag att diskutera dessa utvecklingsdrag och problem med hjälp av ett antal grundläggande demokratimodeller.⁷

Den regiondemokratiska ”verkligheten” kommer att beskrivas med hjälp av bl.a. det material som insamlats inom PARK:s utredningsarbete. Jag har under de senaste åren genomfört ett relativt stort antal intervjuer med ledande beslutsfattare i svensk regionpolitik. Till detta har jag genomfört en enkätundersökning bland kommun- och landstingspolitiker i sex län (försökslänerna plus Hallands respektive Västerbottens län). Intervju- och enkätmaterial har dessutom kompletterats med ett relativt omfattande skriftligt källmaterial.

Den svenska regionfrågan, såsom den utvecklats under 1990-talet, har en tydlig koppling till Europaintegrationen. I Maastrichtfördraget formaliserades regionernas ställning i den europeiska unionen genom att en särskild regionkommitté inrättades. Detta var i sin tur ett uttryck för att regionernas roll i länder som Spanien, Italien, Frankrike, Belgien och i någon mån Storbritannien (med Skottland och Wales) hade vitaliserats rejält under 1980- och 90-talen. Reformerna innebar att regionerna stärkte sin position genom exempelvis direktvalda regionparlament, vidgade beskattningsbefogenheter och fler politiska uppgifter. Ett utökat mellanregionalt samarbete utvecklades dessutom över hela Europa, dels genom att regionerna ökade sitt engagemang i gemensamma intresseorgan (t.ex. AER – Europeiska regionkommittén), dels genom att gränsregionala samarbetsprojekt initierades. Europas regioner blev också alltmer aktiva på det internationella planet och en rad regioner skaffade sig exempelvis egna representationskontor i Bryssel.

Flera bedömare har hävdad att det löpt en federalistisk trend över Europa under de senaste två decennierna. Den politiska mellannivån, dvs. mellan nationalstat och lokalsamhälle, har fått en starkare ställning i förhållande till nationalstatens centrala organ. Hur uppfattar då ledande politiker och beslutsfattare i Sverige denna utveckling? Huvuddelen av de jag intervjuat menar att den svenska regionfrågan har en mycket tydlig koppling till utvecklingen i Europa.

Politikerna i mitt intervjumaterial är dock uttalade motståndare till ett federalt Sverige. Intervjupersonerna menar samfällt att nationalstaten Sverige bör bestå i dess nuvarande konstitutionella form. Det innebär att riksdagen har lagstiftnings- och budgetmakten över hela Sverige och de beslut som innefattat ökande befogenheter för län och kommuner kan, när som helst, återkallas genom nya riksdagsbeslut. Vad som emellertid också framgår mycket tydligt i intervjumaterialet är att den svenska regionfrågan uppfattas innehålla ett viktigt maktpolitiskt element. Det finns dock ingen explicit eller övervägd diskussion om regionerna i konstitutionell riktning. Företrädare för de nybildade regionorganen i de båda försökslänen Skåne och Kalmar vill gärna få fler maktresurser i relation till den centrala statsmakten, men argumentationen bygger inte på en konstitutionell idé om att därmed "tämja" folkmakten.⁸

När den europeiska regiondebatten når Sverige tas den om hand och vidareförädlas av starka primär- och landstingskommunala intresser (fortsättningsvis talar jag om "regionkommunala" intressen). Det ena regionkommunala intresset finns, naturligt nog, inom landstingskretsen och med landstingsförbundet som starkaste drivkraft. Det andra regionkommunala intresset finns bland storstadskommunerna.

De intervjuade pekar här på att det under 1980-talet existerat en hotbild mot landstingen. En del hävdade, kanske tydligast inom moderata samlingspartiet, att landstingen kunde styckas upp mellan primärkommuner (primär/närsjukvård, utbildning), stat (specialist-sjukvård) och bolagiseringar. Tankegångarna från den europeiska debatten om ett regionernas Europa, med stärkta och direktvalda regionparlament, tilltalade naturligtvis det landstingskommunala intresset. Landstingen kunde ju i den utvecklingen få spela huvudrollen i politiska reformer mot ett ökat regionalt folkstyre. Landstingsintresset möttes, i vart fall inledningsvis, av en betydande skepsis bland primärkommunerna och hos Svenska kommunförbundet. Kommunförbundet såg en fara i att skapa ett starkt regionparlament som skulle kunna fungera som en sorts överkommun visavi de mindre kommunerna i ett län.⁹

Bland storstadskommunerna var dock denna skepsis mindre uttalad. I Stockholm, Göteborg och Malmö hade det redan sedan lång tid tillbaka förekommit försök med olika typer av regionala samarbetsarrangemang. Exempel på sådana utgörs av Mälardalsrådet, Göteborgsregionens kommunalförbund och Sydsam i Sydsverige. Storstadspolitiken hade också sedan tidigare fått ett relativt stort utrymme på den politiska dagordningen genom exempelvis särskilda storstadsutredningar och stora infrastrukturprojekt. Till detta, vilket många av mina intervjupersoner påpekar, har storstadspolitiken befolkats av starka politiker. Ofta nämns enskilda personer, främst ledande politiker i storstadspolitiken, som drivande i regionfrågan. Dessa politiker har haft en stark ställning, inte bara på hemmaplan, utan även som dagordningsskapare i svensk politik i sin helhet.

Vi kan alltså redan tidigt på 1990-talet hitta ett relativt välorganiserat regionkommunalt intresse som utmanar statens suveränitet över regionpolitikens framtida utformning. Landsting och storstadskommunerna är intresserade av att få mer makt och inflytande över statlig politik vad gäller regional utveckling, miljöfrågor, arbetsmarknadspolitik, kulturfrågor etc. I de regionutredningar som gjordes under 1990-talet blev också striden hård främst mellan detta regionkommunala intresse och företrädare för länsstyrelserna. De tre scenarier som presenterades i regionutredningen (se ovan) blev också till samlingspunkter för regionfrågans huvudantagonister: Länsstyrelserna med Landshövdingarna i spetsen talade för Statligt regionalt ansvar, kommunerna och Kommunförbundet engagerade sig för Kommuner i samverkan och landstingen och Landstingsförbundet pläderade för ökat Regionalt folkstyre.

Med de riksdagsbeslut som fattades under år 1997 förändrades situationen på ett intressant sätt. Försöksverksamheten med en ny regional samhällsorganisationen i Skåne, Kalmar, Gotland och Västra Götaland innebar att regionkommuner¹⁰ övertar en del viktiga statliga verksamheter från främst länsstyrelsen. Riksdagsbeslutet har emellertid sänt ut signaler även till övriga län, där främst kommuner och landsting skapat nya typer av samarbetsfora vad gäller regionala utvecklingsinsatser. I mitt undersökningsmaterial visar sig alltså en gradvis mobilisering av landsting och kommuner i syfte att ta över alltfler statliga uppgifter. Det talas i dag om existensen av ett regionalt tillväxtkapital, dvs. statliga sektorsmedel (regionalpolitik, arbetsmarknad, infrastruktur, utbildning, miljö) som de regionkommunala intressena sneglar alltmer intresserat på. Den förändring som skett under de två senaste åren innebär att primärkommunerna (och även Kommunförbundet) öppnat samarbets-

kanalerna med landstingen. Invändningarna om att ett regionfullmäktige skulle utgöra ett överkommunhot har, åtminstone för tillfället, tystnat.

Det statliga eller, som det ibland heter, nationella intresset, tycks alltså så sakteliga förlora sin regionala betydelse. Nu bör man vara försiktig med framtidsbedömningar. Det kan komma motreaktioner och det är väl sannolikt att det statliga intresset, inte minst representerat av starka sektorsmyndigheter, kommer att hävda en annan utvecklingslinje. Vi kan dock dra slutsatsen att svensk politik står inför en ökande suveränitetspolitisk konflikt. Hur stor del av den statliga sektorspolitiken kan överlåtas till regionkommuner? Ju mer som övertas av regionkommunerna desto mer urholkad blir den nationalstatliga suveräniteten. I sin förlängning kan vi i realiteten (om än inte i konstitutionell mening) hamna i en situation som nästan alla politiker säger sig vara motståndare till – en federalisering av Sverige.

Det jag här skisserat som en suveränitetspolitisk konflikt mellan stat och regionkommuner är ur demokratisk synvinkel oerhört viktig. I dagens regioner har två starka maktsfärer etablerats vilket också givit en viss otydlighet om vem som styr. Är det exempelvis Landshövdingen eller regionfullmäktiges ordförande som ska representera regionen i internationella sammanhang? Vem står egentligen som ansvarig för infrastrukturprojekt, EU-stöd, miljöpolitik och arbetsmarknadsfrågor?

Jag efterlyser härvid en bred debatt. Den svenska regionfrågan debatteras av en alltför liten grupp, huvudsakligen bland ledande beslutsfattare inom den offentliga sektorn. En rad stegvisa, men betydelsefulla, regionreformer har genomförts nära nog utan medborgerligt deltagande. Jag tror att det exempelvis var ett stort misstag att inte genomföra folkomröstningar om länsammanslagningarna i Skåne respektive Västra Götaland. Detta hade skapat debatt och intresse hos en större grupp medborgare. Jag tror tyvärr att många medborgare rycker på axlarna åt de nya regionorganen i Skåne och Västra Götaland. Valdeltagandet i det första (ofta betecknat som det "historiska") regionvalet visar också på att medborgarna inte gick till valurnan i hög grad än på andra håll i landet (snarare tvärtom!).

Regiondemokrati i förändring

Ur demokratisynpunkt är det som hittills beskrivits mycket illavarslande. Hela reformidén har byggt på föreställningen om att stärka demokratin och att kompensera det demokratiska underskottet. Jag menar att svårigheterna att utveckla regiondemokratin beror på en rad olika faktorer i den nuvarande samhällsomvandlingen. En faktor handlar om en ständigt ökande komplexitet i den regionpolitiska organisationen, en andra faktor handlar om territoriets politiska betydelse och en tredje rör en ökande individualisering av samhällslivet. Avsikten med den fortsatta framställningen är att något närmare granska dessa faktorer. Sammantaget kommer denna granskning att visa på en nära nog ogenomtränglig och oöverblickbar regionpolitik. Strävandena att engagera medborgare, att vitalisera de politiska partierna och utveckla samhällsdebatten på regional nivå bär på många svårigheter. Låt oss närmare granska dessa svårigheter:

Den regionala röran – flera nivåer och skilda organisationskulturer

Jag har under mina intervjuer i 1990-talets Regionsverige haft med mig en övergripande frågeställning om samhällsförändringens karaktär i respektive region. Intervjupersoner har fått besvara följande fråga: *Vilka är de viktigaste samhällsförändringarna i ditt län under de senaste tio åren?* Svaren präglas, för det första, mycket starkt av vilken organisatorisk miljö intervjupersonerna är verksamma inom. Kommunfolk uppehåller sig vid förändringar i kommunsektorn, landstingens förändring dominerar hos landstingsföreträdare, och länsstyrelsefärens människor tecknar förändringstendenserna utifrån sin organisations verksamhet och problembild. Den egna organisationens traditioner, språkbruk, normer och problemsyn färgar av sig i intervjupersonernas utsagor. I en region existerar alltså en rad olikartade organisationskulturer. Vi skulle åtminstone kunna tala om en Kommunkultur, en Landstingskultur och en Länsstyrelsekultur. Det är oerhört svårt för demokratins övriga deltagare, dvs. medborgare, folkrörelser, medier m.fl., att överblicka och förstå dessa olika organisationskulturer. Jag tror exempelvis inte att genomsnittsmedborgaren riktigt kan begripa det kontroversiella i förslaget att överföra ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken från länsstyrelser till kommun/landsting (som ju sker i försöksverksamheten med en regional samhällsorganisation).

För det andra finns, trots bundenheten till den egna organisationen, en gemensam nämnare i intervjupersonernas utsagor om samhällsförändringen. Huvuddelen av de intervjuade pekar på dramatiska förändringar i den offentliga sektorns organisation under de senaste tio åren. Intervjupersonerna beskriver hur den kommunala verksamheten utvecklats, hur den regionala nivån förändrats och hur den statliga organisationen omvandlats under senare år. Det handlar om nya uppgifter, om budgetmässiga nedskärningar, nya organisationsmodeller och en ny geografisk indelningsstruktur inom det statliga området. Intervjupersonerna vittnar om att det varit mycket svårt att överblicka förändringens inriktning och effekter.

Drivkrafterna bakom denna förändring söker intervjupersonerna på lite olika håll. Dominerande i resonemangen är dock den offentliga sektorns försvagade finanser som pressat fram olika typer av besparingsåtgärder, omorganiseringar och rationaliseringar. Relativt många av de intervjuade pekar på betydelsen av den nya informationsteknologin som anses kräva snabbare beslut och en mer flexibel politisk organisation. Andra drivkrafter som lyfts fram under intervjuerna handlar om att det inom den offentliga sektorn skett en omfattande decentralisering som lett till olika typer av omorganiseringar genomförts. En del intervjupersoner lyfter till detta fram EU:s betydelse. Europeiseringen har fört med sig krav på nya organisationer och nya arbetssätt i politiken.

Dessa bilder av samhällets allmänna förändringstakt säger oss att intervjupersonerna upplever en snabb samhällsomvandling som skapat en grundläggande osäkerhet kring hur det politiska arbetet ska skötas. Jag låter en av politikerna i mitt material få tala:

De dominerande problemen i dag kan knytas till samhällets och politikens ständigt ökande komplexitet. Vi rör oss som politiker mellan globala frågor, som t.ex. valutapolitiken, till väldigt småfuttiga frågor som exempelvis sponsring av knattehandboll. Vi har, kort sagt, svårt att greppa sammanhang och helheter i det politiska arbetet i dag.

Om vi beaktar det som den samhällsvetenskapliga regionforskningen sagt i dessa frågor är det en likartad bild som träder fram. Regionforskarna har pekat på att vi under de senaste decennierna sett en mycket snabb tillväxt av olikartade politiska organisationer. Kännetecknande för organisationsbyggandet är att den skett både vertikalt, i linjen från internationell nivå ner till lokal nivå, och horisontellt, dvs. i kontaktskapande mellan organisationer på samma nivå, t.ex. mellan offentliga och privata organisationer. Vi har fått en politik som dels arbetar med flera nivåer samtidigt, dels med fler

kontakter på samma nivå, dels mellan olikartade organisationskulturer och dels, som ska diskuteras i nästkommande delavsnitt i alltmer av geografiskt gränsöverskridande aktiviteter.

Sammantaget befinner sig de politiska organen i ett komplicerat korsdrag av olika organisationsintressen. Det har i regionforskningen talats om ett växande organisationsöverskott, dvs. att allt fler organisationer bildas utan att några gamla läggs ner.¹¹ I den svenska regiondebatten förekommer uttrycket ”den regionala administrativa röran” som beteckning på denna organisatoriskt överlastade situation. Huvuddelen av reformarbetet i den europeiska regionpolitiken har syftat till att renodla och skapa överblick i det regionpolitiska arbetet. Inte minst har demokratiargument lyfts fram i reformpolitiken. I mycket har dock reformsträvandena varit problematiska.

Jag menar att det är två förhållanden som gjort reformarbetet besvärligt: *För det första har demokratins villkor förändrats till följd av att organisationer är invävda i ett flernivåsystem*¹² (som innefattar den internationella nivån) och *för det andra kring problemet om hur demokrati kan förenas med ökande organisatorisk komplexitet.*¹³ Vill vi uttrycka det annorlunda består problemet i att utveckla demokratiska instrument i ett samhälle som består av relativt lösliga organisationsnätverk. Ett samhälle där nivåtänkandet är av mindre betydelse och där högst olikartade verksamheter och organisationskulturer blandas. Jag ska i en slutdel återvända till dessa grundproblem för att nu lägga till ytterligare en komplikation.

Territoriets politiska betydelse minskar

Regionfrågan har i hög grad handlat om territorialitet, dvs. hur politiken ska organiseras geografiskt. Främst har debatten berört länsindelningens framtida utformning. I mitt intervju- och enkätmaterial visas intressanta, och måhända paradoxala, utvecklingsdrag i dessa frågor. Det är för det första tydligt att en rad av politikens funktioner, t.ex. sjukvård, utbildningsfrågor, miljöinsatser, EU-stöd, allt oftare sker i länsöverskridande sammanhang. Politiker och tjänstemän intygar samstämmigt att de under de senaste tio åren utvecklat fler kontakter över läns- och kommungränser. Territoriet spelar alltså en mindre roll för politikens sakfrågor. Samtidigt har intresset för regional identitet ökat starkt, dvs. de politiska aktörerna talar gärna och ofta om betydelsen av att känna samhörighet med sitt landskap eller sin region. Geografins betydelse minskar i sakfrågor, men ökar vad gäller identitetsförhållanden.

Regionfrågan indikerar i detta en principiellt viktig fråga för demokratin. Kan vi tänka bort territoriet när vi ska utforma framtidens regiondemokrati? Den representativa demokratin bygger på fastlagda geografiska gränser. Vi utser våra politiska representanter genom val i valkretsar till geografiskt avgränsade kommuner, landsting och hela stater. Om nu politikens verksamheter och funktioner blir alltmer flytande i förhållande till geografiska gränser uppstår en sorts demokratisk dissonans. Politiker väljs och ställs till svars för en verksamhet som de bara delvis är ansvariga för och som utvecklats i samarbete med beslutsfattare som är utsedda och ansvariga inför en helt annan grupp av väljare.

Vad skulle hända om vi utformade de demokratiska instrumenten, inte i första hand efter geografi och valkretsar, utan efter sakfrågor och funktioner? En stor grupp frågor, t.ex. omsorgsfrågor, bibliotek och grundskola, har en tydligt lokal prägel och en rad frågor är nationellt förankrade. Men hur är det med frågorna på regionnivå eller på mellannivå? Kanske har arbetsmarknadsfrågorna, miljö- och naturvårdspolitiken, specialistsjukvården, väg- och järnvägsbyggen, olikartad geografisk utsträckning. Nackdelen med en sakfråge- eller funktionsorienterad demokratimodell är svårigheterna att hitta samhörighet och identitet i systemet. Vi kan identifiera oss som halmstadsbor, hallänningar och svenskar, men på vilken identitetsgrund vilar miljö- respektive arbetsmarknadsfrågor? Eller är betydelsen av identitet i demokratin överdriven? Det kanske ändå på sikt är omöjligt att upprätthålla en skånsk eller halländsk demokratiidentitet om sakfrågorna så att säga löper i andra fåror?

Hur som helst vilar ett betydande demokratiproblem i det faktum att politikens geografiska gränser förändras. Vi kan redan i dag skönja en tilltagande territoriell komplexitet på den regionala samhällsnivån. Partiernas läns- och distriktsorganisationer har på de flesta håll inlett omfattande samarbetsprojekt över länsgränserna. De statliga myndigheterna har för längesedan övergivit länet som indelningsgrund för sina regionala underenheter. Landstingen är involverade i ett flertal länsöverskridande verksamheter och bland intresseorganisationerna myllrar det av olikartade geografiska distriktsindelningar.¹⁴

Politikens regionala geografi är under omstöpning på dess sakfrågenivå, men är alltså ännu oförändrad vad avser den ordning som tillämpas vid de allmänna valen och i det politiska ansvarsutkrävandet. Jag menar, för att summera, att det i detta ligger en betydande svårighet i strävandena att stärka regiondemokratin. Territoriets flytande karaktär låter sig inte fångas av ett fast mönster. Jag tror att vi

måste försöka möta denna svårighet med hjälp av skiftande geografiska lösningar i olika delar av landet och inom olika politikområden. Att, kort sagt, ge funktion högre prioritet än territorium. Det skulle möjligen också överensstämma bättre med ett medborgarperspektiv. Mycket talar för att politiskt arbete, även på regional nivå, pressas av en ständigt ökande individualisering. Människor önskar delta i enskilda sakfrågor och under en kortare tidsperiod. Det är till politikens ökande individualisering vi nu ska vända oss.

Individualisering och regionpolitiska nätverk

Samhällets ökande individualisering anses av flera samhällsforskare utgöra den kanske viktigaste komponenten i den nuvarande samhällsförändringen. Detta har ungefärligen förklarats med att efter krigstidens snabba ekonomiska utveckling skapat ett ökat utrymme för privat konsumtion och i takt med att utbildningssystemen byggdes ut har individerna givits nya möjligheter vad gäller val av livsstil, yrke och fritidsintressen. I politiken anses den ökande individualiseringen ha inneburit att de mer kollektivt orienterade folkrörelserna, även de politiska partierna, fått problem vad gäller aktivitetsnivåer. Samtidigt tycks mer tillfälligt framsprungna en-fråge-rörelser ha fått större politisk uppmärksamhet och betydelse. Till detta ska läggas, som bl.a. Ronald Inglehart framhållit, att en ökande individualisering för med sig en minskande respekt för politiska makthavare. De politiska eliterna utsätts för hårdare kritik och ifrågasättanden från allmänheten. Demokratin i det individualiserade samhället utvecklas mot att bli mer deltagarinriktad, fixerad vid enskilda sakfrågor samt ett politiskt engagemang med relativt kort varaktighet.¹⁵

Politik på regional nivå har för den enskilde medborgaren alltid framstått som relativt anonym. I bästa fall känner folk till att landstingen är huvudansvariga för sjukvården och att länsstyrelserna är en statlig förvaltningsorganisation på regional nivå. Medborgarnas kunskaper om regionpolitik är, i relation till riks- och lokalpolitik ganska skrala.¹⁶ Jag tror att det huvudsakligen beror på att de regionpolitiska frågorna, med undantag av primärsjukvården, inte på ett direkt sätt berör människornas sociala medborgarskap. Bortsett från den del av sjukvården som handlar om primärvård, är de regionala frågorna av relativt teknisk art och av mer långsiktig betydelse. De tunga delarna i regionpolitiken, t.ex. specialistsjukvård, näringslivspolitik, infrastrukturfrågor, miljötillsyn, trafikplanering, är i jämförelse med de mest betydelsefulla lokalpolitiska frågorna (t.ex.

skola, barn- och äldreomsorg, socialvård) inte föremål för medborgarnas direktkontakter eller vardagsdialog. Regionala makthavare är inte närbyråkrater i den mening som en lärare eller socialsekreterare är. Många regionala beslutsfattare, särskilt bland de statliga ämbetsmännen, uppfattar det snarare som en dygd att få vara anonym och verka i det tysta. De offentliga organisationer som är involverade i det regionpolitiska arbetet har en lång tradition bakom sig av att fungera som en sorts anonym förhandlingskultur.

Jag vill påstå att den regionala samhällsorganisationen därmed också är svagt rustad för att möta både en ökande individualisering och ett ökat medborgerligt deltagande i samhällslivet. Därmed inte sagt att regionpolitiken som den hittills bedrivits varit odemokratisk. De flesta regionala organ arbetar givetvis under såväl offentlighetsprincipen som förvaltningslagstiftningen och ofta arbetar de statliga regionorganen med remissförfaranden av olika slag. Det är dock tydligt i mina intervjuer att de allra flesta tjänstemän, främst kanske på den *regionstatliga* sidan, men faktiskt även inom landstingen, synes oförstående inför kraven att stärka medborgarnas direktinflytande och deltagande i det regionpolitiska arbetet.

Ett första demokratiproblem i detta sammanhang är att två typer av offentlig kultur står mot varandra. *Den regionpolitiska samhällsorganisationen har under lång tid fungerat som en relativt sluten förhandlingskultur som nu möts av en mer temporär och sakfrågeinriktad deltagarkultur.* Det har hävdats att en sådan deltagarkultur bäst passar in på närdemokratin i lokalsamhällen och inte på de mer tekniskt och långsiktigt orienterade frågorna i det regionala samhället. Jag menar nog att detta i allt väsentligt är en felsyn. Regionpolitiken har förändrats under de senaste två decennierna i så motto att de enskilda medborgarna kommit att involveras i direkta aktiviteter med regionpolitisk anknytning. Det har under 1990-talet skett en nära nog explosionsartad tillväxt av projektgrupper eller nätverksorganisationer som är engagerade i olika regionpolitiska frågor. Det gäller t.ex. projektgrupper med EU-stöd, nätverk för kvinnliga företagare, Agenda-21-projekt, partnerskap för glesbygden, nyföretagarnätverk inom olika branscher, trafiknätverk etc. etc.

Jag vill hävda att en växande grupp medborgare är aktiva i den typen av, konkret, regionpolitiskt arbete. Detta är aktiviteter som rönt liten uppmärksamhet i debatten (och forskningen) om en stärkt regiondemokrati. De regiondemokratiska frågorna har, även om det finns undantag, debatterats på den proceduriella eller representativa nivån. Det har handlat om att exempelvis bygga nya regionparlament, att stärka partiernas och politikernas roller i olika

avseenden samt att utveckla opinionsbildning och debatt i regionpolitiken. Men debatten har ännu inte, i samma utsträckning, berört demokratifrågor på nivån strax där under, dvs. i konkreta projektaktiviteter. På så vis existerar ett glapp mellan den representativa politiska organisationen och de konkreta projekt- och nätverksorganisationer som växt fram i 1990-talets regionpolitik.

Ett andra demokratiproblem uppenbarar sig då omedelbart. De politiska partierna, som exempelvis anses varit drivande bakom regionförsöken i Skåne och Västra Götaland, är enligt min mening väldigt svaga i de mer konkreta regionpolitiska miljöerna. Jag har sett oerhört lite av partipolitiskt deltagande i de konkreta projekt- och nätverksaktiviteter som växt fram i regionpolitiken under senare år. Det finns säkert representanter för politikerkåren i detta arbete, dvs. främst förtroendevalda med mandat från landsting eller kommun. Jag saknar emellertid partiernas läns/distriktsorganisationer som drivkrafter och deltagare i dessa sammanhang. Partierna borde här kunna spela rollen som kontaktlänk mellan den formella politiska organisationen och det konkreta projektarbetet. Men hittilldags har partierna varit nära nog osynliga. Mina intervjuer med ledande partiföreträdare vittnar också om en påtaglig vilsenhet i försöken att finna partipolitiska strategier i regionpolitiken.

Sammanfattningsvis har samhällets ökande individualisering lett till ökande spänningar mellan å ena sidan den etablerade politiskt-administrativa miljön (länsstyrelsen och i någon mån även landstingen) och å den andra sidan konkreta projekt- och nätverksorganisationer, där ett ökande antal medborgare engagerar sig i regionpolitiken. En traditionstyngd förhandlingskultur ställs mot en relativt lösligt utvecklad deltagarkultur. Och ute bland projektgruppernas deltagare är respekten för de regionala makthavarna inte alltid den största. Intresset för regionpolitikens deltagarkultur har, i de svenska regionförsöken, överflyglats av intresset att bygga nya regionpolitiska procedurer i form av t.ex. regionfullmäktige och i kontaktbyggande med primärkommunerna i länet. Slående är också att de politiska partierna haft liten betydelse för att överbygga spänningen mellan förhandlingskultur och deltagarkultur i regionpolitiken.

Regiondemokrati – en sammanfattning

Ovanstående diskussion om regiondemokratins villkor kan sammanfattas i följande punkter:

- Reformarbetet i den svenska regionfrågan har hittills varit en angelägenhet för en liten grupp makthavare. En rad regionreformer har genomförts med mycket svagt medborgerligt deltagande och förankring.
- Regionpolitiken är starkt sammanflätad med politiska frågor på flera nivåer – i regionpolitiken möts både lokala och globala problem.
- Regionpolitik bedrivs under en ständigt ökande organisatorisk komplexitet – uttrycket om ”en regional administrativ röra” har stått i fokus för reformdebatten.
- Regionpolitikens geografiska gränser har blivit alltmer överspelade. Dagens länsgränser perforeras av olika politiska sakfrågor och funktioner. Paradoxalt nog ökar emellertid intresset för att skapa ökad regional identitet med landskapet som grund (t.ex. betydelsen av ”skånska” särdrag etc.).
- Samhällets ökande individualisering har skapat en konflikt mellan regionpolitikens traditionella förhandlingskultur och en ökande deltagarkultur som utvecklats inom ramen för olika konkreta projektaktiviteter (t.ex. projekt inom miljöarbete, kvinnligt företagande, EU-projekt).

Vi har mött en regionpolitik som innehåller en synnerligen rik flora av organisationer, olikartade normer, sammanflätning av nivåer och ökande samarbete över geografiska gränser. Till detta möter regionpolitiken en växande skara individer med skilda värderingar och intressen. Vad bör då göras? Mitt bidrag till en utveckling av regiondemokratien bygger på en demokratisk idé som betonar samverkan och kommunikation. Det kan med detta vara dags att lyfta in ett antal demokratiteoretiska ansatser i framställningen.

Demokratiteoretiska perspektiv – dåtid, nutid och framtid

Om jag tolkar de regiondemokratiska ambitionerna, i såväl mitt eget forskningsmaterial som i andra regionforskares arbeten, tror jag det är rimligt att tala om tre demokratimodeller:

1. Den pragmatiska eller målrationella modellen

Regiondemokratins styrka blir i detta perspektiv beroende av i vilken utsträckning regionpolitiken förmår leverera service, infrastruktur, god miljö etc. till medborgarna.¹⁷ Demokrativärdenas kvalitet beror på hur regionpolitikens mål tillgodoses. Jag vill hävda att

svensk regionpolitik, under efterkrigstiden, i hög grad handlat om att vara effektiv och målrational. Detta är exempelvis tydligt i framväxten av den fysiska riksplaneringen och i länsplaneringssystemet på 1970-talet och det finns en hög grad av "leveransperspektiv" inom svensk sjukvård under efterkrigstiden.

Denna typ av leveranstänkande på demokrati har spelat en viss roll även i de nu aktuella regionförsöken. Det gäller främst debatten om sjukvårdens kris i Skåne och Västra Götaland. Sjukvårdssidan i de nybildade regionerna lider av ekonomiska underskott som hotar att undergräva försöksverksamheten i sin helhet. Det har sagts (även mycket tydligt i mitt intervjumaterial) att ambitionerna att stärka regiondemokratien i Skåne och Västra Götaland är beroende av om sjukvårdskrisen kan lösas. Om sjukvårdsservicen försämras, t.ex. genom nerläggning av sjukhus, kommer regionorganens legitimitet bland medborgarna att sjunka snabbt.

Det är naturligtvis diskutabelt att alls förknippa demokrati med ett leveransperspektiv av detta slag. Kraven på att det politiska systemet ska vara handlingskraftigt och leveransdugligt kan, menar en del kritiker, tillgodoses även med mycket lågt ställda demokratiska ambitioner. Leveranskravet kan tillgodoses huvudsakligen via expertis och ämbetsmän som har en god förmåga att göra analyser, värdera handlingsalternativ, fatta beslut samt bygga upp en ändamålsenlig organisation för genomförandet av politiken. I mycket har exempelvis länsstyrelsernas regionala utvecklingsarbete (stödpolitik och regional projektverksamhet) fungerat på detta sätt. Länsstyrelsen har haft tillgång till en professionell tjänstemannakår inom olika regionpolitiska sakområden och den demokratiska förankringen har skett på distans via riksdag och regering. Men den demokratiska förankringen bland länets medborgare, partier, folkrörelser osv. har varit mycket svag. Länspolitiken har därigenom kommit att betecknas som anonym och baserad på en utpräglad förhandlingskultur. Min uppfattning, främst baserad på analyser av 1980-talets regionalpolitik, är att länsstyrelserna varit förhållandevis skickliga i att bedriva regional- och näringslivspolitik. Eller med andra ord: De har varit effektiva vad gäller leveransförmågan, men svaga vad beträffar den demokratiska förankringen.

En stor del av 1990-talets regionpolitiska debatt har därför kommit att uppmärksamma behovet av att utveckla olika former för att vidga det medborgerliga deltagandet i regionpolitiken. I huvudsak har denna debatt, dessvärre vågar jag påstå, varit fixerad vid att skapa en stärkt representativ demokrati i regionpolitiken. Vi kommer

därför omgående in på ett andra demokratiperspektiv i sammanhanget:

2. Den partibaserade och representativa modellen

I denna modell betonas betydelsen av att medborgarna i allmänna val får möjlighet att utse partipolitiska representanter i ett regionfullmäktige. Den formella och representativa organisationen, dvs. fullmäktige, styrelse och nämnder, ställs i fokus för reformambitionerna, precis som vikten av partiernas och politikernas roller (oftast rollen i relation till tjänstemannaorganisationen). Det betyder också att olika direkt- och deltagardemokratiska inslag t.ex. folkomröstningar, folkrörelsemedverkan, brukarinflytande har en underordnad betydelse i denna modell.

Modellen bygger på en idé om att det råder en sorts jämvikt mellan politikens inputsida och dess outputsida. I ett *flöde in* förs medborgarnas problem och behov in i den demokratiska processen som sedan utmynnar i politiska beslut. Inputsidan utgörs av formulering, sammanvägning och vidareföring av olika idéer och förslag som medborgarna riktar mot de politiska representanterna. Viktigaste rollen spelas här av de politiska partierna som utgör en länk mellan medborgarna och det politiska systemet. I ett *flöde ut*, eller på outputsidan, verkställs de politiska beslut som det representativa organet, fullmäktige, fattat. Tanken är att det ska råda en balans eller överensstämmelse mellan input och output. Medborgarna ska, som väljare, kunna utvärdera och utkräva politiskt ansvar för den förda politiken genom allmänna val.

Det är tveklöst så att de utredningar och reformförslag som presenterats angående läns- och regiondemokrati i svensk politik haft denna modell som viktigaste riktpunkt. Diskussionen i den s.k. länsdemokratikommittén på 1970-talet handlade exempelvis om att stärka den representativa demokratin i länspolitiken, bl.a. i beslut rörande länsplaneringsfrågor. Det representativa perspektivet fick förnyad aktualitet i de regionutredningar som genomfördes under 1990-talet. Den representativa modellen tillämpas i de pågående försöken i Skåne och Västra Götaland genom att direktval hålls till nybildade regionfullmäktige. I försöksverksamheten i Kalmar län tillämpas en modell med regionförbund, dvs. en representation baserad på att kommunerna och landstinget indirekt utser partipolitiker till regionfullmäktige.

Mycket tid och kraft har ägnats åt att bygga upp den nya regionala representationen i försökslänen. Särskilt i Skåne och Västra Götaland har de partipolitiska förhandlingarna varit intensiva för att dels etablera en organisatorisk struktur för representationen, dels för att få fram en regeringsduglig majoritetskonstellation till regionstyrelsen. Det har sagts att de politiska partierna haft en avgörande betydelse i processerna bakom bildandet av de nya storlänen och i byggandet av en ny politisk organisation. Förändringsstrategin har, enligt min åsikt, därför varit alltför traditionellt orienterad mot partier och allmänna val.

Det bör då genast sägas att jag i och för sig inte är kritisk mot att etablera en stärkt representativ demokrati i regionpolitiken. Det är oerhört viktigt att skapa ett formellt ramverk för politisk styrning och medborgerligt ansvarsutkrävande. Det bör finnas formella punkter i regiondemokratin, där allmänna val hålles och där de politiskt ansvariga ställs till svars för den gångna mandatperioden. De formella punkterna tjänar här ett slags konstitutionellt syfte i termer av att de ska tillse allas deltagande, pluralism i beslutsprocesserna och att alla regioninvånarens synpunkter ska beaktas. Jag menar dock att reformsträvandena varit alltför ensidigt inriktade mot den partibaserade och representativa modellen. I mina intervjusamtal med ledande politiska beslutsfattare, särskilt inom landstingssfären, framstår det ofta som om att denna modell är den enda tänkbara. Den är på något sätt i sig lyckobringande för regiondemokratin. Jag menar dock att en *alltför stark* fixering vid en representativ demokratimodell riskerar att motverka syftet med reformerna. Fixeringen vid den partibaserade och representativa modellen innefattar, enligt mitt synsätt, följande problem:

- a) Det medborgerliga deltagandet har varit lågt i samband med bildandet av de nya storlänen. Fixeringen vid en partibaserad representation stängde vägen för direktdemokratiska inslag i reformprocessen. Sannolikt var det av denna anledning som det aldrig tilläts några folkomröstningar om de föreslagna länssammanslagningarna.
- b) Dagens regionpolitik är en flernivådemokrati, där såväl lokala som globala intressen blandas. Den partibaserade representationen riskerar att låsa sin organisation vid en enda nivå, dvs. den regionala. Regiondemokratin riskerar då att hamna i en sorts skärningspunkt med ständiga kompetensvister gentemot t.ex. kommuner eller centrala ämbetsverk. Detta kan leda till att re-

- gionpolitiker ställs till svars för frågor som avgörs på en annan nivå.
- c) Regionpolitikens geografiska gränser blir alltmer överspelade. Den partibaserade representationen är starkt fastlåst vid just geografiska gränser.
 - d) Regionpolitik bedrivs i komplicerade och föränderliga organisationsnätverk. En partibaserad representation riskerar att skapa en trögriktig organisation, exempelvis i en alltför stelbent nämndsorganisation. Den traditionella rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är ett annat exempel på en trögriktig faktor i den representativa demokratimodellen.
 - e) Det ökande antalet konkreta projekt- och nätverksorganisationer i regionpolitikens genomförandemiljö saknar i nuläget länkar och kontakter med de politiska partierna. Detta leder till att den partibaserade politiken arbetar med en annorlunda verklighetsbild och problemsyn jämfört med de personer som är verksamma ute på det regionpolitiska fältet.

Jag vill alltså påstå att den partibaserade och representativa modellen inte är tillräcklig som demokratiinstrument. Den traditionella svenska folkstyrelsemodellen är något tröttkörd och förbipasserad av de rådande utvecklingsdragen i samhället. Jag menar att det visserligen bör finnas en representativ bas, kanske genom allmänna val, men att det därutöver bör ske en anpassning av den politiska organisationen efter situation, funktion och uppgifter. Jag tror att försöksverksamheten i Kalmar län, där den representativa modellen inte fått dominera lika starkt i reformsträvandena, nått en bit längre jämfört med de två nybildade storlänerna när det gäller nydanande demokratiutveckling. Om detta ska jag återkomma nedan i diskussionen av en demokratimodell baserad på samtal, kommunikation och deliberation.

3. Den samtalande och kommunikativa modellen

Det har blivit alltmera vanligt i den demokratiteoretiska litteraturen att peka på betydelsen av samarbete, dialog och deliberation. Några benämningar på detta slags tänkande är "kommunikativ rationalitet", "strong democracy", "deliberative democracy", "medborgaranda" och "discursive democracy".¹⁸ Utgångspunkten tas ofta i samhällets ökande komplexitet. Politiskt arbete har kommit att befolkas, regionpolitik är då verkligen inget undantag, av en ständigt

växande flora av samråd, samordningsprojekt, arbetsgrupper, förvaltningsmässig uppsplittring, bolagiseringar osv. En mångfald av aktörsintressen, med skilda värderingar och preferensordningar, samsas om uppmärksamheten i politiken och demokratin. I den kommunikativa demokratimodellen anses samarbete och gemensamma överläggningar som allt viktigare för att hantera denna ökande organisationskomplexitet. Majoritetsbeslut och politisk representation är då otillräckliga demokratiinstrument. Eller som en representant för detta tänkande skriver:

Politik måste förstås som deliberation och inte bara som majoritetsstyre, eftersom dialog och diskussioner gör det möjligt att motivera och realisera gemensamma mål. Graden av demokratisk legitimitet kan inte avläsas i antalet valsedlar, utan bygger på de övertygelser som växer fram ur medborgarnas ömsesidiga överläggningar.¹⁹

Diskussionerna i den kommunikativa demokratin leder till beslut, men skapar också identitet och samhörighet i det politiska systemet. Demokratin ses som en fortlöpande dialog om, inte bara konkreta lösningar på olika samhällsproblem, utan också om frågor rörande samhällets grundläggande värderingar och hur vi ska nå fram till gemensamma beslut i ett samhälle som är mångkulturellt och värdepluralistiskt.

Huvudstrategin för en stärkt regiondemokrati enligt denna modell blir att skapa platser för samtal och dialog om regionpolitiska frågor. Jag menar att det finns konkreta ansatser i denna riktning i det regionförsök som bedrivs i Kalmar län (även i de övriga försöks-länen finns ambitioner i denna riktning, men är tydligast i Kalmar län). I Kalmar län arbetar det nybildade Regionförbundet med en formell kärna bestående av ett fullmäktige (med indirekt valda politiker från länets kommuner och landsting) jämte en styrelse. Därutöver kännetecknas den politiska organisationen av bl.a. följande:

- Organisationen förändras kontinuerligt efter politiska uppgifter och behov. Huvuddelen av de politiska aktiviteterna bedrivs i projektform och i arbetsgrupper som formeras utifrån de uppgifter som ska lösas. Det finns ingen permanent fastlagd nämndsorganisation (utöver styrelsen)
- Förtroendevalda politiker engageras inte bara som beslutsfattare, utan får även arbeta med beredande uppgifter.
- Det regionpolitiska arbetet ska utgå från den lokala nivån. Regionen har en endast en samordnande och kompletterande roll.
- Styrelsens sammanträden är öppna för allmänheten.

Den vidare försöksverksamheten får utvisa hur dessa nya arbetssätt kommer att fungera. Det finns i mitt intervjumaterial några fåtal av kritiska röster som hävdar att dessa demokratiexperiment kan bli till en sorts strukturlöshetens tyranni, där en alltför liten, och utbildningsstark, grupp av medborgare förmår ta åt sig alltför mycket inflytande. I denna del finns alltså en, om än relativt svag, underström av konstitutionalistisk kritik mot risken för att det är de redan resursstarka meborgarna som kan komma att ta för sig på ett otillbörligt sätt i regiondemokratis experimentverkstäder. Ambitionerna är stora i samtliga försökslän och utifrån de olika förutsättningar som finns i de fyra försökslänerna ska det bli spännande att följa demokratifrågornas fortsatta utveckling.

Summering – ett vidgat demokratiperspektiv

Reformsträvandena att åstadkomma en stärkt regiondemokrati har visat sig vara en problemfylld verksamhet. I svensk regionpolitik har huvudsakligen två typer av demokratimodeller åberopats i 1990-talets reformdebatt. Dels finns en traditionell ådra av målrationalitet och leveransperspektiv på regional utveckling. Regionpolitikens demokratiska legitimitet är beroende av vilken grad av måluppfyllelse eller servicenivå politiken levererar. Dels finns en debatt om att komplettera detta leveransperspektiv med en partibaserad och representativ demokrati. Min huvudkritik är att detta är ett allt för snävt perspektiv och kan i stället leda till ökande misstro och fallande legitimitet för regionpolitiken.

Risken för en sådan legitimitetskris betingas av samhällets ökande komplexitet parat med ett ökande behov av att finna gemensamma lösningar på olika samhällsproblem. I regionpolitiken har det skett en dramatisk ökning av problembördan vad gäller exempelvis den höga arbetslösheten, växande miljöhot, sjukvårdskris, ökande trafikförsörjningsproblem, avfolkning av glesbygden etc. Parallellt med att dessa problem pockar på uppmärksamheten har vi kunnat notera att regionpolitiken arbetar under en svårartad organisatorisk komplexitet och en ökande pluralism och mångfald av värderingar. Detta gör det sammantaget mycket svårt att enas om gemensamma åtgärder och den partibaserade och representativa demokratimodellen är härvidlag otillräcklig.

Jag har i ett tidigare delavsnitt talat för att komplettera den representativa demokratin med fler samtalande och kommunikativa inslag i regiondemokratin. Det vore emellertid pretentiöst att skriva

ut några detaljerade recept för framtiden. Ett par utgångspunkter dock:

Jag tror för det första *att regiondemokratin bör utvecklas på grundval av på relativt stabila demokratiska principer*. De övergripande riktlinjerna för regiondemokratin bör bestämmas av en regionfullmäktigeförsamling där medborgarna, direkt eller indirekt, har möjlighet att utkräva politiskt ansvar. Regiondemokratin måste härutöver bygga på öppenhet, rättssäkerhet och på att i princip alla ska kunna delta. Den beslutande fullmäktigeförsamlingens viktigaste uppgift blir alltså att vaka över att dessa demokratiska principer fungerar.

En andra utgångspunkt handlar om att satsa på de mångas eller allas deltagande i regiondemokratin. Här är det angeläget *att genomföra experiment med nya informations- och kommunikationsvägar*. Det kan vara att öppna nya samtalsplatser för den demokratiska dialogen. Det kan gälla satsningar på ny informationsteknologi, men också experiment med stormöten och dialogkonferenser inom specifika projektområden. Andra viktiga delar i detta sammanhang gäller mediernas roll och tillskapandet av fora för geografiskt gränsöverskridande samtal.

En tredje utgångspunkt berör frågor om *att experimentera med formerna för politiskt beslutsfattande*, alltifrån initiativ- och beredningsarbetet till genomförandet av besluten. Alla politiska processer bör startas förutsättningslöst och med stor öppenhet. Bjud in medborgare och intressenter på ett tidigt stadium och låt olika politiska aktörer, inte bara tjänstemän, få fungera i beredningsrollen. Det vore spännande att se fler försök, där exempelvis företrädare för de politiska partierna, Naturskyddsföreningen etc. tog på sig beredningsansvaret. Detsamma gäller genomförandefasen. Det vore intressant att pröva möjligheterna att skapa projektgrupper och stormötesfora i samband med genomförandet av stora infrastrukturprojekt.

Jag tror sammantaget att det hittills gjorts alldeles för lite ansträngningar att skapa samtalsfora, där en bred grupp av medborgare bjuds in att förutsättningslöst få vara med att påverka beslutsfattandet. Det finns tekniker och idéer med namn som dialogkonferenser, projekt/nätverksgrupper, forskningscirklar, medborgarpaneler, ungdomsparlament etc. som är värda att pröva och utveckla. Vi måste, kort sagt, tänka annorlunda vad avser utformningen av regionpolitikens beslutsprocesser.

Noter

- ¹ Dir 1991:31.
- ² SOU 1992:63.
- ³ SOU 1992:66.
- ⁴ Dir 1992:86.
- ⁵ Se SOU 1995:27.
- ⁶ Se prop. 1996/97:36.
- ⁷ Jag utgår alltså från demokratis verklighet för att därefter relatera till olika demokratiidéer.
- ⁸ Se Hermanssons inlägg i denna antologi.
- ⁹ Se programskrift från Svenska Kommunförbundet *Kommuner i samverkan*.
- ¹⁰ I Skåne och Västra Götalands län övertas bl.a. det statliga ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet, EU-stöd, infrastrukturplanering av det nya regionfullmäktige, i Kalmar län är det ett regionförbund (kommuner och landsting som huvudmän) som övertar dessa uppgifter och på Gotland är det Gotlands kommun som övertar detta ansvar från länsstyrelsen.
- ¹¹ Se Larsson m.fl. 1998.
- ¹² Jerneck och Sjölin (1997) har initierat ett forskningsprojekt kallat *Skåne och Kalmar – Regionalisering och flernivådemokrati* där ett delsyfte är att undersöka flernivåsystemets problematik i de svenska regionförsöken. Se även Elofsson & Rindefjäll 1998.
- ¹³ Jfr Gidlund 1998.
- ¹⁴ Johansson 1999.
- ¹⁵ Inglehart 1997, s. 43.
- ¹⁶ Jfr undersökningar av SOM-institutet, t.ex. Malmström 1996.
- ¹⁷ Jfr Rothstein, m.fl. 1995, s. 16 f.
- ¹⁸ Se Montin 1998, s. 16.
- ¹⁹ Eriksen 1997, s. 27, se även Räftegård 1998.

Referenser

- Dir 1991:31. *Analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad*. Kommittédirektiv
- Dir 1992:86. *En regionberedning*. Kommittédirektiv
- Elofsson, K-Rindefjäll, T. (1998) *Flernivådemokrati. En teoretisk såväl som praktisk utmaning*. Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet
- Eriksen, EO. (1997) *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos
- Gidlund, J. (1998) *Regionalisering & demokratisk legitimitet*. PM skrivet till Regionförbundet i Kalmar län
- Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press
- Jerneck, M-Sjölin, M. (1997) *Skåne och Kalmar. Regionalisering och flernivådemokrati*. Presentation av forskningsprojekt. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet
- Johansson, J. (1999) *Regionalisering och internationalisering i Halland. Politik och statsvetenskap i ett epokskifte*. Forskning i Halland nr 3. Högskolan i Halmstad
- Larsson, T-Nomden, K-Petiteville, F. (1998) *The Surplus of the Intermediate Level in Europe? Report from the Intermediate Level Research Group*. European Institute of Public Administration, EIPA, Maastricht
- Malmström, C. (1996) Fortsatt tveksamhet till regionen, i *Nya Landskap*, red. Nilsson, L. (1996) SOM-undersökningen. Västsverige. SOM-rapport 19
- Montin, S. (1998) *Lokala demokratiexperiment, exempel och analyser*. Demokratiutredningen, skrift nr 9. SOU 1998:155
- Prop. 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen*
- Rothstein, B. (red). (1995) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Stockholm: SNS-förlag
- Räftegård, C. (1998) *Pratet som demokratiskt verktyg. Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*. Gidlunds Förlag
- SOU 1992:63. *Regionala roller, en perspektivstudie*. Betänkande av Regionutredningen

SOU 1992:66. *Västsverige, en region i utveckling*. Betänkande av Västsverigeutredningen

SOU 1995:27. *Regional framtid*. Slutbetänkande av Regionberedningen

Svenska kommunförbundet. 1993. *Kommuner i samverkan. Svenska kommunförbundet om regionfrågan*

Författarpresentationer

SHIRIN AHLBÄCK

Shirin Ahlbäck disputerade under våren 1999 på avhandlingen *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Hon har tidigare publicerat "Politikermakt eller tjänstemannavälde" i antologin *Riksdagen på nära håll* (SNS 1997). Hon ingår för närvarande i två olika forskningsprojekt: *Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?* och *EU:s återverkningar på nordisk demokrati*.

MATS DAHLKVIST

Mats Dahlkvist är biträdande professor i statsvetenskap vid Karlstads universitet.

JÖRGEN HERMANSSON

Jörgen Hermansson är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Han var tidigare innehavare av en till Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet knuten forskartjänst i politisk filosofi. Hermansson ingick under fyra år i Demokratirådet. Han har tidigare bland annat forskat om kommunistisk idéutveckling, korporativism och spelteori, och leder för närvarande ett större forskningsprojekt (PISA) rörande avkorporatisering och lobbyism.

BARRY HOLMSTRÖM

Barry Holmström är docent i statskunskap och prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Han har tidigare utgett böcker och artiklar om svensk utrikespolitik, regionalpolitik och äganderättsfrågor. Hans senaste bok *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland* är en ingående analys av domstolarnas politiska roll i Europas ledande demokratier.

JÖRGEN JOHANSSON

Jörgen Johansson är universitetslektor i statskunskap vid Högskolan i Halmstad och bedriver forskning inom områden som förvaltningspolitik, regionalpolitik och regional utveckling. Han är för närvarande sekreterare i den Parlamentariska regionkommittén (PARK) med uppgift att utvärdera försöken med en ny regional samhällsorganisation i Skåne, Kalmar, Gotland och Västra Götalands län.

TORBJÖRN LARSSON

Torbjörn Larsson är docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet, för närvarande verksam vid European Institute of Public Administration. Han är bl.a. författare till böckerna *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*, *Det svenska statskicket*, *Governing Sweden* och *The Intermediate Level of Government in Europe* ed.

OLLE LUNDIN

Olle Lundin är jur. dr och verksam vid Juridiska institutionen vid Uppsala universitet både som forskare och lärare. Lundin disputerade maj 1999 med en avhandling i förvaltningsrätt med titeln *Kommunal revision – En rättslig analys* och verkar därefter inom flera offentlighetsrättsliga forskningsprojekt.

LENNART LUNDQUIST

Lennart Lundquist är professor i statsvetenskap med inriktning på offentlig förvaltning vid Lunds universitet. Forskningsområden är Lenin, fattigvård och förvaltning.

KJELL Å MODÉER

Kjell Å Modéer är professor i rättshistoria vid Lunds universitet. Tyngdpunkten i hans författarskap ligger på stormaktstidens rättsförhållanden samt på framväxten av den moderna rättsstaten. Modéer har under många år bedrivit forskning om de juridiska yrkesrollernas historia, främst advokaternas och domarnas professioner. Under senare år har forskningsintresset alltmer kommit att förskjutas mot jämförande rättskulturforskning (comparative legal history, comparative legal cultures), där ämnet rättshistoria sätts in i ett komparativrättsligt och rättsideologiskt perspektiv. För närvarande är Modéer engagerad i ett större tvärvetenskapligt projekt om Nordisk rättsvetenskapssyn 1945–1999 samt leder ett dokumentationsprojekt om svenska domstolsbyggnader 1680–2000.

Han är även sysselsatt med att skriva Hovrättens över Skåne och Blekinge historia.

JOAKIM NERGELIUS

Joakim Nergelius är verksam som lektor och forskare vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Han blev jur. dr och docent i konstitutionell rätt 1996 och har även tjänstgjort vid EG-domstolen i Luxemburg 1997-1998. Bland hans skrifter märks förutom doktorsavhandlingen *Konstitutionellt rättighetskydd – Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, essäboken *Till Västerlandets försvar – två idé-essäer om nationalism, globalisering och betydelsen av värden från 1994*, boken *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans från 1998* samt en mängd artiklar om svensk statsrätt och EG-rätt.

ANN NUMHAUSER-HENNING

Ann Numhauser-Henning är professor i civilrätt vid den juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Hon är där bl.a. ansvarig för forskningsprogrammet *Normativ utveckling i den sociala dimensionen*. Hennes egen forskning har framför allt gällt arbetsrättens område och då särskilt arbetslivets flexibilisering.

ROLF NYGREN

Rolf Nygren är professor i rättshistoria vid Uppsala universitet sedan 1984 och för närvarande gästforskare vid Berkeley Law School. Hans intresseområde är framför allt modern rättshistoria, gärna med inriktning mot rättskulturforskning som t.ex. invandrarkulturers möte med svenska rättsinstitutioner.

CURT RIBERDAHL

Curt Riberdahl är adj. professor i kommunalrätt vid Uppsala universitet och f.d. chefsjurist på Svenska Kommunförbundet. Han har deltagit i åtskilliga utredningar som rör kommunallagstiftningen.

URBAN STRANDBERG

Urban Strandberg är fil. dr i statsvetenskap och arbetar som forskare vid Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.

Demokratiutredningens forskarvolym

Redaktör Erik Amnå

- I **Maktdelning (SOU 1999:76)**
- II **Demokrati och medborgarskap (SOU 1999:77)**
- III **Politikens medialisering**
- IV **Demokratins estetik**
- V **Medborgarnas erfarenheter**
- VI **Det unga folkstyret**
- VII **IT i demokratins tjänst**
- VIII **Civilsamhället**
- IX **Globalisering**
- X **Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete
förr och nu**
- XI **Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan
eller skilda världar**
- XII **Valdeltagande i förändring**
- XIII **Avkorporativisering och lobbyism**

