

# 2003/04:KU13

## Del 2 Rapporter och offentlig utfrågning

Bilaga 2 Personval 2002 (2003/04:URD6).....	2
Bilaga 3 Valsystemet i Tyskland:	
En lyckad blandning? (2002/03:URD2).....	70
Bilaga 4 Valutslag och regeringsbildning (2003/04:URD3) .....	93
Bilaga 5 Utfrågning om EU och den parlamentariska demokratin.....	208

BILAGA 2

2003/04:URD6 Personval 2002

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har inom ramen för utskottets arbete med uppföljning och utvärdering låtit utarbeta rapporten *Personvalet 2002* (2003/04:URD6). Rapporten innehåller en uppföljning och utvärdering av personvalet i 2002 års val till riksdagen samt kommun- och landstingsfullmäktige. I enlighet med de diskussioner som förts i utskottet har rapporten inriktats på väljare, partiväsendet och kandidaterna samt konsekvenser av den nuvarande utformningen av personvalssystemet jämfört med andra utformningar.

Till arbetet med rapporten har varit knuten en parlamentarisk referensgrupp i vilken ingått riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Inger Jarl Beck (s), Mats Berglind (s), Mats Einarsson (v), Gustav Fridolin (mp), Liselott Hagberg (fp), Helena Höij (kd), tredje vice talman, och Kerstin Lundgren (c).

Vid referensgruppens möten har från utskottskansliet deltagit kanslichefen Bertil Wennberg och biträdande kanslichefen Ingvar Mattson samt föredraganden Peder Nielsen.

Rapporten har utarbetats inom utskottets kansli. Arbetet har genomförts av Peder Nielsen.

# Sammanfattning

I denna rapport redovisas den uppföljning och utvärdering av personvalet i samband med 2002 års val som konstitutionsutskottet låtit utarbeta inom utskottets kansli.

## Inledning

År 2002 var det andra tillfället då svenska folket hade möjlighet att personrösta i valen till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige. Första tillfället var vid 1998 års val. Därutöver har det varit möjligt att personrösta vid 1995 och 1999 års val till Europaparlamentet.

Utgångspunkt i det nuvarande personvalssystemet är att ordningen mellan ett partis kandidater bestäms av storleken på varje kandidats personliga röstetal. För att en kandidats personliga röstetal skall räknas krävs dock att denne kommer över personvalsspärren, vilken är 8 % i riksdagsvalet och 5 % i kommun- och landstingsfullmäktigvalen. Spärrarna innebär självklart en begränsning av väljarnas inflytande över vilka kandidater som väljs in på respektive partis mandat. Tanken med det var att partierna har ett befogat intresse av att kunna påverka kandidaturvalet eftersom de väl känner till de egna kandidaternas förutsättningar för att förverkliga partiets idéer och mål, och det ansågs inte rimligt att den rangordning som partierna gör på sina respektive listor omkullkastats av endast ett fåtal väljare. Det nuvarande valsystemet kan således beskrivas som i första hand ett partival men som ger väljarna möjlighet att inom ramen för det avge en särskild personröst.

Rapporten är uppdelad i fyra delar eller avsnitt. I de tre första avsnitten studeras personvalets betydelse bland och effekter på väljarna, partiväsendet respektive kandidaterna. I det fjärde avsnittet behandlas den särskilda utformningen av det svenska personvalssystemet. Andra, alternativa utformningar av systemet prövas och diskuteras.

## Väljarna

Som framgått var motivet för att inrätta personval att ge väljarna bättre möjlighet att påverka vilka personer som skall representera dem. Det förväntades i sin tur bidra till ett stigande intresse hos såväl politiker som allmänheten inför valrörelserna.

Undersökningar visar att väljarnas inställning till personvalssystemet är stabil och positiv. Den dominerande uppfattningen är att personvalsinslaget i det nuvarande valsystemet är lagom. Trots det och trots att antalet personvalskampanjer ökade (se nedan) minskade andelen väljare som personröstade i 2002 års val. I förhållande till 1998 års val minskade personvalsdeltagandet i

riksdagsvalet från ca 30 till 26 %, i kommunfullmäktigvalen från ca 35 till 31 % och i landstingsfullmäktigvalen från ca 29 till 25 %. Personvalsdeltagandet varierade stort mellan olika valkretsar och olika kommuner, men den nedåtgående trenden gällde i så gott som hela landet. Förväntningarna om ett högre personvalsdeltagande 2002 än 1998, som bl.a. framfördes av Rådet för utvärdering av 1998 års val, infriades således inte.

Undersökningar visar att det finns ett samband mellan storlek och personvalsdeltagande. Väljare i små valkretsar och i små kommuner personröstar i större utsträckning än väljare i stora valkretsar och stora kommuner. Varför dessa skillnader föreligger kan vi inte med säkerhet uttala oss om, men de visar sig kvarstå vid kontroll för skillnader mellan stad-land (kommunernas tätortsgrad). Det kan dock konstateras att väljarna i små valkretsar/kommuner har större incitament att personrösta eftersom det krävs färre röster per mandat. Vidare kan väljarnas kunskap och kännedom om sina politiker vara större i mindre valkretsar/kommuner. Både dessa faktorer kan påverka personvalsdeltagandet positivt i små valkretsar/kommuner. Vidare kan noteras att det ur personröstningssynpunkt tycks vara positivt att bo i en huvudort i en valkrets; andelen väljare som personröstade i valkretsarnas huvudorter var nämligen högre än förväntat.

Studerar personvalsdeltagandet i riksdagsvalet 2002 i olika grupper i befolkningen framkommer att manliga väljare personröstade i något större utsträckning än kvinnliga väljare. Någon större skillnad mellan olika åldersgrupper förelåg inte. Vidare visade sig utrikes födda väljare personrösta i större utsträckning än svenskfödda väljare – andelen som över huvud taget röstar var dock klart lägre bland de utrikes födda. Studeras förändringarna mellan 1998 och 2002 uppvisar grupperna högutbildade, storstadsbor och småföretagare de största minskningarna. De enda grupper där utvecklingen har gått i positiv riktning är bland de allra äldsta över 70 år och bland utrikes födda, särskilt bland utomeuropeiska invandrare; det statistiska underlaget är dock för litet för att ökningen skall vara statistiskt signifikant.

Det klart dominerande skälet bland väljarna för att inte personrösta är otillräckliga kunskaper om kandidaterna. Skäl som har att göra med okunskap om personvalssystemets utformning eller att personrösten skulle sakna betydelse uppges endast av ett mycket litet fåtal. I sammanhanget kan nämnas att väljarnas kandidat-kännedom har blivit allt lägre under de senaste decennierna, vilket i sin tur skulle kunna förklara varför personvalsdeltagandet minskat. Studier visar att kandidat-kännedomen bland väljarna ökar om kandidaterna uppmärksammas av lokala medier. Vidare har kandidaternas egna personvalskampanjer, t.ex. i form av personliga valbroschyrer eller personliga hemsidor på Internet, visat sig ha betydelse; ju mer aktivt kandidaterna bedriver sina personvalskampanjer, desto fler personröster tenderar de att få.

## Partiväsendet

Personvalssystemets utformning är en avvägning mellan väljarnas och partiernas inflytande över vilka kandidater som skall väljas in i de politiska församlingarna. Det ansågs inför reformen inte rimligt att den rangordning som partierna gör på sina respektive listor omkullkastats av endast ett fåtal väljare.

I vad mån partiväsendet och partierna påverkats av personvalet studeras i tre led. För det första, hur stor andel av partiernas väljare personröstar? För det andra, hur många av partiernas förtroendevalda är personvalda? För det tredje, hur många av partiernas förtroendevalda skulle inte blivit invalda utan det nuvarande personvalssystemet. Partier vars väljare personröstar i liten utsträckning, vars förtroendevalda i liten utsträckning är personvalda samt endast i liten utsträckning stod på icke valbar plats på partiets lista har påverkats mindre av personvalet än partier vars väljare personröstar i stor utsträckning, vars förtroendevalda i stor utsträckning är personvalda samt till stor del stod på icke valbar plats.

Vad gäller partiernas väljare hade Centerpartiet störst andel personröstande. Minst andel personröstande bland sina väljare hade Socialdemokraterna och Folkpartiet liberalerna. I det senare fallet kan den låga andelen bero på att partiet fick flera nya väljare under valrörelsen, och eftersom dessa sannolikt inte var lika kunniga om partiets kandidater kan många av dem ha valt att inte personrösta. Jämfört med personvalsdeltagandet i 1998 års val var nedgången också särskilt stor bland Folkpartiets väljare. Andra partiers väljare som personröstade i klart mindre utsträckning 2002 än 1998 var Centerpartiet och Kristdemokraterna. Minst var förändringarna bland Vänsterpartiets och Miljöpartiets väljare.

Vad gäller personvalda kandidater i olika partier kan först konstateras att antalet personvalskampanjer ökade hos samtliga partier i 2002 års val jämfört med 1998 års val. I 112 partidistrikt som studerats över tid förekom vid 1998 års val personvalskampanjer i 61 % av distrikten, en andel som vid 2002 års val hade ökat till 72 %.

Andelen valda kandidater som dessutom klarade personvalsspärren om 8 respektive 5 % var i 2002 års val totalt sett cirka en fjärdedel av riksdagens ledamöter, knappt en femtedel av kommunfullmäktiges ledamöter och drygt en tredjedel av landstingsfullmäktiges ledamöter. Det parti som har störst andel personvalda var Centerpartiet; av de centerpartistiska riksdagsledamöterna klarade över 80 % personvalsspärren. Klart lägst andel personvalda hade Socialdemokraterna. Undersökningen visar att partiernas storlek i valmanskåren samvarierar med andelen personvalda i partierna; ju fler väljare som röstar på ett parti, desto mindre andel av partiets kandidater tenderar att klara personvalsspärren.

Det stora flertalet valda kandidater som klarade personvalsspärren stod på valbar plats på sina partiers listor och skulle således även blivit valda i ett system utan personval; att de blev personvalda kan sägas innebära att den kandidatrangordning som gjorts inom partierna bekräftades av väljarna. Av de

kandidater som stod på icke valbar plats i riksdagsvalet klarade 10 personvalsspärren, vilket var två färre än 1998. I valen till kommunfullmäktige var motsvarande antal 161 (av totalt 13 273 valda kandidater) och i valen till landstingsfullmäktige 77 (av totalt 1 656 valda kandidater).

I alla partier gäller att den kandidatrangordning som inför valet gjordes av partiernas nominerande instanser nästan helt överensstämde med de slutligen valda; andelen valda i olika partier som inte stod på valbar plats varierar mellan 0,3 och 4,3 %. De partier vars kandidaturval påverkades relativt sett mest av personvalet var Miljöpartiet de gröna och Kristdemokraterna. Minst påverkades Socialdemokraternas kandidaturval.

## Kandidaterna

Hur personvalet 2002 påverkade kandidaterna studeras med avseende på yttre och inre kandidatgenskaper. Vad gäller yttre egenskaper är frågan om personvalet försvårade för kvinnor, unga och invandrare att bli valda. De inre kandidatenskaperna har att göra med de valdas representationsstil eller företrädarroll.

Sedan personvalsreformen infördes 1998 har andelen kvinnor i riksdagen ökat något, medan den i stort sett legat still i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Andelen personröster på kvinnliga och manliga kandidater är klart lägre på de förra än på de senare både i riksdagsvalet, kommunfullmäktigvalen och landstingsfullmäktigvalen. Satt i relation till andelen kvinnliga och manliga kandidater försvinner dock skillnaden i stort sett; andelen personröster som lagts på kvinnliga kandidater är ungefär densamma som andelen kvinnliga kandidater. I vissa valkretsar och kommuner råder dock stora skillnader mellan hur många personröster som lagts på kvinnor respektive män. En viktig förklaring till att manliga kandidater erhöll fler personröster än kvinnliga är sannolikt att de förra i större utsträckning var toppkandidater; det är sedan tidigare känt att de som står högt upp på listorna samlar fler personröster än övriga kandidater. Kvinnliga toppkandidater visar sig inte heller genomgående ha svårare att bli personvalda än manliga toppkandidater. Jämfört med 1998 års val har kvinnliga kandidater flyttat fram sina positioner i personvalet. Det finns inget som tyder på att personvalet missgynnar kvinnliga kandidater.

Den åldersmässiga sammansättningen har inte ändrats nämnvärt sedan personvalsreformen. Medelåldern bland de personvalda skiljer sig knappt alls från medelåldern bland samtliga valda, vare sig i riksdagen, kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Ålder förefaller således inte ha någon större betydelse för vilka som blev personvalda.

Andelen invandrare i riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har utvecklats positivt sedan personvalsreformen. I vilken utsträckning de personvalda har invandrarbakgrund framgår inte av de undersökningar som ligger till grund för rapporten, men det finns inget som tyder på att personer med invandrarbakgrund har missgynnats av personvalet. Snarare

indikerar vissa uppgifter att kandidater med invandrabakgrund klarar sig väl så bra eller t.o.m. bättre i personvalet än andra kandidater.

De valdas representationsstil eller företrädarroll studeras i rapporten som dels individuell aktivitet i riksdagsarbetet i form av antal egenmotioner och antal frågor för skriftliga svar, dels profilering gentemot det egna partiet i form av närvaro i kammaren och avvikelse från partilinjen. Undersökningen visar att personvalda riksdagsledamöter i genomsnitt är mer aktiva än icke personvalda, dvs. enbart listvalda. Både personvalda som stod på valbar plats och de som inte stod på valbar plats tenderar att skriva fler egenmotioner än de som är enbart listvalda. Sambanden står sig vid kontroll för partitillhörighet, position i partierna och i utskottet, tid i riksdagen, kön och ålder. Till viss del ställer personvalda ledamöter även fler frågor för skriftliga svar än enbart listvalda. Däremot skiljer sig personvalda och listvalda inte åt när det gäller profileringen gentemot det egna partiet. Med hänsyn tagen till andra faktorer som kan tänkas ha betydelse i sammanhanget är de varken oftare frånvarande vid omröstningar i kammaren eller mer benägna att avvika från partilinjen.

Resultaten indikerar således att personvalet kan medföra att ledamöternas individuella aktivitet i riksdagsarbetet ökar, men att det inte går ut över partisammanhållningen. Det bör dock påpekas att undersökningen är begränsad vad gäller både det empiriska underlaget och de studerade variablerna. Det kan diskuteras i vilken utsträckning de studerade variablerna verkligen mäter det som de är avsedda att mäta. Man bör därför vara försiktig med att dra några mer långtgående slutsatser av resultaten.

## Personvalssystemets utformning

Personvalsinslag i ett valsystem kan utformas på flera olika sätt. Starkast personvalsinslag föreligger när personröster är det enda kriteriet för vilka som väljs. I takt med att andra faktorer tillmäts betydelse – vanligtvis partiernas kandidatrangordning på listan – försvagas personvalet. När väljarna enbart kan rösta på parti eller ett partis lista är valsystemet ett renodlat partival. Ett specialfall utgörs av val i enmansvalkretsar. Sådana är i strikt mening inga personval eftersom partierna endast nominerar en kandidat per valkrets och följaktligen inte erbjuder väljarna möjlighet att välja mellan flera kandidater. Av jämförande studier som gjorts av valsystem bland världens demokratier framgår att personval i kombination med partilista, slutna partilistor och val i enmanskretsar är ungefär lika vanliga. Något mindre vanliga är blandade system, som t.ex. det tyska. Minst vanliga är personval utan partilistor. I de länder som tillämpar personval i kombination med partilista är det något vanligare med starkt personvalsinslag, dvs. att enbart de personliga röstetalen avgör vilka kandidater som blir valda, än med svagt personvalsinslag, dvs. att personrösternas betydelse begränsas av t.ex. aritmetiska spärrar.

I Sverige har diskuterats flera frågor avseende personvalssystemets utformning. Bland annat har diskussionen gällt väljarnas inflytande kontra partiernas, dvs. spärrnivåernas storlek, valkretsarnas storlek och möjligheten

att bli personvald, rätten att kandidera i flera valkretsar och finansiering av personvalskampanjer.

Vad gäller personvalsspärren har från vissa håll hävdats att den borde sänkas för att öka personvalets genomslag. Beräkningar visar att en sänkning från 8 till 5 % skulle ha viss effekt på vilka kandidater som blir valda, men det rör sig inte om några stora förändringar. I 2002 års riksdagsval skulle antalet personvalda som inte stod på valbar plats ha ökat från 10 till 22. Från andra håll har framhållits att i stället för sänkt personvalsspärr bör personvalets genomslag öka genom ett högre personvalsdeltagande. Beräkningar visar att ett högre personvalsdeltagande skulle öka andelen personvalda i riksdagen något. Inte heller här rör det sig dock om några stora förändringar. Givet att personrösterna i riksdagsvalet hade fördelat sig på samma sätt som i 2002 års riksdagsval skulle vid ett personvalsdeltagande på 50 % antalet personvalda som inte stod på valbar plats ha ökat från 10 till 25.

Vad gäller valkretsarnas storlek indikerar valstatistiken från 2002 års riksdagsval att det var svårare för kandidater att bli personvalda i stora valkretsar än i små. Till bilden kan läggas att samtliga av dem som klarade personvalsspärren i de två största valkretsarna – Stockholms län och Stockholms kommun – var partiledare eller språkrör. Resultaten överensstämmer med de slutsatser som gjordes av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Att endast studera hur stor andel av de valda kandidaterna i en valkrets som är personvalda ger dock en missvisande bild eftersom den missgynnar valkretsar med många mandat; oavsett valkretsens storlek är det ovanligt att fler än en kandidat per parti och valkrets kommer över personvalsspärren, vilket helt naturligt medför att andelen personvalda blir mindre i stora partier i stora valkretsar än i små partier i små valkretsar.

Vad gäller s.k. dubbelvalsavveckling skall enligt vallagen en kandidat som blir vald i flera valkretsar tillträda mandatet i den krets där han eller hon har fått flest röster i förhållande till antalet röster för partiet. Om kandidaten inte uppnått personvalsspärren avgör jämförelsetalet vilken valkrets mandat han eller hon skall tillträda. Vid 1998 års riksdagsval förkom 31 fall av dubbelvalsavveckling jämfört med sju fall vid 1994 års val. Till stor del berodde ökningen på att en kandidat för Kristdemokraterna (Alf Svensson) kandiderade och blev personvald i flera valkretsar. Den omfattande dubbelvalsavvecklingen ansågs av flera vara ett problem och förhoppningen var att partierna inför 2002 års val skulle avstå från att lansera kandidater i flera valkretsar, vilket i sin tur skulle minska antalet dubbelvalsavvecklingar. En genomgång visar att antalet dubbelvalsavvecklingar i 2002 års riksdagsval minskade till 18. Förklaringen till det var att inget av riksdagspartierna hade någon rikslista. Fortfarande förekommer dock att enskilda kandidater kandiderar i flera valkretsar fast på olika listor. Totalt blev sex riksdagskandidater valda i två eller flera valkretsar.

Vad gäller finansieringen av personvalskampanjer har frågan nyligen varit föremål för en statlig utredning. Enligt utredningens betänkande (SOU 2004:22), som överlämnades i mars 2004, ökade kostnaderna för personvals-



kampanjer något mellan 1998 och 2002, men kostnaderna håller sig alltså på en förhållandevis låg nivå. Bland riksdagsledamöter understeg kostnaderna 10 000 kr i omkring 40 % av fallen. Några större skillnader mellan kvinnor och män förelåg inte 2002, men äldre föreföll ha något större resurser än yngre. I de kommunala valen var kostnaderna i allmänhet lägre än i riksdagsvalet. Indirekt stöd, t.ex. underlag för tal, annonsering och valarbetare, var vanligare än direkt stöd i form av ekonomiska resurser. Vanligaste finansieringsformen var bidrag från den egna partiorganisationen. Därefter följde kandidatens egna medel; de belopp det här rörde sig om var dock som regel förhållandevis blygsamma.

# 1 Inledning

*Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. Vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst (3 kap. 1 § regeringsformen).*

## 1.1 Bakgrund

År 2002 var det andra tillfället då svenska folket hade möjlighet att personrösta i valen till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige. Första tillfället var vid 1998 års val. Dessförinnan hade det svenska valsystemet varit ett mer eller mindre renodlat partival.<sup>1</sup> Vilka kandidater som valdes in på respektive partis mandat i de beslutande församlingarna avgjordes av partiernas inre rangordning. Kandidater som därvid inte placerades på valbar plats på sitt partis lista hade i praktiken mycket små möjligheter att bli valda.

Genom den nya vallagen (1997:157), som trädde i kraft den 1 juli 1997, gavs väljarna större möjlighet att påverka vilka kandidater som skulle väljas in på respektive partis mandat. Utgångspunkten är att ordningen mellan ett partis kandidater bestäms av storleken på varje kandidats personliga röstetal, dvs. på det antal särskilda personröster som avgivits för respektive kandidat. För att avvika från partiets kandidatrangordning krävs i riksdagsvalet dock ett personligt röstetal om minst 8 % av partiets röstetal i valkretsen, i valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige krävs 5 %. Spärrarna innebär självklart en begränsning av väljarnas inflytande över vilka kandidater som väljs in på respektive partis mandat. Tanken med det var att partierna har ett befogat intresse av att kunna påverka kandidaturvalet eftersom de väl känner till de egna kandidaternas förutsättningar för att förverkliga partiets idéer och mål, och det ansågs inte rimligt att den rangordning som partierna gör på sina respektive listor omkullkastats av endast ett fåtal väljare (prop. 1996/97:70 s. 121, se även SOU 1993:21 s. 122 f.). Det nuvarande valsystemet kan således beskrivas som i första hand ett partival, men som ger väljarna möjlighet att inom ramen för det avge en särskild personröst (jfr 3 kap. 1 § regeringsformen).

Efter 1998 års val tillkallades ett parlamentariskt sammansatt råd, Rådet för utvärdering av 1998 års val, för att utvärdera personvalsreformen (SOU 1999:136). För att få ett så heltäckande underlag som möjligt anlätade rådet forskare vid de statsvetenskapliga institutionerna vid Stockholms, Göteborgs och Umeå universitet, som i ett flertal rapporter belyste skilda delar av personvalsystemet (SOU 1999:92).

<sup>1</sup> Enligt Svante O. Johansson och Tommy Möller var väljarnas möjlighet att utöva inflytande över personsammansättningen i riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige extremt liten i det valsystemet som rådde före personvalsreformen (1998 s. 39).

Vad gällde personvalets genomslag anförde rådet att andelen väljare som personröstade – 29,9 % i riksdagsvalet, 35,2 % i kommunfullmäktigvalen och 29,0 i landstingsfullmäktigvalen – inte avvek dramatiskt från de bedömningar som gjorts under lagstiftningsarbetet, och det fanns mer som tydde på att personröstningen skulle komma att öka i omfattning än avta. Vidare visade enligt rådet resultatet av 1998 års val – som bl.a. innebar att tolv riksdagsledamöter valdes in med frångående av listordningen – att balansen mellan väljarnas och partiernas inflytande fått en i vart fall godtagbar avvägning bortsett från i de största valkretsarna. Förslag som syftar till att öka genomslaget för personvalet i de största valkretsarna borde dock övervägas enligt rådet. Det framhöll att en ökad kunskap om politikerna som personer var något positivt och menade att det fanns mycket som talade för att personvalsreformen framöver skulle kunna bidra till en förbättrad relation mellan väljare och valda. Några positiva effekter av mer allmän omfattning kunde rådet dock inte konstatera efter 1998 års val. Tvärtom fanns vissa tecken som talade i motsatt riktning. Väljarnas kandidatämbetsdom var sämre än tidigare och det allmänna valdeltagandet var lägre än på flera decennier. I förhållande till olika grupper av kandidater var personvalssystemet enligt rådet neutralt, dvs. det varken gynnade eller missgynnade kandidater med olika egenskaper, som olika kön eller ålder. Avgörande för om en kandidat blev vald var andra faktorer än valsystemets utformning, främst kandidaternas listplacering (SOU 1999:136 s. 11 f.).

Rådet betonade i betänkandet att attitydförändringar och förändringar av beteendemönster till följd av konstitutionella reformer ibland kan vara svåra att urskilja i ett kortare perspektiv, varför man i vissa frågor fick nöja sig med att försöka skönja i vilken riktning utvecklingen skulle kunna komma att gå (SOU 1999:136 s. 109).

## 1.2 Uppdraget

I riksdagsutskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom respektive utskotts ämnesområde (4 kap. 18 § riksdagsordningen).

Hösten 2002 diskuterade konstitutionsutskottet möjliga områden för utskottets arbete med uppföljning och utvärdering. Utskottet ansåg därvid att bl.a. personröstningen vid 2002 års val var ett lämpligt område. En förstudie med förslag på utvärdering av personvalet diskuterades i utskottet hösten 2003.

## 1.3 Uppdragets genomförande

Möjligheten att personrösta har nu funnits vid fyra tillfällen, förutom vid 1998 och 2002 års val till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige även vid 1995 och 1999 års val till Europaparlamentet. Väljare och kandidater torde ha

skaffat sig ytterligare erfarenhet av personvalet, och det torde ha blivit tydligare vilka eventuella effekter personvals-systemet har i olika avseenden.

I föreliggande rapport redovisas resultatet av det uppföljnings- och utvärderingsarbete avseende 2002 års personval som konstitutionsutskottet låtit genomföra inom utskottets kansli.<sup>2</sup> Arbetet har gått ut på att upprepa undersökningar som gjordes av Rådet för utvärdering av 1998 års val, men även undersökningar med delvis nya infallsvinklar på personvalet och dess betydelse har genomförts.

Rapporten har författats av fil. dr Peder Nielsen, föredragande vid konstitutionsutskottets kansli. Till arbetet har varit knuten en parlamentarisk referensgrupp i vilken ingått riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Inger Jarl Beck (s), Mats Berglind (s), Mats Einarsson (v), Gustav Fridolin (mp), Liselott Hagberg (fp), Helena Höij (kd) och Kerstin Lundgren (c). Vid referensgruppens möten har från utskottskansliet även deltagit kanslichefen Bertil Wennberg och biträdande kanslichefen Ingvar Mattson.

Rapporten bygger på flera olika empiriska källor och datamaterial. En källa är den officiella valstatistiken, som tillhandahålls av Statistiska centralbyrån (SCB) och Valmyndigheten. På konstitutionsutskottets kanslis uppdrag har Valmyndigheten upprättat statistiska beräkningar kring valet 2002. Delar av Valmyndighetens beräkningar har legat till grund för ytterligare statistisk analys inom konstitutionsutskottets kansli. En annan källa är den valundersökning som sedan 1956 genomförs av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet och SCB i samband med allmänna val. Docent Henrik Oscarsson, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, har på konstitutionsutskottets kanslis uppdrag författat och avlämnat en promemoria i vilken delar av 2002 års valundersökning analyseras (Oscarsson 2003). Vidare har data om riksdagsledamöternas individuella aktivitet i riksdagsarbetet analyserats inom konstitutionsutskottets kansli. Den datamängd som ligger till grund för dessa analyser har på utskottskansliets uppdrag tagits fram av riksdagens utredningstjänst.

## 1.4 Rapportens disposition

På övergripande nivå kan vals-system sägas påverka tre kategorier av aktörer (Anckar, Karvonen & Isaksson 2001 s. 33): väljare, partier och kandidater. Uppföljningen och utvärderingen inriktas mot dessa aktörskategorier. Frågan är vad personvalet har för betydelse bland och effekter på väljare, partiväsande och kandidater. I avsnittet om väljarna och personvalet studeras väljarnas attityd till personvalet och i vad mån de personröstar alternativt varför de valt att inte personrösta. Olika grupper av väljare studeras liksom personvalets genomslag i olika valkretsar och kommuner. I avsnittet om partiväsandet och personvalet studeras personvalsdeltagandet bland partiernas väljare och

<sup>2</sup> Frågan om valdeltagandet 2002 har utvärderats av statsvetaren Sven Oscarsson på uppdrag av Justitiedepartementet (Oscarsson 2003).

hur mycket personvalet har påverkat kandidaturvalet i partierna. I avsnittet om kandidaterna och personvalet studeras hur personvalet påverkat dels olika sociala gruppers representation i de politiska församlingarna (yttre egenskaper), dels ledamöternas representationsstil och förtroenderoll (inre egenskaper). I ett avslutande avsnitt behandlas den särskilda utformningen av det svenska personvalssystemet. Andra, alternativa utformningar av systemet prövas och diskuteras.

## 2 Väljarna och personvalet

Som framgick i det inledande avsnittet var motivet för att inrätta personval att ge väljarna bättre möjlighet att påverka vilka personer som skall representera dem. Det förväntades i sin tur bidra till ett stigande intresse hos såväl politiker som allmänhet inför en valrörelse (bet. 1993/94:KU44 s. 18). Inför reformen fanns bland väljarna ett stort stöd för ett starkare inslag av personval (Johansson 1996 s. 187 f., Petersson m.fl. 1997 s. 114). Stödet var fortsatt högt även efter 1998 års val (Brothén 1999a s. 354).

### 2.1 Väljarnas attityd till personvalssystemet

I en forskarrapport till Rådet för utvärdering av 1998 års val studerades hur väljarna värderade personvalsreformen (Holmberg 1999 s. 243 f.). Till grund för studien låg 1998 års valundersökning. Andelen som ansåg att reformen var bra var i Valundersökningen 1998 något under hälften (46 %). Det innebär dock inte att majoriteten av väljarna var negativ. I stället tog nästan en tredjedel av dem (31 %) inte klart ställning för eller emot, utan uppgav att personvalsreformen varken var bra eller dålig. Drygt var sjätte väljare (16 %) uppgav att de var negativa till reformen.

I rapporten redovisades även en mer detaljerad analys av inställningen till personvalssystemet (Holmberg 1999 s. 243 f.). Väljarna fick välja mellan fyra olika alternativ som gällde deras inställning till personvalssystemet. Alternativen var att det inte bör finnas personval, att personval bör finnas men personvalsinslaget bör vara mindre än i årets val, att personval bör finnas och personvalsinslaget i årets val är lagom, att personval bör finnas men personvalsinslaget bör öka jämfört med årets val. Hur svaren fördelade sig återges i tabell 2:1. Vanligast var att tycka att personval bör finnas och att den nuvarande utformningen är bra; detta alternativ valdes av 46 % av väljarna, vilket kan sägas var väntat mot bakgrund av väljarnas inställning för och emot personvalsreformen. Förhållandevis få, 17 %, var helt motståndare till personval. Andelen som önskade sig ett system med ökat personvalsinslag var dock ännu lägre (13 %).

Även i Valundersökningen 2002 studerades väljarnas inställning till personvalssystemet. Jämförs väljarnas attityd efter 1998 års val med deras attityd efter 2002 års val kan konstateras att inställningen till personvalssystemet i stort sett är oförändrad (Oscarsson 2003). Som framgår av tabell 2:1 är den klart vanligaste åsikten bland väljarna alltjämt att personvalsinslaget i personvalet är lagom, och andelen som vill ha mer respektive mindre personvalsinslag är i stort sett oförändrad.

TABELL 2:1 ÅSIKT OM PERSONVAL BLAND VÄLJARNÄ (%)

Är	Inget personvals- inslag	Mindre av personvals- inslag	Lagom med personvals- inslag	Ökat personvals- inslag	Vet ej	Summa
1998	17	12	44	14	13	100
2002	17	13	46	13	11	100

*Kommentar:* Frågan är: "Allmänt sett, vad är Din åsikt om personval i samband med svenska riksdagsval?"

*Källor:* SOU 1999:92, Oscarsson 2003

## 2.2 Hur många personröstar?

När Personvalskommittén i början av 1990-talet utredde frågan om ökat inslag av personval förutspåddes att mellan 30 och 50 % av valmanskåren på sikt skulle utnyttja möjligheten att rösta på person (SOU 1993:21 s. 53). Bedömningen grundade sig på uppgifter om personvalsdeltagandet i Belgien och Danmark. Vid val till kommunfullmäktige förutspåddes personvalsdeltagandet bli högre, på sikt mellan 50 och 70 % (s. 151 f.).

Mot bakgrund av de förväntningar som fanns på personvalssystemet blev 1998 års val en besvikelse för många. Knappt 30 % av dem som gick till valurnorna valde att personrösta på en kandidat i något av de partier som tog plats i riksdagen. Samtidigt uttryckte många väljare att de var positiva till personvalssystemet. Forskarna tolkade de motsägelsefulla resultaten som att väljarna bejakar reformen men är återhållsamma med att faktiskt utnyttja den möjlighet den ger (Holmberg & Möller 1999a s. 379).

I valen till landstingsfullmäktige var personvalsdeltagandet ungefär lika högt som i valet till riksdagen (29 %), medan det var något högre i valen till kommunfullmäktige (35 %). I det senare fallet kunde noteras att personvalsdeltagandet i de kommuner som vid 1994 års val genomförde försök med personval hade ökat, från i genomsnitt 38 % till 43 % (SOU 1999:136 s. 71).

Rådet för utvärdering av 1998 års val menade att antalet väljare som personröstade i riksdagsvalet var i överensstämmelse med förväntningarna. I de kommunala valen var deltagandet däremot lägre än förväntat. Rådet menade dock att det fanns tecken på att väljarnas intresse för personval skulle öka. Bland annat framhöll rådet att andelen väljare som personröstade i något av valen uppgick till 44 % och att andelen väljare som personröstade i försökskommunerna i 1994 års val i genomsnitt hade ökat något i 1998 års val (SOU 1999:136 s. 113).

I tabell 2:2 redovisas personvalsdeltagandet i 2002 års riksdagsval. Av tabellen framgår att 26 % av de väljare som röstade på något parti som erhöU mandat personröstade. Variationen mellan olika valkretsar är stor. Högst var personvalsdeltagandet i Västerbotten, där två av fem väljare personröstade. Även i Gotlands läns valkrets var deltagandet förhållandevis högt (37,5 %). Lägst var personvalsdeltagandet i Skåne läns södra valkrets, där mindre än var femte väljare personröstade. Andelen personröstande var i den valkretsen alltså mindre än hälften av andelen i den valkrets med högst personvalsdelta-

gande (Västerbotten). Andra valkretsar med särskilt lågt personvalsdeltagande var Östergötland, Västmanland och Stockholms län.

TABELL 2:2 ANDEL PERSONRÖSTER I 1998 OCH 2002 ÅRS RIKSDAGSVAL. VALKRETSVIS FÖRDELNING (%)

Valkrets	1998	2002	Förändring
Hela riket	29,9	26,0	-3,9
Stockholms kommun	30,2	22,4	-7,8
Stockholms län	20,6	21,8	+1,2
Uppsala	30,3	24,1	-6,2
Södermanland	31,5	23,1	-8,4
Östergötland	26,2	21,4	-4,8
Jönköping	38,4	33,0	-5,4
Kronoberg	29,8	27,8	-2,0
Kalmar	29,2	29,8	+0,6
Gotland	39,5	37,5	-2,0
Blekinge	27,6	24,1	-3,5
Malmö kommun	28,1	28,2	+0,1
Skåne län v.	33,2	23,3	-9,9
Skåne län s.	25,9	18,5	-7,4
Skåne län n. och ö.	29,9	24,8	-5,1
Halland	32,6	28,0	-4,6
Göteborgs kommun	33,1	29,8	-3,3
Västra Götaland v.	31,0	27,1	-3,9
Västra Götaland n.	29,6	28,1	-1,5
Västra Götaland s.	29,6	25,4	-4,2
Västra Götaland ö.	37,0	31,9	-5,1
Värmland	29,6	26,2	-3,4
Örebro	29,8	26,8	-3,0
Västmanland	25,3	21,7	-3,6
Dalarna	36,9	27,4	-9,5
Gävleborg	31,6	23,9	-7,7
Västernorrland	30,8	22,7	-8,1
Jämtland	38,5	32,3	-6,2
Västerbotten	35,6	39,5	+3,9
Norrbottnen	29,9	33,3	+3,4

Källor: SOU 1999:136 s. 68, SCB 2003a s. 266

I Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner, som utgör egna valkretsar, skiljer sig personvalsdeltagandet i riksdagsvalet åt. I Stockholms kommun valde endast ca 22 % av väljarna att personrösta, vilket var under riksgenomsnittet (26 %). I Göteborgs och Malmö kommuner var personvalsdeltagandet högre än riksgenomsnittet, ca 30 respektive 28 %. Det finns med andra ord inget systematiskt mönster av att personvalsdeltagandet i riksdagsvalet är lägre i storstäderna än i landet i övrigt.

Jämfört med 1998 års riksdagsval minskade personvalsdeltagandet med ca 4 procentenheter. Trenden var densamma över i stort sett hela riket. Av de sammanlagt 29 valkretsarna minskade personvalsdeltagandet i 24. Endast i 2 valkretsar, Västerbotten och Norrbotten, kan man tala om någon egentlig uppgång. Nedgången var i vissa valkretsar markant. Störst var den i Skåne län västra, Dalarna, Södermanland och Västernorrland, där nedgångarna var mellan 8 och 10 procentenheter.



I Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner såg utvecklingen olika ut. I de två förstnämnda minskade andelen personröstande i riksdagsvalet med ca 8 respektive 3 procentenheter. I Malmö kommun var personvalsdeltagandet i stort sett oförändrat.

I likhet med 1998 var även 2002 personvalsdeltagandet högre i *kommunfullmäktigvalen* än i riksdagsvalet. I genomsnitt personröstade drygt 31 % av väljarna i kommunfullmäktigvalen, vilket alltså var 5 procentenheter högre än i riksdagsvalet. Variationen mellan kommunerna är mycket stor. I 22 av 290 kommuner understeg andelen personröstande 25 %, medan den i 18 kommuner översteg 50 %. Den enskilda kommun som hade lägst personvalsdeltagande var Stockholm, i vilken endast knappt en femtedel (19,9 %) av väljarna lämnade personröst. Högst var personvalsdeltagandet i Övertorneå kommun, där över två tredjedelar (67,5 %) av väljarna personröstade.

TABELL 2:3 ANDEL PERSONRÖSTER I KOMMUNFULLMÄKTIGVALEN 1994, 1998 OCH 2002. HELA RIKET OCH DE SJU FÖRSÖKSKOMMUNERNA (%)

Valkrets	1994	1998	2002
Hela riket	–	35,2	31,4
Solna	22,8	27,5	28,1
Linköping	23,1	26,6	22,9
Vaggeryd	59,7	55,5	56,1
Helsingborg	24,2	29,7	28,1
Vänersborg	32,9	42,5	34,0
Östersund	28,6	41,8	36,2
Övertorneå	73,2	75,2	67,5
Genomsnitt (7 kommuner)	37,7	42,7	39,0

Källor: SOU 1999:136 s. 71, SCB 2003e s. 296 f.

Jämförs personvalsdeltagandet i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner framkommer att det endast är i den förstnämnda som andelen personröster i kommunfullmäktigvalen är klart lägre än riksgenomsnittet (19,9 % jämfört med 31,4 %). I Göteborgs och Malmö kommuner är personvalsdeltagandet ungefär lika högt som riksgenomsnittet, dvs. knappt en tredjedel (31,9 respektive 30,0 %).

Jämfört med 1998 års val minskade personvalsdeltagandet i kommunfullmäktigvalen 2002 i genomsnitt från ca 35 till drygt 31 %. Minskningen är alltså ungefär lika stor, ca 4 procentenheter, som i riksdagsvalet (och i landstingsfullmäktigvalen, se nedan). I de sju kommuner som vid 1994 års val genomförde försök med personval var 2002 års val tredje tillfället för väljarna att personrösta i kommunfullmäktigvalet. Som framgår av tabellen minskade andelen personröstande även i dessa kommuner med i genomsnitt ca 4 procentenheter, från nästan 43 till 39 %. Personvalsdeltagandet i försökskommunerna var därmed endast marginellt högre än vid 1994 års val.

I 2002 års *landstingsfullmäktigval* var personvalsdeltagandet i genomsnitt ca 25 % (SCB 2003b s. 277), vilket var en nedgång med knappt 4 procentenheter jämfört med 1998. Minskningen är alltså ungefär lika stor som i riks-

dagsvalet. Andelen personröstande var lägst i Stockholms läns landsting och högst i Jönköpings läns landsting (18,2 respektive 35,2 %).

De förväntningar som Rådet för utvärdering av 1998 års val hade om ökat personvalsdeltagande infriades således inte vid 2002 års val. Utvecklingen var i stället den motsatta; andelen väljare som personröstade minskade generellt sett i såväl riksdagsvalet som kommun- och landstingsfullmäktigvalen – och detta trots att, som redogörs för i avsnitt 3.3, antalet personvalskampanjer var högre 2002 än 1998 (Duit & Möller 2004 s. 276, se även Brothén 2004 s. 248). Det enligt vissa bedömare redan låga personvalsdeltagandet vid 1998 års val blev vid 2002 års val alltså ännu lägre.

## 2.3 Valkrets- och kommunstorlek

Som framgått uppvisar personvalsdeltagandet stora geografiska skillnader. I riksdagsvalet är skillnaden mellan valkretsen med högst respektive lägst andel personröstande ca 20 procentenheter och i kommunfullmäktigvalen är skillnaden mellan kommunen med högst respektive lägst personvalsdeltagande nästan 50 procentenheter. Frågan är här i vad mån dessa skillnader samvarierar med valkretsarnas eller kommunernas storlek. Rent matematiskt minskar möjligheten för den enskilde väljaren att få genomslag för sin personröst i takt med att valkretsens/kommunens befolkningsmässiga storlek ökar; ju större valkrets/kommun, desto fler väljare krävs det för ett personligt mandat (Mouritzen 1997 s. 282). Vidare kan väljarnas kunskap och kännedom om sina politiker vara lägre i stora valkretsar/kommuner än i små valkretsar/kommuner (jfr Johansson, Nilsson & Strömberg 2001 s. 43). Mot denna bakgrund kan personvalsdeltagandet förväntas vara lägre i stora valkretsar/kommuner än i små (Mouritzen 1997 s. 282 f.).

Tabell 2:4 visar det genomsnittliga personvalsdeltagandet i riksdagsvalet i de 29 valkretsarna indelade efter valkretsens storlek. I valkretsar med färre än 150 000 röstberättigade uppgick personvalsdeltagandet i genomsnitt till drygt 29 %. I takt med att valkretsens storlek ökar minskar personvalsdeltagandet. I de största valkretsarna med minst 250 000 invånare uppgick deltagandet till knappt 24 %.

TABELL 2:4 VALKRETSSTORLEK OCH PERSONVALSDELTA-  
GANDE I RIKSDAGS-  
VALET

Antal röstberättigade	Medelvärde	Standardavvikelse	N
–149 999	29,42	5,49	5
150 000–199 999	28,16	5,70	10
200 000–249 999	25,98	3,69	10
250 000–	23,85	3,99	4

Källa: Valmyndigheten

Mönstret är således att personvalsdeltagandet är lägre i stora valkretsar än i små. Av tabellen framgår även att spridningen inom varje grupp är stor, dvs. andelen väljare som personröstar varierar kraftigt mellan valkretsarna inom

respektive storleksgrupp. Det finns således små valkretsar med förhållandevis lågt personvalsdeltagande och stora valkretsar med förhållandevis högt personvalsdeltagande. Tendensen är dock klar och det negativa sambandet mellan valkretsstorlek och personvalsdeltagande är statistiskt signifikant.<sup>3</sup>

En invändning mot resultatet skulle kunna vara att det inte är valkretsarnas storlek som är det väsentliga i sammanhanget, fastmera karaktären på de kommuner som ingår i valkretsen. En stor valkrets kan bestå av många befolkningsrika kommuner, och ifall personvalsdeltagandet i genomsnitt är lägre bland väljare i stora kommuner än bland väljare i små kommuner blir helt naturligt personvalsdeltagandet i valkretsen också lägre. Vidare, enligt tidigare utvärdering, är personröstning något vanligare på landsbygden än i storstäderna (SOU 1999:136 s. 73). Personvalsdeltagandet kan således förväntas vara högre i valkretsar där invånarna till stor del bor i glesbygd än i valkretsar där invånarna till stor del bor i större städer.

Genom att studera andelen väljare som personröstade i riksdagsvalet i respektive kommun blir det möjligt att kontrollera i vad mån sambandet mellan å ena sidan personröstning och å andra sidan valkretsstorlek beror på kommunstorlek och tätortsgrad (stad–land). En sådan analys ger vid handen att valkretsstorlek har negativt samband med personvalsdeltagande vid kontroll för antal kommuninvånare<sup>4</sup> och tätortsgrad.<sup>5</sup> Med andra ord, andelen väljare som personröstar i riksdagsvalet tenderar att vara högre i små valkretsar än i stora även när man konstanthåller för eventuella skillnader mellan stora och små kommuner och mellan stadskommuner och landskommuner.

Vidare kan noteras att det ur personröstningssynpunkt tycks vara gynnsamt för en kommun att vara huvudort i en valkrets.<sup>6</sup> Andelen väljare i huvudorterna som personröstar är nämligen något högre än förväntat. Vid kontroll för valkretsstorlek, antal kommuninvånare och tätortsgrad är personvalsdeltagandet i genomsnitt drygt 3 procentenheter högre bland väljare i kommuner som är huvudorter i en valkrets än bland väljare i övriga kommuner.<sup>7</sup> Förklaringen till detta kan ligga i att dessa orter blir något av politiska centrum i respektive valkrets, vilket verkar positivt på väljarnas benägenhet att personrösta (jfr Nielsen 2003 s. 89).

I *kommunfullmäktigvalen* var, som framgår av tabell 2:5, personvalsdeltagandet högst i små kommuner med under 6 000 röstberättigade invånare. I genomsnitt personröstade i dessa ca 44 % av väljarna. I takt med att kommunstorleken ökar minskar andelen personröstande. I kommuner med 60 000 eller fler röstberättigade invånare var andelen väljare som personröstade under 30 %.

<sup>3</sup> Signifikant på 95 % säkerhetsnivå (linjär regression).

<sup>4</sup> Naturliga logaritmen av antal kommuninvånare.

<sup>5</sup> Signifikant på 99 % säkerhetsnivå (linjär regression).

<sup>6</sup> Med huvudort avses den kommun i en valkrets som är befolkningsmässigt dominerande. Valkretsar som består av endast en kommun (Stockholm, Göteborg, Malmö och Gotland) ingår ej i analysen.

<sup>7</sup> Signifikant på 95 % säkerhetsnivå.

TABELL 2:5 KOMMUNSTORLEK OCH PERSONVALSDELTAGANDE I KOMMUN-FULLMÄKTIGVALEN

Antal röstberättigade	Medelvärde	Standardavvikelse	N
–5 999	43,69	8,81	45
6 000–11 999	38,39	7,11	102
12 000–19 999	33,30	5,97	50
20 000–34 999	32,93	6,75	46
35 000–59 999	31,80	5,93	28
60 000–149 999	27,94	6,64	16
150 000–	27,27	6,45	3

Källa: Valmyndigheten, SCB

Med hänvisning till resonemanget ovan skulle här kunna invändas att skillnader i personvalsdeltagandet inte har att göra med kommunernas storlek, utan snarare med skillnader mellan stad och land.<sup>8</sup> Forskning har visat att landsbygdsbor och boende i små tätorter personröstar i större utsträckning än stadsbor och storstadsbor (Holmberg 1999 s. 253 f.); denna skillnad har varit klart större i valen till kommunfullmäktige än i riksdagsvalet. I enlighet med det visar sig även i denna studie personvalsdeltagandet vara högre i kommuner med låg tätortsgrad än i kommuner med hög tätortsgrad.<sup>9</sup>

Studeras därför kommunstorlek och andel personröstande i kommunerna vid kontroll för tätortsgrad framkommer att sambandet försvagas något, men det är fortfarande signifikant.<sup>10</sup> Med andra ord, även när hänsyn tas till att personvalsdeltagandet tenderar att vara lägre i kommuner med hög tätortsgrad (stadskommuner) än i kommuner med låg tätortsgrad (landskommuner) är personvalsdeltagandet högre bland väljare i befolkningsmässigt små kommuner än bland väljare i befolkningsmässigt stora kommuner (jfr Mouritzen 1997 s. 282 f.).

I *landstingsfullmäktigvalen* var personvalsdeltagandet i genomsnitt högre bland väljare i de befolkningsmässigt mindre landstingen än bland väljare i de befolkningsmässigt större landstingen. Mönstret är således detsamma som för valkretsar i riksdagsvalet och kommuner i kommunfullmäktigvalen.<sup>11</sup> Skillnaden mellan stora och små landsting är dock inte särskilt stor. I landsting med färre än 200 000 röstberättigade invånare var andelen personröstande drygt 28 %, i landsting med mellan 200 000 och 300 000 röstberättigade invånare knappt 28 % och i landsting med fler än 300 000 röstberättigade invånare 23 %.

<sup>8</sup> I kommunfullmäktigvalen är flera kommuner indelade i två eller flera valkretsar. Enligt vallagen (1997:157) skall en kommun delas in i två eller flera valkretsar om det finns fler än 24 000 röstberättigade eller om antalet ledamöter i fullmäktige är minst 51. Även en kommun med fler än 6 000 invånare får delas in i två eller flera valkretsar. I vad mån valkretsarnas storlek har något samband med personvalsdeltagandet i kommunfullmäktigvalen prövas inte inom ramen för denna studie.

<sup>9</sup> Signifikant på 99 % säkerhetsnivå (linjär regression).

<sup>10</sup> Signifikant på 99 % säkerhetsnivå (linjär regression).

<sup>11</sup> I landstingsfullmäktigvalen är alla landsting indelade i valkretsar, vilket föreskrivs i vallagen (1997:157). I vad mån valkretsarnas storlek i dessa val har något samband med personvalsdeltagandet prövas inte inom ramen för denna studie.

Även här kan studeras om skillnaden mellan stora och små landsting i själva verket beror på skillnader mellan stora och små kommuner och mellan kommuner med hög och låg tätortsgrad, eller om den kan hänföras till skillnader i landstingens befolkningsmässiga storlek. Det visar sig då att landstingsstorlek har negativ effekt på personvalsdeltagande även vid kontroll för kommunstorlek och kommunernas tätortsgrad; andelen som personröstar i landstingsfullmäktigvalen tenderar att vara lägre bland invånare i kommuner som ligger i stora landsting än bland invånare i kommuner som ligger i små landsting, även när hänsyn tas till kommunernas invånarantal och tätortsgrad.<sup>12</sup> Vidare analys ger vid handen att sambandet mellan landstingsstorlek och personvalsdeltagande i landstingsfullmäktigvalen till stor del har att göra med det låga personvalsdeltagandet bland invånare i flera kommuner i Stockholms läns landsting, som ju också är det största landstinget. I övriga landet har landstingsstorlek ingen nämnvärd betydelse för i vad mån väljarna personröstar i landstingsfullmäktigvalen.

Sammantaget tycks storlek ha en viss negativ inverkan på personvalsdeltagandet, åtminstone när det gäller valkretsar i riksdagsvalet och kommuner i kommunfullmäktigvalen. Ju större valkrets respektive kommun, desto mindre andel av väljarna i valkretsen respektive kommunen tenderar att personrösta. I landstingsfullmäktigvalen är detta mönster inte lika tydligt.

## 2.4 Olika kommuntyper

Svenska Kommunförbundet delar in Sveriges 290 kommuner i nio grupper efter bl.a. befolkningsstorlek och näringslivsstruktur. I tabell 2:6 redovisas det genomsnittliga personvalsdeltagandet i *riksdagsvalet* för kommunerna i dessa grupper. Av tabellen framgår att det finns en viss variation mellan de olika kommuntyperna. Lägst personvalsdeltagande i riksdagsvalet finns i förortskommuner och högst i glesbygdskommuner. Mellan övriga sju kommuntyper i tabellen skiljer sig personvalsdeltagandet endast marginellt åt.

I *kommunfullmäktigvalen* är mönstret något annorlunda än i riksdagsvalet. Åter är det i glesbygdskommuner som personvalsdeltagandet är högst bland väljarna. Lägst är personvalsdeltagandet i storstäder och förortskommuner. Det är även förhållandevis lågt i större städer och medelstora städer. Det låga personvalsdeltagandet i storstäder och förortskommuner beror till viss del på att väljare i kommuner i Stockholmsregionen personröstar i mindre utsträckning. Studeras personvalsdeltagandet i stortstäder och förortskommuner i enbart Göteborgsregionen och Malmöregionen är det genomsnittliga deltagandet något högre och ligger på samma nivå som större städer, dvs. drygt 30 %.

<sup>12</sup> Signifikant på 99 % säkerhetsnivå (linjär regression).

TABELL 2:6 KOMMUNTYP OCH PERSONVALSDELTA GANDE

Kommuntyp (antal)	Riksdag	Kommun- fullmäktige	Landstings- fullmäktige
Storstäder <sup>a</sup> (3)	26,80	27,27	24,30
Förortskommuner <sup>b</sup> (36)	21,57	27,88	20,56
Större städer <sup>c</sup> (26)	26,39	30,69	25,72
Medelstora städer <sup>d</sup> (40)	26,36	33,80	27,18
Glesbygdskommuner <sup>e</sup> (29)	35,73	45,92	34,52
Industrikommuner <sup>f</sup> (53)	27,53	38,30	29,31
Landsbygdskommuner <sup>g</sup> (30)	27,06	38,69	28,25
Övr. större kommuner <sup>h</sup> (31)	25,84	35,19	27,33
Övr. mindre kommuner <sup>i</sup> (42)	27,94	38,85	28,51

Källa: Valmyndigheten, Svenska Kommunförbundet

<sup>a</sup> Kommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

<sup>b</sup> Mer än 50 % av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet skall vara en storstad.

<sup>c</sup> Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt med mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatt inom industrisektorn.

<sup>d</sup> Kommun med 20 000–50 000 invånare, med tätortsgrad över 70 % samt med mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatt inom industrisektorn.

<sup>e</sup> Kommun med mindre än 5 inv./km<sup>2</sup> och mindre än 20 000 invånare.

<sup>f</sup> Kommun med mer än 40 % av nattbefolkningen sysselsatt inom industrisektorn och som inte är glesbygdskommun.

<sup>g</sup> Kommun med mer än 6,4 % av nattbefolkningen sysselsatt inom jord- och skogssektorn, en tätortsgrad under 70 % och som inte är glesbygdskommun.

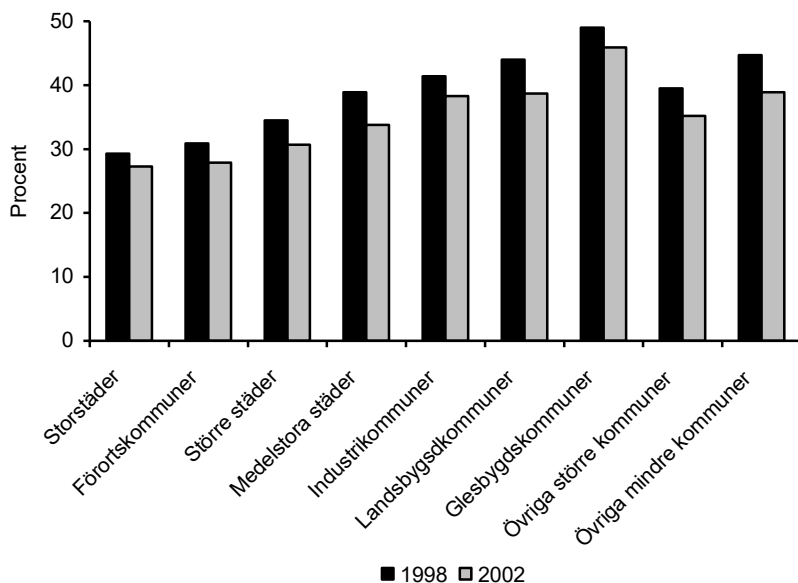
<sup>h</sup> Övriga kommuner med 15 000–50 000 invånare.

<sup>i</sup> Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare.

I *landstingsfullmäktigvalen* är personvalsdeltagandet lägst i förortskommuner, därefterorstäder och större städer. Högst är det i glesbygdskommuner. Vad gäller det låga personvalsdeltagandet i storstäderna hänger det till stor del samman med det låga personvalsdeltagandet i Stockholms kommun. Studeras enbart de röstande i Göteborgs och Malmö kommuner är det genomsnittliga personvalsdeltagandet i landstingsfullmäktigvalen ca 28 %, vilket är i nivå med deltagandet i övriga typer av kommuner. Effekten av att exkludera förortskommuner i Stockholm är densamma. Det vill säga när endast förortskommuner till Göteborg och Malmö studeras är personvalsdeltagandet i den typen av kommuner högre. Det är dock fortfarande lägre än personvalsdeltagandet i andra kommuntyper.

För kommunfullmäktigvalen kan förändringen över tid mellan personvalsdeltagandet i olika kommuntyper studeras. Som framgår av figur 2:1 har deltagandet gått ned i samtliga kommuntyper. Nedgångens storlek varierar mellan 2 och 6 procentenheter; det rör sig således inte om några större skillnader i hur stor nedgången har varit i olika kommuntyper. Störst var nedgången bland Övriga mindre kommuner och Landsbygdskommuner och minst bland Storstäder.

FIGUR 2:1 PERSONVALSDELTA- GANDE I KOMMUNFULLMÄKTIGVALEN 1998 OCH



## 2002 I OLIKA KOMMUNTYPER

Källor: SCB, Valmyndigheten

Sammantaget kan sägas att personvalsdeltagandet i såväl riksdagsvalet som kommun- och landstingsfullmäktigvalen tenderar att vara lägst i förtorskommuner. I synnerhet gäller det i förtorskommuner som ligger i Stockholmsregionen. I storstadskommunerna är personvalsdeltagandet på samma nivå som genomsnittet när det gäller riksdagsvalet. När det gäller kommun- och landstingsfullmäktigvalen är deltagandet dock lägre, men det har till viss del att göra med lågt deltagande i Stockholm, medan det ser annorlunda ut i Göteborg och Malmö. I alla tre valen är personvalsdeltagandet högst i glesbygdskommuner. Jämfört med 1998 års val har personvalsdeltagandet gått ned i samtliga kommuntyper.

## 2.5 Vilka personröstar?

Som redovisats ovan personröstade enligt den officiella valstatistiken 26 % av väljarna i 2002 års riksdagsval, vilket var en nedgång från 1998 års val med ca 4 procentenheter. Variationen i personvalsdeltagandet mellan väljare i olika valkretsar och kommuner var i vissa fall stor. Frågan här är hur personvalsdeltagandet såg ut i olika socioekonomiska och andra grupper i befolkningen.

På konstitutionsutskottets kanslis uppdrag har statsvetaren Henrik Oscarsson vid Göteborgs universitet författat en promemoria om personvalsdelta-

gandet i olika grupper i befolkningen (Oscarsson 2003). Promemorian bygger på Valundersökningen 2002.

Enligt valundersökningen personröstade 24 % av väljarna i riksdagsvalet, se tabell 2:7, vilket alltså är ett något lägre deltagande än vad som faktiskt var fallet enligt den officiella valstatistiken. Jämförs Valundersökningen 2002 med Valundersökningen 1998 kan det konstateras att personvalsdeltagandet gick ned med 4 procentenheter. Nedgången överensstämmer med den officiella valstatistiken.

Studerar olika grupper i tabell 2:7 framkommer att manliga väljare personröstade i något större utsträckning än kvinnliga väljare i 2002 års riksdagsval.<sup>13</sup> Denna skillnad fanns inte i 1998 års riksdagsval. Vidare kan konstateras att de skillnader i personvalsdeltagande mellan olika åldersgrupper som fanns 1998 i stort sett försvunnit 2002. En grupp vars deltagande i de allmänna valen ligger klart under genomsnittet är utrikes födda. I riksdagsvalet 2002 deltog 67 % av de medborgare som är utrikes födda jämfört med 83 % av de medborgare som är födda i Sverige (SCB2003d s. 18). Bland dem som deltog i riksdagsvalet var dock andelen som personröstade klart högre bland utrikes födda än bland svenskfödda. Som framgår av tabellen var skillnaden hela 15 procentenheter. Vid 1998 års riksdagsval var skillnaden endast 5 procentenheter.

Studerar förändringarna mellan 1998 och 2002 i tabell 2:7 uppvisar grupperna högutbildade (-8), storstadsbor (-10)<sup>14</sup> och småföretagare (-11) de största minskningarna. De enda grupper där utvecklingen går i positiv riktning är bland de allra äldsta över 70 år (+2) och bland utrikes födda (+6), särskilt bland utomeuropeiska invandrare (+9). På grund av att det statistiska underlaget är litet är ökningen bland de utrikes födda inte statistiskt signifikant. Resultaten visar dock klart att den allmänna nedåtgående trenden i personröstning inte finns i gruppen invandrare, och den försiktiga tolkningen är att andelen personröstande t.o.m. har ökat bland invandrare (Oscarsson 2003).

<sup>13</sup> I Valundersökningen 2002 ingick ingen fråga om personvalsdeltagande i kommun- och landstingsfullmäktigevalen, varför personvalsdeltagandet i dessa val inte finns med i tabellen.

<sup>14</sup> Mot bakgrund av vad som framgått i det föregående torde storstadsbors minskade personröstning framför allt gälla dem som bor i Stockholm, i mindre utsträckning dem som bor i Göteborg och Malmö (se tabell 2:2).



TABELL 2:7 PERSONVALSDELTAAGANDE I OLIKA VÄLJARGRUPPER (%)

	Riksdagsvalet 1998	Riksdagsvalet 2002	Antal svars personer (2002)	Differens
Samtliga väljare	28	24	2150	-4
<b>Kön</b>				
Män	29	26	1077	-3
Kvinnor	28	22	1072	-6
<b>Ålder</b>				
18-22 år	30	25	123	-5
23-30 år	32	25	289	-7
31-40 år	26	24	414	-2
41-50 år	31	24	385	-7
51-60 år	30	25	453	-5
61-70 år	29	23	276	-6
71- år	21	23	210	+2
<b>Förvärvsställning</b>				
Förvärvsarbetande	30	24	1251	-6
Arbetslös	36	30	73	-6
Förtidspensionerad	28	25	87	-3
Ålderspensionär	25	23	332	-2
Studerande	30	25	163	-5
<b>Yrkesgrupp</b>				
Industriarbetare	25	20	189	-5
Övriga arbetare	26	25	387	-1
Lägre tjänstemän	26	22	199	-4
Mellan tjänstemän	32	25	522	-7
Högre tjänstemän	30	24	361	-6
Småföretagare	35	24	122	-11
Jordbrukare	44	37	35	-6
<b>Utbildningsnivå</b>				
Låg utbildning	23	22	361	-1
Medel utbildning	30	25	920	-5
Hög utbildning	34	26	647	-8
<b>Civilstånd</b>				
Gifta/Sambo	29	24	1347	-5
Ensamstående	30	26	583	-4
<b>Boendeort</b>				
Ren landsbygd	31	24	304	-7
Mindre tätort	30	27	425	-3
Större stad eller tätort	28	25	918	-3
Sthlm, Gbg, Malmö	31	21	280	-10
<b>Sektor</b>				
Offentlig sektor	30	26	757	-4
Privat sektor	28	23	1100	-5
<b>Kyrkogång</b>				
Minst varje månad	44	39	153	-5
2-11 gånger om året	31	26	497	-5
En gång om året	27	22	501	-5
Aldrig	26	22	776	-4
<b>Födelseled</b>				
Svenskfödda	28	23	1997	-5
Utrikes födda	33	38	152	+6
<b>Uppväxtland</b>				
Uppvuxen i Sverige	28	23	1899	-5
Uppvuxen utanför Sverige	31	32	250	+1
... Norden	25	23	81	-2
... Europa	36	30	88	-6
... utanför Europa	35	44	81	+9

*Kommentar:* Resultaten är hämtade från 1998 och 2002 års valundersökning och gäller personröstning i riksdagsvalet. Procentbasen har definierats som samtliga väljare som fått frågan om personröstning och som röstade på något parti. Personer som besvarat frågan om personröstning med vet ej ingår inte i procentbasen. Differenser i fetstil är statistiskt signifikanta förändringar mellan 1998 och 2002.

*Källa:* Oscarsson (2003)

## 2.6 Skäl att inte personrösta

Den stora majoriteten, 74 %, av dem som deltog i 2002 års riksdagsval valde att inte personrösta. En väsentlig fråga att ställa i sammanhanget är varför dessa avstod från att personrösta. I sin promemoria analyserar Henrik Oscarsson svaren på en öppen fråga som ställdes i valundersökningen till de personer som uppgett att de inte personröstade i 2002 års riksdagsval (Oscarsson 2003). Som framgår av tabell 2:8 är otillräckliga kunskaper om kandidaterna det i särklass vanligaste skälet; knappt hälften uppger detta skäl. Näst vanligaste skälet är att man är motståndare till personval, vilket uppges av knappt var femte. Andra skäl, som t.ex. att det är svårt att välja, att personvalet är ointressant, att det saknar betydelse, att det saknas bra kandidater, uppges av endast ett fåtal procent av dem som inte personröstade.

TABELL 2:8 SKÄL FÖR ATT INTE PERSONRÖSTA I RIKSDAGSVALEN 1998 OCH 2002 (%)

Skäl	Riksdagsvalet 1998	Riksdagsvalet 2002	Förändring 1998-2002
Otillräckliga kunskaper om kandidaterna	53	45	-8
Motståndare till personval	28	18	-10
Svårt att välja	8	6	-2
Ej intresserad av personval	6	8	+2
Saknar betydelse, spärren för hög	2	4	+2
Fanns inga bra kandidater	2	0	-2
Personvalet krångligt	2	2	0
Övriga skäl	6	2	-4
<b>Antal svars personer</b>	<b>491</b>	<b>652</b>	

*Kommentar:* Frågan lyder: "Vilka var de viktigaste skälen till att Du inte personröstade i riksdagsvalet?" Procentbasen är definierad som antalet icke personröstande väljare som besvarade intervjufrågan i valundersökningarnas eftervalsstudier. Andelen icke personröstare som besvarade frågan var 87 % 1998 och 83 % 2002. Siffrorna i tabellen summerar inte kolumnvis till 100 % eftersom svarspersonerna kunde uppge flera skäl.

*Källa:* Oscarsson (2003)

Jämför man med skälen som uppgavs i Valundersökningen 1998 visar tabellen att kunskapen om kandidater har ökat och motståndet mot personvalet minskat bland dem som avstod från att personrösta. Som framhålls av Oscarsson är okunskap och protest med andra ord inte lika gångbara förklaringar 2002 som 1998 till varför man väljer att inte personrösta. I promemorian nämner han i stället den allt lägre kandidat-känndomen bland väljarna som en tänkbar förklaring till att personvalsdeltagandet minskat; andelen väljare som korrekt uppger namnet på en riksdagskandidat från den egna valkretsen har minskat från 60 % år 1956, via 48 % år 1985 till 40 % år 2002 (se Holmberg & Oscarsson 2004).

Rådet för utvärdering av 1998 års val studerade informationsinsatserna inför 1998 års val. Rådet delade upp informationen i två huvudkategorier: upplysningar om röstningsproceduren och vallagens regler och information om de kandidater som ställer upp i valet. Ansvaret för den förra kategorin bör i

första hand vila på valmyndigheterna och för den andra kategorin på de politiska partierna och de enskilda kandidaterna (SOU 1999:136 s. 131). Enligt rådet visade undersökningar att mycket få väljare uppfattat personvalssystemet som svårt att förstå, men samtidigt uppgav många väljare att de ansett sig ha fått för lite information om de kandidater som deltog i valet.<sup>15</sup> Mot den bakgrunden drog rådet slutsatsen att de informationskampanjer om röstningsproceduren och valsystemet som myndigheter och massmedier genomförde före 1998 års val hade fått ett tillräckligt genomslag, men att partier och enskilda inte hade förmått att i tillräcklig omfattning upplysa om de enskilda personer som kandiderat (SOU 1999:136 s. 14).

Utan att närmare ha studerat massmedierna och informationsinsatserna som gjordes inför 2002 års val och vilka effekter de har haft kan här konstateras att svaren i tabell 2:8 pekar i samma riktning som rådets slutsatser, att väljarna avstod från att personrösta hade till stor del att göra med deras okunskap om kandidaterna medan okunskap om själva personvalssystemet knappast hade någon betydelse. Massmediernas betydelse för väljarnas kännedom om kandidater i personvalet är känd sedan tidigare (Asp & Johansson 1999 s. 131 f.). Ju större uppmärksamhet kandidaterna får i de lokala medierna, desto större tenderar väljarnas kandidat-kännedom att vara. I vilken utsträckning lokala massmedier uppmärksammar enskilda kandidater i sin valbevakning torde således i förlängningen påverka i vilken utsträckning väljarna personröstar. Inte bara mediernas rapportering utan även kandidaternas eget engagemang i personvalet torde ha betydelse i sammanhanget. Kandidater som är aktiva och bedriver egna personvalskampanjer i form av t.ex. personlig valbroschyr, personlig annons i tidning, personlig hemsida på Internet eller personlig valaffisch – vilket rimligen leder till att de blir mer kända för väljarna – erhåller också genomsnittligt fler personkryss än kandidater som inte bedriver personvalskampanjer (Brothén 1999b s. 158 f., se även Håkansson 1999 s. 228 f.).

## 2.7 Sammanfattning – väljarna

Motivet för att inrätta personval var att ge väljarna bättre möjlighet att påverka vilka personer som skall representera dem, vilket i sin tur förväntades bidra till ett stigande intresse hos såväl politiker som allmänhet inför valrörelserna.

Undersökningar visar att väljarnas inställning till personvalssystemet är stabil och positiv. Den dominerande uppfattningen är att personvalsinslaget i det nuvarande valsystemet är lagom. Trots det och trots att antalet personvalskampanjer ökade jämfört med föregående val minskade andelen väljare som personröstade i 2002 års val. I förhållande till 1998 års val minskade personvalsdeltagandet i riksdagsvalet från ca 30 till 26 %, i kommunfullmäk-

<sup>15</sup> Att personvalssystemets tekniska utformning inte vållar några större problem bekräftas i motsvarande undersökningar av Europaparlamentsvalet (Holmberg 2001 s. 102).

tigvalen från ca 35 till 31 % och i landstingsfullmäktigvalen från ca 29 till 25 %. Personvalsdeltagandet varierade stort mellan olika valkretsar och olika kommuner, men den nedåtgående trenden gällde i så gott som hela landet. Förväntningarna om ett högre personvalsdeltagande 2002 än 1998, som bl.a. framfördes av Rådet för utvärdering av 1998 års val, infriades således inte.

Undersökningar visar att det finns ett samband mellan storlek och personvalsdeltagande. Väljare i små valkretsar och i små kommuner kommer personröstare i större utsträckning än väljare i stora valkretsar och stora kommuner. Varför dessa skillnader föreligger kan vi inte uttala oss med någon säkerhet om, men de visar sig kvarstå vid kontroll för skillnader mellan stad och land (kommunernas tätortsgrad). Det kan dock konstateras att väljarna i små valkretsar/kommuner har större incitament att personrösta eftersom det krävs färre röster per mandat. Vidare kan väljarnas kunskap och kännedom om sina politiker vara större i mindre valkretsar/kommuner. Både dessa faktorer kan påverka personvalsdeltagandet positivt i små valkretsar/kommuner. Vidare kan noteras att det ur personröstningssynpunkt tycks vara positivt att bo i en huvudort i en valkrets; andelen väljare som personröstade i valkretsarnas huvudorter var nämligen högre än förväntat.

Studerat personvalsdeltagandet i riksdagsvalet 2002 i olika grupper i befolkningen framkommer att manliga väljare personröstade i något större utsträckning än kvinnliga väljare. Någon större skillnad mellan olika åldersgrupper förelåg inte. Vidare visade sig utrikes födda väljare personrösta i större utsträckning än svenskfödda väljare – andelen som över huvud taget röstar var dock klart lägre bland de utrikes födda. Studeras förändringarna mellan 1998 och 2002 uppvisar grupperna högutbildade, storstadsbor och småföretagare de största minskningarna. De enda grupper där utvecklingen har gått i positiv riktning är bland de allra äldsta över 70 år och bland utrikes födda, särskilt bland utomeuropeiska invandrare; det statistiska underlaget är dock för litet för att ökningen skall vara statistiskt signifikant.

Det klart dominerande skälet bland väljarna för att inte personrösta är otillräckliga kunskaper om kandidaterna. Skäl som har att göra med okunskap om personvalssystemets utformning eller att personrösten skulle sakna betydelse uppges endast av ett mycket litet fåtal. I sammanhanget kan nämnas att väljarnas kandidat kännedom har blivit allt lägre under de senaste decennierna, vilket i sin tur skulle kunna förklara varför personvalsdeltagandet minskat. Studier visar att kandidat kännedomen bland väljarna ökar om kandidaterna uppmärksammas av lokala medier. Vidare har kandidaternas egna personvalskampanjer, t.ex. i form av personliga valbroschyrer eller personliga hemsidor på Internet, visat sig ha betydelse; ju mer aktivt kandidaterna bedriver sina personvalskampanjer, desto mer personröster tenderar de att få.

### 3 Partiväsendet och personvalet

Personvalsinslaget i nuvarande vallag har sin konstitutionella grund i 3 kap. 1 § regeringsformen. Sedan 1995 stipuleras att röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst. Grundlagsändringen hade sin bakgrund i partiöverläggningar hösten 1993 i vilka partierna enades om att införa ett system med personval.

När förslaget om ny vallag behandlades av konstitutionsutskottet våren 1997 tillstyrkte utskottet enhälligt förslaget om ökat personvalsinslag (bet. 1996/97:KU16 s. 10 f.). Därvid avstyrkte utskottet också motioner som yrkade på ett valsystem utan möjlighet att avge särskild personröst.

Personvalssystemets konstruktion med personvalsspärrar innebär att valen i första hand är partival men att väljarna inom ramen för dem har möjlighet att avge särskilda personröster. Samtidigt som syftet var att öka väljarnas inflytande över kandidaturvalet har det ansetts att partierna har ett befogat intresse av att kunna påverka kandidaturvalet, och det var enligt regeringen inte rimligt att den rangordning som partierna gör på sina respektive listor omkullkastats av endast ett fåtal väljare (prop. 1996/97:70 s. 121).

SNS Demokratiråd, som i 1999 års rapport bl.a. studerade personvalet, menar att enigheten mellan partierna i personvalsfrågan i grunden var en kompromiss. Den modell som slutligen valdes saknade från början aktiva förespråkare bland partierna. De som var för personval hade gärna gått längre och ökat personvalsinslaget ytterligare, medan de som var emot personval gärna hade sett ett valsystem utan utökat personvalsinslag (Petersson m.fl. 1999 s. 106).

Vid konstitutionsutskottets behandling av valfrågor våren 2002 förelåg inga förslag om minskat personvalsinslag. Utskottets majoritet avstyrkte däremot motionsyrkanden om utökat personvalsdeltagande (bet. 2001/02:KU8). Mot det reserverade sig Moderata samlingspartiet, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna samt Kristdemokraterna.

I sin utvärdering av personvalsreformen föreslog Rådet för utvärdering av 1998 års val ingen förändring av personvalsinslaget i valsystemet (SOU 1999:136). I betänkandet reserverade sig representanter för de borgerliga partierna för ett ökat personvalsinslag i form av sänkt spärr i riksdagsvalet. I ett särskilt yttrande riktade Vänsterpartiets representant principiella invändningar mot personvalet som metod att formera beslutande politiska församlingar. Han menade att det finns en skillnad som följer vänster–höger-skalan i inställningen till personvalet som har sin grund i ett annat förhållningssätt till politiken, demokratin och samhällslivet i stort. Ett stärkt personval skulle bl.a. riskera att flytta väljarnas och massmediernas uppmärksamhet från partierna och deras program till de enskilda kandidaterna, och det politiska livet skulle riskera att banaliseras. Han framhöll dock att en samlad bedömning av såväl

principiella argument som erfarenheterna från 1998 års val inte gav anledning till en omprövning av kompromissen om valsystemets utformning.

En studie som gjordes på uppdrag av Rådet för utvärdering av 1998 års val visade att vänsterpartister, socialdemokrater och miljöpartister i huvudsak var negativa till personvalet (Brothén 1999a). Särskilt tydligt var detta bland dem som valdes in i riksdagen. Bland dem som kandiderade till riksdagen var inställningen övervägande negativ bland framför allt vänsterpartister men även bland socialdemokrater. Bland borgerliga riksdagsledamöter och riksdagskandidater var inställningen övervägande positiv. Mest positiv var den bland moderater och folkpartister. Åsikterna bland partiernas väljare korresponderade med ledamöternas och kandidaternas. Skillnaderna mellan partiernas väljare var dock mindre än mellan partiernas ledamöter respektive kandidater, dvs. vänsterpartistiska och socialdemokratiska väljare var mindre negativa än vänsterpartistiska och socialdemokratiska ledamöter och kandidater medan borgerliga väljare var mindre positiva än borgerliga ledamöter och kandidater.

### 3.1 Olika grad av påverkan

Som nämndes inledningsvis syftade personvalet till att öka väljarnas inflytande över vilka kandidater som väljs in i de politiska församlingarna. Samtidigt ansågs partierna ha ett berättigat intresse av att även fortsättningsvis kunna påverka kandidaturvalet, vilket föranledde systemet med personvalsspärrar.

Partiväsendet och partierna kan påverkas på flera sätt av personvalet. En tänkbar utveckling som framförts är att partierna blir mer väljarorienterade och mindre medlemsorienterade, vilket innebär att väljarna får mer inflytande på medlemmarnas bekostnad över kandidaturvalet (Johansson & Möller 1998 s. 60). Till grund för en sådan utveckling ligger förhållandet att partierna har dubbla mandat att företräda: å ena sidan de medlemmar som nominerat partiets kandidater, å andra sidan de väljare som röstat på dem. De styrande kan ställas till svars av båda dessa kategorier, och frågan är vilken kategori de skall lyssna mest på. Partiernas nominerande instanser kan också tänkas ta hänsyn till andra faktorer i samband med nomineringsprocessen, t.ex. tidigare resultat i personvalet, när de vet att de egna kandidaterna skall konkurrera med andra partiers kandidater om väljarnas personröster.

I rapporten studeras personvalets påverkan på partiväsendet och partierna i tre led. För det första studeras hur stor andel av partiernas väljare som personröstar. Om ett partis väljare endast personröstar i liten omfattning kan personvalet sägas påverka partiet i mindre utsträckning än om dess väljare personröstar i stor omfattning. För det andra studeras hur många av partiernas valda som är personvalda i den meningen att de erhållit tillräckligt många kryss för att komma över personvalsspärren. Slutligen studeras den s.k. direkta effekten av personvalet, dvs. hur många av partiernas valda som inte skulle ha blivit valda utan det nuvarande personvalssystemet.

Om ett partis väljare inte personröstat i någon större omfattning kan det tolkas som att de gett sitt passiva stöd till den rangordning partiet gjort på sina listor inför valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Det kan även vara uttryck för otillräckliga kunskaper om kandidater, ointresse för just personvalet, motstånd till personval som sådant eller till den nuvarande utformningen av personval etc. (jfr Holmberg 1999 s. 259). Om ett partis väljare personröstat i stor omfattning och andelen personvalda kandidater är hög samtidigt som de invalda kandidaterna redan stod på valbar plats på partiets lista kan väljarna sägas ha gett sitt aktiva stöd till den rangordning som partiet gjort i sina nomineringar. Om däremot ett partis väljare har personröstat i stor omfattning, andelen personvalda kandidater är hög samtidigt som förhållandevis många av de invalda kandidaterna stod på icke valbar plats på listan kan väljarna sägas ha underkänt partiets rangordning (jfr SOU 1993:21 s. 54).

### 3.2 Personröster på olika partier

Av tabell 3:1 framgår hur stor andel av de röster som i 2002 års val lades på respektive riksdagsparti som innehöll personröst. Det parti som fick störst andel personröster av sina väljare var i samtliga val Centerpartiet. I riksdagsvalet och landstingsfullmäktigvalen personröstade cirka en tredjedel av Centerpartiets väljare. I kommunfullmäktigevalen personröstade nästan drygt fyra av tio Centerpartiväljare. De partier i vilka stödet för personvalet är starkast, Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna, hade lägre andel personröstande bland sina väljare. Särskilt låg andel personröstande hade Folkpartiet; i riksdagsvalet var Folkpartiet det parti som hade lägst andel personröstande av alla partier.

Bilden av folkpartistiska väljare som de minst personröstningsbenägna överensstämmer inte med vad som framkommit vid tidigare val (Johansson 1996 s. 198 f., Holmberg 1999 s. 254 f., 2001 s. 112 f.). Snarare har de då framstått som mer benägna att personrösta än flera andra partiers väljare. En tänkbar förklaring till att andelen personröstande av Folkpartiets väljare var så låg 2002 kan vara att det tillkom många nya väljare till Folkpartiet under valrörelsen. Eftersom dessa till stor del kan tänkas vara nya folkpartistiska väljare torde personkännedomen om det egna partiets kandidater ha varit lägre bland dem än bland väljare i genomsnittet, vilket i sin tur kan ha medfört en mindre andel personröster.

TABELL 3:1 ANDEL PERSONRÖSTER PER PARTI I 1998 OCH 2002 ÅRS VAL  
(ENDAST RIKSDAGSPARTIERNA, %).

Parti	Riksdag		Kommunfullmäktige		Landstingsfullmäktige	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
M	30,2	27,4	34,9	32,3	29,5	26,9
C	41,3	33,3	50,2	41,6	37,8	33,6
Fp	34,2	23,4	41,7	28,7	30,0	23,0
Kd	38,3	30,1	35,8	34,3	31,1	29,2
Mp	27,2	27,0	31,8	28,9	21,9	24,3
S	26,1	23,7	31,2	28,3	25,4	22,4
V	27,2	27,6	33,6	31,8	27,1	26,2
Samtliga	29,9	26,0	35,2	31,4	29,0	25,3

Källa: Valmyndigheten, SOU 1999:136 s. 69 f.

Det parti – bortsett från Folkpartiet i riksdagsvalet – som erhöll lägst andel personröster från sina väljare var Socialdemokraterna. Knappt en fjärdel av det partiets väljare valde att personrösta i riksdagsvalet. I kommunfullmäktigvalen var andelen något högre och i landstingsfullmäktigvalen något lägre (ca 28 respektive 22 %).

Om andelen personröster för respektive parti i 2002 års val jämförs med 1998 års val framkommer att nedgången var störst för Folkpartiet (jfr SOU 1999:136 s. 69 f.). Även Centerpartiet tappade många personröster bland sina väljare, så även Kristdemokraterna i riksdagsvalet. Minst var förändringarna jämfört med 1998 års val för Vänsterpartiet och Miljöpartiet; andelen personröster t.o.m. ökade något för Vänsterpartiet i riksdagsvalet och för Miljöpartiet i landstingsvalet.

Jämförs andelen personröster för respektive parti med partiets uppfattning om personval kan konstateras att dessa inte är helt korresponderande. Moderaterna och Folkpartiet, som är positiva till personval, har lägre andel personröstande bland sina väljare än förväntat medan Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som är negativa till personval, har högre andel än förväntat. I egenskap av det parti som har klart högst andel personröstande väljare kan även Centerpartiet, som intar en mellanposition i attityd till personval, sägas ha högre andel än förväntat. Studeras utvecklingen över tid visar sig två av de tre mest negativa partierna till personval, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, vara de partier vars personröstande väljare minskat minst alternativt ökat något.

### 3.3 Valda i olika partier som kommit över personvalsspärren

För att en kandidat skall bli personvald krävs i riksdagsvalet att han eller hon har fått personröster till ett antal av minst 8 % av partiets röstetal i den aktuella valkretsen. I kommunfullmäktig- och landstingsfullmäktigvalen krävs minst 5 %. Det sätt på vilket personvalssystemet är utformat innebär att ju större antal väljare som röstar på ett parti i en valkrets – vilket är kopplat till



partiets och valkretsens storlek – desto större antal personröster krävs för att komma över spärren och bli personvald.

Först kan konstateras att antalet personvalskampanjer ökade hos samtliga partier i 2002 års val jämfört med 1998 års val (Duit & Möller 2004 s. 276 f.). I 1998 års val förekom personvalskampanjer i 68 av 112 studerade partidistrikt (ca 61 %). I 2002 års val hade denna siffra stigit till 81 (ca 72 %). Störst var ökningen hos partier som redan 1998 rapporterade flest kampanjer, nämligen Folkpartiet, Moderaterna och Centerpartiet. Att antalet personvalskampanjer ökat är en bild som bekräftas av undersökningar av riksdagsledamöterna som gjorts inom ramen för Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. I 1998 års val var det 37 % av de valda riksdagsledamöterna som uppgav sig ha bedrivit en personvalskampanj, en andel som i 2002 års val steg till 51 % (Brothén 2004 s. 248). Även här visade sig ökningen gälla hos samtliga partier, särskilt Miljöpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna.

Vad gäller valda kandidater framgår av tabell 3:2 att cirka en fjärdedel av riksdagsledamöterna kom över personvalsspärren i riksdagsvalet, dvs. de blev kryssade av minst 8 % av partiets väljare i sina valkretsar. I absoluta tal rör det sig om 86 riksdagsledamöter. Förutom dessa kom 24 kandidater över personvalsspärren utan att bli invalda (SCB 2003a s. 271 f.).<sup>16</sup> I 10 fall berodde det på att en annan kandidat från samma parti fick fler personröster och i 14 fall på att partiet inte erhöll något mandat i just den valkretsen.

Det parti som har klart störst andel valda som kom över personvalsspärren är Centerpartiet; av de 22 valda centerpartisterna fick 18, eller över 80 %, personröster som uppgick till minst 8 % av partiets röster i den egna valkretsen. För flertalet övriga partier är andelen ledamöter som klarade personvalsspärren i riksdagsvalet mellan 20 och 30 %. Klart minst är andelen inom Socialdemokraterna.

Jämförs 2002 och 1998 års riksdagsval kan konstateras att andelen ledamöter som klarade personvalsspärren totalt sett inte skiljer sig åt; även 1998 var andelen runt en fjärdedel (jfr SOU 1999:136 s. 80). För enskilda partier har dock andelen ändrats drastiskt. Störst är skillnaden för Folkpartiet, vars andel mellan 1998 och 2002 sjönk från ca 76 till 23 %. Minskningen kan ses mot bakgrund av dels minskat personvalsdeltagande bland partiets väljare (se ovan), dels att partiet ökade kraftigt (från 4,7 till 13,3 %), vilket medförde att det krävdes fler röster 2002 än 1998 för att komma över 8-procentsspärren. Även för Centerpartiet har andelen ledamöter som klarade personvalsspärren minskat klart (från 100 till ca 82 %). För andra partier har andelen däremot ökat. Det parti för vilket andelen ökat mest är Kristdemokraterna (från ca 7 till 36 %), trots att partiets väljare personröstade i mindre utsträckning 2002 än 1998 (se ovan). Förklaringen till det är att det stora flertalet personröster 1998 tillföll en och samma kandidat (Alf Svensson) i alla valkretsar, men att denne endast kunde tillträda mandatet i en valkrets.

<sup>16</sup> Endast kandidater för riksdagspartierna.

TABELL 3:2 ANDEL PERSONVALDA I 2002 ÅRS VAL (%)

Parti	Riksdag	Kommunfullmäktige	Landstingsfullmäktige
M	32,7	20,4	43,5
C	81,8	28,1	77,7
Fp	22,9	25,0	41,2
Kd	36,4	30,1	61,0
Mp	29,4	24,6	45,5
S	9,0	7,2	10,6
V	30,0	25,9	51,0
Övriga	–	31,2	42,6
Samtliga	24,6	18,5	34,7

Källa: Valmyndigheten

I kommunfullmäktigvalen 2002 var andelen valda kandidater som klarade personvalsspärren lägre än i riksdagsvalet, detta trots att personvalsspärren var lägre och personvalsdeltagandet var högre än i riksdagsvalet. Totalt var i genomsnitt knappt en femtedel av de valda kandidaterna personvalda. Det parti som har störst andel ledamöter som kom över personvalsspärren är Kristdemokraterna. Skillnaderna mellan partierna är dock inte särskilt stor, utan andelen ligger genomgående mellan 20 och 30 %. Ett undantag finns dock. I likhet med förhållandena i riksdagen är andelen ledamöter som kom över personvalsspärren klart lägst inom Socialdemokraterna. Vidare kan noteras att andelen ledamöter som kommit över personvalsspärren är förhållandevis hög för ”Övriga partier” som finns representerade i kommunerna.

Jämförs med 1998 års val till kommunfullmäktige kan konstateras att andelen personvalda minskade ett par procentenheter 2002, från ca 22 till 19 % (jfr SOU 1999:136 s. 83).

Av tabell 3:2 framkommer också att andelen av de valda kandidaterna i 2002 års landstingsfullmäktigval som också klarade personvalsspärren var drygt en tredjedel. Klart störst är andelen inom Centerpartiet, därefter Kristdemokraterna. I övrigt är andelen omkring 40–50 %. Undantaget är Socialdemokraterna, vars ledamöter i landstingsfullmäktige klarade personvalsspärren i betydligt mindre utsträckning.

Andelen ledamöter som klarade personvalsspärren är alltså högst i landstingsfullmäktigförsamlingarna och lägst i kommunfullmäktigförsamlingarna. Med tanke på personvalsdeltagandet i de olika valen är detta möjligen något överraskande; som ju framgick ovan var andelen väljare som personröstade lägst i just landstingsfullmäktigvalen och högst i kommunfullmäktigvalen. Den naturliga förklaringen till att andelen personvalda är lägst i kommunfullmäktigförsamlingarna är att antalet kandidater är betydligt större i valen till dessa än i de andra valen, och ju mer väljarna sprider sina personröster på flera kandidater, desto färre kandidater klarar personvalsspärren. Att andelen ledamöter som klarade personvalsspärren är högst i landstingsfullmäktigförsamlingarna – högre än i riksdagen – skall ses mot bakgrund av att personvalsspärren är lägre i landstingsfullmäktigvalen än i riksdagsvalet. Om spärren i riksdagsvalet hade legat på samma nivå som i landstingsfullmäktigvalen hade andelen personvalda i riksdagen självklart varit högre än vad som i dag

är fallet. Vidare förekommer det, som framkommit ovan, att kandidater i riksdagsvalet kommer över personvalsspärren men trots det inte blir personvalda på grund av att partiet endast har ett mandat i valkretsen, alternativt blir utan mandat. Att så sker i landstingsfullmäktigvalen torde vara betydligt mindre vanligt. Det kan även konstateras att det största partiet, Socialdemokraterna, genomgående har minst andel ledamöter som klarade personvalsspärren. Även om det finns flera faktorer som förklarar varför andelen skiljer sig mellan olika partier visar undersökningen att det finns en korrelation med partiernas storlek; ju fler väljare som röstar på ett parti, desto mindre andel av partiets kandidater kommer som regel över personvalsspärren (se även avsnitt 5.2).

### 3.4 Personvalda på icke valbar plats i olika partier

I riksdagen kom således knappt var fjärde ledamot över personvalsspärren. Motsvarande i kommunfullmäktigförsamlingarna är knappt var femte ledamot och i landstingsfullmäktigförsamlingarna drygt var tredje. Flertalet av dessa ledamöter stod på valbar plats och skulle således ha blivit valda även i det gamla valsystemet utan personval. Begränsas undersökningen till enbart dem som inte stod på valbar plats på partiernas lista och som alltså inte skulle blivit valda i det gamla valsystemet är antalet klart mindre. I riksdagen rör det sig om totalt 13 ledamöter som inte skulle blivit valda med ett system utan personval. Av dessa har dock 3 inte erhållit personröster över 8 %, dvs. de är inte personvalda. Att de blivit valda beror på att kandidater högre upp på listan dubbelvalsavvecklats i den aktuella valkretsen då han eller hon fått en större andel personröster, över personvalsspärren, i en annan valkrets (se vidare avsnitt 5). Den s.k. direkta effekten av personvalet, dvs. antalet kandidater som inte skulle blivit valda i det gamla valsystemet *och* som kommit över personvalsspärren, är således 10 personer (se tabell 3:3), eller knappt 3 % av riksdagens ledamöter. Dessa är fördelade på 7 valkretsar. I samtliga fall utom ett (Sören Wibe) kommer de från valkretsar där partiet endast erhöll ett mandat i valet, och de kryssades i genomsnitt av 15 % av partiets väljare i valkretsen. Det vanligaste var att de stod som nummer två på partiets lista. Av de 10 personvalda var 4 riksdagsledamöter under den föregående mandatperiod, 4 hade aldrig suttit i riksdagen och 2 hade suttit i riksdagen under tidigare mandatperioder. Den vanligaste partitillhörigheten är Moderaterna, därefter Vänsterpartiet och Miljöpartiet, medan ingen av dem tillhör Folkpartiet och Kristdemokraterna.

TABELL 3:3 PERSONVALDA KANDIDATER I RIKSDAGSVALET SOM INTE SKULLE VALTS OM LISTORDNINGEN VARIT AVGÖRANDE

Valkrets	Namn, parti	Personröster (%)	Listplacering
Kalmar	Lennart Beijer, v	12,32	2
Norrbottn	Anna Ibrisagic, m	17,56	2
Norrbottn	Peter Eriksson, mp	29,40	4
Skåne n och ö	Lars-Ivar Ericson, c	8,53	2
Skåne s	Karin Svensson Smith, v	18,66	2
Västerbottn	Ulla Löfgren, m	19,08	2
Västerbottn	Ingegerd Saarinen, mp	9,77	2
Västerbottn	Sören Wibe, s	13,70	10
V Götaland n	Elizabeth Nyström, m	10,33	3
V Götaland ö	Cecilia Widegren, m	13,52	3
7 valkretsar	2 v, 4 m, 2 mp, 1 c, 1 s, 0 fp, 0 kd	Genomsnitt: 15,29	Median: 2

*Källa:* Valmyndigheten

*Kommentar:* Endast kandidater som klarat personvalsspärren (8 %). Kandidater som blivit invalda till följd av dubbelvalsavveckling etc. ingår således inte i tabellen.

Jämfört med 1998 innebar 2002 års val att antalet personvalda i riksdagen som inför valet stod på icke valbar plats minskade något, från 12 till 10 (jfr SOU 1999:136 s. 87). Omständigheterna runt dessa var ungefär desamma. Andelen personröster var i genomsnitt drygt 13 % och i de flesta fall stod den invalde som nummer två på partiets lista. Valkretsarna skilde sig dock till stor del åt; endast från Västerbottens län och Kalmar län har vid båda tillfällena kandidater valts in som inte stått på valbar plats. Vidare har antalet som tillhör Moderaterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet ökat medan antalet som tillhör Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna minskat.

I valen till kommunfullmäktige blev 203 kandidater valda som inte skulle blivit det i ett system utan personval (se tabell 3:4). Av dem var det dock endast 161 som kom över personvalsspärren om 5 % och som alltså är personvalda i egentlig mening; övriga blev valda till följd av dubbelvalsavveckling etc. Satt i relation till det totala antalet ledamöter i kommunfullmäktige (13 273) utgör dessa 1,2 %. Andelen personvalda kommunfullmäktigledamöter som inför valet stod på icke valbar plats på sitt partis lista är således liten.

De partier som har flest personvalda kommunfullmäktigledamöter som inför valet stod på icke valbar plats är Moderata samlingspartiet, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Minst har Socialdemokraterna. Av de socialdemokratiska kandidaterna i kommunfullmäktigvalen som stod på icke valbar plats lyckades endast en bli vald genom att komma över personvalsspärren.

I landstingsfullmäktigvalen blev totalt 89 kandidater invalda som inte skulle blivit det i ett system utan personval, varav 77 kom över 5-procentsspärren. Av det totala antalet ledamöter i landstingsfullmäktige (1 656) är således andelen personvalda, som inför valet stod på icke valbar plats, 4,6 %.

TABELL 3:4 ANTAL KANDIDATER SOM INTE SKULLE VALTS UTAN PERSONVAL I  
2002 ÅRS VAL

Parti	Riksdag		Kommunfullmäktige		Landstingsfullmäktige	
	Totalt	varav per- sonvalda	Totalt	varav per- sonvalda	Totalt	varav per- sonvalda
M	4	4	41	31	12	12
C	1	1	41	27	13	13
Fp	0	0	21	18	17	13
Kd	1	0	26	24	21	17
Mp	4	2	14	13	4	2
S	1	1	12	1	3	2
V	2	2	26	26	14	13
Övriga	–	–	22	21	5	5
Samtliga	13	10	203	161	89	77

Källa: Valmyndigheten

Sammantaget kan sägas att de ca 26 % av väljarna som personröstat i riksdagsvalet utsett ca 25 % av riksdagens ledamöter och i 10 fall korrigerat partiernas nominerade instanser. I valen till kommunfullmäktige utsåg 31 % av väljarna 19 % av fullmäktigledamöterna, och i 161 fall korrigerade de partiernas nominerande instanser. Motsvarande siffror i valen till landstingsfullmäktige är 25 % av väljarna, 35 % av fullmäktigledamöterna och 77 korrigeringar.

### 3.5 Påverkan på olika partier

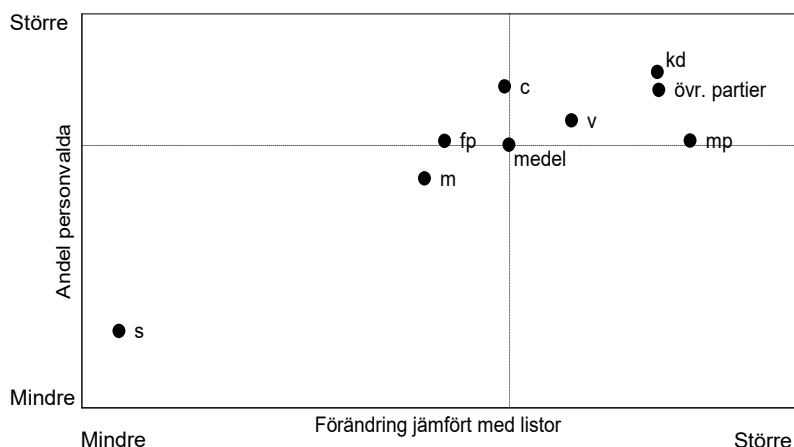
Vid 2002 års val valdes totalt 15 278 ledamöter till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Av dessa erhöll 3 119, eller drygt 20 %, personröster över personvalsspärren (8 respektive 5 %). Med andra ord innebar valresultatet att var femte förtroendevald blev personvald. Som framgått ovan stod det stora flertalet av dessa redan på valbar plats på sitt partis lista, dvs. de skulle ha blivit valda även med det gamla valsystemet. Endast 305, eller 2 %, av de valda skulle inte blivit personvalda i ett system utan personval.

Sett till förändringar av kandidaturvalet till de politiska församlingarna på olika nivåer kan, mot den bakgrunden, personvalet knappast sägas ha haft någon större påverkan på partiväsendet. Med några få undantag har församlingarna samma utseende som de skulle haft om personvalsinslaget helt tagits bort. Detta i sig är dock inte detsamma som att personvalsinslaget inte har någon betydelse. Väljarna kan ju ha personröstat på ett sätt som bekräftar den kandidatrangordning som gjorts av partierna. De kan då sägas ha gett sitt aktiva stöd till samma kandidater som fått störst stöd inom partierna. Hade partierna gjort en annan kandidatrangordning är det möjligt att väljarna personröstat på ett sätt som inneburit fler kandidater på icke valbar plats blivit valda, vilket skulle inneburit att påverkan på partiväsendet blivit större. Som framgått är en av fem ledamöter i riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige personvalda.

Om en av fem skall anses vara mycket eller litet beror på förväntningarna. Den stora majoriteten ledamöter, fyra av fem, har inte väljarnas aktiva stöd till grund för sitt mandat. Samtidigt innebär personvalssystemets utformning att stort väljarstöd för ett partis kandidat i en valkrets kan försvåra för andra av partiets kandidater att bli personvalda. För att ett partis kandidater skall bli personvalda bör, ifall partiet har flera mandat i valkretsen, väljarna sprida sina personröster. Sprider ett partis väljare sina personröster i alltför stor utsträckning kan dock konsekvensen bli att ingen av partiets kandidater blir personvald av det skälet att ingen av dem klarar personvalsspärren.

Även om partiväsendet totalt sett inte har påverkats i någon nämnvärd utsträckning kan vissa partier ha påverkats mer än andra. I figur 3:1 illustreras i vilken utsträckning personvalet 2002 påverkade de olika riksdagspartierna. Som framgår av figuren finns ett samband mellan förändring i kandidaturvalet jämfört med rangordningen på partiernas listor och andel personvalda. Ju större förändring jämfört med listan, desto större andel av ett partis ledamöter tenderar att ha blivit personvalda. På motsvarande sätt kan konstateras att ju mindre förändringen var jämfört med listan, desto mindre andel av ett partis ledamöter blev personvalda. Det visar sig alltså inte vara så att de partier vars kandidaturval påverkats minst av personvalet har ett aktivt stöd bland sina väljare för den kandidatrankordning som gjorts inom partiet. Snarare har deras väljare antingen valt att inte personrösta, alternativt personröstat på kandidater som inte kom över personvalsspärren.

FIGUR 3:1 PERSONVALET BETYDELSE FÖR OLIKA PARTIER (SAMTLIGA VAL)



Av partierna i figuren har Socialdemokraterna påverkats relativt sett minst av personvalssystemet. I enlighet med det konstaterade sambandet har Socialdemokraterna också lägst andel personvalda. Att förändringen av kandidaturvalet är liten beror alltså inte på att de väljare som röstat på Socialdemokraterna aktivt har stöttat de nomineringar som gjorts inom partiet. Som framgick i föregående avsnitt har de snarare valt att inte personrösta över huvud taget.

Av övriga partier som relativt sett påverkades lite av personvalet kan nämnas Centerpartiet. Som framgår av figuren har de nomineringar som gjorts inom Centerpartiet ändrats i mindre utsträckning än genomsnittet. Samtidigt är andelen personvalda centerpartister något högre än genomsnittet. Jämfört med övriga partier har således Centerpartiets väljare i något större utsträckning valt att aktivt stötta de nomineringar som gjorts inom partiet.

De partier vars kandidaturval påverkades relativt sett mest av personvalet 2002 är Miljöpartiet de gröna och Kristdemokraterna. Jämfört med andra partier skiljer sig deras valda kandidater förhållandevis mycket från de kandidater som nominerats inom partier på valbar plats. För Miljöpartiets del kan även konstateras att andelen personvalda är något lägre än förväntat med hänsyn till förändringen i partiets kandidaturval.

Även om det, som framgått, finns skillnader mellan partierna i vad mån de påverkats av personvalssystemet bör poängteras att skillnaderna är små. I inget parti har partiets egen kandidatrangordning förändrats i någon större omfattning till följd av personvalet. Andelen valda som inte skulle valts med det gamla valsystemet varierar mellan 0,3 och 4,3 %. Personvalet förefaller således ha begränsad påverkan på såväl partiväsendet i stort som enskilda partier.

### 3.6 Sammanfattning – partiväsendet

Personvalssystemets utformning kan sägas vara en avvägning mellan väljarnas och partiernas inflytande över vilka kandidater som skall väljas in i de politiska församlingarna. Det ansågs inför reformen inte rimligt att den rangordning som partierna gör på sina respektive listor omkullkastats av endast ett fåtal väljare.

I vad mån partiväsendet och partierna påverkats av personvalet studeras i rapportern i tre led. För det första, hur stor andel av partiernas väljare personröstar? För det andra, hur många av partiernas valda kom över personvalsspärren? För det tredje, hur många av partiernas valda skulle inte ha blivit invalda utan systemet med personval? Partier vars väljare endast i liten utsträckning personröstade, vars valda endast i liten utsträckning kom över personvalsspärren samt vars valda endast i liten utsträckning stod på icke valbar plats på partiets lista kan sägas påverkades mindre av personvalet än partier vars väljare i stor utsträckning personröstade, vars valda i stor utsträckning kom över personvalsspärren samt vars valda till stor del stod på icke valbar plats.

Vad gäller partiernas väljare hade Centerpartiet störst andel personröstande. Minst andel personröstande bland sina väljare hade Socialdemokraterna och Folkpartiet liberalerna. I det senare fallet kan den låga andelen bero på att partiet fick flera nya väljare under valrörelsen, och eftersom dessa sannolikt inte var lika kunniga om partiets kandidater kan många av dem ha valt att inte personrösta. Jämfört med personvalsdeltagandet i 1998 års val var nedgången också särskilt stor bland Folkpartiets väljare. Andra partiers väljare som per-

sonröstade i klart mindre utsträckning 2002 än 1998 var Centerpartiet och Kristdemokraterna. Minst var förändringarna bland Vänsterpartiets och Miljöpartiets väljare.

Andelen av de valda kandidaterna som klarade personvalsspärren var totalt sett cirka en fjärdedel i riksdagsvalet, knappt en femtedel i kommunfullmäktigvalen, och drygt en tredjedel i landstingsfullmäktigvalen. Det parti som har störst andel ledamöter som kom över personvalsspärren var Centerpartiet; av de centerpartistiska riksdagsledamöterna gjorde över 80 % det. Klart lägst andel som klarade personvalsspärren hade Socialdemokraterna. Undersökningen visar att partiernas storlek i valmanskåren samvarierar med andelen personvalda i partierna; ju fler väljare som röstar på ett parti, desto mindre andel av partiets kandidater tenderar att klara personvalsspärren.

Det stora flertalet som klarade personvalsspärren stod på valbar plats på sina partiers listor och de skulle således blivit valda i ett system utan personval. Att de blev personvalda kan ses som att den kandidatrangordning som gjordes inom partierna inför valet bekräftades av väljarna. Av de kandidater som stod på icke valbar plats i riksdagsvalet klarade 10 personvalsspärren, vilket var två färre än 1998. I kommunfullmäktigvalen var motsvarande antal 161 (av totalt 13 273 valda kandidater) och i landstingsfullmäktigvalen 77 (av totalt 1 656 valda kandidater).

I alla partier gäller att den kandidatrangordning som inför valet gjordes av partiernas nominerande instanser nästan helt överensstämde med de slutligen valda; andelen valda i olika partier som inte stod på valbar plats varierar mellan 0,3 och 4,3 %. De partier vars kandidaturval påverkades relativt sett mest av personvalet var Miljöpartiet de gröna och Kristdemokraterna. Minst påverkades Socialdemokraternas kandidaturval.



## 4 Kandidaterna och personvalet

Den tredje aktörskategorin i undersökningen är kandidaterna till de politiska församlingarna. Hur personvalsreformen påverkat dessa kan studeras med avseende på yttre och inre kandidategenskaper. Vad gäller yttre egenskaper är frågan om och i så fall hur personvalsreformen försvårar för vissa grupper att bli valda, vilket i förlängningen leder till sämre social representativitet. De inre kandidategenskaperna har att göra med de valdas representationsstil eller företrädarroll.

### 4.1 Sociala grupper

Inför personvalsreformen uttrycktes farhågor för att vissa grupper skulle missgynnas av ett ökat personvalsinslag. Grupper som lyftes fram var kvinnor, unga och invandrare (Holmberg & Möller 1999b s. 9).

#### **Kön**

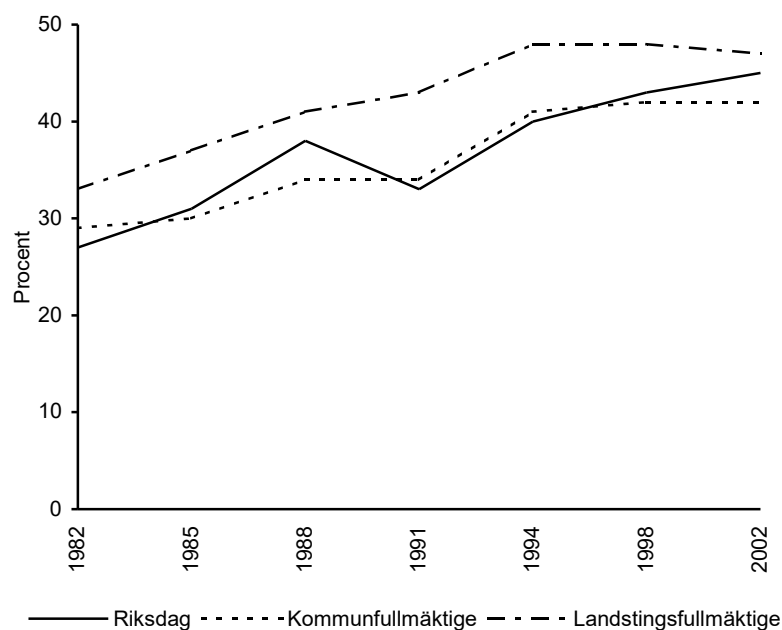
Rådet för utvärderingen av 1998 års val konstaterade i sitt betänkande att personvalssystemet varken gynnat eller missgynnat kvinnor (SOU 1999:136 s. 129). Manliga kandidater fick förvisso betydligt fler personröster än kvinnliga kandidater; i riksdagsvalet erhöll de kvinnliga kandidaterna 38 % av personrösterna trots att de utgjorde 43 % av samtliga kandidater. Anledningen till det visade sig dock till stor del bero på att män hade mer framstående positioner inom partierna och oftare toppade partiernas listor än kvinnor (Håkansson 1999 s. 227). Enligt rådet snarast tydliggjorde personvalssystemet den obalans som ansågs råda mellan kvinnliga och manliga kandidaters ställning i partiorganisationerna och vid partiernas nomineringar. Rådet menade att om det även i fortsättningen kommer att förhålla sig så att män till övervägande delen får de högsta placeringarna på partiernas valsedlar finns en risk för att kvinnliga kandidater kommer att missgynnas, och rådet ansåg att det var viktigt att utvecklingen följs. Av de sju riksdagspartiernas valsedlar i 29 valkretsar toppades 33 % av kvinnliga kandidater.

Vad gäller 2002 års val kan först konstateras att kvinnors representation i riksdagen ökade för tredje valet i rad. Ökningen var 2 procentenheter, från 43 till 45 %, vilket innebär att andelen kvinnliga ledamöter i riksdagen är den högsta någonsin. I kommunfullmäktigförsamlingarna var andelen kvinnliga ledamöter efter 2002 års val ungefär densamma som efter 1998 års val (42 %). I landstingsfullmäktigförsamlingarna minskade andelen kvinnor marginellt (från 48 till 47 %).

I figur 4:1 visas utvecklingen av andelen kvinnliga ledamöter i riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige sedan 1982. Sedan det sista valet före personvalsreformen, 1994, har andelen kvinnliga ledamöter ökat i

riksdagen, medan den i stort sett är oförändrad i kommun- och landstingsfullmäktigförsamlingarna (i enskilda kommuner och landsting kan utvecklingen självklart ha varit en annan). Personvalssystemet har med andra ord inte åtföljts av färre kvinnliga ledamöter.

FIGUR 4:1 KVINNLIGA VALDA VID DE ALLMÄNNA VALEN 1982–2002



Källa: SCB

Hur påverkades den parlamentariska jämställdheten av 2002 års personval? För att besvara frågan kan först studeras hur de personröster som erlades 2002 fördelade sig mellan manliga och kvinnliga kandidater. Av tabell 4:1 framgår att drygt 43 % av alla personröster lades på kvinnliga riksdagskandidater. Kvinnliga kandidater i riksdagsvalet fick alltså färre personröster än manliga kandidater. Detta behöver dock inte innebära att personvalet missgynnade kvinnliga kandidater. Andelen av personrösterna som tillfallit kvinnliga kandidater bör ses i relation till andelen kvinnliga kandidater på valsedlarna. Om andelen personröster som lagts på kvinnliga kandidater är lägre än andelen kvinnor på valsedlarna finns det anledning att tala om att personvalet eventuellt missgynnar kvinnliga kandidater. Som framgår av tabellen var drygt 43 % av kandidaterna i 2002 års riksdagsval kvinnor. Andelen av de erlagda personrösterna som tillföll kvinnliga kandidater överensstämmer således med andelen kvinnor på valsedlarna. Det finns med andra ord ingen anledning att i detta avseende tala om att personvalet skulle ha missgynnat kvinnliga kandidater.

TABELL 4:1 ANDEL KVINNliga KANDIDATER, PERSONRÖSTER OCH PERSONVALDA I 2002 ÅRS VAL FÖR PARTIER SOM TAGIT MANDAT (%)

	Riksdag	Kommunfullmäktige	Landstingsfullmäktige
Alla kandidater	43,3	40,7	45,7
Personröster, alla kandidater	43,1	37,4	48,6
Personvalda	41,9	31,6	47,0
Personvalda på icke valbar plats	60,0	26,1	48,1
Toppkandidater	40,7	29,6	44,7
Personröster, toppkandidater	34,7	28,3	47,1

Källa: Valmyndigheten

Studerar andelen erhållna personröster i riksdagsvalet uppdelat per valkrets kan konstateras att det finns stora variationer mellan olika valkretsar (SCB 2003a s. 266). I 25 av de 29 valkretsarna har manliga kandidater erhållit fler personröster än kvinnliga kandidater.<sup>17</sup> I flera av dessa valkretsar är skillnaden dock liten. Det gäller t.ex. i Stockholms kommun, Stockholms län, Västra Götalands län västra, Dalarnas län och Jämtlands län; i dessa är andelen personröster på kvinnliga och manliga kandidater näst intill lika stora. I andra valkretsar är skillnaden stor, t.ex. Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län, Malmö kommun, Örebro län och Norrbottens län; i dessa är andelen personröster på manliga kandidater nästan dubbelt så stor som andelen personröster på kvinnliga kandidater. Dessa skillnader kan indikera att villkoren för kvinnliga kandidater i riksdagsvalet varierar i olika delar av landet. Uppgift om andelen kvinnor och män på valsedlarna i respektive valkrets saknas dock. Andelen personröster som i respektive valkrets tillfallit kvinnliga kandidater kan således inte sättas i relation till andelen kvinnliga kandidater i valkretsen.

Liksom i riksdagsvalet fick i kommunfullmäktigvalen 2002 kvinnliga kandidater färre personröster än manliga kandidater; ca 37 % av de erlagda personrösterna gick till kvinnliga kandidater. Som framgår av tabellen var dock andelen kvinnor som stod på valsedlarna i kommunfullmäktigvalen mindre än andelen män, vilket delvis torde vara förklaringen till att kvinnliga kandidater fick färre personröster. Andelen personröster som lades på kvinnor var dock något lägre än andelen kvinnor på valsedlarna, vilket skulle kunna tyda på att kvinnor missgynnas av personvalet i kommunerna. I landstingsfullmäktigvalen lades nästan hälften, ca 49 %, av personrösterna på kvinnliga kandidater. Andelen kvinnor på valsedlarna var ca 46 %. Andelen personröster som lades på kvinnliga kandidater var således något högre än andelen kvinnliga kandidater, vilket skulle kunna tolkas som att män missgynnas av personvalet i landstingen.

Studerar andel erhållna personröster i kommunfullmäktigvalet i respektive kommun framkommer att manliga kandidater fick fler personröster än kvinnliga kandidater i hela 274 av de 290 kommunerna (SCB 2003c s. 296 f.). I

<sup>17</sup> De valkretsar där kvinnliga kandidater erhållit fler personröster är Södermanlands län, Östergötlands län, Västra Götalands läns norra och Gävleborgs län.

vissa kommuner fick manliga kandidater mer än fem gånger så många personröster som kvinnliga kandidater. Det finns här ingen möjlighet att kontrollera i vad mån andel röster på kvinnliga kandidater i kommunfullmäktigvalen överensstämmer med andelen kvinnor på valsedlarna. De mycket stora skillnaderna mellan personröster på kvinnliga och manliga kandidater som finns i vissa kommuner torde dock knappast enbart kunna förklaras av att de förra är så pass mycket färre än de senare, vilket skulle tyda på att villkoren för kvinnliga kandidater i personvalet varierar stort mellan olika kommuner. Studeras landstingsfullmäktigvalet i respektive landsting framkommer att manliga kandidater fick fler personröster än kvinnliga kandidater i 13 av de 20 landstingen (SCB 2003b s. 277), dvs. i något fler än hälften av landstingen. Jämfört med kommunfullmäktigvalen är skillnaden mellan könen i landstingsfullmäktigvalen alltså betydligt mindre.

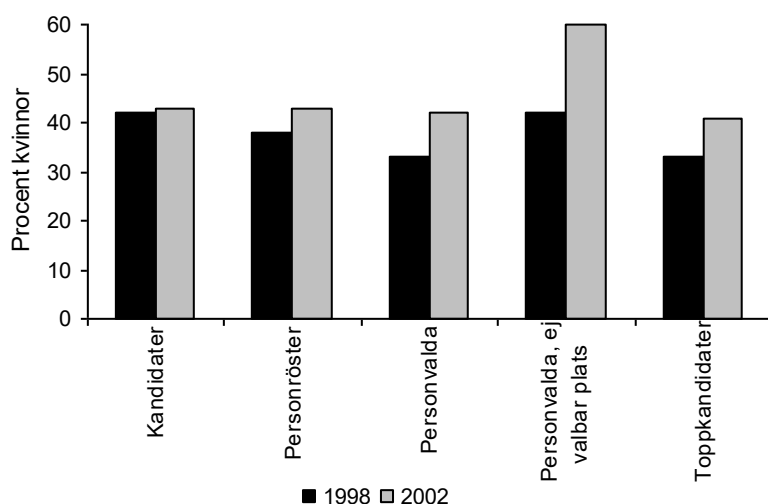
Det faktum att manliga kandidater i 2002 års val totalt sett erhöll fler personröster än kvinnliga kandidater behöver inte innebära att fler män än kvinnor blev personvalda. För att en kandidat skall bli personvald fordras att vederbörande blir kryssad av minst 8 % (riksdagsvalet) eller 5 % (kommunvalet) av sitt partis väljare. Av dem som blev personvalda vid riksdagsvalet 2002 var, som framgår av tabell 4:1, ca 42 % kvinnor. Andelen personvalda kvinnor är således mindre än andelen personvalda män, men den avviker knappast från andelen kvinnor på valsedlarna (43 %). Vidare är sedan tidigare känt att kandidater som står högt upp på partiernas listor tenderar att samla fler personröster, och därmed bli personvalda i större utsträckning, än kandidater som står långt ner; att vara toppkandidat eller placerad långt ner på listan har beskrivits som den kanske viktigaste faktorn när det gäller att förklara andelen personröster på olika kandidater i personvalet (Håkansson 1999 s. 227). Eftersom fler valsedlar toppades av män än av kvinnor – ca 59 % av toppkandidaterna var män och 41 % kvinnor (se tabell 4:1) – kan det också förklara varför fler män blev personvalda än kvinnor. Ses enbart till gruppen personvalda som inte stod på valbar plats i riksdagsvalet, och som alltså inte skulle ha blivit valda utan det nuvarande personvalssystemet, visar det sig att en majoritet, 60 %, är kvinnor – detta trots att det stod fler män än kvinnor på partiernas listor.

I kommunfullmäktigvalen 2002 var knappt 32 % av de personvalda kvinnor. Av tabell 4:1 framgår även att mindre än 30 % av partiernas valsedlar hade en kvinna som första namn på listan. Den låga andelen kvinnliga toppkandidater torde således vara en viktig förklaring till varför andelen personvalda kvinnor i kommunfullmäktige är klart mindre än andelen personvalda män. Studeras enbart de som stod överst på partiernas listor i kommunfullmäktigvalen visar sig andelen personröster som lagts på kvinnliga toppkandidater i stort sett överensstämma med andelen kvinnliga toppkandidater (knappt 30 %). Kvinnliga toppkandidater tycks med andra ord inte ha svårare att få personkryss av väljarna än manliga toppkandidater. Ses enbart till gruppen personvalda som inte stod på valbar plats i kommunfullmäktigvalen är andelen kvinnor dock ca 26 %, vilket är en klart mindre än andelen kvinnliga

kandidater. Resultaten skulle kunna tyda på att kvinnliga kandidater i kommunfullmäktigvalen har svårare än manliga kandidater att ta sig förbi den kandidatrangordning som fastlagts av partiernas nominerande institutioner.

I landstingsfullmäktigvalen 2002 var nästan hälften, 47 %, av de personvalda kvinnor, vilket i stort sett överensstämmer med andelen kvinnliga kandidater (ca 46 %). Andelen av partiernas valsedlar i landstingsfullmäktigvalen som toppades av en kvinnlig kandidat var hög jämfört med riksdagsvalet och kommunfullmäktigvalen (ca 45 %), vilket således skulle kunna vara en förklaring till att de blivit personvalda i så pass stor utsträckning. Vad gäller personvalda som stod på icke valbar plats på sitt partis lista var ca 48 % kvinnor. Andelen av dem som tog sig förbi partiernas kandidatrangordning som var kvinnor var således något större än andelen kandidater som var kvinnor (ca 48 respektive 46 %). Det finns således inget i den officiella valstatistiken som tyder på att kvinnliga kandidater har svårare att ta sig förbi partiernas kandidatrangordning i landstingsfullmäktigvalen, snarare tvärtom.

Vad kan sägas om utvecklingen över tid avseende manliga respektive kvinnliga kandidater i personvalet? I figur 4:2 jämförs 1998 och 2002 års riksdagsval. Som framgår var andelen kvinnliga kandidater i stort sett densamma 2002 som 1998 (43 respektive 42 %). Detta till trots ökade den andel av personrösterna som gick till kvinnliga kandidater, från 38 till 43 %. I linje med den utvecklingen ökade andelen kvinnor bland de personvalda riksdagsledamöterna, från 33 till 42 %. Utvecklingen var densamma i gruppen personvalda riksdagsledamöter som inte stod på valbar plats; i den ökade andelen kvinnor från 42 till 60 %.



FIGUR 4:2 KÖN OCH PERSONVAL I 1998 OCH 2002 ÅRS RIKSDAGSVAL  
Källor: Valmyndigheten, SOU 1999:136, SCB

Kvinnliga riksdagskandidater förefaller således ha flyttat fram sina positioner i personvalet. Som anförts ovan tenderar kandidaternas placering på valsekeln att ha stor betydelse för i vilken mån väljarna personröstar på dem. Kandidater som står överst tenderar att få fler personröster än kandidater som står längre ned på listan. Antalet valda kandidater som inte stod på valbar plats är också förhållandevis litet. Mot den bakgrunden skulle en förklaring till utvecklingen kunna vara att fler kvinnliga kandidater blivit placerade högre upp på sitt partis lista 2002 än 1998. Så visar sig också vara fallet. Som framgår av figur 4:2 ökade andelen kvinnor bland partiernas toppkandidater, från 33 till 41 %.

Sammantaget kan sägas att personvalet i sig knappast missgynnar kvinnliga kandidater. I framför allt kommunfullmäktigvalen finns förvisso indikatorer som pekar mot att kvinnliga kandidater har svårare att bli personvalda än manliga kandidater, men i landstingsfullmäktigvalen är bilden i det närmaste den motsatta. Andra faktorer än kön, såsom tidigare uppdrag, position inom sitt parti och inte minst placering på valsekeln, har sannolikt större betydelse för möjligheten att bli personvald, och i den mån personvalet missgynnar kvinnliga kandidater och gynnar manliga torde det ha sin grund i hur partierna fungerar internt i dessa avseenden. Den slutsats som drogs av Rådet för utvärdering av 1998 års val, att personvalssystemet är neutralt och inte gynnar vare sig män eller kvinnor (SOU 1999:136 s. 129), står sig. Rådet anförde dock att om det även i fortsättningen kommer att förhålla sig så att män till övervägande del får de högsta placeringarna på partiernas valseklar finns risk att kvinnliga kandidater kommer att missgynnas. Det var enligt rådet därför angeläget att noga följa utvecklingen på området. Som framgått ovan tycks utvecklingen 1998–2002 ha gått i den riktning som rådet efterlyste.

### **Ålder**

Vad gäller ålder visade undersökningar som Rådet för utvärdering av 1998 års val lät genomföra att riksdagsledamöternas medelålder var ungefär densamma efter 1998 års som efter 1994 års val. Vidare var ålderskillnaden mellan dem som i 1998 års val blev personvalda och övriga ledamöter små. En studie som gjordes på uppdrag av rådet visade att det fanns ett starkt samband mellan ålder och andel personröster; kandidater i den övre medelåldern (45–59 år) fick betydligt fler personröster än övriga kandidater. I likhet med skillnaden mellan kvinnor och män var dock skillnaden mellan olika åldersgrupper till stor del kopplad till position inom partierna och placering på partiernas listor (Håkansson 1999 s. 227). Enligt rådet rådde ingen tvekan om att ålder vid den aktuella tidpunkten hade relativt liten betydelse jämfört med listplacering. Rådet noterade inför framtiden också att unga väljare var särskilt positiva till personvalssystemet (SOU 1999:136 s. 130).

I tabell 4:2 redovisas medelålder bland valda kandidater i 1994, 1998 och 2002 års riksdagsval. Vid sista riksdagsvalet före personvalsreformen, 1994, var medelåldern i genomsnitt 49,3 år. Som alltså konstaterades av Rådet för utvärdering av 1998 års val var medelåldern ungefär densamma vid 1998 års

riksdagsval. Av tabellen framgår även att medelåldern inte heller ändrades nämnvärt vid 2002 års riksdagsval. Den genomsnittlige riksdagsledamoten har således inte blivit äldre efter personvalets införande. Studeras den åldersmässiga spridningen bland riksdagsledamöterna framkommer även att andelen yngre under 30 år och andelen äldre över 64 år inte ändrats nämnvärt mellan 1994, 1998 och 2002.

TABELL 4:2 MEDELÅLDER I RIKSDAGEN 1994, 1998 OCH 2002

Parti	Valår		
	1994	1998	2002
M	51,5	50,9	48,5
C	50,6	50,9	47,4
Fp	52,7	51,7	46,1
Kd	48,8	45,9	51,4
Mp	48,9	43,2	45,7
S	48,4	47,4	49,0
V	46,4	45,0	49,3
Medel	49,3	48,7	48,5

Källor: SOU 1999:136, Valmyndigheten

Resultaten i tabell 4:2 säger endast något om åldern bland riksdagsledamöter totalt sett. Det går inte utifrån den att studera om åldern bland de kandidater som blev personvalda och övriga valda kandidater skiljer sig åt. Detta redovisas i stället i tabell 4:3. I tabellen ingår valda till riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Av tabellen framgår att de personvaldas medelålder endast var marginellt högre än medelåldern bland samtliga valda. Bland dem som valdes in i riksdagen är skillnaden 0,4 år. Denna siffra är något lägre än vid 1998 års riksdagsval, då skillnad var ca 2 år (SOU 1999:136 s. 89). I kommun- och landstingsfullmäktigeförsamlingarna är skillnaden mellan de personvaldas och samtliga valdas medelålder 0,3 respektive 0,7 år.

TABELL 4:3 MEDELÅLDER BLAND SAMTLIGA VALDA OCH PERSONVALDA I 2002  
ÅRS VAL

Val	Samtliga valda	Personvalda	personvalda-samtliga	Diffärens
Riksdag	48,5	48,9		0,4
Kommunfullmäktige	50,7	51,0		0,3
Landstingsfullmäktige	51,8	52,5		0,7

Källa: Valmyndigheten

Sammantaget vad gäller personvalet och dess betydelse för den åldersmässiga sammansättningen i riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige tycks slutsatserna som gjordes av Rådet för utvärdering av 1998 års val alltså stå sig. Ålder förefaller inte ha haft någon större betydelse för vilka kandidater som blivit personvalda.

## Invandrabakgrund

Den tredje gruppen som befarades missgynnas av personvalsreformen var invandrare. En studie som genomfördes på uppdrag av Rådet för utvärdering av 1998 års val visade att kandidater med invandrabakgrund utnyttjade personvalsinstrumentet i samma utsträckning som andra kandidater (Soininen & Bäck 1999). Inte sällan hade dock invandrare startat personvalskampanjer för att kompensera för bristande stöd från den egna partiledningen, och personvalskampanjer hade haft betydelse för att invandrare blivit valda till kommunala uppdrag, framför allt till ersättaruppdrag. Personvalssystemet hade också ökat invandrade partimedlemmars engagemang i framför allt storstäderna, som annars beskrevs som miljöer som generellt sett var minst gynnsamma för personvalskampanjande. I studien påpekades att vad som går att åstadkomma i ökad invandrarrepresentation genom ändrade nominerings- och valförfaranden ändå torde vara marginellt i förhållande till vad som skulle vara möjligt om partierna i större utsträckning hade förmåga att integrera fler personer med invandrabakgrund i sina organisationer. Rådets bedömning av resultaten blev att personvalsreformen knappast vare sig hade gynnat eller missgynnat invandrarkandidaterna. Vissa positiva effekter fanns dock som enligt rådet förhoppningsvis kunde leda till att partierna lyckades få med fler personer med invandrabakgrund i sina organisationer.

I tabell 4:4 redovisas andel utrikes födda ledamöter i de politiska församlingarna 1994–2002. Som framgår av tabellen har andelen utrikes födda ökat i både riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige efter personvalsreformens införande. Jämfört med deras andel i befolkningen är de emellertid alltför underrepresenterade på alla politiska nivåer.

TABELL 4:4 ANDEL UTRIKES FÖDDA OCH VALDA 1994, 1998 OCH 2002 (%)

Val	1994	1998	2002
Riksdag	2	2	5
Kommunfullmäktige	5	5	6
Landstingsfullmäktige	4	6	7

Källa: SCB

I vilken utsträckning de utrikes födda ledamöterna är personvalda framgår inte av tabellen, och det går inte att utifrån den dra några säkra slutsatser i vad mån den positiva utvecklingen av andelen utrikes födda i riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har att göra med personvalet. Dock finns det inget som talar för att personvalet missgynnar kandidater med invandrabakgrund, snarare tvärtom (jfr *Kommunaktuellt* 2002).

## 4.2 Förtroenderoll

Inre kandidatgenskaper har att göra med de valdas representationsstil eller företrädarroll. Frågan i detta sammanhang är alltså om personvalda kandidater i dessa avseenden skiljer sig från icke personvalda kandidater. Inför person-



valsreformen fanns på flera håll positiva förväntningar på personvalet. Man hoppades att personvalet skulle medföra att de förtroendevalda blev mer kända i sina valkretsar och mer förankrade hos sina väljare, vilket i sin tur skulle kunna leda till ökat valdeltagande. På andra håll var förväntningarna negativa. Man befarade att personvalet skulle leda till ett större behov för enskilda kandidater att profilera sig på bekostnad av sina partier, vilket i förlängningen kunde ha negativ effekt på partisammanhållningen i de beslutande församlingarna och försvåra den parlamentariska beslutsprocessen.

Studier av hur det tyska blandvalssystemet fungerar tyder på att olika kandidategenskaper betonas beroende på varifrån – partiet eller väljarna i valkretsen – kandidaterna hämtar sitt mandat (Isberg 2003 s. 17). Valsystemet i Tyskland består av två val: valkretsval, som är majoritetsval i enmansvalkretsar och kan beskrivas som ett slags personval, och listval, som är val på parti. Undersökningar visar att beredskapen att utföra arbete i valkretsen anses betydligt viktigare bland kandidater i valkretsvalen än bland kandidater i listvalen. Däremot anses innehav av positioner inom partiet vara viktigare bland kandidater i listvalen än bland kandidater i valkretsvalen.

Om resonemanget om personvalssystemets effekter på de valdas representationsstil och företrädarroll har fog för sig borde personvalda riksdagsledamöter uppvisa en högre individuell aktivitet i riksdagsarbetet och starkare profilering gentemot sina respektive partier än icke personvalda riksdagsledamöter. Som mått på individuell aktivitet i riksdagsarbetet kan i undersökningen användas antal egenmotioner och antal frågor för skriftliga svar, och som mått på profilering gentemot partiet kan användas frånvaro vid omröstningar i kammaren och avvikelser från partilinjen vid votering i kammaren (Anckar, Karvonen & Isaksson 2001 s. 55). Det kan förvisso diskuteras i vad mån dessa mått verkligen mäter vad de är avsedda att mäta. Ledamöternas individuella aktivitet i riksdagsarbetet och profilering gentemot sina partier skulle säkert kunna mätas på andra, mer tillförlitliga sätt, t.ex. i form av aktiviteter som riktar sig gentemot väljarna i den egna valkretsen eller uttalanden i medier där vederbörande ledamot framför ståndpunkter som avviker från det egna partiets linje. Att studera sådana mått på individuell aktivitet och profilering gentemot sitt eget parti skulle dock förutsätta tillgång till andra data och metoder än de som är möjliga att tillgå inom ramen för denna rapport. Mot bakgrund av detta bör emellertid resultaten i undersökningen nedan tolkas med försiktighet.

På konstitutionsutskottets kanslis uppdrag har riksdagens utredningstjänst tagit fram data om antal egenmotioner, antal frågor för skriftliga svar, frånvaro vid omröstningar och antal avvikelser från partilinjen för samtliga riksdagsledamöter under 2002/03 års riksmöte. Datamängden har sedan analyserats statistiskt i konstitutionsutskottets kansli.

I tabell 4:5 redovisas samband mellan personval och individuell aktivitet i riksdagsarbetet. Ingår gör enbart riksdagsledamöter som varit i tjänst under hela riksmötet. Först i tabellen studeras antal egenmotioner. Totalt lade i genomsnitt varje riksdagsledamot cirka elva egenmotioner under 2002/03. Av

tabellen (Modell 1) framgår att de tio ledamöter som var personvalda och som stod på icke valbar plats på sitt partis lista i genomsnitt skrev sju fler egenmotioner än de ledamöter som blev invalda enbart på grund av sin listplacering. De personvalda som stod på valbar plats och som dessutom blev personvalda skrev i genomsnitt ännu fler motioner, cirka tio fler än de enbart listvalda.

Resultaten visar att personvalda ledamöter – både de som stod på valbar plats och de som inte stod på valbar plats – är mer aktiva i form av motionskrivande än icke personvalda. Som framgått i det föregående är gruppen personvalda som inte stod på valbar plats liten och antal motioner hos enskilda ledamöter kan påverka sambandet. Variationen inom de olika grupperna av ledamöter är också förhållandevis stor, dvs. det finns även personvalda ledamöter som skrivit få motioner och listvalda ledamöter som skrivit många motioner. Den statistiska analysen ger dock vid handen att sambandet mellan personval och antal motioner är systematiskt; skillnaden mellan personvalda som stod på icke valbar plats och listvalda<sup>18</sup> respektive mellan personvalda som stod på valbar plats och listvalda<sup>19</sup> är statistiskt signifikant.

Mest aktiva är de som är invalda både på personröster och listplacering, vilket kan tyckas något märkligt. Om det nu är personvalet som har betydelse för individuell aktivitet i riksdagsarbetet borde de som enbart är personvalda uppvisa en åtminstone lika hög grad av aktivitet som de som är både personvalda och listvalda. En självklar invändning är att det inte enbart är personval som kan ha samband med riksdagsledamöters individuella aktivitet i riksdagsarbetet. Andra tänkbara faktorer kan t.ex. vara ledamöternas position i partiet och partigruppen, ledande uppdrag i utskott, tid som riksdagsledamot, partitillhörighet och individegenskaper som kön och ålder.

I tabell 4:5 (Modell 2) redovisas samband mellan personval och individuell aktivitet i riksdagsarbetet med hänsyn till dessa faktorer. Som framgår av tabellen skriver de personvalda riksdagsledamöterna alltså fler egenmotioner än de enbart listvalda riksdagsledamöterna. Det vill säga, även när hänsyn tas till position i partiet och partigruppen, ledande utskottsuppdrag, tid som riksdagsledamot, partitillhörighet, kön och ålder är de som är personvalda mer aktiva i detta avseende än de som enbart är listvalda. Skillnaden mellan personvalda som stod på icke valbar plats och listvalda<sup>20</sup> respektive mellan personvalda som stod på valbar plats och listvalda<sup>21</sup> är alltså statistiskt signifikant. Vidare försvinner skillnaden mellan dem som är enbart personvalda och dem som är både personvalda och listvalda ( $b = 7,1$  respektive  $8,0$ ). De som blivit personvalda är alltså mer aktiva än de som inte blivit personvalda, och om de personvalda stod på valbar plats eller inte på sitt partis lista tenderar att sakna betydelse. Av tabellen framgår också att ordförandena och vice ordförandena i partigrupperna, ordförandena och vice ordförandena i utskotten, nya ledamöter och s.k. nygamla ledamöter skriver färre

<sup>18</sup> Signifikanta på 95 % säkerhetsnivå.

<sup>19</sup> Signifikanta på 99 % säkerhetsnivå.

<sup>20</sup> Signifikanta på 95 % säkerhetsnivå.

<sup>21</sup> Signifikanta på 99 % säkerhetsnivå.

egenmotioner än genomsnittet. Fler egenmotioner än genomsnittet skriver, förutom de personvalda, företrädare för samarbetspartierna (v och mp), företrädare för oppositionspartierna (m, fp, kd och c) och kvinnor.

TABELL 4:5 PERSONVALDA I RIKSDAGEN OCH INDIVIDUELL AKTIVITET (LINJÄR REGRESSION)

Variabler	Modell 1 b	Modell 2 b
<b>Egenmotioner</b>		
Personvald, ej valbar plats	7,0	7,1
Personvald, valbar plats	10,5	8,0
Grupppordförande	–	–5,0
Förtroenderåd e.d.	–	–0,8
Utskottspresidium	–	–2,5
Ny ledamot	–	–9,8
Nygammal ledamot	–	–4,8
Samarbetsparti	–	2,4
Oppositionsparti	–	5,9
Kön (man–kvinna)	–	3,3
Ålder (per 10 år)	–	–1,0
<i>N</i> = 329	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,14	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,30
<b>Frågor för skriftliga svar</b>		
Personvald, ej valbar plats	4,4	3,5
Personvald, valbar plats	1,8	0,6
Grupppordförande	–	–4,5
Förtroenderåd e.d.	–	–0,5
Utskottspresidium	–	–1,1
Ny ledamot	–	–1,3
Nygammal ledamot	–	0,2
Samarbetsparti	–	3,0
Oppositionsparti	–	4,0
Kön (man–kvinna)	–	0,6
Ålder	–	–1,0
<i>N</i> = 330	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,03	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,18

*Källa:* Riksdagens utredningstjänst

*Kommentar:* I tabellen redovisas ostandardiserade regressionskoefficienter (b). Med personvald, ej valbar plats avses ledamöter som erhållit personröster om minst 8 % av partiets röster och som utan dessa inte hade blivit valda. Med personvald, valbar plats avses ledamöter som erhållit personröster om minst 8 % av partiets röster men som skulle blivit valda även i ett system utan personröster p.g.a. sin placering på listan. Med grupppordförande avses ordförande och ev. vice ordförande i partigrupperna i riksdagen. Med förtroenderåd avses ledamot av partigruppernas förtroenderåd, styrelse eller liknande. Med utskottspresidium avses ordförande och vice ordförande i utskott. Med ny ledamot avses ledamot som sitter sin första mandatperiod i riksdagen. Med nygammal ledamot avses ledamot som inte satt i riksdagen förra mandatperioden men som har suttit i riksdagen tidigare. Med samarbetsparti avses företrädare för Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna. Med oppositionsparti avses företrädare för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet. Enbart riksdagsledamöter som varit i tjänst under hela riksmötet ingår i analyserna.

I tabell 4:5 studeras också antal frågor för skriftligt svar som ställts till statsråden. Ju fler frågor en ledamot ställt, desto högre individuell aktivitet kan ledamoten sägas uppvisa i riksdagsarbetet. I genomsnitt ställde riksdagsledamöterna under 2002/03 cirka fyra frågor per ledamot. Som framgår av tabel-

len (Modell 1) var de personvalda som inte stod på valbar plats något mer aktiva i detta avseende än de som enbart var listvalda; i genomsnitt ställde de drygt fyra fler frågor.<sup>22</sup> De personvalda som stod på valbar plats, dvs. som både är listvalda och personvalda, ställde i genomsnitt knappt två fler frågor än de listvalda.<sup>23</sup> Om hänsyn tas till andra faktorer som kan tänkas ha betydelse för antalet ställda frågor (Modell 2) blir skillnaden mellan personvalda och icke personvalda mindre. När det gäller de personvalda som stod på valbar plats i valet är skillnaden knappast längre nämnvärd; att dessa ställer fler frågor än listvalda kan alltså snarast hänföras till andra faktorer än till att de är personvalda. De som är personvalda och som stod på icke valbar plats tenderar dock alltså att ställa fler frågor än listvalda. Skillnaden är statistiskt signifikant.<sup>24</sup> Av tabellen framgår också att företrädare för oppositionspartierna och samarbetspartierna ställde fler frågor än genomsnittet. Ordförandena och vice ordförandena i partigrupperna, nya ledamöter samt ledamöter med högre ålder tenderar att ställa färre frågor än genomsnittet.

Sambandet mellan personvalet och ledamöternas profilering gentemot det egna partiet studeras i tabell 4:6. Först studeras frånvaro vid omröstningar i kammaren. I genomsnitt var riksdagsledamöterna borta från ca 14 % av omröstningarna under 2002/03. Som framgår av tabellen (Modell 1) var de personvalda som inte stod på valbar plats på sitt partis lista borta något oftare än de som enbart var listvalda. I genomsnitt var deras frånvaro ca 7 procentenheter högre. Även de personvalda som stod på valbar plats var borta oftare än de som enbart var listvalda.<sup>25</sup> Om hänsyn tas till andra faktorer som kan tänkas påverka närvaron i kammaren (Modell 2) minskar dock skillnaden mellan personvalda och listvalda, och det går knappast längre att tala om att de förra kännetecknas av att oftare vara frånvarande vid omröstningar än de senare. Grupper som däremot oftare är frånvarande är framför allt, som framgår av tabellen, gruppordföranden, däribland partiordföranden, och utskottsordföranden.

Vad gäller avvikelser från partilinjerna kan de vara av tre slag (Anckar, Karvonen & Isaksson 2001 s. 57): ledamöten avstår—partiet röstar ja eller nej, partiet avstår—ledamöten röstar ja eller nej samt röstning konträrt partilinjerna. Först kan konstateras att avvikelser från partilinjerna i det stora hela inte är särskilt vanliga. I genomsnitt under 2002/03 avvek varje ledamot från partilinjerna cirka fem gånger.<sup>26</sup> Av tabell 4:6 (Modell 1) framgår dock att personvalda ledamöter avvek något oftare än listvalda. I genomsnitt avvek personvalda som inte stod på valbar plats vid knappt fyra fler voteringar än listvalda. Motsvarande för personvalda som stod på valbar plats är drygt två fler avvikelser. Om hänsyn tas till andra faktorer som kan tänkas påverka antalet avvikelser från partilinjerna (Modell 2) visar sig emellertid sambandet mellan per-

<sup>22</sup> Signifikanta på 95 % säkerhetsnivå.

<sup>23</sup> Signifikanta på 95 % säkerhetsnivå.

<sup>24</sup> Signifikanta på 95 % säkerhetsnivå.

<sup>25</sup> Signifikanta på 99 % säkerhetsnivå.

<sup>26</sup> Inbegriper samtliga voteringar (ej bara huvudvoteringar). Hänsyn har tagits till ev. felaktiga voteringar som anmälts till kammarkansliet.

sonval och antal avvikelser i stort sett försvinna. Störst benägenhet att avvika har företrädare för samarbetspartierna, företrädare för oppositionspartierna och nygamla ledamöter. Minst benägenhet att avvika har ordförande och vice ordförande i partigrupperna.

TABELL 4:6 PERSONVALDA I RIKSDAGEN OCH PROFILERING GENTEMOT PARTIET (LINJÄR REGRESSION)

Variabler	Modell 1 b	Modell 2 b
<b>Frånvaro vid omröstningar</b>		
Personvald, ej valbar plats	6,6	2,0
Personvald, valbar plats	8,0	3,6
Grupppordförande	–	32,2
Förtroenderåd e.d.	–	1,0
Utskottspresidium	–	6,2
Ny ledamot	–	–1,5
Nygammal ledamot	–	3,9
Samarbetsparti	–	1,4
Oppositionsparti	–	2,1
Kön (man–kvinna)	–	2,4
Ålder (per 10 år)	–	–0,4
<i>N</i> = 331	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,05	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,30
<b>Avvikelse från partilinjen</b>		
Personvald, ej valbar plats	3,5	0,4
Personvald, valbar plats	2,3	0,8
Grupppordförande	–	–3,8
Förtroenderåd e.d.	–	–0,6
Utskottspresidium	–	0,1
Ny ledamot	–	0,9
Nygammal ledamot	–	2,7
Samarbetsparti	–	8,3
Oppositionsparti	–	4,7
Kön (man–kvinna)	–	–0,2
Ålder	–	–0,0
<i>N</i> = 330	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,04	<i>R</i> <sup>2</sup> = 0,34

*Källa:* Riksdagens utredningstjänst

*Kommentar:* I tabellen redovisas ostandardiserade regressionskoefficienter (b). Med personvald, ej valbar plats avses ledamöter som erhållit personröster om minst 8 % av partiets röster och som utan dessa inte hade blivit valda. Med personvald, valbar plats avses ledamöter som erhållit personröster om minst 8 % av partiets röster men som skulle blivit valda även i ett system utan personröster p.g.a. sin placering på listan. Med grupppordförande avses ordförande och ev. vice ordförande i partigrupperna i riksdagen. Med förtroenderåd avses ledamot av partigruppernas förtroenderåd, styrelse eller liknande. Med utskottspresidium avses ordförande och vice ordförande i utskott. Med ny ledamot avses ledamot som sitter sin första mandatperiod i riksdagen. Med nygammal ledamot avses ledamot som inte satt i riksdagen förra mandatperioden men som har suttit i riksdagen tidigare. Med samarbetsparti avses företrädare för Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna. Med oppositionsparti avses företrädare för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet.

Analyserna kan sägas visa att det finns en tendens att personvalda ledamöter uppvisar en något högre individuell aktivitet, såsom det här studeras i form av egenmotioner och frågor för skriftliga svar, i riksdagsarbetet än listvalda. De personvaldas profilering gentemot sina partier är dock inte nämnvärt starkare,

så den högre aktiviteten kan inte sägas gå ut över partisammanhållningen, såsom den här studeras. Det bör vidare nämnas att det finns en spridning bland de personvalda och bland de listvalda. Vissa personvalda ledamöter skriver förhållandevis få egenmotioner och ställer förhållandevis få frågor för skriftliga svar, medan det motsatta gäller för vissa listvalda ledamöter. På en allmän nivå tycks det emellertid finnas vissa, om än inte några dramatiska, skillnader mellan det sätt på vilket personvalda och listvalda riksdagsledamöter utövar sitt förtroendeuppdrag.

### 4.3 Sammanfattning – kandidaterna

Hur personvalet 2002 påverkade kandidaterna studeras med avseende på yttre och inre kandidategenskaper. Vad gäller yttre egenskaper är frågan om personvalet försvårade för kvinnor, unga och invandrare att bli valda. De inre kandidategenskaperna har att göra med de valdas representationsstil eller företrädarroll.

Sedan personvalsreformen infördes 1998 har andelen kvinnor i riksdagen ökat något, medan den i stort sett legat still i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Studerar man andelen personröster på kvinnliga och manliga kandidater framkommer att den är klart lägre på de förra än på de senare både i riksdagsvalet, kommunfullmäktigvalen och landstingsfullmäktigvalen. Satt i relation till andelen kvinnliga och manliga kandidater försvinner dock skillnaden i stort sett; andelen personröster som lagts på kvinnliga kandidater är ungefär densamma som andelen kvinnliga kandidater. I vissa valkretsar och kommuner råder dock stora skillnader mellan hur många personröster som lagts på kvinnor respektive män. En viktig förklaring till att manliga kandidater erhöll fler personröster än kvinnliga är sannolikt att de förra i större utsträckning var toppkandidater; det är sedan tidigare känt att de som står högt upp listorna samlar fler personröster än övriga kandidater. Kvinnliga toppkandidater visar sig inte heller genomgående ha svårare att bli personvalda än manliga toppkandidater. Jämfört med 1998 års val har kvinnliga kandidater flyttat fram sina positioner i personvalet. Det finns inget som tyder på att personvalet missgynnar kvinnliga kandidater.

Den åldersmässiga sammansättningen har inte ändrats nämnvärt sedan personvalsreformen. Medelåldern bland de personvalda skiljer sig knappt alls från medelåldern bland samtliga valda, vare sig i riksdagen, kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Ålder förefaller således inte ha någon större betydelse för vilka som blev personvalda.

Andelen invandrare i riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har utvecklats positivt sedan personvalsreformen. I vilken utsträckning de personvalda har invandrarbakgrund framgår inte av de undersökningar som ligger till grund för rapporten, men det finns inget som tyder på att personer med invandrarbakgrund har missgynnats av personvalet. Snarare indikerar vissa uppgifter att kandidater med invandrarbakgrund klarar sig väl så bra eller t.o.m. bättre i personvalet än andra kandidater.

De valdas representationsstil eller företrädarroll studeras i rapporten som dels individuell aktivitet i riksdagsarbetet i form av antal egenmotioner och antal frågor för skriftliga svar, dels profilering gentemot det egna partiet i form av närvaro i kammaren och avvikelse från partilinjen. Undersökningen visar att personvalda riksdagsledamöter i genomsnitt är mer aktiva än icke personvalda, dvs. enbart listvalda. Både personvalda som stod på valbar plats och de som inte stod på valbar plats tenderar att skriva fler egenmotioner än de som är enbart listvalda. Sambanden står sig vid kontroll för partitillhörighet, position i partierna och i utskottet, tid i riksdagen, kön och ålder. Till viss del ställer personvalda ledamöter även fler frågor för skriftliga svar än enbart listvalda. Däremot skiljer sig personvalda och listvalda inte åt när det gäller profileringen gentemot det egna partiet. Med hänsyn tagen till andra faktorer som kan tänkas ha betydelse i sammanhanget är de varken oftare frånvarande vid omröstningar i kammaren eller mer benägna att avvika från partilinjen.

Resultaten indikerar således att personvalet kan medföra att ledamöternas individuella aktivitet i riksdagsarbetet ökar, men att det inte går ut över partisammanhållningen. Det bör dock påpekas att undersökningen är begränsad vad gäller både det empiriska underlaget och de studerade variablerna. Det kan diskuteras i vilken utsträckning de studerade variablerna verkligen mäter det som de är avsedda att mäta. Man bör därför vara försiktig med att dra några mer långtgående slutsatser av resultaten.

## 5 Personvalssystemets utformning

Personvalsinslag i ett valsystem kan utformas på flera olika sätt (Anckar, Karvonen & Isaksson 2001 s. 25 f.). Starkast personvalsinslag föreligger när personröster är det enda kriteriet för vilka som väljs. I takt med att andra faktorer tillmäts betydelse – vanligtvis partiernas kandidatrangordning på listan – försvagas personvalet. När väljarna enbart kan rösta på parti eller ett partis lista är valsystemet ett renodlat partival. Ett specialfall utgörs av val i enmansvalkretsar. Sådana är i strikt mening inga personval eftersom partierna endast nominerar en kandidat per valkrets och följaktligen inte erbjuder väljarna möjlighet att välja mellan flera kandidater. Däremot tenderar valkampanjer i sådana system att bli personcentrerade.

Jämförs valsystem bland världens demokratier framkommer att personval i kombination med partilista, slutna partilistor och val i enmanskretsar är ungefär lika vanliga (jfr Anckar, Karvonen & Isaksson 2001 s. 32). Något mindre vanliga är blandade system, som t.ex. det tyska. Minst vanliga är personval utan partilistor. I de länder som tillämpar personval i kombination med partilista är det något vanligare med starkt personvalsinslag, dvs. att enbart de personliga röstetalen avgör vilka kandidater som blir valda, än med svagt personvalsinslag, dvs. att personrösternas betydelse begränsas av t.ex. aritmetiska spärrar.

Inför personvalsreformen diskuterade Personvalskommittén flera tänkbara utformningar av personvalssystemet (SOU 1993:21). En viktig fråga som behandlades var hur starkt personvalsinslaget skulle vara. Hur stort inflytande borde väljarna respektive partierna ha? En annan diskussion gällde rätten att kandidera i flera valkretsar. Andra diskussioner om personvalet har bl.a. gällt valkretsarnas storlek med avseende på möjligheten att bli personvald och finansiering av personvalskampanjer.

### 5.1 Spärrnivåernas storlek

Spärren för att bli personvald är som bekant 8 % i riksdagsvalet och 5 % valen till kommun- och landstingfullmäktige. Personvalskommittén ansåg att en spärr borde ligga någonstans i intervallet 5–10 % (SOU 1993:21 s. 122 f.). Eftersom det var svårt att ha någon uppfattning om hur många som skulle välja att personrösta förordade kommittén en viss försiktighet i fastställandet av spärrnivån – nivån borde hellre ligga något högre än för lågt. Om många valde att personrösta skulle personvalsinslaget öka även om spärren låg högt. Kommittén föreslog mot denna bakgrund att nivån i riksdagsvalet sattes till 8 %. Skulle det visa sig lämpligt att, sedan erfarenheter vunnits av det nya personvalssystemet, ytterligare öka personvalsinslaget skulle det enligt kommittén vara lätt att justera spärren. I kommun- och landstingsfullmäktigvalen stannade kommittén för en spärrnivå om 5 %.



I den proposition som behandlade Personvalskommitténs förslag angav den dåvarande regeringen att spärrnivån borde ligga på 8 % vid första riksdagsvalet med personval, men att den vid påföljande val borde kunna sänkas (prop. 1993/94:115). Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 1993/94:KU44 och 1994/95:KU1).

Den s.k. Nomineringsrätts- och valkretskommittén hade i uppdrag att följa upp och utvärdera det ökade personvalsinslag som förekommit på försök i vissa kommuner vid 1994 års val samt i valet till Europaparlamentet 1995. Kommittén ansåg att personvalet hade fått för litet genomslag och menade att de val som hållits med personröstning indikerade att nivån på spärren i varje fall borde närma sig den av Personvalskommittén förespråkade lägsta nivån, dvs. 5 % (SOU 1996:66 s. 80). Kommittén anförde dock att den trots det inte föreslog någon förändring av spärrnivån inför 1998 års val, utan en justering av nivån borde anstå till dess att det fanns erfarenhet av personröstning i full skala.

Regeringen gjorde åter bedömningen att försiktighetsprincipen var att förebygga (prop. 1996/97:70). Enligt regeringen innebar det att spärrnivån i ett inledningsskede sattes något högre för att senare eventuellt kunna justeras nedåt. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om spärregler. Vidare föreslog utskottet att personvalsreformen skulle bli föremål för en parlamentarisk utvärdering, som bl.a. skulle omfatta 8-procentsspärrens inverkan på personvalets genomslag (bet. 1996/97:KU16).

Utvärderingen, som genomfördes av Rådet för utvärdering av 1998 års val, föranledde inget förslag om sänkning av spärrnivåerna (SOU 1999:136 s. 117 f.). Till grund för sin uppfattning angav rådet två skäl. För det första visar erfarenheten att mer ingripande förändringar i valsysteem inte sällan leder till oförutsedda effekter, varför det kunde ifrågasättas om det var lämpligt att genomföra större förändringar med den begränsade erfarenhet som förelåg. För det andra ansåg rådet att ett ökat personvalsinslag hellre skulle åstadkommas genom ett ökat valdeltagande och ökad personröstning än genom justering av spärrarna nedåt. Eftersom andelen personröstande sannolikt skulle öka successivt i kommande val kunde också, enligt rådet, väljarinflytandet på kandidaturvalet förväntas öka. Ytterligare ett skäl emot att förändra spärrnivån var enligt rådet att de flesta väljare enligt de undersökningar som rådet låtit genomföra inte önskade någon förändring av personvalsinslaget.

Konstitutionsutskottet behandlade i betänkande 2001/02:KU8 flera motioner med yrkanden om stärkt personvalsinslag genom sänkning eller borttagande av spärrarna. Utskottet vidhöll sin tidigare bedömning att ytterligare erfarenheter av personvalssystemet bör avvaktas innan utskottet föreslår några förändringar (s. 64). Motionerna avstyrktes således.

I debatten har således framförts flera olika uppfattningar om vilken nivå personvalsspärren bör ha, från 10 % till att spärren tas bort helt. Effekterna av olika spärrnivåer studeras i tabell 5:1. Tabellen visar hur många av riksdagens ledamöter som i 2002 års riksdagsval skulle blivit utan mandat jämfört med ett system utan personval (direkt effekt). Redovisningen är uppdelad per

valkrets och valkretsarna är rangordnade efter storlek. Det bör dock först poängteras att jämförelsen är hypotetisk såtillvida att olika spärrnivåer självklart kan tänkas påverka dels kandidaternas engagemang i personvalet, dels väljarnas benägenhet att avge personröst. Det är med andra ord inte självklart att väljarnas val blivit desamma i ett personvalssystem med t.ex. lägre personvalsspärr än den gällande (8 %). Särskilt gäller detta jämförelsen med ett system helt utan spärr. Ett sådant system torde medföra väsentligt annorlunda omständigheter: Pressen på kandidaterna att bedriva personvalskampanjer torde bli betydligt större, och väljarnas incitament att personrösta skulle öka klart eftersom personvalet skulle få ett direkt genomslag.

Med hänsyn till detta kan, som gjordes i föregående avsnitt, konstateras att den nuvarande ordningen med en personvalsspärr på 8 % resulterade i att tio kandidater som stod på icke valbar plats blev personvalda och således tog sig förbi partiernas kandidatrangordning. Dessa tio, som utgör knappt 3 % av riksdagens samtliga ledamöter, är spridda på sju valkretsar. En högre personvalsspärr på 10 % skulle ha inneburit att två av de tio kandidaterna inte blivit invalda, och de som blivit invalda skulle varit spridda på sex valkretsar. Vidare kan konstateras att ingen kandidat från de största valkretsarna blivit personvald. Detsamma gäller för de minsta valkretsarna.

Med en lägre personvalsspärr på 5 %, vilket ju är den som tillämpas i kommun- och landstingsfullmäktigvalen, skulle antalet personvalda som stod på icke valbar plats i 2002 års riksdagsval ha ökat till 22 eller drygt 6 % av riksdagens ledamöter. Dessa skulle ha varit spridda på 16 valkretsar. Som framgår av tabell 5:1 skulle alltså ingen eller nästan ingen kandidat från de största och de minsta valkretsarna ha blivit personvald.

Ett borttagande av personvalsspärren skulle självklart betyda maximalt genomslag för väljarnas personval. Vilka ledamöter som blir invalda avgörs då helt och hållet av väljarnas personröster. Appliceras en sådan ordning på resultatet i 2002 års riksdagsval skulle 80 kandidater på icke valbar plats ha blivit personvalda, vilket motsvarar knappt en fjärdel av riksdagens ledamöter. Särskilt stor skulle effekten ha blivit i de största valkretsarna. I t.ex. den näst största valkretsen, Stockholms kommun, skulle antalet personvalda som stod på icke valbar plats ha ökat från ingen till 13. Antalet motsvarar ca 45 % av samtliga ledamöter från valkretsen. I de mindre valkretsarna, i vilka antalet mandat som skall fördelas är färre, skulle effekten emellertid ha blivit obetydlig. Värt att notera är vidare att ett borttagande av personvalsspärr enligt resultatet i 2002 års riksdagsval inte skulle ha påverkat fördelningen mellan manliga och kvinnliga riksdagsledamöter negativt. Tvärtom skulle antalet kvinnor i riksdagen ha ökat något, från 158 till 163.

TABELL 5:1 OLIKA SPÄRRNIVÅERS EFFEKT I OLIKA VALKRETSAR JÄMFÖRT MED ETT SYSTEM UTAN PERSONVAL

Valkrets	Spärrnivå (%)				Antal mandat i riksdagen
	10	8	5	0	
Stockholms län	0	0	0	10	39
Stockholms kommun	0	0	1	13	29
Göteborgs kommun	0	0	0	6	18
Östergötland	0	0	1	3	17
Jönköping	0	0	1	2	13
Västra Götaland v.	0	0	1	1	13
Skåne län s.	1	1	2	3	14
Skåne län n. och ö.	0	1	2	3	11
Uppsala	0	0	0	4	12
Gävleborg	0	0	0	3	11
Dalarna	0	0	0	0	11
Värmland	0	0	1	1	11
Halland	0	0	0	2	11
Örebro	0	0	0	2	11
Skåne län v.	0	0	0	1	10
Malmö kommun	0	0	1	4	9
Västra Götaland n.	1	1	1	1	10
Västerbotten	2	3	3	4	11
Västra Götaland ö.	0	0	0	0	9
Västmanland	0	0	2	3	10
Norrbottn	2	2	2	3	11
Södermanland	0	0	1	3	11
Västernorrland	0	0	1	2	10
Kalmar	1	1	1	2	9
Västra Götaland s.	1	1	1	2	7
Kronoberg	0	0	0	1	7
Blekinge	0	0	0	0	6
Jämtland	0	0	0	1	6
Gotland	0	0	0	0	2
<b>Totalt</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>80</b>	<b>349</b>

*Källa:* Valmyndigheten

*Kommentar:* Valkretsarna är rangordnade efter antal röstberättigade. Endast kandidater som klarat personvalsspärren (10, 8 resp. 5 %). Kandidater som blivit invalda till följd av dubbelvalsavveckling etc. ingår således inte i tabellen.

I tabell 5:2 studeras effekterna av olika spärrnivåer men redovisningen är uppdelad per parti i stället för valkrets. Mönstret kan sägas påminna om det i tabell 5:1. En sänkning av spärren från 8 till 5 % skulle knappast ha någon effekt på sammansättningen av den största partigruppen, Socialdemokraterna; antalet personvalda socialdemokrater som stod på icke valbar plats, och som således skulle ha gått förbi partiets kandidatrangordning, skulle öka från dagens 1 till 2. Vidare, ju fler mandat ett parti har, desto större effekt skulle ett borttagande av spärrnivån få. I den socialdemokratiska partigruppen skulle antalet personvalda som stod på icke valbar plats öka från 1 till 41, vilket motsvarar drygt var fjärde av partiets riksdagsledamöter. I partier med färre mandat skulle effekten på partigruppens sammansättning i regel bli mindre. I t.ex. den centerpartistiska partigruppen skulle antalet personvalda som stod på

icke valbar plats öka från dagens 1 till 3, vilket motsvarar var sjunde av partiets riksdagsledamöter.

TABELL 5:2 OLIKA SPÄRRNIVÅERS EFFEKT FÖR OLIKA PARTIER JÄMFÖRT MED ETT SYSTEM UTAN PERSONVAL

Parti	Spärrnivå (%)				Antal mandat i riksdagen
	10	8	5	0	
S	1	1	2	41	144
M	4	4	9	16	55
Fp	0	0	2	4	48
Kd	0	0	1	5	33
V	2	2	3	7	30
C	0	1	3	3	22
Mp	1	2	2	4	17
<b>Totalt</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>80</b>	<b>349</b>

*Källa:* Valmyndigheten

*Kommentar:* Partierna är rangordnade efter antal röster. Endast kandidater som klarat personvalsspärren (10, 8 resp. 5 %). Kandidater som blivit invalda till följd av dubbelvalsavveckling etc. ingår således inte i tabellen.

Förklaringen till skillnaden mellan stora och små partier samt stora och små valkretsar torde ligga i att kandidater som står överst på partiernas listor tenderar att få fler personröster än kandidater som står längre ned. I små partier och i små valkretsar är antalet mandat som skall fördelas färre än i stora partier och stora valkretsar. Mandatet i små partier och i små valkretsar tillfaller således ofta toppkandidaterna, vilka ju skulle blivit invalda även i ett system utan personval. Möjligheten för en kandidat långt ned på listan att konkurrera med en toppkandidat är liten, men om det finns flera mandat har han eller hon större möjlighet att konkurrera med kandidater som står på valbar plats under toppkandidaten.

En annan väg att gå för att öka personvalets genomslag vore ett högre personvalsdeltagande. Som omnämnts ovan har högre personvalsdeltagande i debatten framförts som ett alternativ till sänkt personvalsspärr. Motståndare till att sänka spärren har menat att fler väljare framöver kan tänkas personrösta och därmed skulle andelen personvalda ledamöter i de politiska församlingarna kunna öka även med bibehållen spärr. Personvalskommittén förutspådde i början av 1990-talet att mellan 30 och 50 % av valmanskåren på sikt skulle utnyttja möjligheten att rösta på person (SOU 1993:21 s. 53); i kommunfullmäktigvalen förutspåddes ett personvalsdeltagande på mellan 50 och 70 % (s. 151 f.).

Mot denna bakgrund kan således förväntas att som mest hälften av väljarna i framtiden kommer att personrösta i riksdagsvalet – vilket i så fall skulle innebära en nästan dubbelt så stor andel som vid senaste riksdagsvalet då 26 % av väljarna personröstade. Frågan är vad ett så högt personvalsdeltagande skulle ha för effekt på personvalets genomslag och kandidaturvalet. Givet att personrösterna på olika kandidater i riksdagsvalet hade fördelat sig på samma sätt som i 2002 års riksdagsval visar beräkningar att ett personvals-

deltagande på 50 % skulle ha resulterat i 25 personvalda ledamöter som stod på icke valbar plats och som alltså hade tagit sig förbi sitt partis kandidat-rangordning. Vid det realistiskt sett högsta tänkbara personvalsdeltagandet (50 %) skulle med andra ord den direkta effekten av personvalet i 2002 års riksdagsval ha varit 25 ledamöter i stället för 10. Av de dessa skulle 11 ha varit moderater, 3 folkpartister, 3 vänsterpartister, 3 centerpartister, 2 socialdemokrater, 2 miljöpartister och 1 kristdemokrat.

Sammantaget visar genomgången att en sänkning av personvalsspärren i riksdagsvalet till 5 i stället för 8 % skulle ha viss effekt på kandidaturvalet, men det rör sig inte om några stora förändringar. I 2002 års riksdagsval skulle antalet personvalda som inte stod på valbar plats ha ökat från 10 till 22. I stället för sänkt personvalsspärr har flera framhållit större personvalsdeltagande bland väljarna som ett sätt att öka personvalets genomslag. Beräkningar visar att ett högre personvalsdeltagande skulle öka andelen personvalda i riksdagen något. Inte heller här rör det sig dock om några stora förändringar.

## 5.2 Valkretsarnas storlek och möjligheten att bli personvald

Som framgick i avsnitt 2 varierar de 29 valkretsarna i riksdagsvalet kraftigt i storlek. Den minsta valkretsen, Gotlands län, hade inför 2002 års riksdagsval 44 364 röstberättigade. Den största valkretsen, Stockholms län, hade 770 595 röstberättigade. I flertalet valkretsar var antalet röstberättigade mellan 100 000 och 250 000.

Före 1998 års val uttrycktes farhågor för att kandidater i framför allt större partier i de större valkretsarna valet skulle få svårt att komma över personvalsspärren. I två riksdagsmotioner föreslogs därför att ingen spärr skulle användas i de två största valkretsarna riksdagsvalet, Stockholms län och Stockholms kommun (mot. 1996/97:K20, mot. 1996/97:K206).

Rådet för utvärdering av 1998 års val konstaterade att andelen kandidater som blivit valda genom personröster i 1998 års val var lägre i de fyra största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar, och att den främsta orsaken till det torde vara att en spärr på 8 % motsvarar så många röster att det i praktiken är mycket svårt för andra än mycket välkända politiker, som t.ex. partiledare, i de större partierna att samla så många röster (SOU 1999:136 s. 118). Rådet diskuterade olika metoder för att komma till rätta med problemet, bl.a. ändrad valkretsindelning för att göra de största valkretsarna mindre. Ur principiell synvinkel vore enligt rådet en förändring av valkretsindelning tilltalande av flera skäl. I dagsläget framstår dock, menade rådet, det inte som ett genomförbart alternativ. En förändrad valkretsindelning skulle också leda till svår-bemästrade problem i fråga om riksproportionaliteten i valsyste-met. Rådet diskuterade även olika slags särregler för de större valkretsarna, men konstaterade att de kunde verka förvirrande för väljarna och bli svårhanterliga ur valadministrativ synpunkt. Rådet stannade för att inte förorda någon föränd-

ringsmodell, men framförde förhoppningen att de modeller som det diskuterat skulle kunna tjäna som underlag för vidare överväganden i frågan (s. 127).

Frågan om en ny valkretsindelning behandlades av 1999 års författningsutredning (SOU 2002:42 s. 71 f.). Utredningen konstaterade efter kontakter med partiorganisationer i de berörda valkretsarna att det förelåg en negativ inställning till en ny indelning, och således saknades politiska förutsättningar för en delning av de större valkretsarna. Vidare skulle en ändrad valkretsindelning innebära en rad svårbemästrade problem när det gäller riksproportionaliteten i valsystemet. Utredningens samlade bedömning var att frågan om delning av de tre största valkretsarna borde anstå och i stället övervägas i samband med en mer samlad översyn av hela valsystemet.

I tabell 5:3 redovisas antalet personvalda kandidater i respektive valkrets (endast partier som tagit mandat). Valkretsarna är rangordnade efter antal röstberättigade. För att ge en mer fullständig bild av möjligheten att bli personvald ingår inte bara personvalda kandidater som slutligen erhöll mandat, utan även personvalda kandidater som lämnade sitt mandat till följd av dubbelvalsavveckling (se vidare avsnitt 5:3).<sup>27</sup> Som framgår av tabellen tenderar sannolikheten för att de valda kandidaterna är personvalda att vara lägre i de större valkretsarna än i de mindre. I de fem största valkretsarna – Stockholms län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Östergötlands län och Jönköpings län – är sannolikheten i genomsnitt ca 0,17 enheter. I de fem minsta valkretsarna – Gotlands län, Jämtlands län, Blekinge län, Kronobergs län och Västra Götalands län södra – är den genomsnittliga sannolikheten ca 0,53 enheter. Till viss del skulle skillnaden kunna bero på att personvalsdeltagandet, som framgick i avsnitt 2, ofta är högre i små valkretsar än i stora, varför en större andel av de valda i små valkretsar blir personvalda. Ytterligare analys visar dock att sannolikheten för att de valda kandidaterna är personvalda är klart högre i små valkretsar än i stora även vid kontroll för personvalsdeltagandet.

Samtidigt bör det has i åtanke att det sällan är mer än en kandidat per parti och valkrets som kommer över personvalsspärren, oavsett valkretsens storlek (jfr SCB 2003a s. 271 f.); en närmare granskning ger vid handen att det i 2002 års riksdagsval endast förekom i 14 fall.<sup>28</sup> Att sannolikheten för att kandidaterna i en valkrets är personvalda är lägre i stora valkretsar än i små torde därför delvis ha sin grund i det faktum att antalet mandat per parti är fler i stora valkretsar än i små. Ett alternativ i undersökningen skulle därför vara att beräkna i hur stor andel av de partier i en valkrets som tagit mandat som det finns minst en personvald kandidat. Vid en sådan beräkning framkommer att det i den största valkretsen – Stockholms län – finns en personvald kandidat i

<sup>27</sup> I t.ex. Stockholms kommuns valkrets blev tre kandidater – Alf Svensson, Maria Wetterstrand och Gudrun Schyman – personvalda, men ingen av dessa erhöll partiets mandat i valkretsen p.g.a. dubbelvalsavveckling, dvs. de tillträdde ett mandat i en annan valkrets där deras personliga röstetal var ännu större än i Stockholms kommun.

<sup>28</sup> Dessa är Uppsala län (kd), Kronobergs län (m), Kalmar län (m), Västra Götalands län norra (m och c), Västra Götalands län östra (m), Dalarna län (m), Västerbottens län (m, fp, c och mp) och Norrbottens län (s, m och kd).

fyra av de sju (57 %) partier som erhållit mandat i valkretsen.<sup>29</sup> I Stockholms kommun är motsvarande siffror tre av sex (50 %), i Göteborgs kommun tre av sex (50 %), i Östergötlands län två av sju (29 %) och i Jönköpings län fem av sex (83 %). I den minsta valkretsen – Gotlands län – har båda mandaten tillfallit ett parti, och av dessa kandidater är en personvald. I Jämtlands län finns en personvald kandidat i tre av de tre (100 %) partier som tagit mandat, i Blekinge län två av fyra (50 %), i Kronobergs län av fem av fem (100 %) och i Västra Götalands län södra tre av fem (60 %). Sett i ett sådant perspektiv framstår inte skillnaden mellan stora och små valkretsar som lika stor.

TABELL 5:3 ANTAL PERSONVALDA KANDIDATER I RESPEKTIVE VALKRETS

Valkrets	Personvalda kandidater	Antal mandat	Sannolikhet
Stockholms län	4	39	0,10
Stockholms kommun	3	29	0,10
Göteborgs kommun	3	18	0,17
Östergötland	2	17	0,12
Jönköping	5	13	0,38
Västra Götaland v.	4	13	0,31
Skåne län s.	1	14	0,07
Skåne län n. och ö.	2	11	0,18
Uppsala	3	12	0,25
Gävleborg	4	11	0,36
Dalarna	4	11	0,36
Värmland	5	11	0,45
Halland	3	11	0,27
Örebro	5	11	0,45
Skåne län v.	2	10	0,20
Malmö kommun	1	9	0,11
Västra Götaland n.	5	10	0,50
Västerbotten	6	11	0,55
Västra Götaland ö.	3	9	0,33
Västmanland	0	10	0,00
Norrbottn	6	11	0,55
Södermanland	4	11	0,36
Västernorrland	3	10	0,30
Kalmar	5	9	0,56
Västra Götaland s.	3	7	0,43
Kronoberg	5	7	0,71
Blekinge	2	6	0,33
Jämtland	4	6	0,67
Gotland	1	2	0,50

*Källa:* Valmyndigheten

*Kommentar:* Valkretsarna är rangordnade efter antal röstberättigade. I tabellen ingår personvalda kandidater inklusive de som lämnat sitt mandat vid dubbelvalsavveckling. Ifall den som därvid tillträtt mandatet också är personvald räknas dock endast den kandidaten.

Sammantaget indikerar valstatistiken från 2002 års riksdagsval att det var svårare för kandidater att bli personvalda i stora valkretsar än i små. Till bilden kan läggas att samtliga av dem som klarade personvalsspärren i de två största valkretsarna – Stockholms län och Stockholms kommun – var partile-

<sup>29</sup> Inklusive de som lämnat sitt mandat vid dubbelvalsavveckling.

dare eller språkrör. Resultaten överensstämmer med de slutsatser som gjordes av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Att endast studera hur stor andel av de valda kandidaterna i en valkrets som är personvalda ger dock en missvisande bild eftersom den missgynnar valkretsar med många mandat, dvs. stora valkretsar.

### 5.3 Rätt att kandidera i flera valkretsar och dubbelvalsavveckling

Enligt nuvarande bestämmelser finns inget krav på att en kandidat måste vara bosatt eller folkbokförd i den valkrets där han eller hon kandiderar. Vidare får en kandidat kandidera i flera valkretsar och kan därför bli vald i mer än en valkrets. Om det händer måste det avgöras vilken valkrets som han eller hon skall företräda, vilket sker genom s.k. dubbelvalsavveckling. Enligt reglerna för dubbelvalsavveckling i vallagen (1997:157) är kandidatens personliga röstetal avgörande därvidlag. Kandidaten skall tillträda mandatet i den krets där han eller hon har fått flest röster i förhållande till antalet röster för partiet. Om kandidaten inte uppnått personvalsspärren avgör jämförelsetalet vilken valkrets mandat han eller hon skall tillträda. Ersättare för den som dubbelvalsavvecklats blir den som står på tur att bli vald i valkretsen och som inte redan är vald i någon annan valkrets. I första hand tillfaller mandatet den kandidat som kommit över spärren med högst personligt röstetal. Om ingen har kommit över spärren utses ersättare på ett listtroget sätt. Om den som dubbelvalsavvecklats blivit personvald tas hänsyn dock endast till de valsedlar från vilken den personvalda kandidaten fått personröster. Om ersättare skall utses till den valda kandidat som fått sitt mandat utan att ha blivit personvald tillämpas listtroheten fullt ut.

Rådet för utvärdering av 1998 års val konstaterade att dubbelvalsavveckling förekommit i 31 fall i riksdagsvalet, vilket kan jämföras med 7 fall vid 1994 års val (SOU 1999:136 s. 95 f.). I 26 fall gällde dubbelvalsavvecklingen Alf Svensson. I flera valkretsar toppades Kristdemokraternas listor av Alf Svensson, som också blev personvald i flera valkretsar. Reglerna om dubbelvalsavveckling innebar att Alf Svenssons efterträdare i många fall blev en kandidat utan anknytning till den aktuella valkretsen. Rådet konstaterade att förutsägbarheten när ett antal personer förekommer samtidigt på en rikslista och dessutom på en eller flera kretslistor blir minimal (s. 139 f.). Problemen i 1998 års val var dock inte primärt förorsakade av personvalsreglerna, men dessa innebar att förutsägbarheten försvårats. Rådet ansåg att effekterna av dubbelval var olyckliga och riskerade att leda till att personvalsinslaget och valsystemet som sådant förlorar i trovärdighet. Problemen skulle enligt rådet minska om partierna nominerade varje kandidat i endast en valkrets. Regler om att en kandidat endast får ställa upp i en valkrets, t.ex. krav på s.k. bostadsband, skulle dock innebära en relativt stor begränsning av partiernas möjligheter att fritt lansera kandidater. En eventuell reglering skulle även



försvåras av att det i den svenska valordningen inte finns någon anmälnings-skyldighet av kandidater, något som rådet ansåg borde gälla även fortsättningsvis. Rådet föreslog i stället en bestämmelse i vallagen av normativ karaktär med innebörden att samma kandidat i riksdagsvalet inte *bör* förekomma i mer än en valkrets. Det skulle med en sådan bestämmelse enligt rådet inte framstå som sannolikt att något av de etablerade partierna medvetet lanserade kandidater i strid med vallagens rekommendationer.

I likhet med rådet ansåg regeringen att kandidaturer i flera valkretsar leder till allvarliga nackdelar för väljarna (prop. 2001/02:53). Regeringen förutsatte dock att partierna skulle medverka till att komma till rätta med problemet och fann att det vid den aktuella tidpunkten inte fanns tillräckliga skäl att föreslå någon lagstiftning. Regeringen uttalade dock att den var beredd att återkomma med förslag till lagstiftning om 2002 års val visade att partierna inte tog sitt ansvar.

Konstitutionsutskottet instämde i regeringens bedömning och ansåg att 2002 års val bör avvaktas innan eventuell ny lagstiftning övervägs. Utskottet avstyrkte dels en motion om regler för att förhindra kandidaturer i flera valkretsar, dels en motion om ändrade regler för dubbelvalsavveckling (bet. 2001/02:KU8 s. 52).

Vad gäller 2002 års riksdagsval kan konstateras att dubbelvalsavveckling förekom i 18 fall. Det är en förhållandevis stor minskning jämfört med 1998 (31 fall), men antalet är fortfarande klart högre än vid sista riksdagsvalet, år 1994, före personvalsreformen (7 fall). Nedgången förklaras nästan helt av att Kristdemokraterna – och inte heller något annat parti – inte gick fram med någon rikslista 2002, utan i stället lanserade en kretslista i respektive valkrets; 11 av de 29 olika kretslistorna toppades dock av samma kandidat (Alf Svensson). Samtidigt som dubbelvalsavveckling blivit mindre vanligt förekommande inom Kristdemokraterna har det blivit något vanligare i andra partier. Av de 31 dubbelvalsavvecklingarna i 1998 års riksdagsval gällde 26 Kristdemokraterna (samtliga Alf Svensson), 3 Miljöpartiet de gröna (varav 2 Birger Schlaug och 1 Marianne Samuelsson), 1 Folkpartiet liberalerna (Siv Persson) och 1 Vänsterpartiet (Stig Sandström) (SOU 1999:136 s. 95). Av de 18 dubbelvalsavvecklingarna i 2002 års val gällde 8 Kristdemokraterna (samtliga Alf Svensson), 7 Miljöpartiet de gröna (varav 4 Maria Wetterstrand och 3 Åsa Domeij) och 3 Vänsterpartiet (Ulla Hoffmann, Gudrun Schyman och Lars Ohly 1 vardera) (Valmyndigheten 2002 bil. 8). Det rör sig i dessa fall inte om några rikslistor utan om att samma kandidat har funnits med på två eller flera kretslistor.

Sammantaget kan alltså sägas att antalet dubbelvalsavvecklingar minskade i 2002 års riksdagsval, och utvecklingen har således gått i önskad riktning. Förklaringen till att dubbelvalsavvecklingarna blev färre var att inget av riksdagspartierna hade någon rikslista. Fortfarande förekommer dock att enskilda kandidater kandiderar i flera valkretsar fast på olika listor. Totalt blev sex riksdagskandidater valda i två eller flera valkretsar.

## 5.4 Finansiering av personvalskampanjer

I juni 2002 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj finansierar den (dir. 2002:83, 2003:130, Ju 2002:07). Uppdraget avsåg såväl rikstäckande som lokala – exempelvis kommunala – partier och kampanjer.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter, överlämnade sitt betänkande (SOU 2004:22) den 2 mars 2004. I betänkandet (s. 55 f.) konstaterar utredningen att den i riksdagsvalet 2002 uppgivna kostnaden för personvalskampanjer i omkring 40 % av fallen (valda riksdagsledamöter) understeg 10 000 kr. Kampanjkostnader på mer än 50 000 kr förekom i 8 % av fallen. Samtidigt konstaterar utredningen att det förekommit en viss ökning av kostnaderna mellan 1998 och 2002, men att svenska personvalskampanjer alltjämt håller sig på en förhållandevis låg kostnadsnivå. Några större könsmässiga skillnader förelåg inte i 2002 års riksdagsval, utan män och kvinnor föreföll ha lika stora resurser till sitt förfogande. Äldre hade något större resurser till sitt förfogande än yngre. Kostnaderna för personvalskampanjer i de kommunala valen var enligt utredningen i allmänhet lägre.

I betänkandet (s. 56) betonar utredningen att det råder stor osäkerhet i frågan om vad kandidaterna räknar in i sina respektive kostnader, och enligt de forskare som anlitats av utredningen är det mycket som talar för att det finns en underskattning av kostnaderna och att de indirekta stöden – t.ex. underlag för tal, affischer, annonsering, hemsidor, valarbetare, broschyrer och flygblad, förmedling av mediekontakter och kampanjplanering – inte alltid beaktas i kandidaternas beräkningar.

Av betänkandet (s. 56 f.) framgår vidare att indirekt stöd är vanligare än direkt stöd i form av ekonomiska resurser vid riksdagsvalet 2002. Vanligaste finansieringsformen var bidrag från den egna partiorganisationen. I varierande grad bidrog sidoorganisationer, som t.ex. ungdomsförbund och kvinnoförbund, till kampanjfinansieringen. Jämfört med 1998 ökade sammantaget de ekonomiska bidragen från den egna partiorganisationen, men eftersom antalet personvalskandidater, som nämnts i avsnitt 3.3, också ökade minskade den genomsnittliga bidragsnivån från 15 000 till 6 000 kr per kandidat. Näst vanligaste finansieringsformen var att kandidaten själv lade ut pengar. De belopp som det här rör sig om var som regel förhållandevis blygsamma.

## Litteratur

- Anckar, Dag, Lauri Karvonen & Guy-Erik Isaksson. 2001. *Vägar förbi och igenom partier*. Stockholm: SNS Förlag.
- Asp, Kent & Bengt Johansson. 1999. "Medierna och personvalet". I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Betänkande 1993/94:KU44 Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor (förnyad behandling).
- Betänkande 1994/95:KU1 Valperiodens längd m.m. (vilande grundlagsbeslut).
- Betänkande 1996/97:KU16 Ny vallag.
- Betänkande 2001/02:KU8 Valfrågor.
- Brothén, Martin. 1999a. "Väljare, kandidater och riksdagsledamöter tycker olika om personvalet". I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Brothén, Martin. 1999b. "Personliga valkampanjer". I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Brothén, Martin. 2004. "Riksdagsledamöter och kampanjbidrag". Bilaga i SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter.
- Direktiv 2002:83 Offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. Betänkande av
- Direktiv 2003:130 Tilläggsdirektiv till utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter.
- Duit, Andreas & Tommy Möller. 2004. "Finansiering av personvalskampanjer". Bilaga i SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter.
- Holmberg, Sören. 1999. "Väljare personkryssar". I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Holmberg, Sören. 2001. "Personröstning". I Sören Holmberg m.fl.: *Europa-Opinionen*. Göteborg Studies in Politics nr 71. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Tommy Möller. 1999a. "Halvhjärtad premiär". I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Holmberg, Sören & Tommy Möller. 1999b. "Premiär för personval". I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.

- Holmberg, Sören & Henrik Oscarsson. 2004. Swedish Voting Behavior 1956–2002. Brochure from the Swedish National Election Program. Göteborg: Department of Political Science, Göteborg university (kommande).
- Håkansson, Anders. 1999. ”Vilka kandidater vinner på personval?”. I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Isberg, Magnus. 2003. *Valsystemet i Tyskland: En lyckad blandning?* Utredningar från riksdagen, 2002/03:URD2. Konstitutionsutskottet.
- Johansson, Folke. 1996. ”Personröstning”. Bilaga i SOU 1996:66 *Utvärderat personval*. Betänkande av Nomineringsrätts- och valkretskommittén.
- Johansson, Svante O. & Tommy Möller. 1998. ”Personval och fri nomineringsrätt: tänkbara effekter av det nya systemet”, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 61:39–63.
- Johansson, Folke, Lennart Nilsson & Lars Strömberg. 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.
- Kommunaktuellt* 2002-10-31. ”Invandrare vinnare när få kryssade”.
- Mouritzen, Poul Erik. 1997. ”Den personlige stemmeafgivning”. I Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Nielsen, Peder. 2003. *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsalensis.
- Oscarsson, Henrik. 2003. *Utför med personvalsreformen? Personröstning i 2002 års riksdagsval*. Promemoria. Göteborg: Svenska valforskningsprogrammet, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Oskarsson, Sven. *Vem röstar och varför? En analys av valdeltagandet i 2002 års kommunfullmäktigeval*. Ds 2003:54. Justitiedepartementet.
- Petersson, Olof m.fl. 1997. *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof m.fl. 1999. *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999*. Stockholm: SNS Förlag.
- Proposition 1993/94:115 Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor.
- Proposition 1996/97:70 Ny vallag.
- Proposition 2001/02:53 Ändringar i vallagen, m.m.
- SCB 2003a. *Allmänna valen 2002. Del 1. Riksdagen*.
- SCB 2003b. *Allmänna valen 2002. Del 2. Landstingsfullmäktige*.
- SCB 2003c. *Allmänna valen 2002. Del 3. Kommunfullmäktige*.
- SCB 2003d. *Valdeltagandet vid valet 2002*. ME 13 SM 0301.
- Soininen, Maritta & Henry Bäck. 1999. ”Invandrarkandidaterna i personvalet”. I Sören Holmberg & Tommy Möller (red.): *Premiär för personval*. SOU 1999:92. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- SOU 1993:21 *Ökat personval*. Betänkande av Personvalskommittén.
- SOU 1996:66 *Utvärderat personval*. Betänkande av Nomineringsrätts- och valkretskommittén.

SOU 1999:92 *Premiär för personval*. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val.

SOU 1999:136 *Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen*. Delbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val.

SOU 2002:42 *Den gemensamma valdagen och andra valfrågor*. Slutbetänkande av 1999 års författningsutredning.

SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter*. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiernas och valkandidaternas intäkter.

Valmyndigheten 2002. Protokoll över riksdagsvalet 2002.

BILAGA 3

## 2002/03:URD2 Valsystemet i Tyskland – En lyckad blandning?

### TILL KONSTITUTIONSUTSKOTTET

I sitt betänkande om författningsfrågor m.m. våren 2002 (2001/02:KU13) behandlade KU bl.a. motioner om valsystemet. Med anledning av motion 2001/02:K306 av Sören Lekberg med yrkande om en belysning av vilka följder ett tyskt valsysteem skulle få för Sverige skrev utskottet att det i lämplig form skulle ta del av erfarenheter från det tyska valsystemet.

På utskottets uppdrag har jag i denna promemoria sammanställt uppgifter om och erfarenheter av det tyska valsystemet. Promemorian bygger främst på en genomgång av statsvetenskapliga undersökningar redovisade i böcker och tidskriftsartiklar från senare år.

Promemorian överlämnas här i slutlig version.

Stockholm den 11 mars 2003

Magnus Isberg  
f.d. kanslichef

## Sammanfattning

Det tyska valsystemet hör till en grupp av valsystem som brukar kallas för blandade. Blandningen består i att en del av ledamöterna väljs i enmansvalkretsar och en annan del i flermansvalkretsar. Varje väljare har två röster. Förstarösten gäller valet i en enmansvalkrets, andrarösten en flermansvalkrets. I enmansvalkretsarna röstar man på en person genom majoritetsval i en omgång. I flermansvalkretsarna lägger man sin röst på en lista över personer nominerade av ett parti. Valsättet i listvalen är proportionellt och är styrande för mandatfördelningen. Vid mandatfördelningen finns också en spärrgräns. Endast partier som fått minst 5 % av andrarösterna i hela landet får delta i fördelningen av listvalsmandaten. Samma rätt har partier vars kandidater segrat i minst tre valkretsar i valkretsvalen. Vid mandatfördelningen görs först en fördelning av alla mandaten med hela landet som en valkrets. Därefter fördelas varje partis mandat på delstaterna. Om då ett parti i en viss delstat erhållit fler mandat genom valkretsvalen än det är berättigat till enligt den proportionella fördelningen får det ändå behålla dessa mandat. Härigenom uppkommer så kallade *Überhangmandate* (ungefär överskottsmandat). Dessa mandat gör att förbundsdagen kan ha fler ledamöter än det antal som den proportionella fördelningen grundar sig på.

I promemorian görs en sammanfattande bedömning av det tyska valsystemet. Den bygger på ett antal kriterier för värdering av valsystem som kommit fram i den mycket omfattande diskussionen om fördelarna med majoritetsval respektive proportionella val.

*Regeringsstabiliteten* har utan tvekan varit hög i Tyskland. Den höga spärrgränsen kan pekats ut som en viktig orsak till frånvaron av partisplittring och täta regeringskiften. Möjligen kan också den tvåpartitendens som finns i valkretsvalen ”spilla över” på listvalen och skapa psykologiska fördelar för de båda stora partierna.

Eftersom regeringskiftena sedan 1969 på ett undantag när skett i samband med val har *väljarnas ansvarsutkrävande* varit avgörande för regeringspolitiken. Genom att FDP under 1980- och 1990-talen förlorat sin ställning som ensamt småparti i förbundsdagen har dess vågmästarroll försvagats och en tydligare blockuppdelning blivit följden. Därmed är förutsättningarna bättre för att ansvar på regeringsnivå skall kunna utkrävas av väljarna genom valen.

Inslag i valsystemet som kan diskuteras utifrån *principen om proportionell representation* är spärrgränsen och *Überhangmandate*. Dessa mandat har blivit vanligare efter 1990 och ger det segrande av de båda stora partierna en ”bonus”. *Überhangmandate* och alternativregeln för tilldelning av listmandat kan kritiserats utifrån valsystemet grundläggande proportionella princip. Spärren måste däremot försvaras eftersom den har visat sig verkningsfull för att förhindra partisplittring. Men den har å andra sidan inte förhindrat att nya partier har kunnat ta plats i förbundsdagen under 1980- och 1990-talen.

Valkretsvalen har en positiv effekt på *det lokala inflytandet* i förbundsdagen som sträcker sig utöver det som de valkretsvalda ledamöterna utövar. Det beror på att så många ledamöter har kandiderat och avser att kandidera i både valkretsvalen och listvalen.

I valkretsvalen finns en möjlighet till *ansvarsutkrävande av de individuella ledamöterna*. Samtidigt kan konstateras att en valkrets ibland inte kan ”sparka ut” en ledamot ur förbundsdagen. Det beror på att även om en ledamot inte blir omvald i valkretsen kan han eller hon ändå återkomma till förbundsdagen på ett listmandat.

*Valdeltagandet* får betecknas som högt. Liksom i andra etablerade demokratier har en nedgång skett under de senaste 10 till 15 åren, i Tyskland accentuerad av det förhållandevis låga valdeltagandet i de nya förbundsstaterna.

*Kvinnorepresentationen* har ökat starkt i förbundsdagen till följd av de senaste valen. I en internationell jämförelse placerar sig förbundsdagen högt, väsentligt över det europeiska genomsnittet men något under det nordiska.

*Komplikationsgraden* i det tyska valsyste­met är knappast av det slaget att inte en väljare efter att ha informerats grundligt skulle kunna förstå innebörden av systemet och handla därefter. Systemets begriplighet skulle öka om bl.a. möjligheten till *Überhangmandate* avskaffades.



## Inledning

Det tyska valsystemet hör till en grupp av valsystem som brukar kallas för blandade. Blandningen består i att en del av ledamöterna i ett parlament eller annan representativ församling väljs i enmansvalkretsar och en annan del i flermansvalkretsar. I enmansvalkretsarna röstar man på en person. Valsättet är vanligen majoritetsval i en omgång, det som engelsmännen kallar *first-past-the-post* (ungefär först över mållinjen). Men det är fullt tänkbart att använda andra valsätt, t.ex. majoritetsval i två omgångar som i Frankrike. I flermansvalkretsarna lägger man i Tyskland sin röst på en lista av personer nominerade av ett parti eller en annan organisation. Valsättet är proportionellt. I inget av de existerande blandade systemen kan väljarna påverka vem som väljs i det proportionella valet, men det finns inte något som hindrar att det proportionella valsättet kombineras med preferensröstning t.ex. av den svenska modellen.

Det finns två huvudtyper av blandade valsystem. I den ena huvudtypen är det proportionella valet styrande för utfallet när det gäller mandatens fördelning på partier. Majoritetsvalet har då endast betydelse för personvalet i den delen av valet. I den andra huvudtypen saknas denna koppling mellan valets båda delar. Den proportionella delen syftar givetvis till att mildra de större partiernas favör av majoritetsvalet. Men i denna huvudtyp garanteras ingalunda att slutresultatet bli proportionellt. Tvärtom är avsikten att ge de större partierna en viss överrepresentation och härigenom underlätta majoritetsbildningen. Det existerar mellanformer där det finns en viss koppling mellan valsystemets båda delar.

Det första land som använde sig av ett blandat system var Förbundsrepubliken Tyskland. I Tyskland har alltid det proportionella valet varit styrande för mandatfördelningen och det är därför korrekt att beteckna det tyska valsystemet som proportionellt. Det kan tilläggas att även vid valen av de flesta delstatsparlamenten tillämpas samma eller nästan samma valsystem som vid valet av förbundsdagen.

Först under det senaste decenniet har intresset för blandade valsystem spritt sig utanför Tyskland. Flera etablerade demokratier har infört eller diskuterat införande av ett blandat system. Nya Zeeland gick 1996 från ett majoritetsvals-system av brittiskt slag till ett blandat proportionellt system av tysk typ. Det nya valsystemet har använts i valen 1996 och 1999. Italien övergav sitt proportionella system 1994 till förmån för ett blandat system där utfallet av majoritetsvalsdelen bara delvis kompenseras av valet i den proportionella delen. Val enligt detta valsystem har hållits 1994, 1996 och 2001. Diskussioner har förts i Storbritannien där en kommission under Roy Jenkins ledning presenterade ett förslag till ett blandat system i slutet av 1998. Förslaget innebär ett högst måttligt steg i proportionalistisk riktning. Bara mellan 15 och 20 % av ledamöterna skall utses i proportionella val, och ingen inbyggd kom-

pensation finns i systemet. Däremot väljs de nya parlamenten i Skottland och Wales med blandade system av tysk typ. Till slut skall nämnas att flera av de nya demokratierna i Öst- och Mellaneuropa har infört blandade system av den typ där ingen eller bara en svag koppling finns mellan systemets båda delar. Exempel på sådana länder är Ryssland, Ukraina och Ungern.

### Reglerna för det tyska valsystemet<sup>30</sup>

Från och med valet 2002 har förbundsdagen 598 ledamöter (tidigare 654). Härtill kan komma s.k. *Überhangmandate* (se nedan). Landet är indelat i 299 enmansvalkretsar. I varje valkrets väljs genom majoritetsval en ledamot av förbundsdagen. Lika många ledamöter, dvs. 299, utses genom listval i de 16 förbundsstaterna.

Varje väljare har två röster. Förstarösten gäller valet i en enmansvalkrets, andrarösten listvalet. Röstningen går till så att väljarna på vänstra delen av valsekeln markerar vilken kandidat han/hon väljer i valkretsvalet och på den högra delen vilket parti som väljaren röstar på i listvalet. Ett exempel på en valsekel finns i *bilaga 1*. Om man avstår från att utnyttja sin röst i endera valet medför det inte att valsekeln blir ogiltig.

Valkretsvalen är personval. Kandidaternas partitillhörighet anges på valsekeln, men kandidater utan partihemvist kan ställa upp. Det genomsnittliga antalet invånare i valkretsarna var 1998 227 239, av vilka ca 184 000 var röstberättigade. Beräknat på 299 valkretsar kommer medeltalet invånare att öka till ca 250 000. Naturligtvis varierar antalet röstberättigade invånare mellan valkretsarna beroende på administrativa gränser. Efter ett beslut i författningsdomstolen 1995 får dock inte avvikelser från riksgenomsnittet vara större än 25 % (Cappoccia 2002 s. 188).

Fördelningen av mandat på partierna grundar sig på hur andrarösterna fördelar sig. Vid partifördelningen finns också en spärrgräns. Partier som fått minst 5 % av andrarösterna i hela landet får delta i fördelningen av listvalsmandaten. Samma rätt har partier vars kandidater segrat i minst tre valkretsar i valkretsvalen. Det bör påpekas att alla kandidater som vunnit i valkretsarna får behålla sina mandat även om de partier som de representerar inte fått 5 % av rösterna i listvalen.

Vid mandatfördelningen på partierna görs först en fördelning av alla mandat med hela landet som en valkrets. Därvid tillämpas sedan 1987 Hare/Niemeyers metod, dessförinnan d'Hondts (heltalsmetoden). Hare/Niemeyer är en valkvotsmetod som ger starkare proportionellt utslag än d'Hondt, som gynnar större partier. Därefter fördelas varje partis mandat på delstaterna, också med tillämpning av Hare/Niemeyers valkvot. Om då ett parti i en viss delstat erhållit fler mandat genom valkretsvalen än det är berättigat till enligt den proportionella fördelningen får det ändå behålla dessa mandat i enlighet

<sup>30</sup> En beskrivning av reglerna för det tyska valsystemet finns bl.a. på förbundsdagens hemsida <<http://www.bundestag.de>>.

med principen att utfallet av valkretsvalen inte skall rubbas. Härigenom uppkommer så kallade *Überhangmandate* (ung. överskottsmandat). Dessa mandat gör att förbundsdagen kan ha fler ledamöter än det antal som den proportionella fördelningen grundar sig på.

De mandat som partierna är berättigade till i en delstat och som inte fått innehavare genom majoritetsvalen besätts med kandidater från listorna i den ordning de är upptagna på listan. Eftersom en person tillåts kandidera både i valkretsvalen och i listvalen är det fullt möjligt att vissa listkandidater redan har blivit invalda genom valkretsvalen. Det är givetvis också fullt möjligt att kandidater som förlorat i valkretsvalen blir invalda genom listvalen.

En vakans fylls alltid med den av partiets kandidater som står på nästa plats på listan oavsett om vakansen gäller en ledamot som valts i valkretsvalen eller i listvalen. Enligt ett beslut i förbundsdagen 1998 skall dock vakanser efter valkretsvalda i en delstat där ett parti har ett eller flera *Überhangmandate* inte ersättas alls (Cappoccia 2002 s. 189). Fyllnadsval anordnas endast om vakansen avser en valkretsvald ledamot som är oberoende eller representerar ett parti som inte ställt upp i listvalen.

### Valsystemets bakgrund och syfte<sup>31</sup>

När valsystemet till det nya förbundsparlamentet i västra Tyskland började planeras efter krigsslutet var det flera faktorer som talade mot ett renodlat proportionellt valsystem. Den viktigaste var helt naturligt de dåliga erfarenheterna av Weimarrepublikens proportionella valsystem. Partisplitringen och de täta regeringsskiftena hade gjort det parlamentariska systemet instabilt och sårbart för extremistiska partier både till höger och vänster. En upprepning av dessa förhållanden ville man till varje pris undvika. Även de amerikanska och brittiska ockupationsmakterna utövade ett visst tryck på den tyska opinionen för att den nya staten skulle få ett valsystem av annat slag, närmare befryndat med det majoritetsvals-system som tillämpas både i USA och Storbritannien.

Ändå stod det ganska snart klart att om tillräcklig enighet skulle uppnås kring valsystemet bland de politiska partierna var någon form av proportionalitet nödvändig. Men frågan var hur ett valsystem skulle se ut som utan att vara extremt proportionalistiskt ändå gav en rättvisande bild av medborgarnas opinioner och intressen. Samtidigt skulle valsystemet skapa förutsättningar för goda kontakter mellan medborgarna och deras valda representanter. Man var klar över att detta inte kunde åstadkommas utan förhållandevis små valkretsar.

Det blandade system som kom att tillämpas vid valen till förbundsdagen växte fram ur de valsystem med blandade majoritetsval och proportionella val som användes vid valen till delstatsförsamlingarna 1946–1947. Därifrån kom också idén om en spärrklausul. Det slutliga beslutet om valsystemet fattades av det parlamentariska råd som föregick förbundsdagens inrättande. Där stod

<sup>31</sup> Detta avsnitt bygger i huvudsak på Scarrow 2001.

Kristdemokraternas sympatier för majoritetsval och Socialdemokraternas preferens för proportionella val mot varandra. Avgörandet kom därför att ligga i händerna på de mindre partierna som i allmänhet ville lägga tyngdpunkten på det proportionella draget. Det tyska valsystemet är alltså inte bara en blandning av två typer av valsystem utan också en kompromiss mellan olika politiska uppfattningar.

Det nya valsystemet sjösattes vid det första valet till förbundsdagen 1949. Trots att det sades vara ett provisorium som den nya förbundsdagen skulle utreda vidare har det endast undergått mindre förändringar sedan dess. De viktigaste förändringarna ägde rum redan vid det följande valet. Vid valet 1949 fanns bara valkretsvalen. Den proportionella effekten på förbundsagens sammansättning åstadkoms genom att rösterna i valkretsvalen lades samman delstatsvis och därefter användes vid mandatfördelningen på partierna. Vid valet 1953 genomfördes systemet med två röster. Det var framför allt på tillskyndan av Fridemokraterna som hoppades att partiet skulle gynnas av hur väljarna använde andrarösten i det proportionella valet. I valet 1953 skärptes också reglerna för att få delta i fördelningen av listmandaten. I det första valet 1949 var tröskeln 5 % av rösterna i någon av delstaterna eller ett valkretsmandat. Fyra år senare etablerades den nuvarande ordningen, dvs. 5 % av rösterna i hela landet eller tre valkretsmandat. Därefter har inga förändringar av betydelse skett utom bytet av proportionell metod 1987 (se ovan).

## Valdeltagandet<sup>32</sup>

Om man undantar det första valet till förbundsdagen 1949 var valdeltagandet fram till 1987 mycket högt. Mellan 86 och 91 % av väljarna utnyttjade sin rösträtt. Vid valet 1987 sjönk valdeltagandet till 84 % och vid det första valet efter återföreningen 1990 gick det ner ytterligare, till 78 %. Därefter ökade valdeltagandet under 1990-talets val, dock utan att nå upp till nivån före 1987. Valet 2002 innebar på nytt en nedgång. Valdeltagandet stannade på drygt 79 %. Valdeltagandet är lägre i de nya förbundsstaterna i östra Tyskland än i de gamla men klyftan har minskat.

## Partisystemet<sup>33</sup>

Partisystemet har i huvudsak kännetecknats av stor stabilitet, både vad avser antalet partier som är representerade i förbundsdagen och partiernas storlek. Vid de två första valen (1949 och 1953) var partisplittringen stor men redan vid valet 1957 hade antalet förbundsdagspartier minskat till fyra och vid valet

<sup>32</sup> Valdeltagandet sedan valen 1949 framgår av tabell 1 i *bilaga 2*.

<sup>33</sup> Fördelningen av röster och mandat på partierna framgår av tabell 1 och 2 i *bilaga 2*.

1961 till tre: CDU/CSU, SPD och FDP<sup>34</sup>. CDU/CSU och SPD var väsentligt större än FDP och fick tillsammans omkring 90 % av mandaten. Systemet betecknades därför som ett ”två-och-en-halv”-partisystem. Detta tillstånd varade till 1983 då ett nytt parti De gröna<sup>35</sup>, kom in i förbundsdagen. Vid det första valet efter återföreningen gjorde ytterligare ett parti, PDS<sup>36</sup>, sin entré i förbundsdagen. Specialreglerna vid 1990 års val (5 % i endera landsdelen) underlättade för De gröna att stanna kvar och för PDS att komma in. I 1994 och 1998 års val kunde PDS på grund av sin starka ställning i östra Tyskland behålla sin representation, 1994 endast tack vare tilläggsregeln i vallagen att ett parti som får minst tre valkretsmandat också får delta i fördelningen av listmandaten. I valet 2002 fick dock PDS endast två valkretsmandat och partiets representation begränsas alltså till dessa två. De nya partiernas inträde innebar att de stora partiernas andel av mandaten har minskat till mellan 80 och 85 % från och med valet 1983.

Uppenbarligen hade spärreglerna stark effekt på partisystemets utveckling fram till 1980. Antalet partier som var representerade i förbundsdagen minskade från 10 till 3 men också de orepresenterade partiernas ställning i valmanskåren försvagades kraftigt. Andelen som röstade på dessa partier gick ner från nästan 28 % i valet 1949 till 5,7 % i valet 1961. Nedgången fortsatte även därefter. Vid valen 1972, 1976, 1980 och 1983 uppgick andelen orepresenterade väljare till mindre än 1 %. Femprocentsspärren fick alltså efter hand en stark psykologisk effekt på väljarna att avstå från att rösta på partier som inte lyckats forcera spärren i det föregående valet. De grönas genombrott 1983 kan förklaras av deras framgångar i de delstatsval som ägde rum mellan 1980 och 1983 (Cappocia 2002 s. 183ff.) Efter De grönas genombrott har den psykologiska effekten minskat och andelen väljare som röstat på tidigare orepresenterade eller nya partier åter ökat. Som högst var den ca 6 % i 1998 års val. Valet 2002 medförde att 3 % av väljarna helt kom att sakna representation i förbundsdagen. Här till kan dock läggas de som röstade på PDS (4 %) som inte fick full proportionell representation.

## Regeringsbildningen

Sedan 1961 har inget av de stora partierna vid något tillfälle haft en egen majoritet utan har fått alliera sig med varandra eller med något av småpartierna för att få majoritet. CDU/CSU bildade koalitionsregering med FDP mellan 1961 och 1966. Under resten av valperioden 1965–1969 regerade ”den stora koalitionen” mellan CDU/CSU och SPD. Efter 1969 års val gick regeringsansvaret över till en koalition mellan SPD och FDP. Denna koalition överlevde tre förbundsdagsval men 1982 – två år efter det föregående förbundsdagsvalet

<sup>34</sup> Förkortningarna står på tyska för: *Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich Soziale Union Deutschlands, Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Freie Demokratische Partei.*

<sup>35</sup> *Die Grünen* (sedan 1994 ingår även *Bündnis 90* i partiet).

<sup>36</sup> *Partei des Demokratischen Sozialismus.*

– lämnade FDP regeringen och inledde ett samarbete med CDU/CSU som ledde till ett regeringsskifte. Denna regeringsbildning blev långvarig och överlevde bl.a. de förändringar i det politiska landskapet som återföreningen innebar. Först efter valet 1998 ersattes denna regering av en koalitionsregering mellan SPD och De gröna. Den avgörande roll för regeringsbildningen som FDP hade under ”två-och-en-halv”-partisystemets tid har försvunnit. I stället har systemet blivit mer symmetriskt. Båda de stora partierna har ett mindre stödparti vid sin sida (Jesse 2000). PDS kan dock inte säkert inräknas i något av blocken men är efter valet 2002 starkt försvagat.

## Representation för olika grupper

Andelen kvinnor i förbundsdagen har ökat starkt från och med valet 1987. Dessförinnan var denna andel omkring 10 % eller något under. Vid varje val mellan 1987 och 1998 ökade kvinnorepresentationen med ca 5 procentenheter. Efter valet 2002 uppgår andelen kvinnor till 32 %. Fram till och med 1994 var det i genomsnitt omkring 3 gånger vanligare att kvinnor invaldes genom listvalen än genom valkretsvalen. Intressant nog utgör de kvinnliga kandidaterna exakt samma andel av alla kandidaterna som av de invalda i detta val. Vid tidigare val har alltid kvinnorepresentationen på valsedlarna varit större, under 1970- och 1980-talen betydligt större, än i förbundsdagen (Schindler 1999a s. 634ff, Schindler 1999b s. 958, [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de)). Kvotering tillämpas sedan 1987 av SPD och De gröna (Best m.fl. 2000 s. 177).

Unga väljare är dåligt representerade i förbundsdagen. Andelen ledamöter som vid invalstillfället var 30 år eller yngre har ökat något under senare val men uppgick 2002 ändå bara till 3,5 %. Höjer man gränsen för ungdom till 40 år kan en ökande tendens urskiljas fram till början av 1980-talet då andelen 40 år och yngre uppgick till drygt 20 %. Därefter har det skett en återgång till en lägre nivå (Schindler 1999a s. 554ff, Schindler 1999b s. 958, [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de)).

Någon diskussion om valsystemets betydelse för dessa förhållanden har inte påträffats i litteraturen.

## Väljarnas kunskap om valsystemet

Det tyska valsystemet beskylls ibland för att vara komplicerat. Väljarna påstås inte förstå hur det fungerar, framför allt när det gäller sambandet mellan de två rösterna och mandatens fördelning på partier i förbundsdagen.

En undersökning från valet 1990 (Schmitt-Beck 1993) – det första i det återförenade Tyskland – visar att det ligger något i detta påstående. Ett urval väljare tillfrågades i början av valrörelsen vilken av de båda rösterna som bestämmer det antal platser som partierna får i förbundsdagen. Endast något över hälften av de tillfrågade i de gamla förbundsstaterna (51 %) visste att det rätta svaret var ”andrarösten”. Motsvarande andel i de nya förbundsstaterna var föga överraskande ännu lägre (31 %). I de gamla förbundsstaterna ansåg

ca en fjärdedel (23 %) att det var förstarösten, en tiondedel (9 %) satsade på att båda rösterna var lika betydelsefulla och en sjättedel (16 %) visste inte svaret på frågan. I de nya förbundsstaterna var det över en tredjedel (35 %) som inte visste. Resten var nästan jämnt fördelade mellan svarsalternativen ”förstarösten” (18 %) och ”båda lika” (17 %). Som man kan vänta sig fanns det ett starkt positivt samband mellan kunskap om valsystemet å ena sidan och politiskt intresse, politisk kompetens och exponering för massmediernas utbud av politisk information å den andra.

En del av de utfrågade fick samma fråga på nytt mot slutet av valrörelsen. Det visade sig då att andelen rätta svar inte hade förändrats mycket i de gamla förbundsstaterna men ökat avsevärt i de nya så att den låg på samma nivå som i de gamla. Andelen som svarat ”båda lika” och ”vet ej” hade minskat i båda landsdelarna, men mest i den östra delen. I den västra delen var det en markant ökning för andelen som svarat ”förstarösten”!

Det är naturligtvis inte tillfredsställande från allmänna demokratiska utgångspunkter att en så stor del av väljarkåren inte begriper hur valsystemet fungerar.<sup>37</sup> (Möjligen skulle det hjälpa om man började kalla andrarösten för förstaröst!) Men någon betydelse för valsystemets förmåga att översätta väljarnas preferenser till mandat får missförstånden först då väljarna röstar olika i valkrets- och listvalet.

## Röstsplittring

Det har blivit allt vanligare under de val som hållits sedan 1976 att väljarna röstar på olika partier i valkretsvalet och i listvalet. I valet 1976 var det 6 % men hade ökat till 20 % i valet 1998 (Klingemann & Wessels 2001 s. 288).

Vad är orsakerna till röstsplittringen och varför har den ökat? Skälet för att införa systemet med två röster var att valkretsvalet skulle vara ett personval och listvalet ett partival. Väljarna förutsattes rösta på en viss kandidat på grund av hans eller hennes egenskaper eller prestationer som företrädare för valkretsen. Valet mellan olika politiska handlingsprogram skulle göras i listvalet. Även om en väljare gör dessa olika överväganden i valkretsvalet och listvalet behöver det givetvis inte leda till att rösterna splittras på två partier. Det är därför sannolikt att det finns andra faktorer som påverkar röstsplittringen. Bland annat kan det finnas ett strategiskt element i röstsplittringen. Man röstar på olika partier därför att man tror sig gynna samarbetet mellan två partier med detta. Valkretsrosten läggs på en kandidat från det större partiet och listrosten på det mindre partiet. Chansen för det större partiet att få valkretsmandatet ökar. Samtidigt ökar det mindre partiets utsikter att komma över femprocentsspärren (Klingemann & Wessels 2001 s. 285–286).

<sup>37</sup> Kunskapen är mycket bättre i Nya Zeeland. En undersökning som gjordes i samband med det första valet enligt det nya systemet visade att en stor del av väljarna var tämligen välinformerade om viktiga aspekter på valsystemet. T.ex. visste 72 % att listrosten var den viktigaste från partisynpunkt (Barker m.fl. 2001 s. 310).

Man kan dock med viss rätt hävda att strategisk röstning beror på att väljarna så ofta missuppfattar systemet. Eftersom mandatfördelningen mellan partierna endast avgörs av listvalet kan man inte påverka den fördelningen genom att rösta på ett annat parti i valkretsvalet. I stället gynnar röstsplittningen ensidigt de små partierna, historiskt sett främst FDP, på de större partiernas bekostnad. Ibland förespråkas en återgång till det system med en röst som användes i 1949 års val (Jesse 1988).

Detta resonemang har mött invändningar. För det första kan ett partis resultat i valkretsvalet leda till *Überhangmandate*. Genom strategisk röstning kan väljarna således åstadkomma en utökning av antalet platser i förbundsdagen. Vid de val som ägt rum efter återföreningen har antalet *Überhangmandate* varit flera än före. Före 1990 handlade det om några få sådana mandat. Vid valen 1990, 1994, 1998 och 2002 har det varit 6, 16, 13 respektive 5 *Überhangmandate*. Dessa mandat har i allmänhet gått till det mest framgångsrika av de båda stora partierna.<sup>38</sup> För det andra innebär en röst på ett mindre parti i listvalen nästan alltid en röst för en viss typ av regeringskoalition, oberoende av hur man röstar i valkretsvalen. Detta förutsätter att väljarna i allmänhet vet vilka koalitionsplaner som partierna har. I Tyskland är det också regel att partierna inför valet ger till känna vilka koalitioner de är beredda att ingå i. En undersökning visar att ca 40 % av alla som röstsplittar röstar strategiskt i den meningen att de delar sina röster mellan två tänkbara koalitionspartner (Klingemann & Wessels 2001 s. 286–288).

Logiken i röstsplittningen känns igen från Sverige. Man sympatiserar med ett större parti men röstar i valet på ett parti nära fyraprocentsspärren inom samma block för att rädda det kvar i riksdagen. Det svenska systemet ger dock inte som det tyska utrymme för att uttrycka vilket parti man egentligen sympatiserar med (om man inte gör det i de samtidiga kommun- och landstingsfullmäktigevalen).

Man noterar också att en så stor andel som 60 % av dem som röstsplittar inte röstar strategiskt. Det skulle kunna tyda på att en del väljare ändå använder systemet på det sätt det var avsett – personval i valkretsvalen och partival i listvalen.

## Skillnader mellan valkretsvalen och listvalen

I Tyskland är partiernas nomineringsarbete reglerat i lag. Valkretskandidaterna skall nomineras av partiernas lokala organisationer och kandidaterna i listvalen av delstatsorganisationerna. I de lokala organisationerna avgörs nomineringarna av medlemmarna genom en omröstning eller av en kommitté utsedd av medlemmarna. På delstatsnivå bestäms listornas utseende av församlingar på mellan 250 och 300 delegater som representerar de lokala orga-

<sup>38</sup> Anledningarna till att *Überhangmandate* blev så många 1994 är enligt förbundsagens hemsida flera: lågt valdeltagande (särskilt i de nya förbundsländerna), felaktig valkretsindelning, röstsplittning m.m.



nisationerna. Varje lokalorganisation representeras i förhållande till sitt medlemsantal (Klingemann & Wessels 2001 s. 288–289).

Kandidaternas bakgrund skiljer sig mellan partierna. De stora partierna med stark förankring i hela landet eller partier med stark lokal förankring rekryterar kandidater med hänsyn till hur deras ställning i valkretsen uppfattas. De mindre partierna utan lokal förankring komponerar sina listor utifrån mer generella kriterier som kön eller yrke (Best m.fl. 2000 s. 147).

Enligt en intervjuundersökning som gjorts med nominerade kandidater finns det skillnader i betoning av de egenskaper som man söker hos kandidater i valkretsvalen respektive kandidater i listvalen. Störst är skillnaden när det gäller beredskapen att utföra arbete i valkretsen som helt naturligt anses betydligt viktigare för valkretskandidater än för listkandidater. Andra egenskaper som anses viktigare bland valkretskandidater än bland listkandidater är förmågan att vinna röster och kompetensen i politiska frågor. Innehav av positioner inom partiet är däremot viktigare för listkandidater än för valkretskandidater. Ungefär lika viktigt för båda typerna av kandidater är att utföra partiarbete (Klingemann & Wessels 2001 s. 289).

För många kandidater spelar dock dessa skillnader ingen roll eftersom de kandiderar i både valkrets- och listvalen. I valen 1994 och 1998 ställde ungefär hälften av kandidaterna för förbundsdagspartierna upp i båda valen, ungefär 30 % bara i listvalen och ca 20 % enbart i valkretsvalen. Skillnaderna mellan partierna är dock avsevärda men tycks inte ha med storleken att göra utan med skilda ”partikulturer” (tab. 13.3 i Klingemann & Wessels 2001 s. 290).

Syftet med att ställa upp i båda valen är givetvis att öka chanserna för inval. Det är därför inte förvånande att de invalda i ännu större utsträckning än kandidaterna hämtas från gruppen av ”dubbelkandidater”. Av dem som invaldes i förbundsdagen 1994 och 1998 hade omkring 85 % kandiderat i båda valen, ca 10 % endast i valkretsvalen och ca 5 % bara i listvalen. Det är egentligen bara ett parti som avviker från detta mönster och det är CSU – CDU:s bayerska systerparti – där de flesta av de invalda bara har kandiderat i ett valkretsval (tab. 13.3 i Klingemann & Wessels 2001 s. 290).

I genomsnitt inväljs de som ställer upp i båda valen ungefär lika ofta i valkretsvalen som i listvalen. Även här är partiskillnaderna betydande men det har med storleken att göra. Nästan bara kandidater från de båda stora partierna väljs in i valkretsvalen. Det är därför endast hos de stora partiernas ”dubbelkandidater” som man har anledning att räkna med att det finns ett särskilt incitament att ta hänsyn till: krav och intressen i valkretsen (Klingemann & Wessels 2001 s. 290).

Det finns också en skillnad mellan de stora partierna som gäller genom vilka val – valkretsvalen eller listvalen – som de flesta ”dubbelkandidaterna” väljs in. Den består i att det vinnande partiet får in fler ”dubbelkandidater” via valkretsvalet än via listvalet. Motsatsen gäller för det förlorande partiet.

Finns det då skillnader i hur de valkretsvalda och de listvalda uppfattar sitt uppdrag? Skillnaderna kan knappast förväntas vara så stora eftersom den

alldeles övervägande delen av de invalda ju är ”dubbelkandidater” och som sådana inställda på båda rollerna. Dessutom har ofta förlorarna i valkretsvalen, i varje fall i de stora partierna, en stark förankring i valkretsen genom att de bor där eller har ett kontor där (Klingemann & Wessels 2001 s. 291). Undersökningar som gjorts med förbundsdagsledamöter visar trots detta att det finns skillnader mellan valkretsvalda och listvalda. Praktiskt taget alla valkretsvalda har medborgarkontakter minst en gång i veckan, bland de listvalda är de något färre. 83 % av de valkretsvalda är inriktade på att företräda alla medborgare i sin valkrets mot 56 % av de listvalda. 79 % av de valkretsvalda menar att deras egen uppfattning är det mest avgörande beslutskriteriet mot knappt 67 % bland de listvalda (Klingemann & Wessels 2001 s. 292).

Frågan är slutligen om också väljarna uppfattar de valkretsvalda som mer valkretsinriktade och i röstningsögonblicket tar hänsyn till vad de utträttat (eller inte utträttat) för valkretsen. I en undersökning som gjordes i samband med valet 1998 framkom att bedömningen av kandidaternas prestationer för valkretsen hade en viss effekt på röstningsbeteendet (Klingemann & Wessels 2001 s. 294).

## Statsvetenskapliga utvärderingar

En tysk statsvetare, *Eckard Jesse*, ger i huvudsak det tyska valsystemet godkänt betyg. Jesse karakteriserar valsystemet som proportionellt, begränsat genom en spärregel på 5 % och innehållande ett personligt moment. Detta moment är dock enligt Jesse obetydligt eftersom bara ”en liten minoritet av väljarna känner till namnet på ’sina’ valkretskandidater. Knappt någon röstar på en valkretskandidat på grund av hans eller hennes personliga egenskaper medan många låter valet mellan valkretskandidater avgöras av egenskaper hos de konkurrerande kanslerskandidaterna” (Jesse 2000 s. 138).

Det proportionella valsättet har på det hela taget visat sig hållbart, menar Jesse. I Tyskland vet väljarna före valet vilka partier som vill bilda regering med varandra. Indirekt bestämmer därför också väljarna vilka partier som blir regeringspartier och vilka som blir oppositionspartier. När det proportionella valsättet tillämpas på det sättet kan resultatet många gånger bli detsamma som motståndare till det proportionella valsättet anser vara en positiv effekt av ett majoritetsvalssystem, nämligen att valet avgör regeringsfrågan. Jesse är dock kritisk till två inslag i valsystemet som kan förvanska proportionaliteten: *Überhangmandate* och den alternativa spärregeln (tre valkretsmandat). Dessa inslag har framstått som särskilt problematiska under 1990-talet då antalet *Überhangmandate* varit större än tidigare och den alternativa spärregeln gav PDS en proportionell representation i valet 1994. Båda dessa företeelser blev i samband med valet 1994 starkt omdiskuterade och ledde till att frågan om deras grundlagsenlighet togs upp av författningsdomstolen som dock kom till resultatet att de inte stred mot grundlagen. Jesse anser emellertid att alternativregeln bör avskaffas. Han menar också att vinna valkretsmandat bör avräknas redan när mandatfördelningen mellan partierna avgörs på nationell

nivå. På så sätt skulle man undvika att *Überhangmandate* uppkommer (Jesse 2000).

Den mest ingående utvärderingen av de blandade valsystemen har gjorts av de amerikanska statsvetarna *Matthew Soberg Shugart* och *Martin P. Wattenberg* i en nyligen (2001) utkommen bok. Utgångspunkten för deras utvärdering är de fördelar som majoritetsval respektive proportionella val anses ha dels på partisystems nivå, dels på partinivå. På grundval härav drar de slutsatser om hur ”den bästa av båda världar” när det gäller valsystem skall se ut.

På partisystems nivå anser de båda statsvetarna att majoritetsvalen främst innebär fördelar i fråga om ökad regeringsstabilitet på grund av disproportionaliteten i mandatfördelningen och ökad klarhet för väljarna på grund av att valet står mellan två partier eller block av partier. Proportionella val har också två stora fördelar. För det första blir även mindre partier rättvist representerade och parlamentet återspeglar därmed bättre åsiktsvariationen i väljarkåren. För det andra uppmuntras koalitionsbildningar genom att enpartiregeringar bara är tänkbara om ett parti får omkring hälften av rösterna. De båda statsvetarnas slutsats är att ”den bästa av båda världar” på partisystems nivå är ett mångpartisystem där de flesta partierna är llerade med något av två block av partier så att väljarna erbjuds ett val mellan två regeringsalternativ, ett center-höger och ett center-vänster.

På partinivå ligger enligt Shugarts och Wattenbergs uppfattning fördelarna med majoritetsvalen i att lokala intressen representeras bättre och att väljarna har möjlighet att utkräva ansvar av de individuella parlamentsledamöterna. Det proportionella valsystelet anses frambringa nationellt orienterade, väl sammanhållna partier med programmatisk inriktning. ”Den bästa av båda världar” på partinivån skulle därför utmärkas av disciplinerade, nationella partier vars representanter hålls ansvariga för hur de företräder de lokala intressena.

Vid utvärderingen av de blandade valsystemen ställer sig alltså de båda statsvetarna frågan hur väl tillståndet i ett visst valsystelet överensstämmer med de två idealbilderna och i vilken utsträckning som det blandade valsystelet kan antas ha bidragit till detta tillstånd (Shugart & Wattenberg 2001 s. 581f).

För Tysklands del konstateras att landet under så gott som hela sin existens haft ett system med två block av partier. De båda statsvetarna anser att det tyska valsystelet ökar sannolikheten för att de mindre allianspartierna förblir stora nog att behålla sin parlamentariska representation genom listvalen medan de större partierna gynnas av utfallet i majoritetsvalen. I en fotnot tillägger de att detta sker genom att ett koalitionsbaserat strategiskt röstningsbeteende underlättas av valsystelet och genom att *Überhangmandate* gynnar ett parti som i majoritetsvalen gör bättre ifrån sig än i listvalen (Shugart & Wattenberg 2001 s. 583).

När det gäller förhållandet mellan väljare och valda på lokal nivå framhålls att även de som valts in genom listvalen utvecklar bindningar till enmansvalkretsarna. Den viktigaste anledningen till detta sägs vara att partierna vill hålla en

hög profil i valkretsarna och därför uppmuntrar även de listvalda ledamöterna att svara upp mot lokala intressen. De listvalda ledamöternas förhoppningar om att vinna ett valkretsmandat i nästa val är ett incitament som verkar i samma riktning (Shugart & Wattenberg 2001 s. 590). Om också de tyska partierna uppfyller idealbildens krav på nationell inriktning och sammanhållet uppträdande kommenteras inte av de båda författarna utan tycks tas för givet.

Shugarts och Wattenbergs sammanfattande värdering av de blandade valsystemen är övervägande positiv. De anser att blandsystemen har bättre förutsättningar än andra valsystem att framkalla partisystem som består av två block av partier utan att det medför att de små partierna förlorar all betydelse. I jämförelse med andra valsystem är det dessutom troligare att blandsystemen åstadkommer en möjlighet till lokalt ansvarsutkrävande samtidigt som partiernas nationella orientering bevaras. Den kanske allvarligaste kritiken mot de blandade systemen sägs vara att de är för komplicerade. Enkelhet anses allmänt vara en dygd när det gäller valsystem. Om det inte framstår som uppenbart för väljarna hur röstningen är länkad till platsfördelningen kan det vara till nackdel för valsystemets legitimitet (Shugart & Wattenberg 2001 s. 591f).

En helt negativ inställning till blandade valsystem har den italienske statsvetaren *Giovanni Sartori*. Valsystem skall enligt Sartori ha en logik som överensstämmer med deras syften. Proportionella val utgår från principen om ”ärlig” röstning, dvs. man röstar på det parti man gillar bäst. Majoritetsval kräver strategisk röstning, dvs. man röstar på det mest tilltalande av de partier som bedöms ha en chans att vinna mandatet. Sartori anser att blandsystem förvirrar väljarna. Man tror att man får ”den bästa av båda världar” men får i stället en bastard som kombinerar svagheterna (Sartori 1997 s. 94).

## Sammanfattande bedömning

Min sammanfattande diskussion tar sin utgångspunkt i Shugarts och Wattenbergs utvärdering. Den bygger i sin tur på ett antal kriterier för värdering av valsystem som kommit fram i den mycket omfattande diskussionen om fördelarna med majoritetsval respektive proportionella val. Deras analys inrymmer de flesta av de värderingskriterier som brukar användas. På systemnivå rör det sig om

- regeringsstabilitet
- möjlighet till ansvarsutkrävande när det gäller regeringspolitiken
- en representation av partierna som svarar mot deras styrka i valmanskåren
- ett inflytande på regeringspolitiken som svarar mot partiernas styrka i det parlamentariska regeringsunderlaget.

På partinivå handlar det om

- god representation av lokala intressen

- möjlighet till ansvarsutkrävande när det gäller de individuella ledamöterna
- hög partisammanhållning
- partier som verkar för genomförande av nationella politiska program.

De två första värdena inom respektive kategori brukar förknippas med majoritetsval och de två senare med proportionella val.

Det finns på de flesta punkter ingen anledning att ifrågasätta Shugarts och Wattenbergs värdering av det tyska valsyste­met utifrån de uppställda kriterierna. Men några nyanseringar behöver göras och några kriterier bör tillkomma.

Regeringsstabiliteten har utan tvekan varit hög i Tyskland. De regeringar som tillkommit 1969 och senare i samband med ett val har med ett undantag varat valperioden ut. Att vissa av regeringarna dessutom suttit kvar i flera valperioder är knappast något som valsyste­met skall prisas eller lastas för. Det ligger nära till hands att peka ut den höga spärren på 5 % som en viktig orsak till frånvaron av partisplittring och täta regeringsskiften. Möjligen kan också den tvåpartitendens som finns i valkretsvalen ”spilla över” på listvalen och skapa psykologiska fördelar för de båda stora partierna. Men analyser av detta fullt tänkbara fenomen saknas i litteraturen.

Eftersom regeringsskiftena sedan 1969 skett i samband med val på ett undantag när har alltså väljarnas ansvarsutkrävande varit avgörande för regeringspolitiken. Undantaget var 1982 då FDP bytte koalitionspartner från SDP till CDU/CSU. Tyngdpunkten i regeringspolitiken försköts då i en riktning som väljarna inte uttalat sig för i 1980 års val. Ett nyval anordnades dock 1983 och då godkändes den nya regeringskonstellationen. Genom att FDP under 1980- och 1990-talen förlorat sin ställning som ensamt småparti i förbundsdagen har dess vågmästarroll försvagats och en tydligare blockuppdelning blivit följd. Därmed är förutsättningarna bättre för att ansvar på regeringsnivå skall kunna utkrävas av väljarna genom valen.

Fördelningen av mandat mellan partierna sker i första hand genom tillämpning av en fördelningsmetod som ger ett starkt proportionellt utslag. Inslag i valsyste­met som kan diskuteras utifrån principen om proportionell representation är spärrgränsen och de s.k. *Überhangmandate*. Spärrgränsen är bland de högsta i sitt slag i världen och torde verksamt ha bidragit till att de ursprungligen tio förbundsdagspartierna reducerades till tre inom loppet av drygt tio år. Spärren har dock inte förhindrat att nya partier tagit plats i förbundsdagen under 1980- och 1990-talen. När det gäller PDS skedde dock detta 1990 med hjälp av den specialregel som gällde i detta val (5 % i de nya respektive gamla förbundsländerna) och 1994 genom tillämpning av den alternativregel som säger att tre valkretsmandat berättigar till tilldelning av listmandat. Först 1998 fick PDS över 5 % av rösterna i hela landet. I 2002 års val samlade dock partiet endast 4 % av rösterna och fick nöja sig med de två mandat som det erhållit i valkretsvalen.

*Überhangmandate* har blivit vanligare efter återföreningen och ger det segrande av de båda stora partierna en ”bonus”. Anledningen till detta fenomen

verkar vara av valteknisk natur och inte att väljarna skulle ha röstat i särskilt stor utsträckning på kandidater från något av de stora partierna i valkretsvalet. Shugart och Wattenberg tycks dock se positivt på att förstarösten kan få en effekt på förbundsdagens partimässiga sammansättning. *Überhangmandate* ger enligt deras mening en rationell förklaring till röstsplittningen. Den kritiska inställning som Jesse har till *Überhangmandate* och till alternativregeln för tilldelning av listmandat har enligt min uppfattning mer som talar för sig utifrån valsystemets grundläggande proportionella princip. Spärren på 5 % måste däremot försvaras eftersom den har visat sig verkningsfull för att förhindra partisplittning.

Bortsett från spärrgränsen och förekomsten av *Überhangmandate* har, som redan nämnts, valsystemet producerat mycket proportionella mandatfördelningar. Partier som tillhört den partikonstellation som haft majoritet har också kunnat påverka politiken från regeringsställning, inte endast som ett stödparti i förbundsdagen.

Valkretsvalen har av allt att döma en positiv effekt på det lokala inflytandet i förbundsdagen som sträcker sig utöver det som de valkretsvalda ledamöterna utövar. Det beror på att så många ledamöter har kandiderat och avser att kandidera både i valkretsvalen och listvalen. Oberoende av om de väljs in i det ena eller andra valet fortsätter de att bevaka de lokala förhållandena. I valkretsvalen finns också en möjlighet till ansvarsutkrävande av de individuella ledamöterna. Samtidigt kan konstateras att en valkrets ibland inte kan ”sparka ut” en ledamot ur förbundsdagen trots att han eller hon inte ansetts ha varit en bra företrädare för valkretsen. Det beror på att även om ledamoten inte blir omvald i valkretsen kan han eller hon ändå återkomma till förbundsdagen på ett listmandat.

Några diskussioner om frågan om valsystemets effekter på partisammanhållning och partiernas nationella inriktning har inte påträffats i litteraturen. Det kan emellertid konstateras att sammanhållningen i alla partier vid förbundsdagens omröstningar är mycket hög men inte 100 %.<sup>39</sup> Trots det federala systemet är partisystemet med vissa undantag – CSU i Bayern och PDS i de nya förbundsstaterna – detsamma i alla delstaterna. Naturligtvis påverkar andra faktorer än valsystemet förhållanden som har att göra med partiernas sammanhållning och utbredning.

Till den katalog av värderingskriterier som Shugart och Wattenberg använt sig av kan man lägga ytterligare två som särskilt i Sverige spelat en stor roll i diskussionen om valsystem, nämligen

- högt valdeltagande
- en representation av olika befolkningsgrupper såsom kvinnor, unga, invandrare m.fl. som svarar mot deras andel i väljarkåren.

<sup>39</sup> En undersökning av perioden 1949–1990 visar att partisammanhållningen är högst hos SPD (i genomsnitt 1,1 % av ledamöterna har avvikit från partilinjen), lägre hos CDU/CSU (2,8 %) och lägst hos FDP (4,3 %). Partisammanhållningen hos CDU/CSU och FDP ökar under perioden och minskar något hos SPD. Under 1980-talet är skillnaderna små mellan partierna. (Uppgifterna har hämtats från Schindler 1999a s. 1781 ff.)

Valdeltagandet får betecknas som högt i Tyskland. Liksom i andra etablerade demokratier har en nedgång skett under de senaste 10 till 15 åren, i Tyskland accentuerad av det förhållandevis låga valdeltagandet i de nya förbundsstaterna. Valdeltagandet ligger väl i nivå med vad som är brukligt i proportionella valsystem. Valdeltagandet i majoritetsvalsystem är i allmänhet lägre. Men inslaget av majoritetsval i det tyska valsystemet tycks inte ha påverkat valdeltagandet i negativ riktning (IDEA 2002).

Kvinnorepresentationen har ökat starkt i förbundsdagen till följd av de senaste valen. I en internationell jämförelse placerar sig förbundsdagen högt, väsentligt över det europeiska genomsnittet men något under det nordiska. Liksom i andra länder väljs kvinnor i större utsträckning in genom proportionella val än genom majoritetsval. Det är alltså möjligt att ett avskaffande av majoritetsvalen skulle öka kvinnorepresentationen ytterligare (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>).

Till slut: är det tyska valsystemet alltför krångligt för väljarna? Detta är en kritik som ofta riktas mot systemet. Även de som i övrigt är positiva som Shugart och Wattenberg medger att det finns problem med begripligheten. För Sartori som dömer ut de blandade systemen är komplexiteten en huvudinvändning. Sartori har dock fel när han påstår att proportionella val skulle sakna inslag av strategisk röstning. Möjligen skulle det vara fallet om valsystemet saknar slutna valkretsar och spärrar (som det nederländska). Men vanligtvis finns endera eller båda inslagen. Strategisk röstning förekommer således både i system med proportionella val och majoritetsval och följaktligen också i blandningar av dem.

Komplikationsgraden i det tyska valsystemet är knappast av det slaget att inte en väljare efter att ha informerats grundligt skulle kunna förstå innebörden av systemet och handla därefter. En komplicerande faktor kan vara att alla eller vissa partier kan ha ett intresse av att väljarna missförstår systemet. Frågan är då om valsystemet kan förändras på ett sådant sätt att det inte uppmuntrar till missförstånd. Ett avskaffande av *Überhangmandate* och alternativregeln för tilldelning av proportionella mandat skulle vara ett steg i den riktningen.

## Käll- och litteraturförteckning

### *Källor*

Förbundsdagens hemsida: <http://www.bundestag.de>.

Internationella Parlamentariska Unionens (IPU) hemsida. Women in Parliament: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Schindler, P. (1999a) *Deutscher Bundestag: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Baden-Baden: Nomos.

Schindler, P. (1999b) "Deutscher Bundestag 1980 bis 1998: Parlaments- und Wahlstatistik", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 99:956–967.

Tyska valmyndighetens hemsida: <http://www.bundeswahlleiter.de/>

### *Litteratur*

Barker, F., Boston, J., Levine, S., McLeary, E. & Roberts, N.S. (2001) "An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand" in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press: 297–322.

Best, H., Hausmann, C. & Schmitt, K. (2000) "Challenges, Failures, and Final Success: The Winding Path of the German Parliamentary Leadership Groups towards a Structurally Integrated Elite 1848–1999" in Heinrich Best and Maurizio Cotta (eds.) *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000*. Oxford: Oxford University Press: 138–195.

Capoccia, G. (2002) "The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty" *West European Politics* Vol. 25 No 3 (July 2002): 170–202.

IDEA (2002) *Voter Turnout since 1945 – A Global Report*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Jesse, E. (1988) "Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987" *Electoral Studies* 7:109–124.

Jesse, E. (2000) "The Electoral System: More Continuity than Change" in Ludger Helms (ed.) *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*. Macmillan Press & St. Martin Press: 124–142.

Klingemann, H. & Wessels, B. (2001) "The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots" in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press: 279–296.

Sartori, G. (1997) *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* 2<sup>nd</sup> ed. London: Macmillan.

Scarrow, S.E. (2001) "Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise" in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press: 55–69.



Schmitt-Beck, R. (1993) "Denn sie wissen nicht was sie tun... Zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern" *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 93:392–415.

Soberg Shugart, M. & Wattenberg, M. (2001) "Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?" in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press: 571–596.

Bilaga 1

En tysk valsedel

172

Alle Wähler haben bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag zwei Stimmen. Die eine gilt einem Kandidaten, die andere einer Partei.

**Stimmzettel**  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 23 Delmenhorst – Wesermarsch – Oldenburg-Land am 27. September 1998

**Sie haben 2 Stimmen**



**hier 1 Stimme**  
für die Wahl  
einer/eines Wahlkreis-  
abgeordneten  
**Erststimme**

**hier 1 Stimme**  
für die Wahl  
einer Landesliste (Partei)  
– maßgebende Stimme für die Verteilung der  
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien –  
**Zweitstimme**

1	Kors, Eva-Maria Rochelstr. CDU Wechs, Bismarckstr. 8	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<input type="radio"/>	1	Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Rita Süssmuth, Prof. Dr. Gert Meyer, Dr. Rüdiger Wöhrmann, Prof. Dr. Gert Wöhrmann
2	Ortel, Holger Angehöriger SPD Delmenhorst, Oldenburger Straße 36	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<input type="radio"/>	2	Sozialdemokratische Partei Deutschlands Günter Schwede, Prof. Dr. Wolfgang Günther, Dr. Gert Wöhrmann, Dr. Gert Wöhrmann, Prof. Dr. Gert Wöhrmann
3	Brunkhorst, Angelika Dt. Sozialwissenschaftlerinnen Hersfeld, F.D.P. Waldstr. 9	Freie Demokratische Partei	<input type="radio"/>	3	Freie Demokratische Partei Walter Hecke, Carl-Ludwig Thiele, Hans-Joachim Grottel, Dr. Gert Wöhrmann, Dr. Gert Wöhrmann
4	Wüst, Hans Jürgen Gärtner GRÜNE Haken Mündelhof, Pflanzberger Weg 20	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	<input type="radio"/>	4	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Günter Schwede, Jürgen Tiedt, Dr. Hans-Joachim Grottel, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
5	Heilrich, Uwe Mitarbeiter PDS Delmenhorst, Elsinger Straße 20	Partei des Demokratischen Sozialismus	<input type="radio"/>	5	Partei des Demokratischen Sozialismus Hans-Joachim Grottel, Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	6	Anarchistische Pogo-Partei Deutschlands Jan Krauß, Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	7	DEUTSCHE FREIHEITSPARTEI – OFFENSIVE FÜR DEUTSCHLAND Die Freiheitlichen Deutschlands Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	8	CHRISTLICHE MITTE – Für ein Deutschland nach GOTTES Geboten Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	9	DEUTSCHE VOLKSUNION Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
10	Wienand, Rolf Dieter Ehrensenator GRAUE Gendekasse, GRAUE Theodor-Storm-Weg 18A	DIE GRAUEN – Graue Panther	<input type="radio"/>	10	DIE GRAUEN – Graue Panther Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
11	Heumann, Thomas Hilf-Mechaniker REP Delmenhorst, Osserstraße 198	DIE REPUBLIKANER	<input type="radio"/>	11	DIE REPUBLIKANER Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	12	Initiative Pro D-Mark – keine Partei Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	13	Mensch Umwelt Tierschutz Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	14	Nationaldemokratische Partei Deutschlands Ulrich Engelke, Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	15	NATURGESETZ PARTEI, AUFRUF ZU NEUEN BEWERTUNGEN Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	16	Ökologisch-Demokratische Partei Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	17	Partei Böttcherer Christen Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann
			<input type="radio"/>	18	Partei für Soziale Gleichheit, Sektion der Vereinten Internationalen Prof. Dr. Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann, Gert Wöhrmann

*Bilaga 2***Tabell 1 Förbundsvalen sedan 1949**

Valdeltagande i procent. Partiernas procentandelar av andrarösterna.

År	Valdel- tagande	CDU/ CSU	SPD	FDP	Gröna	PDS	Övriga
1949	78,5	31,0	29,2	11,9	–	–	27,8
1953	86,0	45,2	28,8	9,5	–	–	16,5
1957	87,8	50,2	31,8	7,7	–	–	10,3
1961	87,7	45,3	36,2	12,8	–	–	5,7
1965	86,8	47,6	39,3	9,5	–	–	3,6
1969	86,7	46,1	42,7	5,8	–	–	5,5
1972	91,1	44,9	45,8	8,4	–	–	0,9
1976	90,7	48,6	42,6	7,9	–	–	0,9
1980	88,6	44,5	42,9	10,6	1,5	–	0,5
1983	89,1	48,8	38,2	7,0	5,6	–	0,5
1987	84,3	44,3	37,0	9,1	8,3	–	1,4
1990	77,8	43,8	33,5	11,0	3,8	2,4	5,4
1994	79,0	41,4	36,4	6,9	7,3	4,4	3,6
1998	82,2	35,1	40,9	6,2	6,7	5,1	5,9
2002	79,1	38,5	38,5	7,4	8,6	4,0	3,0

**Tabell 2 Fördelningen av förbundsmandaten sedan 1949**

Antal mandat totalt och för respektive parti.

År	Totalt	CDU/ CSU	SPD	FDP	Gröna	PDS	Övriga
1949	402	139	131	52	–	–	80
1953	487	243	151	48	–	–	45
1957	497	270	169	41	–	–	17
1961	499	242	190	67	–	–	–
1965	496	245	202	49	–	–	–
1969	496	242	224	30	–	–	–
1972	496	225	230	41	–	–	–
1976	496	243	214	39	–	–	–
1980	497	226	218	53	–	–	–
1983	498	244	193	34	27	–	–
1987	497	223	186	46	42	–	–
1990	662	319	239	79	8	17	–
1994	672	294	252	47	49	30	–
1998	669	245	298	43	47	36	–
2002	603	248	251	47	55	2	–

BILAGA 4

## 2003/04:URD3 Valutslag och regeringsbildning

## TILL KONSTITUTIONSUTSKOTTET

Frågor kring förhållandet mellan valutslag och ny regeringsbildning har aktualiserats i ett antal motioner som väckts under riksmötet 2002/03. På utskottets uppdrag behandlas i denna rapport dels vissa frågeställningar som aktualiseras till följd av förslagen i dessa motioner, dels frågan om EU-medlemskapets betydelse i sammanhanget.

Inom konstitutionsutskottets kansli har föredraganden Lars Seger varit ansvarig för att arbetet bedrivits i enlighet med de riktlinjer som utskottet beslutat. Lars Seger har även författat kapitel 2–9 i rapporten, som behandlar svenska förhållanden. Fil. mag. Lars Davidsson, doktorand i statskunskap, har författat kapitel 10, som handlar om utländska erfarenheter. Lars Davidsson har även svarat för genomförandet och bearbetningen av den enkätundersökning som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus. Vidare har Lars Davidsson upprättat bilagorna som fogats till rapporten.

Till arbetet med denna rapport har varit knutna två referensgrupper bestående av dels personer med erfarenhet från forskning och utredningsarbete rörande de aktuella frågorna (expertgrupp), dels ledamöter av konstitutionsutskottet (parlamentarisk referensgrupp).

I expertgruppen har ingått f.d. justitierådet professor Fredrik Sterzel, f.d. kanslichefen i riksdagens konstitutionsutskott docenten Magnus Isberg samt universitetslektorn docenten Torbjörn Bergman.

I den parlamentariska referensgruppen har ingått riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Mats Einarsson (v), Gustav Fridolin (mp), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Göran Magnusson (s) och Ingvar Svensson (kd).

Byråassistenten Kerstin Carlsson har fört minnesanteckningar vid möten med de båda referensgrupperna samt biträtt med administrativt stöd. Därutöver har från utskottskansliet biträdande kanslichefen Ingvar Mattson deltagit vid möten med referensgrupperna.

Rapporten överlämnas härmed i slutlig version.

Stockholm den 20 januari 2004

*Lars Seger*

*Lars Davidsson*

## Förkortningar

a.a.	anfört arbete
Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
a. prop.	anförd proposition
a. skr.	anförd skrivelse
bet.	betänkande
c	Centerpartiet
dir.	direktiv
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
fp	Folkpartiet liberalerna
förs.	förslag till riksdagen
kd	Kristdemokratiska samhällspartiet/Kristdemokraterna
kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
m	Moderata samlingspartiet
Maastrichtfördraget	Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen
mp	Miljöpartiet de gröna
prop.	proposition
RF	regeringsformen/regeringsform
RO	riksdagsordningen
rskr.	riksdagsskrivelse
s	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (Socialdemokraterna)
skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Unionsfördraget	Fördraget om Europeiska unionen
v	Vänsterpartiet

# Sammanfattning

## Uppdraget

I denna rapport redovisas ett uppföljnings- och utvärderingsuppdrag avseende frågor om valutslag och regeringsbildning som konstitutionsutskottet har lämnat till utskottets kansli. Uppdraget har lämnats mot bakgrund av ett antal riksdagsmotioner som väckts under riksmötet 2002/03. Utskottet kommer att behandla dessa motioner i ett kommande betänkande.

Enligt konstitutionsutskottets beslut har uppdraget till kansliet omfattat att analysera frågor som rör valutslaget som grund för regeringens avgång, initiativet till regeringens avgång, inledandet av ny regeringsbildning och formerna för att utse ny regeringsbildare. I uppdraget har även legat att göra en sammanställning och redovisning av de resonemang i förarbetena till gällande bestämmelser i RF som tar sikte på dessa frågeställningar. Vidare har uppdraget inneburit att sammanställa och redovisa dels den praxis som har utvecklats i anslutning till gällande bestämmelser på området, dels hur den hittills tillämpade ordningen förhåller sig till målsättningar som har formulerats i förarbetena. Det har också legat i uppdraget att redovisa utländska erfarenheter av de alternativ till den rådande ordningen som har förespråkats i den konstitutionella diskussionen i Sverige. Slutligen har utskottet angett att även EU-medlemskapets betydelse bör belysas.

## Utvecklingen före parlamentarismens inskrivande i författningen

I *kapitel 2* lämnas en redogörelse för de konstitutionella förutsättningarna enligt 1809 års regeringsform före den partiella författningsreformen 1968–1969. I grundlagen förutsågs då inte något parlamentariskt styrelseskick. Det var kungen ensam som fattade alla regeringsbeslut. Han bar inte något konstitutionellt ansvar inför riksdagen för de regeringsbeslut som han fattade. Kungen hade rätt att utse de statsråd han önskade om bara vissa formella kompetenskrav var uppfyllda. Vidare kunde kungen, enligt grundlagen, entlediga statsråd när han bedömde att "rikets tjänst" fordrade detta. Därutöver förekom inte någon författningsreglering av tillvägagångssättet vid regeringsbildning. Det saknades också uttryckliga bestämmelser om regeringsavgångsskyldighet. Statsråden var dock ansvariga inför riksdagen för de råd som de var skyldiga att ge kungen då regeringsärendena avgjordes.

I *kapitel 3* skildras utvecklingen i praxis mot parlamentariskt inflytande över regeringens sammansättning. Denna praxis är av intresse bl.a. för utvärderingen i kapitel 8. Förändringar i regeringens sammansättning kopplades till voteringsnederlag i riksdagen och utgången av val till framför allt andra kammaren. Sådana parlamentariska impulser ledde under 1800-talet till att

regeringen förnyades stegvis och i varierande takt. Under årtiondena efter förra sekelskiftet framkallade valutslag och nederlag i riksdagen totala ministerskiften, dvs. samtliga statsråds avgång. Efter år 1917 kan detta mönster för parlamentariskt inflytande sägas ha blivit permanentat. Parlamentarismen hade i praktiken blivit en del av det svenska statsskicket.

## Den partiella författningsreformen 1968–1969

I *kapitel 4* skildras utvecklingen som ledde fram till den partiella författningsreformen 1968–1969, då parlamentarismen skrevs in i 1809 års regeringsform. Detta skedde genom att det i grundlagen fördes in bestämmelser om misstroendeförklaring.

I huvudsak innebar förfarandet att kungen skulle entlediga ett statsråd om mer än hälften av riksdagens ledamöter förenat sig om misstroendeförklaring mot statsrådet i fråga (*negativt parlamentariskt ansvar*). Om misstroendeförklaringen riktades mot statsministern skulle kungen entlediga även de övriga statsråden, dvs. hela regeringen. Omröstningen skulle enbart kunna avse ett omotiverat yrkande om misstroendeförklaring. Denna ordning gäller fortfarande.

I ett tidigare skede hade förts fram förslag om att parlamentarismen skulle kodifieras genom att det infördes ett *dagordningsinstitut*. Härmed avsågs en möjlighet för riksdagen att i samband med interpellationsdebatter göra uttalanden av förtroendekaraktär om regeringen eller dess politik. Den partiella författningsreformen innebar emellertid att grundlagstiftaren valde en annan metod att grundlagsfästa parlamentarismen.

I kapitlet redovisas även vissa uttalanden i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen angående innebörden av förarbetena till den partiella författningsreformen. Dessa uttalanden är av intresse bl.a. för utvärderingen i kapitel 8.

## 1974 års totala författningsreform

I *kapitel 5* redovisas gällande bestämmelser i RF i fråga om regeringsupplösning efter val, tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning samt krav på parlamentariskt stöd.

Talmannen är skyldig att entlediga hela regeringen vid beslut om misstroendeförklaring mot statsministern (12 kap. 4 §) eller då statsministern själv begär entledigande (6 kap. 6 §). Däremot saknar RF uttryckliga bestämmelser om regerings avgång som en konsekvens av allmänna val.

I kapitlet redovisas även uttalanden i förarbetena till RF såvitt avser dessa frågor samt de olika uppfattningar som yppats i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen rörande innebörden av de nu aktuella grundlagsbestämmelserna. Diskussionen har i grunden handlat om i vilka situationer en statsminister skall välja att avgå och bereda utrymme för en ny regeringsbild-



ningsprocess under talmannens ledning och – omvänt – i vilka situationer han inte behöver ta något sådant initiativ. I kapitlet konstateras vidare att varken grundlagstexten eller förarbetena till RF ger något bestämt svar på frågan vid vilken tidpunkt talmannen skall inleda det i grundlagen föreskrivna förfarandet för regeringsbildning.

En statsministerkandidat måste godkännas av riksdagen innan denne kan tillträda sitt ämbete. För att förslaget till ny statsminister skall bli underkänt krävs att en majoritet av riksdagens alla ledamöter röstar emot den föreslagna kandidaten (6 kap. 2 § andra stycket).

## EU-medlemskapets betydelse för parlamentarismens funktionssätt

I *kapitel 6* behandlas frågor om EU-medlemskapets betydelse för det parlamentariska statsskicket.

Inför EU-medlemskapet betraktades det inte som nödvändigt att ändra grundlagens bestämmelser om regeringsbildning och därmed sammanhängande frågor.

Frågan om EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag kan emellertid studeras också i ett vidare perspektiv. Analysen i kapitlet visar att det då går att urskilja flera olika synsätt på frågan. Slutsatserna i fråga om EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag kan variera beroende på vilket av synsätten som anläggs.

*Det första synsättet* tar sin utgångspunkt i att EU-medlemskapet har inneburit att lagstiftningskompetens flyttats över från riksdagen till EU-samarbetet, där Sverige representeras av regeringen. Om EU:s normgivning domineras av ram- eller miniminormer kan man hävda att riksdagens lagstiftningskompetens inte har begränsats i någon större mån till följd av EU-medlemskapet. Ifall EU:s normgivning däremot är omfattande och detaljriktad går det att hävda att EU-medlemskapet har medfört betydande begränsningar i riksdagens lagstiftningskompetens.

*Det andra synsättet* lägger tonvikten på att frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte varit medlem i EU har dragits bort från sådant beslutsfattande som tar sig uttryck i att riksdagen behandlar propositioner från regeringen. De parlamentariska kontrollinstrument – främst samrådet i EU-nämnden – som ersätter behandlingen av propositioner betraktas med detta synsätt som mindre väl ägnade att klargöra förhållandet mellan regering och riksdag. Till stöd för detta synsätt kan åberopas det faktum att uttalanden av EU-nämnden eller dess ledamöter inte i någon formell mening kan anses ge uttryck för riksdagens uppfattning.

Med *det tredje synsättet* blir slutsatsen den motsatta: Det parlamentariska inflytande som riksdagen utövar genom samrådet i EU-nämnden kan i vart fall jämföras med det inflytande som riksdagen utövar via behandlingen av propositioner från regeringen. Dessutom sträcker sig riksdagens inflytande

genom samrådet över en bredare sfär av frågor än vad som är fallet vid propositionsbehandlingen. Till stöd för detta synsätt kan återopas dels uttalanden av Riksdagskommittén om betydelsen av EU-nämndens ställningstaganden, dels resultaten från viss statsvetenskaplig forskning.

## Praxis i anslutning till gällande bestämmelser

I *kapitel 7* görs en genomgång av praxis i anslutning till gällande bestämmelser med avseende på de frågeställningar som berörs i studien.

Bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats tio gånger. Vid fem av dessa tillfällen har regeringen avgått till följd av valutslag. En gång har regeringen avgått efter voteringsnederlag i riksdagen. Vid samtliga tillfällen har riksdagen godkänt talmannens förslag till ny statsminister. Reglerna om misstroendeförklaring mot statsministern har aktualiserats sju gånger. Vid ett tillfälle har regeringen avgått efter det att en riksdagsmajoritet hotat med misstroendeförklaring.

Omröstningar om misstroendeförklaring som en följd av valutslaget har ägt rum efter 1998 och 2002 års val. Vid båda dessa tillfällen har kammaren avslagit yrkandet om misstroendeförklaring.

I kapitlet uppmärksammas även effekterna av den nya statliga budgetprocessen som började tillämpas under 1990-talet. Enligt ett där redovisat synsätt kan varje budgetproposition hypotetiskt sett anses innefatta åtminstone embryot till en kabinetsfråga.

I kapitlet redovisas också parlamentarisk praxis avseende organiserad samverkan mellan regeringen och riksdagspartier utanför regeringen. Det konstateras att denna praxis närmast ger stöd för uppfattningen att statsministerns mandat som regeringsbildare inte behöver omprövas då regeringen efter ett val inleder organiserad samverkan med riksdagspartier utanför regeringen. Vidare konstateras att utfallet av 1998 och 2002 års omröstningar om misstroendeförklaring får ses som uttryck för riksdagens acceptans av denna praxis.

Av redogörelsen i kapitlet framgår även att vid samtliga regeringsskiften (med undantag för det som ägde rum efter statsminister Olof Palmes död år 1986) har talmansledda konsultationer med partigruppsföreträdare och vice talmän inletts först efter det att statsministern har begärt entledigande.

## Relationen mellan målsättningar och praxis

I *kapitel 8* utvärderas hur praxis i anslutning till gällande bestämmelser förhåller sig till målsättningar som formulerats i förarbetena till den partiella författningsreformen och RF.

Det konstateras att det inte går att finna otvetydiga belägg för att det i målsättningarna bakom RF har inbegripits att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skall avgå efter val för att möjliggöra en omprövning av regerings-

frågan. Följaktligen kan det inte betraktas som oförenligt med målsättningarna bakom RF att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter valen 1985, 1988, 1998 och 2002.

Vidare konstateras att det inte heller går att påvisa att det i målsättningarna bakom RF har inbegripits att regeringar utan egen riksdagsmajoritet skall avgå efter valförluster. Det faktum att de minoritetsregeringar som stannade kvar efter valen 1985, 1988 och 1998 dessutom hade drabbats av förluster kan följaktligen inte heller betraktas som oförenligt med målsättningarna bakom RF.

I kapitlet konstateras vidare att den praktiska tillämpningen av RF:s bestämmelser om talmansledda konsultationer inför regeringsskifte får anses ha varit väl förenlig med målsättningarna bakom RF.

Slutligen konstateras att bestämmelserna om misstroendeförklaring och regeringsbildning har tillämpats i enlighet med intentionerna. Den tidsmässigt något mera utdragna proceduren vid regeringsbildning får ses som i stort sett förväntad med hänsyn till att regelverket är utformat för att tillgodose till viss del svårförenliga syften.

## Författningspolitisk debatt kring alternativ till den rådande ordningen

I *kapitel 9* redovisas den författningspolitiska diskussion rörande alternativ till den rådande ordningen som förts efter den totala författningsreformen 1973–1974.

Motioner med förslag om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval har behandlats av riksdagen vid återkommande tillfällen. Motionerna har avstyrkts med hänvisning till antingen pågående utredningsarbete eller att sådana ändringar inte befunnits motiverade.

Frågan om riksdagens omröstning om ny statsminister har utretts vid flera tillfällen under 1980-talet. De båda kommittéer som utredde frågan kom fram till att det inte behövdes någon ändring av gällande bestämmelser. I ett fall reserverade sig de socialdemokratiska ledamöterna mot majoritetens uppfattning. Senare har flera debattörer, bl.a. Socialdemokraternas dåvarande ledare Ingvar Carlsson, kritiserat omröstningsförfarandet.

Frågan om positiv parlamentarism, där riksdagen inte bara behöver tolerera utan även aktivt godkänna en regering, debatterades redan vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF. Övergång till positiv parlamentarism förespråkades då i en folkpartistisk motion. Under det tidiga 1990-talet föreslog den av regeringen tillsatta Ekonomikommissionen att det skulle införas krav på s.k. konstruktivt misstroendevotum. Riksdagen skulle med en sådan regel kunna avsätta en regering bara om det finns majoritet för att välja en ny statsminister. Vidare föreslogs att regeringen skulle kunna påkalla tillämpning av bestämmelser om konstruktivt misstroendevotum vid riksdagsbehandlingen.

en av dess förslag. Senare har medlemmar i Ekonomikommisionen, liksom andra debattörer, fört fram förslag om övergång till positiv parlamentarism.

## Utländska erfarenheter

I *kapitel 10* redovisas hur de här aktuella aspekterna gällande valutslag och regeringsbildning är utformade i andra europeiska länder. Kapitlet bygger huvudsakligen på en enkätundersökning till utredningstjänster vid andra parlament i den Europeiska unionens medlemsländer och kandidatländer.

Den första frågeställningen gäller regeringens eventuella skyldighet att automatiskt lämna sin post efter val till parlamentet, oavsett valutgången. I en dryg majoritet – 16 av 27 studerade länder – har regeringen en sådan skyldighet, dock inte i de nordiska länderna förutom i Finland. När det gäller regeringens rätt att upplösa parlamentet är Danmark och Spanien de enda länder där regeringen åtnjuter villkorslös upplösningsrätt. I ett tiotal andra europeiska länder kan dock regeringen ta initiativ till ett upplösningsbeslut som sedan formellt fattas av statschefen.

Parlamentets möjlighet att avsätta regeringen – genom en misstroendeförklaring – är grunden för att en stat skall kunna definieras som parlamentarisk. I de flesta europeiska länder har parlamentet såväl möjlighet att uttala misstroende mot enskilda ministrar som mot regeringen som helhet. I sex av länderna, exempelvis Tyskland, Spanien och Ungern, krävs att den parlamentsmajoritet som vill fälla en regering också enas om en motkandidat till statsministerposten, s.k. konstruktiv misstroendeförklaring.

När det gäller regeringsbildningens utformning konstateras att processen kan delas in i tre schematiska faser. I sonderingsfasen undersöks vilka potentiella regeringskoalitioner som kan vara aktuella. Viss variation mellan länderna finns gällande vem som har ansvaret för att leda sonderingarna; statschefen eller dennes ombud, den avgående statsministern eller den tillträdande statsministerkandidaten själv. I nästa fas, nomineringsfasen, utnämns den kandidat som befunnits ha de bästa förutsättningarna att bilda regering. Utnämningen görs i samtliga länder utom Sverige av statschefen, men dennes reella inflytande varierar och är ofta relativt begränsat.

I 10 av 27 länder är regeringsbildningsprocessen avslutad i och med nomineringen, i så måtto att den utsedda regeringsbildaren har formell rätt att börja utöva sina befogenheter. I övriga 17 länder måste regeringen eller regeringsbildaren överleva en automatisk omröstning i parlamentet – investituren – för att anses ha mandat att regera. I alla länder med krav på investituromröstning utom Sverige (motsvarande 59 %) tillämpas positiv parlamentarism, dvs. regeringen måste få ett uttalat stöd av flertalet av de röstande. Sverige räknas, tillsammans med länderna utan krav på investitur, som tillämpande negativ parlamentarism, där regeringen inte behöver ha ett uttalat stöd i, utan endast behöver tolereras av parlamentet. En enkel statistisk analys indikerar att länder med negativ parlamentarism i genomsnitt har högre andel minoritets- och

enpartiregeringar samt kortare regeringsbildningstider än länder med positiv parlamentarism.

Slutligen konstateras att medlemskapet i den Europeiska unionen eller – i kandidatländernas fall – det förestående medlemskapet, enligt de enkätsvar som inkommit inte i något fall medfört debatt om de aspekter av valutslag och regeringsbildning som här studerats.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Uppdraget

Frågor kring förhållandet mellan valutslag och ny regeringsbildning har aktualiserats i ett antal motioner som har väckts under riksmötet 2002/03.

I motion *K208 av Maud Olofsson m.fl. (c)* anförs att RF bör ändras så att regeringen obligatoriskt skall avgå efter ett riksdagsval.

I motion *K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp)* framförs krav på en översyn av grundlagens former för regeringsbildning (*yrkande 7*). Motionärerna för även fram flera olika förslag till förändringar. Som en möjlighet pekar motionärerna på en förändrad konstitutionell praxis innebärande att ledaren för en minoritetsregering, vars regeringsunderlag har förändrats, lämnar in sin och regeringens avskedsansökan på samma sätt som sker när en majoritetsregering har förlorat sin majoritet. I motionen pekas även på tänkbara grundlagsändringar. En sådan grundlagsändring skulle innebära att statsministern och regeringen alltid lämnar in sin avskedsansökan efter ett val. Ytterligare en möjlig grundlagsändring skulle kunna gå ut på att det införs en bestämmelse om att talmannen alltid efter ett val skall ta initiativ i regeringsfrågan och därvid kunna föreslå riksdagen att välja om den sittande regeringen eller inleda en ny regeringsbildning. Förtroendeomröstning skall dock alltid äga rum efter det att talmannen har presenterat sitt förslag.

I motion *K345 av Henrik S Järrel (m)* anförs att det för icke uppenbart klara valutslag bör övervägas om inte RF skall föreskriva ett tvång för regeringen att avgå (*yrkandena 1 och 2*).

I motion *K379 av Bo Lundgren m.fl. (m)* framförs krav på förändrade former för regeringsbildningen. Därvid pekas på två förändringsalternativ. Det första alternativet innebär att regeringen upplöses automatiskt i samband med valet och att talmannen efter valet får i uppdrag att leda arbetet med regeringsbildning. Ett annat alternativ är enligt motionärerna att omröstningsreglerna ändras så att en regering måste ha aktivt stöd i riksdagen (*yrkande 23*).

I motion *K434 av Peter Eriksson m.fl. (mp)* anförs att RF bör ändras så att sittande regering som inte får majoritet avgår vid ett riksdagsval (*yrkande 1*).

Konstitutionsutskottet behandlar dessa motioner i ett kommande betänkande.

Av 4 kap. 18 § RO framgår att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina beredningsområden. Konstitutionsutskottet beslutade den 23 januari 2003 att ge utskottets kansli i uppdrag att bedriva ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt i enlighet med riktlinjerna i en inom kansliet upprättad promemoria med det tillägget att även EU-medlemskapets betydelse bör belysas.

I promemorian anges vissa frågeställningar som aktualiseras till följd av förslagen i de nyss redovisade motionerna. Dessa frågeställningar rör valutslaget som grund för regeringens avgång, initiativet till regeringens avgång, inledandet av ny regeringsbildning och formerna för att utse ny regeringsbil-

dare. Det anges vidare att ett viktigt syfte med en undersökning är att sammanställa och redovisa de resonemang i förarbetena till gällande bestämmelser i RF som tar sikte på de nu beskrivna frågeställningarna. Som ett annat viktigt syfte anges att sammanställa och redovisa dels den praxis som har utvecklats i anslutning till gällande bestämmelser på området, dels hur den hittills tillämpade ordningen förhåller sig till målsättningar som har formulerats i förarbetena. Slutligen anförs att ytterligare ett syfte med undersökningen är att redovisa eventuella utländska erfarenheter av de alternativ till den rådande ordningen som har förespråkats i den konstitutionella diskussionen i Sverige.

En undersökning enligt de sålunda angivna riktlinjerna skall enligt promemorian i huvudsak baseras på skriftligt material i form av offentligt tryck och publicerade forskningsarbeten med främst statsvetenskaplig inriktning. Beträffande utländska system kan det dock bli aktuellt att lämna i uppdrag åt forskare att ta fram underlag som redovisar utländska erfarenheter av de alternativ till den rådande ordningen som har förespråkats i den konstitutionella diskussionen i Sverige.

## 1.2 Uppdragets genomförande

Arbetet med projektet inleddes under våren 2003 och avslutades under hösten samma år. Inom konstitutionsutskottets kansli har föredraganden Lars Seger varit ansvarig för att arbetet bedrivits i enlighet med de riktlinjer som utskottet beslutat. Lars Seger har även författat kapitel 2–9 i rapporten, som behandlar svenska förhållanden. Fil. mag. Lars Davidsson, doktorand i statskunskap, har författat kapitel 10, som handlar om utländska erfarenheter. Lars Davidsson har även svarat för genomförandet och bearbetningen av den enkätundersökning som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus. Vidare har Lars Davidsson upprättat bilagorna som fogats till rapporten.

Till arbetet har varit knutna två referensgrupper bestående av dels personer med erfarenhet från forskning och utredningsarbete rörande de aktuella frågorna (expertgrupp), dels ledamöter av konstitutionsutskottet (parlamentarisk referensgrupp).

I expertgruppen har ingått f.d. justitierådet professor Fredrik Sterzel, f.d. kanslichefen i riksdagens konstitutionsutskott docenten Magnus Isberg samt universitetslektor docenten Torbjörn Bergman.

I den parlamentariska referensgruppen har ingått riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Mats Einarsson (v), Gustav Fridolin (mp), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Göran Magnusson (s) och Ingvar Svensson (kd).

Byråassistenten Kerstin Carlsson har fört minnesanteckningar vid möten med de båda referensgrupperna samt biträtt med administrativt stöd. Därutöver har från utskottskansliet biträdande kanslichefen Ingvar Mattson deltagit vid möten med referensgrupperna.

## 2 De konstitutionella förutsättningarna före den partiella författningsreformen 1968–1969

Redan i frihetstidens Sverige utvecklades ett parlamentariskt färgat system. Riksdagen blev det ledande statsorganet. Regeringsmaktens tyngdpunkt försköts från kungen till riksrådet. Rådets beslut fattades i kollegial ordning och kungens särställning markerades endast genom att han förutom utslagsröst hade två röster vid voteringar i rådet. Riksråden utnämndes av kungen efter förslag från riksdagen, som också i rättsliga former kunde utkräva politiskt ansvar av riksråden genom att döma dem till avsättning (SOU 1963:17 s. 131).

Detta system avskaffades genom Gustav III:s statskupp år 1772. Därefter inleddes en period med utveckling i riktning mot monarkiskt envælde. Det nya statskicket som infördes efter revolutionen år 1809 innebar att det monarkiska enväldet avskaffades och att riksdagens befogenheter stärktes och preciserades.

I 1809 års regeringsform förutsågs dock inte något parlamentariskt styrelseskick. Förslaget till regeringsform presenterades år 1809 av det då nyss tillskapade konstitutionsutskottet. I det memorial varmed förslaget till regeringsform presenterades anförde utskottet att det hade sökt att bilda

en Styrande Makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en Lagstiftande Makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en Domare-Makt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem.

Konstitutionsutskottet kan i vart fall anses ha hämtat inspiration från den Montesquieuska separationsteorin om statsmaktens uppdelning i legislation, exekution och jurisdiktion samt dessa funktioners överlämnande till olika och av varandra oberoende statsorgan (se Robert Malmgren m.fl., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1969, s. 8).

1809 års regeringsform föreskrev med andra ord maktindelning och maktbalans mellan kung och riksdag och mellan kamrarna. I 4 § föreskrevs att kungen ägde att ”allena styra riket”. Det var således kungen som ensam fattade regeringsbesluten.

Enligt samma paragraf var kungen dock skyldig att inhämta ”underrättelse och råd” av medlemmarna av ett statsråd. Tillsammans med kungen framträdde statsrådet som ”Kungl. maj:t”. Ledamöterna av statsrådet kallades också var för sig statsråd. Regeringsärendena skulle alltså avgöras i konselj i närvaro av dessa statsråd, som var skyldiga att tillkännage sin mening.

Kungen bar inte något konstitutionellt ansvar inför riksdagen för de regeringsbeslut som han fattade. Däremot var statsråden ansvariga inför riksdagen för de råd de hade gett kungen (9 och 106 §).

Fattade kungen beslut i strid mot den mening som ett statsråd hade gett till kända var vederbörande statsråd inte ansvarigt, om han reserverade sig mot beslutet (9 § andra stycket). Kungens beslut skulle kontrasigneras av det föredragande statsrådet. Om den föredragande fann att beslutet stred mot



regeringsformen skulle han vägra att kontrasignera beslutet och nedlägga sitt ämbete till dess riksdagen hade godkänt hans åtgärd (38 §). Detta inträffade dock aldrig.

1809 års regeringsform tilldelade inte riksdagen någon roll vid tillsättande av statsråd. Enligt 4 § utnämndes statsråden av kungen. I det memorial, varmed förslaget till regeringsform presenterades år 1809, slog konstitutionsutskottet också uttryckligen fast att "Konungens statsråd utgör icke en i hans styrelse deltagande kår, tillsatt av rikets ständer" (se Nils Stjernquist, *Tvåkamartiden: Sveriges riksdag 1867–1970*, 1996, s. 233).

Ursprungligen gavs alltså statsråden en ställning som kungens förtroendemän. Kungen kunde också ursprungligen enligt 35 § entlediga statsråd när han bedömde att "rikets tjänst" fordrade detta.

Vid förra sekelskiftet kritiserade svenska statsrätts- och statsvetenskapsprofessorer det parlamentariska systemet på den grunden att parlamentarismen lade i princip all makt i parlamentet och underkände maktdelningstanken. En sådan ordning utpekades som oförenlig med de svenska grundlagarna. Redan under 1800-talet inleddes emellertid en utveckling, som beskrivs närmare i kapitel 3, och som innebar att förändringar i statsrådets sammansättning kopplades till nederlag i riksdagen samt till utgången av val till första och – framför allt – andra kammaren. Ganska snart efter år 1917 blev det brukligt att säga att det vid sidan av den skrivna författningen hade vuxit fram en "levande" författning och i denna ingick parlamentarismen som en grundbult. Därvid betonades att parlamentarismen var acceptabel under förutsättning att de av grundlagen angivna formerna för hur statsmakternas beslut skulle fattas iakttogs (Stjernquist, a.a. s. 233 f.). Så sent som i slutet av 1960-talet framhölls emellertid i en grundlagskommentar att det rådande parlamentariska styrelseskicket uppenbarligen stred mot bestämmelser i grundlagen (se Malmgren m.fl., a.a. s. 9).

Som tidigare har framgått var dock statsråd ansvariga inför riksdagen för de råd som de hade gett kungen. Grundlagen tillhandahöll flera instrument för att utkräva sådant ansvar.

För det första hade konstitutionsutskottet enligt 106 § möjlighet att under vissa förutsättningar ställa statsrådsledamot under åtal inför riks rätt. Möjligheten att väcka sådant åtal användes vid fem tillfällen. Sista gången skedde detta år 1854. Åtalen ledde inte i något fall till fällande dom (se Malmgren m.fl., a.a. s. 127).

För det andra hade riksdagen enligt 107 § befogenhet att efter anmälan av konstitutionsutskottet göra framställning hos kungen om entledigande av statsrådsledamot. Kungen var inte skyldig att uppfylla ett sådant önskemål. Någon sådan framställning beslöts heller aldrig (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 30).

Av intresse i detta sammanhang är även den i riksdagspraxis framvuxna möjligheten för riksdagsmän att ställa interpellation till statsrådsledamot. Interpellationsinstitutet hade i början av 1900-talet utvecklats till att, vid sidan av sin informationsfunktion, även fylla en viktig uppgift som medel för poli-

tiska meningsyttringar. Något beslut kunde emellertid inte fattas i de debatterade frågorna. Massinstämmanden i huvudtalarnas anföranden fick ibland utgöra en ersättning (Axel Brusewitz, Dagordning och interpellation, 1930, s. 267 f.). Några politiska konsekvenser fick aldrig sådana demonstrationer (Sterzel, 1999, a.a. s. 31).

Formellt grundlagsstöd för möjligheten att ställa interpellation till statsråd tillskapades inte förrän år 1949. Längre användes institutet sparsamt och endast för viktiga frågor (Sterzel, 1999, a.a. s. 30 f.).

## 3 Praxis under tvåkammartiden

### 3.1 Inledning

Enligt 1809 års regeringsform hade kungen rätt att utse de statsråd han önskade om bara vissa formella kompetenskrav var uppfyllda. Vidare kunde kungen enligt grundlagen entlediga statsråd när han bedömde att "rikets tjänst" fordrade detta (se kapitel 2).

Däruöver förekom inte någon författningsreglering av tillvägagångssättet vid regeringsbildning. Uttryckliga bestämmelser om regerings avgångsskyldighet saknades också fram till år 1971. Under den helt övervägande delen av perioden ger därför endast praxis en bild av hur dessa och andra nära sammanhängande frågor rörande statsrådets sammansättning har hanterats.

Som även har framgått av redogörelsen i kapitel 2 förmådde riksdagen aldrig direkt framkalla ett ministerskifte med stöd av bestämmelser i 1809 års regeringsform. Riksrättsåtal ledde aldrig till fällande dom. Någon framställning till kungen om entledigande av statsråd beslutades över huvud taget aldrig.

Perioden fram till 1840-talet kännetecknades av att regenterna Karl XIV Johan och Oscar I också i praktiken var allenarådande i fråga om statsrådets sammansättning. Visserligen lade sig kungen periodvis vinn om att vissa av statsråden hade en politisk ställning i något av riksdagens fyra stånd. Kungen skötte dock såväl rekrytering som entledigande av statsråden efter eget skön (se Björn von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige: utformning och utveckling till 1945*, 1997, s. 39 f. och 230).

Därefter anträdde en utveckling som innebar att förändringar i statsrådets sammansättning kopplades till nederlag i riksdagen (se avsnitt 3.4) samt utgången av val till första och – framför allt – andra kammaren (se avsnitt 3.3).

Erik Holmberg och Nils Stjernquist anser att de sålunda utvecklade principerna för regeringsmaktens parlamentariska ansvar tedde sig tämligen oklara. De menar dock att makten över den gemensamma voteringen, som skulle tillämpas i skatte- och budgetfrågor om kamrarna fattade skilda beslut, i praktiken torde ha varit utslagsgivande (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 408 f.).

Vidare har Fredrik Sterzel anmärkt att efter ministären Edéns tillträde år 1917 satt ingen minoritetsregering kvar över ett andrakammarval utan omprövning av regeringsfrågan. Sterzel syftar därvid på regeringar som var i minoritet i båda kamrarna (se avsnitt 8.2). I sammanhanget kan noteras att sådana regeringar inte förekom efter år 1936. Anmärkas kan också att det efter år 1945 förekom att socialdemokratiska enpartiregeringar med majoritet i första kammaren satt kvar över andrakammarval, trots att de saknade egen majoritet såväl i andra kammaren som i gemensam votering. Detta inträffade efter andrakammarvalen åren 1958, 1960 och 1964 (se avsnitt 8.2).

I de följande avsnitten kommer översiktligt att redogöras för utvecklingen i praxis rörande vissa principer för förändringar i statsrådets sammansättning.

### 3.2 Vem valde ut statsråd?

Under tiden från det att Karl Johan utsågs till tronföljare och fram till 1840-talet rekryterade och entledigade kungen statsråd väsentligen efter sitt behag. Enskilda statsråd kunde visserligen få en framstående ställning inom statsrådet, men inte så att det var egentligt att tala om inofficiella statsministerskap (von Sydow, 1997, a.a. s. 235).

Från början av 1860-talet förekom en viss konkurrens mellan kungen, å ena sidan, respektive justitiestatsministern och sedermera statsministern, å den andra sidan. Leif Kihlberg har sammanfattat läget vid mitten av 1880-talet så att kungen och statsministern hade kommit överens om en fördelning, som alltjämt gav kungen ”en betydande anpart”. Utåt fick dock detta inte synas. När det skulle utses efterträdare till statsministern Robert Themptander och första kammarens tidigare talman ärkebiskop Anton Niklas Sundbergs namn förekom i ryktesfloran meddelades det i en officiell kommuniké den 1 februari 1888: ”Något så kallat uppdrag att bilda en ministär, såsom vissa tidningar har uppgivit, har herr ärkebiskopen lika litet som någon annan erhållit. Sådant överensstämmer nämligen icke med Sveriges regeringsform” (Leif Kihlberg, Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammerssystem: intill 1905 års totala ministerskifte, 1922, s. 633).

Men kungens ”anpart” minskade efter hand. När Erik Gustaf Boström år 1902 bildade sin andra regering, lär han ha haft fria händer att bestämma regeringens sammansättning (Ragnar Törnebladh, Riksdagsminnen, 1913, s. 237 samt Kihlberg, a.a. s. 635). Beträffande förhållandena vid början av 1900-talet har Kihlberg karakteriserat det normala förloppet vid fackministerrekrytering så, att statsministern utvalde och kallade övriga statsråd medan kungen konfirmerade och utnämnde (Kihlberg, a.a. s. 636).

I fortsättningen var det statsministern som utsåg övriga statsråd, även om kungen framförde synpunkter på personuppsättningen och kunde få ett visst gehör. Det var framför allt utrikesministerposten som intresserade kungen. Vid den socialdemokratiska regeringens tillträde år 1932 önskade kungen t.ex. få Östen Undén till utrikesminister, men Per Albin Hansson valde Rickard Sandler (Axel Bruswitz, Kungamakt, herremakt, folkakt: författningskampen i Sverige [1906–1918], 1951, s. 110 och Stjernquist, a.a. s. 259).

Fram till parlamentarismens och demokratins genombrott – ministären Edéns tillträde år 1917 brukar betecknas som en milstolpe i det sammanhanget – var det dock i praktiken kungen som utsåg statsministern, även om anbudet stundom lämnades motvilligt (Stjernquist, a.a. s. 256 och 262. Se även avsnitt 3.5).

### 3.3 Valutslag

Före representationsreformen år 1866 förekom val till tre av de fyra stånden. Valresultaten fick successivt en viss avspeglning i statsrådets sammansättning. Inledningsvis fanns inte någon direkt koppling mellan förändringar i statsrådets sammansättning och utgången av första- och andrakammarval. Vissa perioder (1870–1875, 1883–1884, 1888–1891, 1900–1902 och 1905, före unionsupplösningen) satt t.o.m. ministärer som närmast får betraktas som bildade vid sidan av eller mot impulser från väljarna (von Sydow, 1997, a.a. s. 120).

Valutslag som ledde till direkta förändringar i statsrådets sammansättning ägde rum för första gången efter andrakammarval år 1887 och de successiva förstakammarvalen. Den utlösande faktorn torde ha varit att det efter andrakammarvalet – och en efterföljande domstolsprövning som förändrade utgången av valet – uppstod majoritet för tullar i gemensam votering i de bägge kamrarna. Den tullvänliga majoriteten växte dessutom kontinuerligt i takt med att första kammaren successivt förnyades.

Den frihandelsvänlige statsministern Robert Themptander såg sin ställning som ohållbar och avgick år 1888 tillsammans med vissa andra statsråd. Themptander ersattes som statsminister av den mera tullvänlige Gillis Bildt (se bl.a. Stjernquist, a.a. s. 125 och 184 f., von Sydow, 1997, a.a. s. 82 och 120 samt Torsten Petré, Ministären Themptander, 1945, s. 238).

Nästa gång ett valutslag ledde till regeringsskifte var år 1905. Andrakammarvalen på hösten ledde till framgångar för vänstern. Kungen lämnade efter tvekan uppdraget att bilda regering till liberalen Karl Staaff. Björn von Sydow konstaterar att för första gången spelade ett valutslag den direkta rollen för regeringsfrågan. Stämningarna i riksdagens kammarmajoriteter pekade egentligen inte på att det var nödvändigt med ett regeringsskifte (se bl.a. Stjernquist, a.a. s. 242 och von Sydow, 1997, a.a. s. 96 och 120).

Under en period omfattande tiden fram till andra världskriget ledde därefter varje andrakammarval – utom vid tre tillfällen åren 1908, 1914 och 1920 – till en ny regering som tillträdde därför att partiet haft framgångar vid valet. År 1911 kunde den tillträdande liberala ministären visserligen inte notera någon egen valframgång, men den räknade med stöd från Socialdemokraterna som närmast fördubblade sina mandat vid valet. Med ett undantag föll dock samtliga regeringar som tillkom som ett svar på valvinden före nästa val. Undantaget var den koalition mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet som bildades efter andrakammarvalet år 1936. För första gången bildades då en regering med majoritet i båda kamrarna (se von Sydow, 1997, a.a. s. 103, 120 och 161 samt Stjernquist, a.a. s. 246).

Perioden från Per Albin Hanssons andra ministär år 1936 fram till den totala författningsreformen 1973–1974 kännetecknades av att Socialdemokraterna oavbrutet satt i regeringen. Under denna period regerade dock Socialdemokraterna i koalition med Bondeförbundet under åren 1936–1939 och

1951–1957. Vidare fungerade under krigsåren en samlingsregering med deltagare från samtliga riksdagspartier utom kommunisterna.

En närmare analys av valutslagets betydelse för regeringskiften under perioden 1920–1970 kommer att genomföras i avsnitt 8.2.

### 3.4 Nederlag i riksdagen

Under 1840-talet tvingades kungamakten – om än tillfälligt – till anpassningar i parlamentarisk riktning, bl.a. i fråga om statsrådets sammansättning. Kungens monopol på den styrande makten ifrågasattes och statsråd avgick på grund av misstroende i riksdagen. Riksdagsmajoriteten var från början av oppositionell-liberal karaktär, men de konservativa grupperna fick sedermera övertaget i riksdagen (von Sydow, 1997, a.a. s. 45 f.).

Vid riksdagen 1840–1841 var oppositionen mot kungen och det rådande systemet mycket stark. Det talades om att förmå Karl XIV Johan att abdikera. Mot regeringsmakten kritiska ledamöter behärskade majoriteten i riddarhuset och valen till utskotten, vilket ledde till förslag till ”anslagsvägran”. Då inlämnade samtliga statsråd sina avskedsansökningar. Kungen vägrade först att bifalla dem. I ett senare skede tvingades han emellertid att utnämna nya statsråd, som var något mera orienterade i den riktning som kunde sägas vara oppositionell (von Sydow, 1997, a.a. s. 43 och Kihlberg, a.a. s. 27–30).

År 1848 ombildade Oscar I regeringen och lade fram ett förslag till reformering av ständsriksdagen. Regeringsombildningen och representationsförslaget tillkom bl.a. mot bakgrund av hård kritik i riksdagen. Revolutionerna i Europa – och oroligheterna i Stockholm – på vårvintern 1848 torde också ha haft betydelse för kungens åtgärder.

Förslaget till representationsreform linjerades upp av Oscar I själv, men radikaliserades av några av de nya statsråden och svarade inte alls mot kungens egentliga strävanden. Regeringsombildningen fick också en mer liberal karaktär än vad han ursprungligen planerat.

Vid nästa riksdag 1850–1851 fälldes representationsförslaget av en kombination av konservativa och radikala i riksdagen. Kungen stödde inte heller förslaget. Oscar I avlägsnade successivt de liberala statsråden och ersatte dem med konservativa (von Sydow, 1997, a.a. s. 45 och Kihlberg, a.a. s. 45 f.).

Från mitten av 1800-talet hände det vid flera tillfällen att statsrådsledamöter avgick efter motgångar, företrädesvis i andra kammaren (se t.ex. von Sydow, 1997, a.a. s. 119 och Kihlberg, a.a. s. 553–568). Det förekom också att statsråd i mer eller mindre klara ordlag markerade för riksdagen att statsråden skulle begära sitt entledigande i händelse av ett nederlag i riksdagen (se Stjernquist, a.a. s. 236, 239 och 261 samt von Sydow, 1997, a.a. s. 51 f.).

År 1880 klargjorde statsministern för första gången tydligt i en riksdagsdebatt att regeringen avsåg att avgå i händelse av ett nederlag i riksdagen. Denna *kabinettsfråga* framställdes av statsministern Louis De Geer vid avlämnandet av propositionen i försvarsfrågan. Efter nederlag i riksdagen i denna fråga avgick De Geer tillsammans med fem andra statsråd (se Fredrik

Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 38 f. och Kihlberg, a.a. s. 554).

Leif Kihlberg har undersökt i vilka frågor som nederlag i riksdagen har lett fram till statsråds avgång under perioden fram till den Ramstedtska ministärens avgång år 1905. Därvid har Kihlberg delat in avgångsmotiven i fyra huvudkategorier, nämligen nederlag i försvarsfrågor, budgetfrågor, unionsfrågor och rösträttsfrågor. Frågor om försvarsreformer utgjorde en central krisanledning under 1870- och 1880-talen. Under samma period spelade även statsregleringsärendena, dvs. budgetfrågor, en viss roll för att så småningom bli den dominerande avgångsfaktorn under slutet av 1880-talet. Unionsfrågan och rösträttsfrågan kom att bli de förhärskande politiska avgångsmotiven under det därefter följande skedet (Kihlberg, a.a. s. 561).

Under tiden efter ministären Edéns tillträde år 1917 och fram till den totala författningsreformen avgick fyra regeringar på grund av motgångar i riksdagen. Detta hände åren 1923 (Hjalmar Brantings andra ministär), 1926 (Rickard Sänders ministär), 1930 (Arvid Lindmans andra ministär) och 1936 (Per Albin Hanssons första ministär). I samtliga fall hade statsministern i riksdagsdebatten ställt kabinetsfråga (Sterzel, 1999, a.a. s. 38 f.).

Beträffande den tidsperioden konstaterar Fredrik Sterzel, att även mindre frågor i vissa fall har getts betydelsen av kabinetsfrågor som har lett till regeringens avgång. Enligt Sterzel råder det t.ex. inte någon tvekan om att de socialdemokratiska regeringarna år 1923 och 1926 hade kunnat stanna kvar – om de hade eftersträvat detta – trots nederlagen om de s.k. arbetslöshetsdirektiven (a.a. s. 41 f.).

Perioden efter år 1917 uppvisar emellertid också exempel på det motsatta förhållandet. Sterzel anför i sammanhanget att Carl Gustaf Ekmans minoritetsregeringar (1926–1928 och 1930–1932), som fungerade under fyra riksdagar, led åtskilliga nederlag även i väsentliga frågor och någon gång till och med i demonstrativa former. De övervägde emellertid aldrig att avgå till följd av sådana motgångar och ställde aldrig kabinetsfråga. Ibland fanns det dock stöd inom den frisinnade gruppen för meningen att regeringen borde ställa kabinetsfråga. Detta avböjdes då av Ekman men inte av några principiella skäl (Sterzel, 1999, a.a. s. 42).

### 3.5 Förfarandet vid regeringsbildning

Det första regeringsskiftet i form av ett totalt ministerskifte ägde rum år 1905 med den Ramstedtska ministärens avgång (Stjernquist, a.a. s. 249 och Kihlberg, a.a. s. 487). Dessförinnan förnyades statsrådet stegvis och i varierande takt. Under 1800-talet hände det även att Oscar II vägrade att på en gång bifalla samtliga statsrådsledamöters avskedsansökningar av den anledningen att detta vore en eftergift i parlamentarisk riktning. Den offentliga proklamationen av en ministerkris föregicks vanligen av förberedande sonderingar och överläggningar (se t.ex. Stjernquist, a.a. s. 250, von Sydow, 1997, a.a. s. 82 f. samt Kihlberg, a.a. s. 569).

I avsnitt 3.2 har beskrivits hur det bestämmande inflytandet över statsrådets sammansättning gradvis flyttades över från kungen till statsministern. Kungen spelade dock framöver en viktig politisk roll, framför allt när det gällde att utse en statsminister som skulle bilda ny regering.

Härvid utbildade sig en viss praxis i fråga om konsultationer med avgående statsminister, talmännen samt parti- och gruppledare.

Initiativet till en ny regerings tillkomst togs i allmänhet av kungen sedan den sittande regeringen inlämnat sin avskedsansökan. Enligt uppgift tog dock kungen vid 1921, 1924 och 1928 års regeringsbildningar initiativ till vissa överläggningar *innan* den sittande regeringen hade inlämnat sin avskedsansökan. I det första fallet, dvs. den regeringsbildning som föregick ministären Brantings tillträde, hade kungen överläggningar med dåvarande Lantmanna- och borgarepartiets ordförande Arvid Lindman, Liberala samlingspartiets ordförande Nils Edén och första kammarens talman Hugo Hamilton. I de båda andra fallen tog kungen initiativ till överläggningar endast med Arvid Lindman (Henrik Hermerén, *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, 1975, s. 88, 95, 98 f. och 116.).

Till och med 1924 års regeringskris användes formuleringen att den gamla regeringen anmodades att kvarbli ”i avbidan på prövning av ansökningen”. Från och med 1926 års regeringskris uppmanades i stället regeringen ”att tills vidare kvarstå för att ombesörja handläggningen av de löpande ärendena” (Sterzel, 1999, a.a. s. 91 f.).

Angående *turordningen* vid de inledande överläggningarna hos kungen gällde i allmänhet att överläggningarna inleddes med den avgående statsministern. Därefter inkallades första och andra kammarens talmän. Vid 1924 års regeringsbildning inkallades dock alla partirepresentanter utom en (Bondeförbundets ordförande) innan talmännen konsulterades. För den fortsatta turordningen mellan partiernas representanter är det enligt Henrik Hermerén inte möjligt att urskilja något enhetligt mönster, som med en rimlig tolkning kan kallas praxis. Olikheterna mellan regeringsbildningarna är snarast det genomgående draget (Hermerén, a.a. s. 95 f. och 116 f.).

Under krisen år 1957 infördes emellertid enligt Fredrik Sterzel principen att ge partiledarna företräde i ordning efter partiernas storlek. Fast praxis var hela tiden att samråd endast skedde med företrädare för partier som kunde komma i fråga i regeringsställning, aldrig med de små partierna till vänster om Socialdemokraterna (Sterzel, 1999, a.a. s. 91 f. Se även Hermerén, a.a. s. 117).



## 4 Den partiella författningsreformen 1968–1969

### 4.1 Inledning

I kapitlet skildras utvecklingen som ledde fram till den partiella författningsreformen. Denna reform innebar att parlamentarismen skrevs in i 1809 års regeringsform. Detta hände i skedet omedelbart före tillkomsten av 1974 års regeringsform. I kapitlet redovisas även vissa uttalanden i den statsvetenskapliga och statsrättsliga litteraturen angående innebörden av förarbetena till den partiella författningsreformen.

### 4.2 Tidiga reformkrav

Redan på 1870-talet diskuterades om man borde låta interpellationsdebatter utmyнна i s.k. dagordningsbeslut, varmed avsågs politiska uttalanden av förtroendekaraktär. Direkta yrkanden om införande av ett dagordningsinstitut väcktes dock först längre fram, som ett led i reaktionen mot minoritetsparlamentarismen (se Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 31).

I en motion år 1928 föreslogs bl.a. att kammare skulle få besluta uttalanden med anledning av interpellationssvar. Syftet var att få ett nytt medel att utkräva regeringens parlamentariska ansvar. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av kamrarna (KU 1928:18). Samma öde rönt en motion år 1930 om grundlagsändringar ”för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad, stark regeringsmakt”, i vilken bl.a. föreslogs att ett dagordningsinstitut skulle införas i andra kammaren (KU 1930:20).

I en ny motion år 1931 begärdes utredning ”huruvida och på vad sätt” ett dagordningsinstitut borde införas. Denna gång förordade konstitutionsutskottet en förutsättningslös utredning. Detta bifölls av riksdagen. Konstitutionsutskottet sade sig inte överskatta det praktiska värdet av ett dagordningsinstitut som medel för att skapa bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. Förutsättningarna för detta berodde ytterst på ”de praktisk-politiska sedvanorna”. Emellertid förekom liknande institut i flertalet parlamentariskt styrda länder och kunde bidra till att skapa bättre möjligheter att vinna klarhet om förhållandet mellan regeringen och riksdagen (KU 1931:13).

### 4.3 Tingstens utredning

Professor Herbert Tingsten lade år 1935 fram betänkandet *Utredning angående ett dagordningsinstitut m.m.* (SOU 1935:21). I betänkandet definierades

dagordningsinstitutet som en rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (eller en enskild minister) eller om dess åtgärder eller avsikter eller framställa önskemål om den framtida regeringspolitiken. Med uttrycket ”i särskilda former” ville Tingsten klargöra att ett uttalande i samband med den ordinarie ärendehantering, t.ex. i riksdagsskrivelse med svar på en proposition, inte kan betecknas som en dagordning (se a. bet. s. 8).

Tingsten kritiserade uppfattningen att ett dagordningsinstitut skulle vara ägnat att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Erfarenheterna från främmande länder visade att regeringens parlamentariska ställning kunde vara ytterligt oklar trots förekomsten av ett dagordningsinstitut. Dessa erfarenheter erbjöd snarast ”en lektion i evasiv parlamentarisk taktik”. Det fanns inget skäl att anta att uppkomsten av majoritetsregeringar skulle underlättas. Varför skulle ett misstroendevotum förmå oppositionspartierna till samarbete i regeringsställning i högre grad än t.ex. avslag på en proposition? I utlandet hade ofta en minoritetsregering efterträtts av en annan utan starkare parlamentariskt underlag. Ofta hade partier både till höger och till vänster om regeringen stått bakom ett misstroendevotum, och varje tanke på regeringssamverkan hade saknats. På vissa håll hade följden i regel endast blivit, att den avgångna regeringen återkommit med ändrad sammansättning. Att ett dagordningsinstitut skulle kunna stärka regeringens ställning var en ren missuppfattning; möjligheten att ställa kabinetsfråga förelåg alltid (se a. bet. s. 77 f.).

Även den kritik, som framförts mot ett dagordningsinstitut, innefattade emellertid enligt Tingsten bestämda överdrifter. Erfarenheterna från utlandet visade, att det var lika oriktigt att i detta institut se en huvudsak såväl till täta regeringsväxlingar som motsatsen. Däremot var det obestridligt att införande av ett sådant skulle medföra risk för väsentligt ökad friktion mellan regering och riksdag. Friktionssfären skulle vidgas från att i huvudsak omfatta behandlingen av regeringens propositioner till hela området för regeringsmakten. Verkligt betydande svårigheter kunde uppkomma, om ytterlighetspartier, som bekämpade det parlamentariska systemet, skulle få större betydelse i riksdagen (se a. bet. s. 82 f.).

Även om Tingsten gick in på vissa frågor rörande den tekniska utformningen av ett dagordningsinstitut, avstyrkte han dock införandet av en sådan ordning. Om ett dagordningsinstitut infördes, borde det i vart fall inte föreskrivas någon skyldighet för regeringen eller vederbörande minister att avgå vid misstroendevotum. En sådan skyldighet vore svår att inpassa i grundlagens allmänna reglering av förhållandet mellan kungen och statsråden och skulle vålla svårigheter vid dagordningsbeslut av mera obestämbart karaktär (se a. bet. s. 88 f.).

#### 4.4 Författningsutredningen

Frågan om formerna för utkrävande av regeringens parlamentariska ansvar blev nästa gång föremål för behandling av Författningsutredningen. En ut-

gångspunkt för utredningens arbete var att parlamentarismen skulle skrivas in i författningen. Direktiven förutsatte bl.a. att utredningen på nytt skulle undersöka, om ett dagordningsinstitut borde införas. Den borde emellertid också pröva, om någon annan form av politiskt ansvarsutkrävande kunde vara lämplig (se SOU 1963:17 s. 13 f.).

När det gällde ministärens parlamentariska ansvar (a. bet. s. 145 f.) redovisades Tingstens betänkande, men det framhölls att utgångspunkten för den tidigare debatten var en annan än den nu aktuella. Då hade man väsentligen strävat efter att reformera den svenska parlamentarismen sådan den gestaltat sig under 1920-talet. Nu gällde det att låta parlamentarismens princip med avseende på ministärens ställning komma till uttryck vid en allmän författningsrevision, så att riksdagen fick möjlighet att vid behov effektivt hävda sin ledande ställning inom statskicket. Det var därvid ”angeläget att icke lägga hinder i vägen för parlamentarismens anpassning efter växlande politiska förhållanden, dvs. att icke söka påverka parlamentarismen i viss riktning”. Mycket av den tidigare argumenteringen saknade därför tillämplighet. Utredningen delade emellertid Tingstens uppfattning att de parlamentariska ansvarsreglerna inte kan påverka parlamentarismens utformning utan att denna i första hand bestäms av de partipolitiska förhållandena. Likaså underströks det berättigade i varningen för att ge ökat utrymme för taktiskt parlamentariskt spel.

Författningsutredningen ansåg att det inte borde uppställas något krav på positiv förtroendeförklaring för regeringen. Bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar borde vara tillräckliga för att vid behov klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Tanken på ett dagordningsinstitut i den gamla meningen avvisades med förklaringen, att något behov inte ansågs föreligga av ”ett institut som ger möjlighet till allsköns uttalanden om regeringen och dess politik”.

Utredningen föreslog i stället att regler skulle införas om rätt för riksdagen att avge misstroendeförklaring och om en därmed förenad avgångsskyldighet. En sådan förklaring skulle kunna avges endera mot statsministern eller mot annat statsråd. I det förra fallet skulle statsministern vara skyldig att omedelbart begära avsked på hela regeringens vägnar. I det senare fallet skulle han ofördröjligen hemställa om vederbörande statsråds entledigande. På hemställan av statsministern skulle kungen kunna låta anstå med att bevilja avsked under högst en vecka. Förordnades under denna tid om nyval till riksdagen, skulle framställningen om avsked vara förfallen. Dessa föreskrifter skulle enligt utredningen främst få karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen (se t.ex. redogörelsen i Fredrik Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, 1969, s. 80 f.).

Med det redovisade synsättet borde, enligt Fredrik Sterzel, det normala vara att regeringsskifte utlöses av annan orsak än misstroendeförklaring. Sterzel noterar dock även att Författningsutredningen inte gick in på vad parlamentarismens principer borde anses innebära i detta avseende. Endast på en punkt föreslogs en författningsreglering. Det borde föreskrivas att statsmi-

nisternas avgång alltid skall medföra samtliga statsråds entledigande. Därmed skulle man framhåva ”ministärens karaktär av en kollektiv enhet kring statsministern” (se Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 45 f.).

Författningsutredningens förslag till grundlagsfästade av parlamentarismen rönte åtskillig kritik i den allmänna debatten och vid de partiledaröverläggningar som fördes om författningsfrågan. Kritiken innebar att förslaget på centrala punkter inte gav tillräckligt klart uttryck för de principer som borde gälla. I vissa avseenden ansågs förslaget t.o.m. innebära ett steg tillbaka i förhållande till gällande sedvanerätt. Kärnfrågan gällde preciseringen av statschefens ställning. Förslaget om misstroendeförklaring mötte dock i och för sig knappast någon invändning (Sterzel, 1969, a.a. s. 81).

I fråga om regerings avgång på andra grunder föreslog Författningsutredningen (a. bet. s. 139 f.) att kungen skulle ges befogenhet att utnämna och entlediga statsråd. Ministärens karaktär av kollektiv enhet kring statsministern skulle dock enligt kommittén markeras genom föreskrift att samtliga statsråd skulle entledigas om statsministern avgick.

Om samtliga statsråd entledigats skulle de enligt Författningsutredningens förslag, till dess ny statsminister utsetts, ha befogenhet att handlägga löpande ärenden och sådana ärenden där avgörandet inte utan betydande olägenhet kunde uppskjutas. Detsamma föreslogs gälla efter misstroendeförklaring till dess avsked beviljats eller framställningen om avsked förfallit på grund av beslut om urtima val (a. bet. s. 214).

## 4.5 Grundlagberedningen

I direktiven för Grundlagberedningen, som beslutades år 1966, underströks att en huvudlinje i arbetet på en ny författning borde vara att så konsekvent som möjligt bygga på folksuveränitetens princip och att grundlagsfästa parlamentarismen. Av det sagda följde bl.a. att en regering inte bara vid sitt tillträde utan även under sin verksamhetstid borde åtnjuta riksdagens förtroende eller i vart fall vara tolererad av denna. För att möjliggöra en kontinuerlig kontroll härav borde, på sätt som Författningsutredningen föreslagit, införas regler som ger riksdagen möjlighet att praktiskt taget när som helst under session ta upp fråga om misstroendeförklaring. Verkan av en sådan förklaring borde vara att regeringen entledigades om inte nyval förordnades inom viss kortare tid (se 1967 års riksdagsberättelse s. 87).

I direktiven ålades Grundlagberedningen att inrikta sitt arbete på en relativt omfattande partiell författningsreform 1968–1969. Den borde bl.a. innefatta en lösning på frågan om parlamentarismens inskrivande i grundlagarna med de preciseringar med avseende på statschefens befattning med regeringsbildningen, upplösningsinstitutet m.m. som följde därav. Beredningens förslag i dessa avseenden presenterades i betänkandet *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26).

Liksom Författningsutredningen diskuterade Grundlagberedningen inledningsvis frågan om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar och kom till

samma slutsats (se a. bet. s. 174 f.). Själva begreppen definierades dock något annorlunda:

Positivt parlamentariskt ansvar innebär i princip att regeringen är skyldig att avgå om riksdagen inte uttryckligen godkänner regeringens allmänna politiska program, vare sig vid regeringsbildningen eller senare, eller regeringens handlingslinjer eller konkreta åtgärder på något väsentligt område. Den positiva ansvarsprincipen förutsätter i och för sig att initiativet till att fastställa förtroendeförhållandet mellan regering och riksdag ligger hos regeringen. Regeringen kan visserligen åläggas författningsskyldighet att begära riksdagens förtroende i vissa situationer, t.ex. i samband med att den tillträder. Att närmare bestämma inte bara i vilka fall regeringen skall begära riksdagens förtroende utan också vad begäran skall omfatta erbjuder emellertid stora vanskligheter.

Har regeringen negativt parlamentariskt ansvar är den principiellt skyldig att avgå om riksdagen uttalar sitt misstroende. Initiativet till att kontrollera förhållandet mellan regering och riksdag läggs i detta fall helt hos riksdagen.

Med en utförlig motivering avvisade härefter Grundlagberedningen tanken på ett system med positivt parlamentariskt ansvar. Beredningen framhöll att en rätt för riksdagen att praktiskt taget när som helst uttala sitt misstroende mot regeringen torde leda till minst lika goda möjligheter till kontroll av förhållandet mellan regering och riksdag.

Vidare anfördes att en ordning med positivt parlamentariskt ansvar kan medföra olägenheter i vissa lägen. I situationer då regeringens parlamentariska underlag är förhållandevis svagt kan en partigrupp tänkas visserligen tolerera regeringen som den bästa i förhandenvarande situation men samtidigt inte vilja positivt stödja regeringens hela politiska program. En sådan partigrupp kan därför vara obenägen att rösta för förtroendeförklaring och i stället vilja lägga ner sina röster. Den kan emellertid då riskera den icke önskade konsekvensen att majoritet inte nås för förtroendeförklaringen med påföljd att regeringen faller.

Vid ett system med misstroendeförklaring och – i likhet med vad Författningsutredningen föreslagit – krav på absolut majoritet för en sådan förklaring skulle ett avstående från att rösta få samma effekt som röster mot yrkande om misstroendeförklaring. Med andra ord skulle blanka röster inte komma att bidra till att en regering störs. Enligt Grundlagberedningen tydde vidare erfarenheter från andra länder på att den positiva ansvarsprincipen kan ge utrymme för taktiska manövrer framför allt från regeringens sida, bl.a. vid formuleringen av förtroendeyrkandet.

Enligt Sterzel är det svårt att komma ifrån att det föreligger åtminstone en nyansskillnad mellan Grundlagberedningens och Författningsutredningens resonemang på den aktuella punkten (Sterzel, 1999, a.a. s. 25 och 46 f.). Grundlagberedningen har inte någonstans tagit upp Författningsutredningens resonemang om en yttersta garanti för parlamentarismen. Grundlagberedningen har inte heller antytt att regeringen i praktiken kan komma att avgå enligt snävare principer, inom ramen för de grundlagsfästa reglerna om negativt parlamentariskt ansvar.

Sterzel menar att detta förhållande kan tolkas på olika sätt. Den ena tolkningen innebär att en regering inte skall vara skyldig att avgå därför att riksdagen t.ex. genom avslag på en viktig proposition inte godkänner ”regeringens handlingslinjer eller konkreta åtgärder på något väsentligt område”. Först när riksdagen uttalar sitt misstroende skall avgångsskyldighet föreligga. Sterzel anser att Grundlagberedningens förslag om misstroendeförklaring i så fall har inneburit en högst väsentlig nyhet i svensk parlamentarism. Det är då inte längre en fråga om en yttersta garanti för parlamentarismen utan om något som mera liknar en normalordning.

Mot en sådan tolkning talar emellertid det faktum att det inte finns någonting som direkt tyder på att syftet skulle ha varit att förändra parlamentarismens materiella innebörd. I anslutning härtill konstaterar Sterzel att de grundlagsfästa reglerna om parlamentarismen utgör bara en del av ett större system, och att de måste ses i samband med andra, oskrivna normer. Det är inte meningsfullt att diskutera misstroendeförklaring oberoende av frågan om regerings avgång i allmänhet eller regeringsbildningen fristående från det mönster som har tecknats i den parlamentariska historien efter år 1917. Förarbetena visar enligt Sterzel klart att diskussionerna sällan har gällt vilka regler i sak som bör iaktas utan främst vilka regler som man av praktiska skäl har ansett det möjligt och lämpligt att grundlagsfästa.

Grundlagberedningen anslöt sig även till Författningsutredningens uttalanden om att det inte finns behov av ett dagordningsinstitut som ger möjlighet till allsköns uttalanden om regeringen och dess politik. Beredningen tillade att ett motiverat misstroendeuttalande av detta slag förutsätter enighet inte bara om själva misstroendeuttalandet utan också om skälen härför. Enligt beredningen begränsades härigenom i själva verket riksdagens möjlighet att bestämma regeringens öde. Uppfattningen att regeringen bör avgå kan nämligen omfattas av riksdagens majoritet utan att skälen därför är desamma bland dem som tillhör majoriteten. Beredningen ansåg att riksdagen i stället – i enlighet med Författningsutredningens förslag – borde få möjlighet att direkt uttala sig om huruvida regeringen bör avgå eller inte (a. bet. s. 175 f.).

Grundlagberedningen ansåg det vara självklart att en misstroendeförklaring skall kunna riktas mot regeringen i dess helhet, eftersom förklaringen skall vara ett medel att fastställa förtroendeförhållandet mellan regering och riksdag. Med hänsyn till statsministerns ledande ställning inom regeringen var det beredningens uppfattning att misstroendeförklaring mot regeringen formellt borde riktas mot statsministern. I konsekvens härmed skulle misstroendeförklaring mot statsministern alltid avse hela regeringen. Beredningen kunde dock även tänka sig situationer då riksdagen kunde behöva uttala sitt misstroende mot viss statsrådsledamot utan att regeringen i övrigt omfattades av misstroendet. Därför ansåg beredningen att övervägande skäl talade för att misstroendeförklaring borde kunna riktas inte bara mot statsministern som företrädare för hela regeringen, utan även mot annan ledamot av statsrådet (a. bet. s. 176).

Grundlagberedningens förslag till grundlagsändringar byggde i stort sett på Författningsutredningens förslag. Kungen skulle entlediga en statsrådsledamot om mer än hälften av riksdagens ledamöter förenat sig om misstroendeförklaring mot vederbörande statsråd. Omröstningen skulle enbart kunna avse omotiverat yrkande om sådan förklaring. Om misstroendeförklaringen avsåg statsministern skulle hela regeringen entledigas. Avgångsskyldigheten bortföll vid förordnande om extra val inom en vecka från det förklaringen gavs. En avgående regering skulle vara skyldig att stå kvar som expeditiönsminister tills ny regering tillträtt.

Vissa detaljer tillkom emellertid i Grundlagberedningens förslag. Beredningen föreslog bl.a. att det skulle krävas att minst en tiondel av riksdagens ledamöter stod bakom ett yrkande om misstroendeförklaring för att det skulle få prövas. Statsministern skulle entledigas av kungen om han begärde det och annan statsrådsledamot när statsministern begärde det. Samtliga statsråd skulle entledigas av kungen om statsministern avgick, oavsett orsaken till avgången.

Beredningen föreslog inte heller någon formell begränsning av expeditiönsministerns kompetens.

Förslaget låg till grund för ändringar i 1809 års regeringsform, som trädde i kraft den 1 januari 1971 (prop. 1968:27, KU 1968:20).

## 5 1974 års totala författningsreform

### 5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas gällande bestämmelser i RF i fråga om regeringsupp- lösning efter val, tidpunkten för inledande av ny regeringsbildning samt krav på parlamentariskt stöd. Vidare redovisas uttalanden i förarbetena till RF såvitt avser dessa frågor samt diskussionen i den statsrättsliga och statsveten- skapliga litteraturen rörande innebörden av de nu aktuella grundlagbestäm- melserna. Praxis i anslutning till dessa bestämmelser kommer att redovisas i kapitel 7.

### 5.2 Regeringsupp- lösning efter val

Av 6 kap. 1 § första stycket RF framgår att regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Frågan om en regerings avgång regleras i RF på så sätt att talmannen i vissa situationer är skyldig att formellt fatta beslut om att entle- diga samtliga statsråd, dvs. hela regeringen.

I korthet gäller därvid som huvudregel att antingen riksdagen eller statsmi- nistern fattar det avgörande beslut som leder fram till att en regering entledi- gas. I det förstnämnda fallet sker detta genom att riksdagen enligt 12 kap. 4 § RF beslutar om *misstroendeförklaring mot statsministern*. Regeringen kan neutralisera verkningarna av riksdagens beslut om misstroendeförklaring genom att förordna om extra val inom en vecka från det att riksdagen har fattat sitt beslut (6 kap. 5 § RF). Förordnande om extra val får dock inte ske förrän tre månader förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Detta gäller oavsett om den nya riksdagen samlas efter ordinarie eller extra val (3 kap. 4 § RF). Vidare följer direkt av 6 kap. 7 § RF att talmannen skall entlediga regeringen när statsministern har dött. I övrigt lämnar RF öppet för *statsministern* att själv avgöra i vilka situationer talmannen skall entlediga regeringen (6 kap. 6 § RF).

I RF saknas däremot uttryckliga bestämmelser om en regerings avgång som en konsekvens av allmänna val. Av praktisk betydelse i sammanhanget är dock de nyss redovisade allmänna bestämmelserna i RF om misstroende- förklaring mot statsministern (12 kap. 4 §) och om statsministerns möjlighet att begära regeringsentledigande (6 kap. 6 §). Efter år 1975 har den sist- nämnda bestämmelsen tillämpats vid samtliga regeringsskiften som ägt rum till följd av valutslag. Likaså har omröstningar om misstroendeförklaring mot statsministern som en följd av valutslaget ägt rum vid två tillfällen, nämligen efter 1998 och 2002 års val. För en redogörelse för den praktiska tillämpning- en hänvisas till framställningen i kapitel 7.2.



I de följande underavsnitten behandlas förarbetena till RF såvitt avser bestämmelserna om misstroendeförklaring mot statsministern (avsnitt 5.2.1) och om regeringsupplösning på initiativ av statsministern (avsnitt 5.2.2).

### 5.2.1 Misstroendeförklaring mot statsministern

Bestämmelser om misstroendeförklaring mot statsministern infördes i 1809 års regeringsform genom den partiella författningsreformen, vilken har behandlats i kapitel 4. Såvitt nu är av intresse överfördes dessa bestämmelser i oförändrat skick till RF.

I slutbetänkandet Ny regeringsform. Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) gjorde Grundlagberedningen dock vissa ytterligare uttalanden i frågan om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar. Beredningen anförde därvid bl.a. följande (s. 93).

Relationerna mellan folkrepresentation och regering kan, enligt vad erfarenheten visar, klargöras genom regler om sådana maktfunktioner som normgivningsmakt och finansmakt. Utvecklingen till parlamentarism har i många länder, bl.a. Sverige, försiggått under hägnet av sådana regler. Folkrepresentationen har tillfogat regeringen nederlag i ett eller annat ärende. Den har därmed markerat sitt inflytande över politiken, och statsöverhuvudet har så småningom kommit att utse rådgivare som har åtnjutit folkrepresentationens förtroende.

Sådana metoder för att bringa klarhet i förhållandet mellan folkrepresentation och regering utmärks av att de som regel ger utrymme för skilda tolkningar. Regeringen och företrädare för folkrepresentationen kan i förväg lämna öppet vilka konsekvenser ett ställningstagande från folkrepresentationens sida skall få. Ett nederlag för regeringen kan allt efter omständigheterna leda till att regeringen sitter kvar och söker fullfölja sin politik eller anpassar denna efter folkrepresentationens ställningstagande, att den, om grundlagen tillåter det, upplöser folkrepresentationen och sätter sin ställning på spel eller att den avgår.

Frågorna om regeringens avgångsskyldighet och om upplösningssrätten reglerades i samband med enkammarreformen. Härvidlag har grundlagberedningen inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden. De år 1969 beslutade reglerna bör ändras bara i detaljer, närmast som en anpassning till ändringar i andra hänseenden.

Fredrik Sterzel anser att stor försiktighet är motiverad när det gäller att dra slutsatser av dessa uttalanden (Fredrik Sterzel, Parlamentarismen i författningen, 1999, s. 48). Han tycker sig dock i uttalandena kunna se en antydning om en glidning från Författningsutredningens tanke om en yttersta garanti för parlamentarismen (se avsnitt 4.4) till någonting mera praktiskt betydelsefullt, som Sterzel menar skulle kunna beskrivas på följande sätt:

Frågan om regeringens avgångsskyldighet reglerades vid den partiella författningsreformen. De äldre, på grund av sin oklarhet bristfälliga förfaranden som tillämpades tidigare har ersatts av reglerna om misstroendeförklaring. Oavsett om regeringen i praktiken kan finna anledning att avgå även i andra situationer, kan man inte tala om någon skyldighet att avgå annat än i fall av misstroendeförklaring eller, kan man möjligen tillägga, om misstroendeförklaring kan förutses klart, t.ex. som en följd av valutslag.

Sterzel menar vidare att en sådan nyansskillnad i förhållande till Författningsutredningen ligger rätt väl i linje med de uttalanden i frågan som Grundlagberedningen gjorde år 1967 (se avsnitt 4.5).

Förarbetena antyder därmed, enligt Sterzels uppfattning, att två olika synsätt är möjliga. Enligt det ena skall RF:s regler endast vara en yttersta garanti för parlamentarismen. Regeringen skall normalt avgå *innan* den utsätts för misstroendeförklaring. Det andra synsättet är mera formellt. En regering har rätt att anse sig tolererad av riksdagen så länge den inte drabbas av misstroendeförklaring. Det första synsättet kommer till uttryck hos Författningsutredningen. Man kan inte påstå att det andra har direkt åsyftats av Grundlagberedningen. Däremot står det klart att Grundlagberedningen antyder en något större roll för misstroendeförklaring (se Sterzel, 1999, a.a. s. 66).

Det sagda förändrar emellertid inte, enligt Sterzel, det faktum att både Författningsutredningen och Grundlagberedningen var fullt ense om att en regering normalt skall avgå av andra skäl än misstroendeförklaring (Sterzel, 1999, a.a. s. 63). Samma uppfattning företräds av Erik Holmberg och Nils Stjernquist (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 210):

Misstroendeförklaringsinstitutet är tänkt som en yttersta garanti för parlamentarismen. Man torde kunna utgå från att det kommer att utnyttjas endast undantagsvis.

Resonemanget i Författningsutredningens betänkande om "en yttersta garanti för parlamentarismen" skall, enligt Sterzels mening, läsas mot bakgrund av utvecklingen före RF. Sterzel anser att den utvecklingen kännetecknas av att det aldrig framkom något behov av grundlagsregler om regeringens avgångsskyldighet. Enligt Sterzel går det inte att peka på något tillfälle då regeringen borde ha avgått men underlät det. Snarare höll sig varje regering "med säker marginal innanför den gräns där den inte längre var tolererad". Sterzel hävdar därför att enda motivet för att införa misstroendeförklaring varit att parlamentarismen skulle grundlagfästas. Som en lämplig teknisk lösning föreslogs därvid "en yttersta garanti". Att denna fått formen av misstroendeförklaring har enligt Sterzel historiska orsaker. Reformdebatten hade sin utgångspunkt i interpellationsinstitutet och kom redan på 1870-talet in på "dagordningar" (se avsnitt 4.2). På det spåret blev den kvar (Sterzel, 1999, a.a. s. 66).

### 5.2.2 Statsministerns mandat som regeringsbildare

Bestämmelser om att statsministerns avgång automatiskt leder till att de andra ministrarna skall avgå infördes i 1809 års regeringsform genom den partiella författningsreformen, vilken har behandlats i kapitel 4. Såvitt nu är av intresse överfördes dessa bestämmelser i oförändrat skick till RF.

En betydelsefull aspekt i detta sammanhang är relationen mellan misstroendeförklaring och statsministerns möjlighet att själv fatta beslut om att regeringen skall avgå i samband med ett val.

För beslut om misstroendeförklaring fordras enligt 12 kap. 4 § RF absolut majoritet i kammaren, dvs. minst 175 ja-röster. Bestämmelserna om att rege-

ringen kan tvingas bort med beslut om misstroendeförklaring ger med andra ord uttryck för huvudprincipen att regeringen skall ha riksdagsmajoritetens förtroende eller åtminstone tolereras av denna majoritet.

Den nyss beskrivna huvudprincipen inrymmer olika synsätt på relationen mellan misstroendeförklaring och statsministerns möjlighet att själv fatta beslut om att regeringen skall avgå. Annorlunda uttryckt handlar det om i vilka situationer en statsminister skall välja att avgå och bereda utrymme för en ny regeringsbildningsprocess under talmannens ledning och – omvänt – i vilka situationer han inte behöver ta något sådant initiativ. Som redan har framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.1 ger RF och dess förarbeten utrymme för att dra olika slutsatser härvidlag.

Av intresse är emellertid också vissa uttalanden i proposition 1973:90 Ny regeringsform. Ny riksdagsordning, som gjorts i anslutning till bestämmelsen i 6 kap. 2 § RF om att talmannens förslag till statsminister skall godkännas av riksdagen. I propositionen (s. 178) uttalade departementschefen:

Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort. Det torde därför kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen förän den tilltänkte statsministern kan ge besked angående sin regerings politiska karaktär. Avser två eller flera partier att samverka i regeringsfrågan, kan man vidare anta att de sonderingar som föregår talmannens förslag har lett till överenskommelse också om regeringens personsammansättning. Att uppställa krav på fullständig ministerlista före kontrollomröstningen är emellertid inte lämpligt.

Något klart uttalat förbehåll som hindrar en statsminister att genom regeringsbildning förändra ministärens partisammansättning innehåller inte RF:s text. Mot bakgrund av de nyss refererade motivuttalandena har emellertid hävdats att hinder för ett sådant handlande finns i de principer som bär upp RF. Därvid har bl.a. anförts att de förutsättningar rörande den kommande ministären som riksdagen delges, då den föreläggs talmannens förslag avseende statsminister, binder statsministern även efter regeringsbildningen. Vidare har i enlighet härmed hävdats att en regeringsbildning som innebär att det parlamentariska underlaget för regeringen ändras, och därmed också att regeringens karaktär förändras, bör ske i form av regeringens avgång och ny regeringsbildning. Detta anses då böra gälla både vid en regeringsbildning som föranleds av riksdagsval och vid en regeringsbildning under löpande mandatperiod (se Olle Nyman, *Parlamentariskt regeringssätt: En av statskicketts grunder*, 1986, s. 61 f. samt Holmberg och Stjernquist, a.a. s. 198 f.). Samma resonemang anses kunna föras både om ett koalitionsparti lämnar regeringen och då en regering breddas, i vart fall om den inte därmed kommer att företräda en riksdagsmajoritet. Vidare kan det enligt Fredrik Sterzel hävdas att regeringsfrågan bör omprövas efter ett val, om inte den sittande regeringen har nått majoritet eller åtminstone stärkt sin ställning (Sterzel, 1999, a.a. s. 139 f.).

Sterzel framhåller emellertid även att principiella resonemang får vägas mot praktiskt politiska faktorer. Riksdagen och partierna har frihet att etablera en ändamålsenlig praxis (Sterzel, 1999, a.a. s. 140). Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm har intagit ett liknande förhållningssätt (Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 143):

Förevarande paragraf – kombinerad med 1 och 6 §§ – ger obestridligen genom sin avfattning uttryck för principen, att den utsedde har en fullmakt in blanco att bilda regering. Det är en öppen fråga, om en konstitutionell praxis är på väg av innebörd att en markering från talmannens sida av uppdraget skall beaktas som en faktisk precisering av statsministerns mandat.

Sterzel tillägger i sammanhanget att komplicerade situationer inte bör drivas fram i onödan. Även om de alltid blir lösta på något sätt har man, enligt Sterzel, riksdagens anseende och regeringsmakten att tänka på. Sterzel menar att det sagda talar för en restriktiv tillämpning av de aktuella bestämmelserna (Sterzel, 1999, a.a. s. 140). Mot det av Sterzel förda resonemanget kan ställas argument av det slag som Olle Nyman har fört fram: Det är regeringens politiska karaktär, inte enbart statsministerns person, som har intresse då de parlamentariska relationerna skall fastställas. En statsminister har alltid att överväga vad respekten för riksdagen kräver. Riksdagen är enligt statsskickets grunder det främsta av statsorganen (Nyman, a.a. s. 62 f.).

### 5.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning

Före år 1971 kunde kungen enligt grundlagen entlediga statsråd när han bedömde att "rikets tjänst" fordrade detta (se kapitel 2). Som har framgått av redogörelsen i avsnitt 3.5 togs initiativet till en ny regerings tillkomst i allmänhet av kungen sedan den sittande regeringen inlämnat sin avskedsansökan. Enligt uppgift tog kungen dock i en del fall initiativ till överläggningar redan dessförinnan. Ansökningar om entledigande beviljades inte förrän utnämningar kunde ske (se Sterzel, 1999, a.a. s. 91).

Genom den partiella författningsreformen infördes en skyldighet för kungen att i vissa närmare angivna situationer entlediga samtliga statsråd, dvs. hela regeringen. En sådan skyldighet infördes dels vid misstroendeförklaring mot statsministern – skyldigheten bortföll dock vid förordnande om extra val inom en vecka från det förklaringen gavs –, dels om statsministern begärde sitt entledigande (se avsnitt 4.5).

Även enligt RF föreligger en skyldighet att entlediga hela regeringen i de nyss nämnda situationerna. Det ankommer dock numera på riksdagens talman att entlediga regeringen i dessa fall (se redogörelsen i avsnitt 5.2). Vidare bör pekas på att det har införts en speciell föreskrift om att talmannen skall entlediga övriga statsråd om statsministern dör (6 kap. 7 §).

Den totala författningsreformen har allmänt sett inneburit en utbyggd författningsreglering av förfarandet vid bildande av en ny regering. Av särskilt

intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 6 kap. 2 § första stycket RF. Då ny statsminister skall utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd samt överlägger med de vice talmännen. Talmannen avger sedan förslag till riksdagen.

Frågan blir då vid vilken tidpunkt talmannen skall ta initiativ till samråd och överläggningar enligt 6 kap. 2 § första stycket. Denna fråga har lämnats obesvarad såväl i grundlagtexten som i förarbetena till RF.

Behov av att utse ny statsminister får i praktiken anses uppkomma redan när det förhållande inträder som föranleder statsministern att begära sitt och regeringens entledigande (t.ex. valutslag) eller som föranleder riksdagen att avge misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannens entledigande av statsministern och resten av regeringen förutsätter emellertid antingen att statsministern själv har begärt sitt entledigande (6 kap. 6 och 7 § RF) eller att riksdagen har avgett misstroendeförklaring (6 kap. 5 och 7 § RF).

I de fall då bestämmelserna om regeringsbildning hittills har tillämpats har talmannen inlett samråd och överläggningar i den mening som avses i 6 kap. 2 § första stycket RF först efter det att statsministern har begärt entledigande eller avlidit. En närmare redogörelse för den praktiska tillämpningen kommer att lämnas i avsnitt 7.3.

## 5.4 Krav på parlamentariskt stöd

Av redogörelsen i kapitel 2 har framgått att 1809 års regeringsform inte tilldelade riksdagen någon roll vid tillsättande av statsråd. Genom en utveckling i praxis kom emellertid riksdagen att på indirekt väg få inflytande över regeringsbildningen. Som har redovisats i kapitel 3 innebar utvecklingen att förändringar i statsrådets sammansättning kopplades till nederlag i riksdagen och utgången av val till framför allt andra kammaren. Under 1800-talet ledde sådana parlamentariska impulser till att statsrådet förnyades stegvis och i varierande takt. Under årtiondena efter förra sekelskiftet framkallade valutslag och nederlag i riksdagen totala ministerskiften, dvs. samtliga statsråds avgång. Efter år 1917 kan detta mönster för parlamentariskt inflytande över ministärbildningar sägas ha blivit permanentat.

Den nu beskrivna utvecklingen kan också ses som uttryck för ett i praxis framväxande krav på att regeringsmakten skall åtnjuta någon form av stöd i riksdagen. Tilläggsas bör dock att kravet på parlamentariskt stöd aldrig blev särskilt tydligt formulerat i praxis.

Det skulle dröja väsentligt längre tid innan krav på parlamentariskt stöd för regeringen kom till uttryck direkt i grundlagen.

I betänkandet Sveriges statsskick (SOU 1963:17) föreslog Författningsutredningen att det skulle vara kungens uppgift att – med iakttagande av parlamentarismens principer – utnämna och entlediga statsråd. Innan kungen utnämnde statsminister skulle han rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Utnämning av andra statsråd än statsministern skulle ske på statsministerns förslag (s. 138).

Som tidigare har framgått röntes Författningsutredningens förslag till grundlagfästade av parlamentarismen åtskillig kritik i den allmänna debatten och i de partiledaröverläggningar som fördes om författningsfrågan. Kritiken gällde inte minst frågan om statschefens ställning (se avsnitt 4.4). Förslaget kom därför aldrig att förverkligas.

Frågan om regeringsbildningen lämnades också utanför den partiella författningsreformen 1968–1969. Grundlagberedningen anmärkte i betänkandet Partiell författningsreform (SOU 1967:26) bl.a. att frågan om vilken lösning som borde väljas för regeringsbildningen hängde nära samman med frågan om statschefens ställning. Enligt beredningen var det av tidsskäl uteslutet att behandla den aktuella frågan i anslutning till förslaget om partiell författningsreform. För att inte på något sätt föregripa kommande ställningstaganden ville Grundlagberedningen över huvud taget inte gå in på statschefens ställning eller de därmed sammanhängande frågorna om regeringsbildningen i övrigt (s. 165).

Grundlagberedningen återkom till frågan om regeringsbildningen i samband med att den redovisade förslaget till total författningsreform.

I betänkandet Ny regeringsform. Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) uttalade Grundlagberedningen bl.a. att det knappast var möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur regeringsbildningen borde ske i olika situationer. Beredningen påpekade att det finns lägen där man över huvud taget inte kan tala om en viss lösning som den enda riktiga. Flera lösningar kan vara tänkbara och valet mellan dem kan vara ett val mellan olika politiska program. Det enda kriteriet på en riktig regeringsbildning angavs därför vara om regeringen kan fungera, vilket i sin tur beror på regeringens politik och gensvaret i riksdagen. Slutsatsen blev att grundlagen inte borde innehålla några principer för valet av ministärledare utan endast föreskrifter om proceduren för valet (s. 93 f.).

I sitt fortsatta resonemang (s. 94 f.) kom Grundlagberedningen fram till att uppgiften att utse statsministern borde läggas på talmannen. Efter detta ställningstagande anmärkte beredningen att den synpunkten hade framförts ”att talmannen, särskilt i vissa situationer, icke skulle kunna befria sig från politiska bindningar”. Grundlagberedningen fann det ”därför, i enlighet med tankegången i direktiven, önskvärt att man får ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister”. Även bortsett från detta argument var det ”naturligt att riksdagen får sista ordet”.

Grundlagberedningen övergick därefter till att undersöka hur misstroende-förklaringsinstitutet, som hade införts vid den partiella författningsreformen, skulle fungera i sammanhanget. Beredningen yttrade därvid följande.

Ett tilltalande drag i tanken att lita till detta institut är att man härmed inte inför något moment i proceduren som kan försvåra regeringsbildningen. Även i lägen där inget parti har majoritet och det inte heller är möjligt att bilda en koalitionsregering kan regeringsbildningen bli oproblematisk. Talmannen tar beslutet på sitt ansvar, och de partier som inte ingår i regeringsunderlaget kan underlåta att ta något initiativ. De kan skjuta på avgörandet utan att svika väljarnas förtroende.

Å andra sidan: den som har utsetts till statsminister får redan därigenom sin maktställning stärkt. Vid valet av medarbetare och vid förhandlingar med andra partigrupper har han tack vare sin ställning som regeringschef goda förhandlingsmöjligheter. Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister komma att stå sig. En eventuell motvilja att väcka yrkande om misstroendeförklaring kan förstärkas av att den som en gång har utsetts till statsminister därmed har möjlighet att möta en sådan förklaring med nyvalsförordnande och därmed utsläcka alla riksdagsledamöternas mandat; detta gäller dock enligt beredningens förslag icke under den första tiden efter val till riksdagen ...

Beredningen har på grund av det anförda funnit att man måste ställa det kravet på proceduren för regeringsbildning att den föreslagne kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen, innan han förordnas och alltså förfogar över upplösningssvapnet. Å andra sidan leder kravet att inte i onödan försvåra regeringsbildning till att man inte bör kräva att statsministerkandidaten får uttryckligt stöd av en majoritet bland ledamöterna. De partier som inte uttryckligen stödjer honom bör kunna bevara sin handlingsfrihet.

Härefter redovisade Grundlagberedningen sitt förslag, som i nu aktuellt hänseende innebar att den statsministerkandidat som talmannen föreslagit måste godkännas av riksdagen vid omröstning innan talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar. Ett underkännande av talmannens förslag förutsatte att en majoritet av riksdagens alla ledamöter röstade emot den föreslagne kandidaten.

Grundlagberedningens förslag i dessa delar genomfördes och överensstämmer med den ordning som gäller enligt RF sedan den 1 januari 1975. Omröstningsregeln återfinns i 6 kap. 2 § andra stycket, och av 4 § andra stycket samma kapitel följer att talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar. Erik Holmberg och Nils Stjernquist har anmärkt att den rådande ordningen lika väl kan sägas innebära att talmannen utser ny statsminister, men att denne omedelbart blir föremål för misstroendeomröstning (Holmberg och Stjernquist, a.a. s. 206).

## 6 EU-medlemskapets betydelse för parlamentarismens funktionssätt

### 6.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågor om EU-medlemskapets betydelse för det parlamentariska statskicket.

I avsnitt 6.2 redogörs för de bedömningar i fråga om behovet av att ändra grundlagens bestämmelser om regeringsbildning och därmed sammanhängande frågor som gjordes inför EU-medlemskapet.

I avsnitt 6.3 behandlas frågan om EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag i ett vidare perspektiv. Frågan analyseras mot bakgrund av uttalanden i offentliga utredningsbetänkanden. Analysen visar att det går att anlägga åtminstone tre olika synsätt på frågeställningen.

### 6.2 Behovet av grundlagsändringar inför EU-medlemskapet

Frågan om behovet av grundlagsändringar i fråga om bestämmelser om regeringsbildning och därmed sammanhängande frågor behandlades av Grundlagsutredningen inför EG i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14). Utredningen anförde att bestämmelserna i 6 kap. RF om hur statsministern och övriga statsråd utses och entledigas inte påverkas av en svensk EG-anslutning (s. 176). Vidare uttalade utredningen att reglerna i 12 kap. RF – med bestämmelser om bl.a. misstroendeförklaring (4 §) – uteslutande avser nationellt svenska förhållanden och att dessa regler inte skulle påverkas av ett medlemskap (s. 182). Utredningen lade följaktligen inte fram några förslag till grundlagsändringar i dessa avseenden.

Avslutningsvis kan tilläggas att regeringen i skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid redogör för det förslag som konventet har lagt fram. Förslaget innebär bl.a. att de nationella parlamenten direkt involveras i kontrollen av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. I avsnitt 6.3.1 lämnas en närmare beskrivning av konventsförslaget i dessa delar.

Regeringen tar inte i skrivelsen direkt ställning till om de nu aktuella delarna av konventsförslaget föranleder grundlagsändringar. Som en utgångspunkt anger emellertid regeringen att utformningen bör överensstämma med kompetensfördelningen mellan riksdag och regering, dvs. uppgiften att företräda Sverige i förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer ankommer på regeringen ensam. Det pekas på att detta följer av att regeringen styr riket och ensam ingår överenskommelser med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Ett kommande fördrag bör vidare enligt regeringen vara neutralt i förhållande till respektive medlemsstats konstitutionella struktur (a. skr. s. 37).



## 6.3 EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag

### 6.3.1 Betänkandet Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12)

År 1993 tillkallades en kommitté (EG-konsekvensutredningarna: subsidiaritet) som hade i uppdrag att studera konsekvenserna för nationell självständighet och demokrati av ett svenskt medlemskap i EU.

I betänkandet Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12) konstaterade kommittén att ett EU-medlemskap skulle få en serie formella och faktiska konsekvenser för beslutsformerna i vår demokrati. Kommittén anförde bl.a. följande (s. 170).

En vanlig föreställning är att riksdagens ställning kommer att försvagas i den meningen att svenska beslutsbefogenheter överläts till EG och Bryssel, vid ett svenskt EU-medlemskap. Verkligheten är emellertid snarare att det sker en maktförskjutning från den svenska riksdagen till ett samordnat lagstiftningsarbete mellan medlemsstaternas regeringskanslier. Man kan tala om en tänkbar förskjutning från parlamentarism till kabinetspolitik inom aktuella politikområden, samtidigt som det är möjligt att utveckla parlamentariska motstrategier. Det finns därför viktiga vägval att göra i frågan om hur riksdag och regering skall samspela i ett sådant läge.

Riksdagens framtida roll i lagstiftningsprocessen är i viktiga avseenden beroende av hur EU utvecklas. Om subsidiaritetsprincipen tillämpas på ett sådant sätt att EU:s centraliserande tendenser hålls tillbaka och att dess normgivning domineras av ram- eller minimidirektiv, snarare än detaljregleringar kan man, i linje med Magnus Jernecks argumentation i uppsatsen i expertbilagan, hävda att riksdagens lagstiftningskapacitet kvarstår i relativt oförändrad form. Om däremot EU utvecklas i centraliserande riktning, med innebörden att dess sekundärrättsliga reglering blir omfattande och detaljinriktad, begränsas sannolikt riksdagens lagstiftningskompetens. I det fallet aktualiseras riksdagens krav på att komma in så tidigt i beslutsprocessen som möjligt för att på så sätt bidra till utformningen av de svenska linjerna inför förhandlingarna i rådet.

EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag behandlades sålunda i detta fall i ljuset av den maktförskjutning som innebär att lagstiftningskompetens flyttas över från riksdagen till en europeisk nivå, dvs. samarbetet inom EU, där Sverige representeras av regeringen. Omfattningen av en sådan relationsförändring bestäms då i allt väsentligt av på vilket sätt de till EU överflyttade beslutsfunktionerna används.

I sammanhanget kan det vara av intresse att kortfattat beröra kommissionens senaste bedömning av hur Europaparlamentet, rådet och kommissionen tillämpat subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Denna bedömning har lämnats i rapporten Bättre lagstiftning 2002 (KOM [2002] 715 slutlig).

Enligt artikel 5 i EG-fördraget, som infördes genom Maastrichtfördraget, skall gemenskapen, på områden där gemenskapen inte är ensam behörig, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning

kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre uppnås på gemenskapsnivå. Vidare föreskrivs att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget. Till Amsterdamfördraget har fogats ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I artikel 6 i protokollet anges bl.a. att gemenskapen endast skall lagstifta i den mån det är nödvändigt. Under i övrigt lika förhållanden bör direktiv väljas framför förordningar och ramdirektiv framför detaljerade åtgärder.

I rapporten anför kommissionen sammanfattningsvis (s. 22) att det är tio år sedan Europaparlamentet, rådet och kommissionen började tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare anför kommissionen: "Den första sammanställning som kan göras för denna period, och det gäller även 2002, är positiv. Institutionerna har i stort på ett tillfredsställande sätt respekterat artikel 5 i EG-fördraget och det tillfogade protokollet. Denna positiva bedömning som kommissionen gjort delas för övrigt av Europeiska rådet, i dess slutsatser och av Europaparlamentet i dess halvårsrapport". Kommissionen tillfogar att denna positiva bedömning bekräftas också av det låga antalet ärenden inför EG-domstolen som rör subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Vidare kan dock också noteras att Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt, i monografin Sverige och Europarätten (2002) som ett allmänt intryck har redovisat att utvecklingen successivt gått mot mer detaljerade direktiv (s. 191).

Slutligen kan också i sammanhanget anmärkas att Europeiska konventet om EU:s framtid har diskuterat ändringar av de nationella parlamentens möjlighet att pröva hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Konventet föreslår att en politisk mekanism för tidig varning införs som direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Förslaget beskrivs i regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid (s. 35–36).

Ändringarna skulle ge de nationella parlamenten möjlighet att ta ställning till hur subsidiaritetsprincipen tillämpas redan när kommissionen lägger fram lagförslag. Förslaget innebär att kommissionen skall skicka alla sina lagstiftningsförslag och ändrade förslag till de nationella parlamenten samtidigt som den skickar förslagen till unionslagstiftaren, dvs. rådet och Europaparlamentet. Inom sex veckor från avsändandet har de nationella parlamenten möjlighet att genom ett motiverat yttrande framföra att det aktuella förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Varje nationellt parlament tilldelas enligt förslaget två röster. Om så många yttranden kommer in att de motsvarar minst en tredjedel av samtliga röster skall kommissionen ompröva sitt förslag. För frågor på området frihet, säkerhet och rättvisa föreslås gälla att kommissionen skall ompröva sitt förslag om yttranden som motsvarar minst en fjärdedel av samtliga röster har inkommit. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast

vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall i samtliga fall motivera sitt beslut.

Härutöver föreslås att EG-domstolen skall vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen som väcks av medlemsstaterna eller överlämnas av dem på ett nationellt parlaments vägnar. I det sistnämnda fallet kan enligt förslaget talan överlämnas även på initiativ av en kammare i ett sådant parlament.

### **6.3.2 Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1)**

I samband med Sveriges anslutning till EU infördes i RO bestämmelser om samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör EU (prop. 1994/95:19, 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65 och 66). Av 10 kap. 6 § första stycket RF framgår dessutom numera att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18 och 2002/03:KU6, prot. 2001/02:124 och rskr. 2002/03:15).

Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i RO. I 10 kap. 4 § RO anges att riksdagen, för samråd med regeringen i frågor som rör EU, inom sig skall tillsätta en nämnd för EU (EU-nämnden). Enligt 5 § första stycket samma kapitel skall regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i rådet. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Den år 1998 tillkallade Riksdagskommittén hade i uppdrag att se över vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. I huvudbetänkandet Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) redovisade kommittén uppdraget, som enligt utredningsdirektiven även innefattade att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gällde arbetet med EU-frågor (a. bet. s. 216).

I fråga om riksdagens arbete med EU-frågor hänvisade Riksdagskommittén inledningsvis (s. 122) till vissa uttalanden i proposition 1994/95:19 om Sveriges medlemskap i EU. Som anfördes i propositionen måste, enligt kommittén, den grundläggande principen om folkstyret värnas även vid ett svenskt medlemskap i EU. Det gäller att genom riksdagen behålla en förankring hos folket även på de områden där Sverige utövar beslutanderätten gemensamt med andra medlemsländer i ministerrådet (se a. prop. s. 532). I sammanhanget anförde vidare Riksdagskommittén följande.

På samma sätt som i andra frågor är regeringen ansvarig inför riksdagen också när det gäller EU-frågor. Det innebär att de sedvanliga parlamentariska kontrollinstrumenten står till förfogande också i EU-frågor. EU-frågornas karaktär och samarbetets omfattning innebär att riksdagen måste ha en aktiv roll och utöva stort inflytande i den nationella beredningen av EU-frågor för att fullgöra sin uppgift som folkets främsta företrädare. Riksdagen kan utöva inflytande genom att påverka regeringens

agerande i EU i viktiga frågor. Med viktiga frågor avses både sådana frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte hade varit medlem i EU och frågor som av andra skäl är politiskt intressanta. En annan utgångspunkt är att riksdagen inte bara skall reagera på frågor som är under beredning i EU utan också gentemot regeringen kunna ta initiativ i EU-frågor.

I fråga om betydelsen av EU-nämndens ställningstaganden hänvisades (s. 137) till att konstitutionsutskottet erinrat om att man bör kunna utgå från att ”regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet” (se bet. 1996/97:KU2 s. 28). Därefter yttrade Riksdagskommittén följande.

Vi vill påpeka att parlamentarismens princip innebär att regeringen skall handla så att den tolereras av riksdagen. I ett förtroendefullt samarbete mellan riksdag och regering får regeringen förutsättas agera i enlighet med riksdagens ståndpunkter.

Vi kan konstatera att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Denna praxis bör bestå.

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

Det står riksdagen fritt att utnyttja de parlamentariska kontrollinstrumenten oavsett vilka skäl regeringen anför för sitt agerande. Det är således riksdagen och inte regeringen som avgör om de skäl som regeringen anför för sitt agerande är tillräckliga.

Riksdagen gav som sin mening till kända vad kommittén hade anfört (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:275).

De nyss redovisade uttalandena av Riksdagskommittén antyder ett annorlunda perspektiv på EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag. Till skillnad från i 1994 års betänkande (se avsnitt 6.3.1) beskrivs EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag inte i första hand som en fråga om maktöverföring, utan snarare som en fråga om hur riksdagen kontrollerar regeringen och utkräver ansvar av regeringen för dess agerande inom EU-samarbetet. Mot den bakgrunden är det möjligt att anlägga två olika synsätt på vad EU-medlemskapet har betytt för relationen mellan regering och riksdag.

Med det första synsättet läggs tonvikten på att frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte varit medlem i EU har dragits bort från sådant beslutsfattande som tar sig uttryck i att riksdagen behandlar propositioner från regeringen. Med Herbert Tingstens terminologi (se avsnitt 4.3) kan därmed området för friktion mellan regering och riksdag sägas ha minskat väsentligt när det gäller dessa frågor. Initiativet till att kontrollera förhållandet mellan regering och riksdag läggs i dessa fall helt hos riksdagen, vilken kan

tvinga regeringen att avgå endast genom att med absolut majoritet uttala misstroende mot regeringen.

Med det andra synsättet betonas att EU-medlemskapet i stället har medfört en drastisk utvidgning av friktionssfären från att i huvudsak omfatta behandlingen av regeringens propositioner till att omfatta i princip allt agerande av regeringsmakten inom EU-samarbetet. Den praxis som har utvecklats i anslutning till samrådet i EU-nämnden innebär nämligen att regeringen inte bara är skyldig att i betydande utsträckning begära förtroende för sitt handlande inom EU; dessutom är regeringen, som utgångspunkt, skyldig att agera i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Initiativet till att fastställa förtroendeförhållandet ligger därvid i huvudsak hos regeringen, som har att samråda med nämnden inför beslut i rådet som regeringen bedömer som betydelsefulla. Ett nederlag för regeringens linje i samrådet – eller ett valutslag som innebär risk för sådana nederlag – kan allt efter omständigheterna leda till att regeringen sitter kvar och söker fullfölja sin politik eller anpassar denna efter nämndens ställningstagande, att den upplöser riksdagen och sätter sin ställning på spel eller att den avgår.

Vid en efterföljande granskning kan riksdagen konstatera om regeringen har iakttagit sina skyldigheter enligt den tidigare nämnda praxis som har utvecklats i anslutning till samrådet i EU-nämnden. I ett fall har konstitutionsutskottets slutsatser betecknats som kritik mot regeringen (Hans Hege-land, Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens arbete med EU-frågor, 1999, s. 92). Det gäller regeringens agerande med avseende på ett förslaget turismprogram (se bet. 1997/98:KU25 s. 33–40).

RF:s regler om misstroendeförklaring framstår då, i linje med Författningsutredningens synsätt (se avsnitt 4.4), som en yttersta garanti för parlamentarismen. Regeringen skall normalt avgå *innan* den utsätts för misstroendeförklaring. En sådan utveckling kan betecknas som ytterligare ett steg i riktning mot vad Grundlagberedningen har betecknat som positivt parlamentariskt ansvar (se avsnitt 4.5).

Ett gemensamt drag hos båda de nu redovisade perspektiven är att relationen mellan regering och riksdag inte bestäms av hur unionsorgan använder sina beslutsbefogenheter. Styrande är i stället hur det svenska nationella regelverket för relationen mellan regering och riksdag är utformat. Avgörande för vilket av dessa två perspektiv som blir dominerande hos betraktaren torde vara i vilken grad samrådet med EU-nämnden tillmäts betydelse som ett adekvat instrument för att klargöra förhållandet mellan regering och riksdag. Eller annorlunda uttryckt: I vad mån samrådet som parlamentariskt kontrollinstrument kan jämföras med riksdagens behandling av propositioner.

I detta sammanhang bör nämnas att Andreas Maurer och Wolfgang Wesels i en statsvetenskaplig utvärdering av de nationella parlamentens roll i EU-politiken konstaterar att den svenska riksdagen valt att fokusera sitt inflytande på regeringens förhandlingsuppläggning i ministerrådet. Det danska Folketinget och den finska riksdagen har också valt en sådan fokusering. Enligt undersökningen står det danska Folketinget i viss särklass när det gäl-

ler att effektivt kunna formulera sina egna politiska utgångspunkter för bedömningen av EU-politiken. Även de andra två parlamenten anses dock uppfylla kraven på att fungera policyskapande och framträda som ”national players” i EU-politiken (Andreas Maurer och Wolfgang Wessels [red.], *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001, s. 20). Hans Hegeland har i samma utvärdering framhållit att den svenska riksdagen har blivit allt bättre på att följa EU-frågorna. De flesta viktiga frågor behandlas flera gånger i EU-nämnden. Regeringen kan därför föregripa kritik från riksdagen och anpassa sina ståndpunkter i förväg (a.a. s. 393).

Det finns också annan statsvetenskaplig forskning som pekar i liknande riktning (se t.ex. Torbjörn Bergman i *Journal of European Public Policy* 4 [1997] s. 373–387; Tapio Raunio och Matti Wiberg i Peder Esaiasson och Knut Heidar, *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, 2000, s. 344–364; Tapio Raunio och Simon Hix i *West European Politics* 4 [2000] s. 142–168).

Å andra sidan bör även noteras att uttalanden av EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Vad som uttalas vid samrådet i EU-nämnden kan följaktligen inte i någon formell konstitutionell mening anses ge uttryck för riksdagens uppfattning. I motiven till RO:s bestämmelser om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor har konstitutionsutskottet uttalat att bestämmelserna innebär en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen har för avsikt att inta vid förhandlingarna i rådet och att kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Vidare anförde utskottet följande (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

Enligt utskottet är det dock viktigt att göra klart att det formellt är regeringen som företräder Sverige och att – även om regeringen har skaffat sig en accept från t.ex. ett riksdagsorgan som har inrättats för samrådsförfarandet – regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Ett riksdagsorgans uttalanden kan, som framhålls i propositionen, inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse.

## 7 Praxis i anslutning till gällande bestämmelser

### 7.1 Inledning

Bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats tio gånger. Fem gånger har regeringen avgått till följd av valutslag (1976, 1979, 1982, 1991 och 1994). Vid två tillfällen har regeringen avgått efter inre splittring (1978 och 1981) och vid ett tillfälle efter statsministerns frånfälle (1986). En gång har regeringen avgått efter ett voteringsnederlag i riksdagen (1990). Den senaste gången som bestämmelserna om regeringsbildningen tillämpades (1996) berodde det på regeringspartiets byte av ledare.

Bestämmelserna om misstroendeförklaring mot statsministern har aktualiserats sju gånger. Vid ett tillfälle har hot om misstroendeförklaring varit tillräckligt för att uppnå den eftersträfvade effekten; år 1981 avgick statsminister Thorbjörn Fälldin och hans regering efter ett sådant hot. Formella yrkanden om misstroendeförklaring mot statsministern har framställts sex gånger, varav fyra prövats av riksdagen (1980, 1996, 1998 och 2002). År 1980 och 1982 inträffade det dessutom att ett yrkande biträdades av mindre än en tiondel av riksdagens ledamöter, varför talmannen konstaterade att yrkandet inte kunde föranleda någon riksdagens åtgärd.

I de följande avsnitten görs en närmare genomgång av praxis i anslutning till gällande bestämmelser med avseende på de frågeställningar som är aktuella i denna studie.

### 7.2 Regeringsupplösning

Som redan har framhållits i avsnitt 5.2 saknas i RF uttryckliga bestämmelser om en regerings avgång som en konsekvens av allmänna val. Av praktisk betydelse i sammanhanget är dock de allmänna bestämmelserna i RF om misstroendeförklaring mot statsministern (12 kap. 4 §) och om statsministerns möjlighet att begära regeringens entledigande (6 kap. 6 §).

Efter år 1975 har den sistnämnda bestämmelsen tillämpats vid samtliga regeringsskiften som ägt rum till följd av valutslag. Det har skett efter riksdagsvalen 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994. Tillämpningen av bestämmelsen i dessa fall behandlas närmare i avsnitt 7.2.1.

Omröstningar om misstroendeförklaring mot statsministern som en följd av valutslaget har ägt rum vid två tillfällen, nämligen efter 1998 och 2002 års val. Vid båda dessa tillfällen har kammaren avslagit yrkandet om misstroendeförklaring. I avsnitt 7.2.2 analyseras utfallet av omröstningarna med avseende på de frågeställningar som är aktuella i denna studie. I det sammanhanget redovisas också parlamentarisk praxis avseende organiserad samverkan mellan regeringen och riksdagspartier utanför regeringen.

### 7.2.1 Regeringsupplösning på initiativ av statsministern

Fem gånger har statsministern tagit initiativ till regeringens avgång till följd av valutslag. Det har skett efter riksdagsvalen 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994.

Fredrik Sterzel menar att regeringsupplösningarna i fyra av dessa fall, nämligen åren 1976, 1982, 1991 och 1994, kan beskrivas så att regeringen genom sin avgång förekom en säker misstroendeförklaring. Det var fråga om majoritetsomkastningar och systemskiften (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 67).

Riksdagsvalet hösten 1976 fick till följd att de tre borgerliga riksdagspartierna sammanlagt fått 180 mandat medan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna tillsammans fick 169 mandat. Dagen efter valet lämnade statsminister Olof Palme (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Thorbjörn Fälldin (c) utsågs därefter till statsminister och bildade en majoritetskoalition bestående av företrädare för de tre borgerliga partierna och en opolitisk ämbetsman (se bet. 1999/2000: KU20 s. 136 f.).

Riksdagsvalet hösten 1982 fick till följd att Socialdemokraterna ensamma hade fler mandat (166) än de tre borgerliga riksdagspartierna tillsammans (163). Vänsterpartiet kommunisterna fick 20 mandat. Dagen efter valet, den 20 september, lämnade statsminister Thorbjörn Fälldin in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Olof Palme utsågs därefter till statsminister och bildade en minoritetsregering bestående av företrädare för Socialdemokraterna. Regeringen var inte beroende av Vänsterpartiet kommunisternas aktiva stöd för att få igenom sin politik. Det räckte med att Vänsterpartiet kommunisterna inte röstade med de borgerliga partierna (se a. bet. s. 143 f.).

I 1991 års val minskade Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna till 138 respektive 16 mandat, dvs. tillsammans 154. Samtidigt ökade Moderata samlingspartiet med 14 mandat till 80 mandat, medan Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet minskade med vardera 11 mandat till respektive 33 och 31 mandat. Två nya partier kom in i riksdagen: Ny demokrati fick 25 och Kristdemokratiska samhällspartiet 26 mandat. Miljöpartiet de gröna fick lämna riksdagen. Dagen efter valet lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Carl Bildt (m) utsågs därefter till statsminister och bildade en minoritetskoalition bestående av företrädare för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokratiska samhällspartiet samt ett politiskt obundet statsråd (se a. bet. s. 151).

Partierna i denna minoritetskoalition förfogade över ett större antal riksdagsmandat än Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna tillsammans. Regeringen var således inte beroende av Ny demokratis aktiva stöd för att få igenom sin politik. Det räckte med att Ny demokrati inte röstade med förslag som både Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna stod bakom. Anmärkas kan också att de partier som ingick i minoritetskoalit-



ionen, tillsammans med Ny demokrati, hade kunnat fälla den tidigare socialdemokratiska regeringen i en omröstning om misstroendeförklaring.

Riksdagsvalet 1994 medförde att Socialdemokraterna och Vänsterpartiet återvann majoriteten med tillsammans 183 mandat. Ny demokrati åkte ur riksdagen, medan Miljöpartiet de gröna återkom med 18 mandat. De partier som ingick i den år 1991 bildade fyrtioallpartikoalitionen erhöll sammanlagt 148 mandat. Dagen efter valet, måndagen den 19 september, lämnade statsminister Carl Bildt in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Ingvar Carlsson utsågs därefter till statsminister och bildade en minoritetsregering bestående av företrädare för Socialdemokraterna. Den var i behov av stöd från något av de andra riksdagspartierna för att kunna genomföra sin politik (se a. bet. s. 152 f.).

Enligt Sterzel kan även situationen efter riksdagsvalet 1973, då jämvikt uppstod mellan de båda blocken, bedömas mot bakgrund av möjligheterna till misstroendeförklaring. Någon sådan kunde inte åstadkommas – det fattades en röst. Regeringen kunde därför sitta kvar och möta riksdagen (Sterzel, 1999, a.a. s. 67).

Regeringsskiftet 1979 utgör, enligt Sterzel, en direkt parallell till regeringsskiftet 1928. Valet hade resulterat i en borgerlig riksdagsmajoritet med ett mandat. Socialdemokraterna fick 154 mandat, Vänsterpartiet kommunisterna 20, Moderata samlingspartiet 73, Centerpartiet 64 och Folkpartiet 38 mandat. Dagen efter att det slutliga valresultatet stod klart lämnade statsminister Ola Ullsten (fp) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd (se a. bet. s. 139). Sterzel hävdar att Ola Ullsten därmed kan sägas ha handlat efter samma princip som Carl Gustaf Ekman uttryckte ett halvsekel tidigare (se även redogörelsen i avsnitt 3.3). Då de andra borgerliga partierna gjorde klart att de önskade folkpartiregeringens avgång och trepartiförhandlingar på jämställd fot begärde statsministern sitt entledigande (Sterzel, 1999, a.a. s. 67 och 62).

### 7.2.2 Yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern

Som tidigare har framhållits i avsnitt 5.2.2 innehåller inte grundlagens text något klart förbehåll som hindrar att en regering sitter kvar efter ett val, trots förändringar i det parlamentariska underlaget. I det avsnittet har också redovisats de olika uppfattningar i frågan som framförts i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen.

Ett exempel på en liknande situation, som också har lämnats oreglerad, är då regeringen efter ett val inleder samverkan med partier i riksdagen som, utan att ingå i regeringen, samarbetar med regeringen i organiserad form.

Frågan blir då hur dessa typer av situationer har hanterats i parlamentarisk praxis. I riksdagen har frågan ställts på sin spets i samband med de omröstningar om misstroendeförklaring som ägde rum som en följd av valutslagen efter riksdagsvalen 1998 och 2002.

Inledningsvis kan noteras att det även under tiden före RF har förekommit organiserat samarbete mellan regeringen och ett riksdagsparti utanför regeringen. Det gäller den s.k. kohandeln. Den socialdemokratiska minoritetsregeringen under Per Albin Hansson, som tillträtt efter andrakammarvalen 1932, nådde under våren 1933 en bred uppgörelse med Bondeförbundet beträffande krisbekämpningen både vad gällde arbetslöshetspolitiken och jordbrukspolitiken. Uppgörelsen, som slöts mellan statsministern och bondeförbundaren K.G. Westman, godkändes av de båda partiernas riksdagsgrupper. Vid voteeringen i riksdagen stöddes den också av ett dussintal frisinnade ledamöter. Bondeförbundet kom sedan att under ett par år verka som regeringens stödparti (se t.ex. Nils Stjernquist, *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867–1970*, 1996, s. 246, Björn von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige*, 1997, s. 152–154 samt Olle Nyman, *Krisuppgörelsen mellan Socialdemokraterna och bondeförbundet 1933, 1944*, s. 47–59 och 89–91). Inledandet av detta samarbete föregicks inte av att den sittande regeringen avgick.

Efter den totala författningsreformen har samarbete av nu aktuellt slag förekommit både under den innevarande mandatperioden och de två närmaste föregående mandatperioderna.

Under perioden 1995–1998 förekom ett samarbete i organiserad form mellan den socialdemokratiska regeringen, som hade tillträtt efter riksdagsvalet 1994, och Centerpartiet. Detta samarbete omfattande bl.a. budgetfrågor, ekonomisk sanering och arbetslöshetsbekämpning. Samarbetet inleddes under våren 1995 och medförde att sakkunniga (c) anställdes i Finansdepartementet och Försvarsdepartementet (se bet. 1999/2000:KU20 s. 160). Inte heller i detta fall föregicks inledandet av samarbetet av en ny regeringsbildning.

Riksdagsvalet hösten 1998 innebar en tillbakagång med 30 mandat för Socialdemokraterna. Vänsterpartiets stöd räckte inte för riksdagsmajoritet. Centerpartiet, som under en stor del av den gångna mandatperioden hade stött regeringen i viktiga frågor, gjorde också en stor förlust, likaså Folkpartiet liberalerna. Sterzel noterar att Socialdemokraterna inte ens i koalition med de båda sistnämnda partierna skulle få majoritet i riksdagen (Sterzel, 1999, a.a. s. 55). Den socialdemokratiska minoritetsregeringen under ledning av statsminister Göran Persson avgick dock inte.

Den 5 oktober 1998 gav Statsrådsberedningen ut ett pressmeddelande, enligt vilket regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna under mandatperioden skulle samarbeta på fem områden: ekonomi, sysselsättning, rättvis fördelning, jämställdhet och miljö. Samarbetet skulle komma att manifesteras såväl i riksdagen som genom gemensamma arbetsgrupper mellan partierna. Partierna hade enats om att tillsätta särskilda arbetsgrupper för att lägga fram konkreta förslag på sysselsättningsområdet. Man skulle också överväga tillsättandet av ytterligare arbetsgrupper. Partierna var också överens om att gemensamt följa upp och utveckla överenskommelsen under hösten 1999 (bet. 1999/2000:KU20, bil. A 8.2).

Efter statsministerns regeringsförklaring tisdagen den 6 oktober 1998 begärde moderatledaren Carl Bildt ordet och framställde ett yrkande om miss-

troendeförklaring (prot. 1998/99:2). Carl Bildt framhöll bl.a. att statsministern efter ett val, som innebär mycket betydande nederlag för regeringspartiet, bör avgå och bereda utrymme för en regeringsbildningsprocess under talmannens ledning.

Ärendet företogs till avgörande torsdagen den 8 oktober 1998 (prot. 1998/99:4). Före omröstningen gjorde Carl Bildt ett inlägg där han ytterligare utvecklade den principiella motiveringen för yrkandet om misstroendeförklaring. Han anförde bl.a. följande.

Vår svenska parlamentarism formas på basen av regeringsformens formella regler, men också med hjälp av den praxis som kontinuerligt utvecklas. Vi har under de senaste decennierna sett den gradvisa framväxten av en parlamentarisk praxis, som successivt gett ett allt tydligare innehåll åt vår författning och frågan om hur vi väljer att leva i dess anda.

Det är en självklarhet att en majoritetsregering som i ett val behåller sin majoritet i riksdagen icke behöver avgå. Det behöver inte finnas någon automatik i att regeringsfrågan prövas efter ett riksdagsval.

Det är likaledes en självklarhet att en majoritetsregering som tydligt förlorar sin majoritetsförankring i riksdagen efter ett val avgår. Här är parlamentarismens krav mycket tydliga.

Situationen med minoritetsregeringar innehåller lägen som ibland är svåra att bedöma. Regeringsformen har inga klara regler. Här utvecklas successivt en konstitutionell praxis.

I omröstningen röstade 82 ledamöter (m) för bifall till yrkandet om misstroendeförklaring, medan 186 ledamöter (s, v och mp) röstade för avslag. Avstod från att rösta gjorde 74 ledamöter (kd, c och fp). Moderaterna stod med andra ord ensamma bakom yrkandet om misstroendeförklaring. Enligt Fredrik Sterzel får riksdagen härigenom anses ha tagit ställning för en restriktiv grundlagstillämpning när det gäller frågan om i vilka fall viktiga förändringar beträffande regeringens sammansättning eller underlag föranleder en omprövning av regeringsfrågan i de av RF föreskrivna formerna (Sterzel, 1999, a.a. s. 139 f.).

Riksdagsvalet hösten 2002 innebar att Socialdemokraterna gick fram med 13 mandat. Vänsterpartiets stöd räckte dock inte för riksdagsmajoritet, eftersom det partiet hade minskat med samma antal mandat. Tillsammans förfogar dessa båda partier efter valet över 174 mandat. Den sittande socialdemokratiska minoritetsregeringen kunde inte heller efter detta val få majoritet i riksdagen med stöd av enbart Vänsterpartiet. För detta saknades ett mandat.

Också efter detta val kvarstannade regeringen. När den nyvalda riksdagen samlades till sitt första sammanträde måndagen den 30 september 2002 begärde moderatledaren Bo Lundgren ordet och framställde ett yrkande om misstroendeförklaring (prot. 2002/03:1). Bo Lundgren anförde bl.a. att en minoritetsregering enligt hans mening borde avgå om det parlamentariska läget efter ett val skiftar eller är oklart.

Ärendet företogs till avgörande onsdagen den 2 oktober 2002 (prot. 2002/03:3). Före omröstningen gjorde Bo Lundgren ett inlägg där han bl.a. förklarade att syftet med yrkandet om misstroendeförklaring var att klargöra dels om regeringen hade ett parlamentariskt stöd, dels hur detta parlamenta-

riska underlag såg ut. Bo Könberg (fp) uttalade bl.a. att ”det är möjligt att den socialdemokratiska minoritetsregeringen sedan några timmar har en majoritet av riksdagen som stöder den. Det är bra att denna fråga nu prövas i den kommande omröstningen.” Göran Hägglund (kd) uttalade bl.a. att eventuella resultat av pågående förhandlingar mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna var höljda i dunkel för riksdagen och dess ledamöter. Agne Hansson (c) yttrade bl.a. att Centerpartiets ledamöter i den kommande voteringen skulle stödja yrkandet om misstroendeförklaring för att närmare klargöra hur underlaget för regeringen såg ut.

I omröstningen röstade 158 ledamöter (m, fp, kd och c) för bifall till yrkandet om misstroendeförklaring, medan 174 ledamöter (s och v) röstade för avslag. Avstod från att rösta gjorde 17 ledamöter (mp).

Utfallet av denna omröstning kan ses som en bekräftelse på att det parlamentariska underlaget för den socialdemokratiska minoritetsregeringen inte på något avgörande sätt hade förändrats i förhållande till den föregående mandatperioden. Två dagar efter omröstningen, den 4 oktober, slöt det socialdemokratiska partiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna en ny överenskommelse om samarbete. Överenskommelsen omfattade bl.a. budgeten och den ekonomiska politiken samt uppföljningen av tidigare överenskommelser (se bet. 2002/03:KU30 s. 128 f.). Inriktningen angavs vara att samarbetet skall pågå under mandatperioden. Enligt överenskommelsen gavs Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna var sitt samordningskansli med tre tjänstemän i Finansdepartementet. Dessa partier skulle vidare få möjlighet att placera ytterligare sammanlagt fem tjänstemän vardera i övriga departement som omfattades av samarbetet.

Sammanfattningsvis ger genomgången av parlamentarisk praxis före och efter den totala författningsreformen närmast stöd för uppfattningen att statsministerns mandat som regeringsbildare inte behöver omprövas då regeringen efter ett val inleder en organiserad samverkan med riksdagspartier utanför regeringen. Utfallet av 1998 och 2002 års omröstningar om misstroendeförklaring får därvid ses som uttryck för acceptans av denna praxis.

### 7.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning

I avsnitt 5.3 har konstaterats att förfarandet vid bildande av en ny regering är tämligen detaljrikt reglerat i RF. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 6 kap. 2 § första stycket RF. Då ny statsminister skall utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd samt överlägger med de vice talmännen. Talmannen avger sedan förslag till riksdagen. Därutöver har emellertid varken grundlagstexten eller motiven något att säga om vid vilken tidpunkt talmannen skall ta initiativ till samråd och överläggningar enligt 6 kap. 2 § första stycket.

Bestämmelserna om regeringsbildning i RF har tillämpats tio gånger. Fem gånger har regeringsskiftet föranletts av valutslag. Det har skett efter riksdagsvalen 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994 (se även avsnitt 7.2.1). Vid två

tillfällen har regeringen avgått efter inre splittring (1978 och 1981) och vid ett tillfälle efter statsministerns frånfälle (1986). En gång har regeringen avgått efter ett voteringsnederlag i riksdagen (1990). Den senaste gången som bestämmelserna om regeringsbildningen tillämpades (1996) berodde det på regeringspartiets byte av ledare.

I avsnitt 7.3.1–7.3.10 redovisas hur den aktuella bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket RF har hanterats i samband med dessa regeringsskiften. Det huvudsakliga syftet med redogörelsen är att visa i vilket skede av regeringskrisen talmannen har kommit in i processen. Därför lämnas inte någon heltäckande beskrivning av händelseförloppet. Slutligen dras vissa sammanfattande slutsatser i avsnitt 7.3.11.

### **7.3.1 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1976**

Dagen efter valet, den 20 september, begärde statsminister Olof Palme (s) skriftligen sitt entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Därefter inledde talmannen omedelbart samråd med partiledarna i statsministerfrågan. Efter fortsatt samråd med samtliga partiledare den 5 oktober överlade talmannen senare samma dag med de vice talmännen. Vid kammarens sammanträde samma dag föreslog talmannen i ett anförande att riksdagen till ny statsminister skulle utse Thorbjörn Fälldin (bet. KU 1976/77:44 s. B3 f.).

### **7.3.2 Regeringsskiftet 1978**

Den 5 oktober 1978 begärde statsminister Thorbjörn Fälldin (c) sitt entledigande. Talmannen entledigade honom och övriga statsråd. Därefter kallade talmannen partiledarna till samtal. Under tiden fram till kvällen den 12 oktober hade talmannen upprepade kontakter med såväl partiledarna som de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren senare på kvällen föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ola Ullsten (bet. KU 1978/79:30 s. 4 f.).

### **7.3.3 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1979**

Den 20 september, fyra dagar efter valet, lämnade statsminister Ola Ullsten (fp) in sin ansökan om entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Under tiden fram till den 9 oktober sammanträffade talmannen vid upprepade tillfällen med partiledarna och de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren på eftermiddagen den 9 oktober föreslog den nye talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Thorbjörn Fälldin (bet. KU 1979/80:50 s. 3 f.).

### **7.3.4 Regeringsskiftet 1981**

Den 8 maj 1981 lämnade statsminister Thorbjörn Fälldin (c) till talmannen in sin ansökan om entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsmi-

nistern och övriga statsråd. Samma dag ägde också samtal rum mellan talmannen och ledarna för de övriga riksdagspartierna. Under de två närmast följande veckorna hade talmannen vid upprepade tillfällen samtal med partiledarna. Vidare informerades vice talmännen om dessa samtal. Den 18 maj 1981 föreslog talmannen i ett anförande riksdagen att till statsminister utse Thorbjörn Fälldin (bet. KU 1981/82:35 s. 3 f. och 56 f.).

### **7.3.5 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1982**

Dagen efter valet, den 20 september, begärde statsminister Thorbjörn Fälldin (c) sitt entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Samma dag ägde samtal rum mellan talmannen och de övriga partiledarna. Den 4 oktober sammanträffade den då omvalde talmannen med partiledarna och de vice talmännen. Den 5 oktober föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Olof Palme (bet. KU 1982/83:30 s. 3).

### **7.3.6 Regeringsskiftet 1986**

Den 1 mars 1986 anmälde Ingvar Carlsson (s) för talmannen att statsminister Olof Palme (s) var död, varefter talmannen entledigade samtliga statsråd. Talmannen sammanträffade senare under dagen med övriga partiledare. Den 10 mars beslutade den socialdemokratiska riksdagsgruppen att föreslå Ingvar Carlsson till statsminister. Talmannen samrådde samma dag med partiledarna och de vice talmännen. Dagen därpå föreslog talmannen i ett anförande riksdagen att till ny statsminister utse statsrådet Ingvar Carlsson (bet. KU 1985/86:25 s. 4 och 232 f.).

### **7.3.7 Regeringsskiftet 1990**

Den 15 februari 1990 lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Därefter tog talmannen i flera omgångar initiativ till samråd med partiledare och överläggningar med de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren den 23 februari föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ingvar Carlsson (bet. 1989/90:KU30 s. 7 f. och bil. A3).

### **7.3.8 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1991**

Dagen efter valet, den 16 september, lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Därefter tog talmannen i flera omgångar initiativ till samråd med partiledare och överläggningar med de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren den 1 oktober föreslog den nyvalde talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Carl Bildt (bet. 1991/92:KU30 s. 6 f.).

### 7.3.9 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1994

Dagen efter valet, den 19 september, lämnade statsminister Carl Bildt (m) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Därefter tog talmannen i flera omgångar initiativ till samråd med partiledare och överläggningar med de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren den 4 oktober föreslog den nyvalde talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ingvar Carlsson (bet. 1994/95:KU30 s. 10 f.).

#### 7.3.10 Regeringsskiftet 1996

Den 18 mars lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade honom och övriga statsråd. Samma dag samtalande talmannen med företrädare för samtliga riksdagspartier, varefter hon överlade med de vice talmännen. Senare samma dag sammanträdde talmannen på nytt med Socialdemokraternas ordförande Göran Persson. Den 19 mars föreslog talmannen i ett anförande riksdagen att till ny statsminister utse Göran Persson (bet. 1996/97:KU25 s. 8 f.).

#### 7.3.11 Sammanfattning och slutsatser

Då bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats har talmannen i samtliga fall utom ett – 1986 års regeringsskifte – inlett samråd och överläggningar i den mening som avses i 6 kap. 2 § första stycket RF först efter det att statsministern har begärt entledigande. Såvitt bekant har inte hävdats att talmansledda konsultationer i ett tidigare skede av regeringskrisen hade kunnat fylla ett praktiskt behov. Talmannen Henry Allard har utifrån sina erfarenheter av hur reglerna om regeringsbildningen tillämpats vid regeringsskiftena åren 1976, 1978 och 1979 anført att det förefaller otänkbart att talmannen tar initiativ till regeringens avgång (SOU 1981:15, bilaga). I samband med 1986 års regeringskifte tillämpades den speciella föreskriften i 6 kap. 7 § RF om entledigande av samtliga statsråd vid statsministerns död.

## 7.4 Krav på parlamentariskt stöd

Som tidigare har framgått växte under 1809 års regeringsform successivt fram en praxis som på olika sätt innebar krav på någon form av parlamentariskt stöd för regeringsmakten. Ett direkt krav på parlamentariskt stöd för regeringen tillkom dock först vid den totala författningsreformen. Då infördes i RF en bestämmelse om att riksdagen genom omröstning skall godkänna talmannens förslag till ny statsminister.

I de följande avsnitten görs en närmare genomgång av hur krav på parlamentariskt stöd för regeringen kommit till uttryck vid tillämpningen av nu gällande bestämmelser om regeringsbildning och misstroendeförklaring (av-

snitt 7.4.1). Slutligen beskrivs hur ett sådant krav manifesterats också vid omröstning enligt ordinarie voteringsbestämmelser (avsnitt 7.4.2).

#### 7.4.1 Omröstning om ny statsminister och misstroendeförklaring

Den ordning som gäller sedan RF trädde i kraft innebär att riksdagen godkänner talmannens förslag till ny statsminister och regeringsbildare, såvida inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget (6 kap. 2 §, se även avsnitt 5.4). Regeln är formulerad på ett sätt som utesluter tolkningssvårigheter. Här skall därför endast konstateras att riksdagen har godkänt talmannens förslag vid samtliga de tio omröstningar som har ägt rum.

Krav på parlamentariskt stöd för regeringen kan emellertid komma till uttryck också genom bestämmelser om misstroendeförklaring.

Som tidigare har framgått av redogörelsen i avsnitt 7.2.1 har regeringsupplösningarna åren 1976, 1982, 1991 och 1994 beskrivits så, att regeringen genom sin avgång förekom en säker misstroendeförklaring. Även situationen efter riksdagsvalet 1973, då jämvikt uppstod mellan de båda blocken, har förklarats mot bakgrund av att någon misstroendeförklaring inte kunde åstadkommas. Regeringen kunde därför sitta kvar.

Vidare har i ett fall förekommit att regeringen har avgått efter det att en riksdagsmajoritet hotat med misstroendeförklaring. Den 5 maj 1981 entledigade statsminister Thorbjörn Fälldin (c) på deras egen begäran samtliga åtta statsråd från Moderata samlingspartiet. Den borgerliga trepartiregeringen hade därmed blivit en tvåpartiregering. Huvudorsaken till regeringskrisen var den uppgörelse i skattefrågan som hade träffats mellan mittenpartierna och Socialdemokraterna och som avvisades av Moderata samlingspartiet. Den 8 maj inlämnade statsministern sin ansökan om entledigande. Samma dag (se bet. KU 1981/82:35 s. 63) avgav Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten (fp) en deklARATION i regeringsfrågan. De anförde bl.a. följande.

I valet mellan de olika handlingsvägar som stått till buds har regeringen valt att avgå. Vi har därvid tagit hänsyn till att socialdemokraterna förklarat att de avser föreslå misstroendeförklaring mot regeringen och att moderata samlingspartiet meddelat sin avsikt att stödja denna.

Ett kvarstannande hade sålunda stått i strid med riksdagsmajoritetens önskan.

Omröstningsregeln vid yrkande om misstroendeförklaring är konstruerad på samma sätt som vid omröstning om ny statsminister: om mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om misstroendeförklaring mot statsministern skall talmannen entlediga hela regeringen (12 kap. 4 § jämförd med 6 kap. 5 och 6 §§).

Utfallet av de två senaste omröstningarna behandlas även i ett annat sammanhang (avsnitt 7.2.2). Av samma skäl som har anförts beträffande omröstningar om ny statsminister skall här endast konstateras att yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern inte har bifallits vid någon av de fyra omröstningar som har ägt rum.



När detta är sagt bör dock även framhållas att båda de nu beskrivna omröstningsreglerna gynnar voteringsalternativ som innebär att en regering får tillträda eller sitta kvar. Effekten av att en riksdagsledamot avstår från att rösta blir densamma som om han hade röstat för en statsministerkandidat eller mot ett yrkande om misstroendeförklaring. Därmed kan talmannens förslag till ny statsminister godkännas av riksdagen, trots att antalet ledamöter som har röstat nej är flera än de som har röstat för förslaget. I själva verket behöver inte en enda ledamot rösta för förslaget; det räcker med att mer än hälften av riksdagens ledamöter avstår från att rösta *mot* förslaget. På motsvarande sätt kan riksdagen avslå ett yrkande om misstroendeförklaring, trots att antalet ledamöter som har röstat för misstroendeförklaring överstiger det antal som har röstat mot yrkandet.

#### 7.4.2 Ordinarie riksdagsvoteringar

Frågan om vilket stöd en regering behöver för att kunna sitta kvar kan aktualiseras också vid omröstningar i riksdagen enligt ordinarie voteringsbestämmelser. Vid omröstningar rörande regeringens propositioner vinner enligt 4 kap. 5 § RF det voteringsalternativ som får flest röster (här bortses från undantagsregler med krav på kvalificerad majoritet). Formellt sett är det statsministern som avgör om ett voteringsnederlag i riksdagen föranleder regeringens avgång.

Frågan om en regering kan sitta kvar efter ett voteringsnederlag i riksdagen har ställts på sin spets vid endast ett tillfälle. Vid en riksdagsdebatt i februari 1990 gjorde statsminister Ingvar Carlsson (s) en kabinetsfråga av regeringens förslag om allmänt lönestopp. Han uttalade att regeringen skulle avgå om förslaget fälldes (prot. 1989/90:68 s. 4). Riksdagen avslog propositionen.

Omedelbart efter beslutet lämnade Ingvar Carlsson in sin avskedsansökan till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd (bet. 1989/90:KU30, bilaga A3).

I sammanhanget bör emellertid även uppmärksammas effekterna av att den statliga budgetprocessen reformerats under 1990-talet. Riksdagen införde då en rambeslutsmodell för budgetregleringen. Enkelt uttryckt innebär den att riksdagen fattar sina budgetbeslut i två steg.

Först fattar riksdagen beslut om ramar för de 27 utgiftsområden som budgeten delats in i. I detta sammanhang beslutar riksdagen också om de skatteändringar som påverkar inkomsterna det följande året och godkänner beräkningen av inkomstittlarna i statsbudgeten.

I det andra steget beslutar riksdagen om anslagen. Inom ett utgiftsområde får anslagen då inte summera till ett belopp som överstiger den av riksdagen beslutade utgiftsramen.

Vid votering röstar riksdagen inte på varje enskilt anslag för sig, utan den tar ställning till alla anslagen inom utgiftsområdet i en beslutspunkt. Denna voteringsordning medför att utgiftsramen inte kan överskridas genom att det bildas hoppande majoriteter för t.ex. höjningar av enskilda anslag inom utgiftsområdet.

Ingvar Mattson har i en uppsats hävdad att rambeslutsmodellen på sätt och vis har medfört att ett inslag av konstruktiv misstroendeförklaring blivit inbyggt i budgetprocessen (Ingvar Mattson, ”Finansmakten” i Ingvar Mattson och Olof Pettersson [red.], Svensk författningspolitik, 2003, s. 232 f.). Vid voteringar röstar riksdagen i första steget om ramarna för alla utgiftsområden m.m. i en beslutspunkt. En minoritetsregering kan få igenom sina budgetförslag så länge som den samlar stöd av fler ledamöter än vad ett motalternativ kan samla. Om en minoritetsregering inte lyckas få igenom sitt budgetförslag – t.ex. därför att flera oppositionspartier kan samla sig kring ett motalternativ – skulle man, enligt Mattson, kunna förutse att regeringen av politiska skäl skulle anse sig nödgad att avgå för att bereda plats för en ny regering bestående av de partier som ställt sig bakom det vinnande förslaget. Detta torde i synnerhet gälla för omröstningen i det första steget.

Med detta synsätt kan varje budgetproposition ses som innefattande åtminstone embryot till en kabinetsfråga. Resonemanget är dock hypotetiskt. Rambeslutsmodellen började tillämpas år 1996. Under hela den tiden har den sittande socialdemokratiska minoritetsregeringen slutit förhandlingsuppgörelser med ett eller flera oppositionspartier om innehållet i ett kommande budgetförslag. På så sätt har regeringens budgetförslag hittills varit tillförsäkrat stöd från en majoritet i riksdagen när förslaget kommit upp till omröstning (även avsnitt 7.2.2).

## 8 Relationen mellan målsättningar och praxis

### 8.1 Inledning

I detta kapitel utvärderas hur praxis i anslutning till gällande bestämmelser (se kapitel 7) förhåller sig till målsättningar som formulerats i förarbetena till den partiella författningsreformen och RF.

### 8.2 Regeringsskifte efter val

På grundval av en genomgång av förarbetena till RF konstaterar Fredrik Sterzel att bakom tillkomsten av reglerna om regeringsbildning och misstroende-förklaring låg varken någon av regeringen eller vid partiöverläggningar uttryckt önskan om att ändra de politiska spelreglerna. Han anför därvid att Grundlagberedningen i två avsnitt i sitt slutbetänkande Ny regeringsform – Ny riksdagordning (SOU 1972:15 s. 76) slog fast att den representativa demokratin är en hörnsten i vårt statsskick och parlamentarismen en annan hörnsten. Regeringen och riksdagen anslöt sig vid ärendets vidare behandling till vad Grundlagberedningen hade anfört om folksuveränitet och parlamentarism i allmänhet (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 20). Sterzel fortsätter:

Det sist sagda kan uttryckas så att man insåg nödvändigheten av tekniska nyheter om man ville grundlagfästa parlamentarismen och – vilket stod i nära samband – ta ifrån statschefen hans konstitutionella befogenheter, men att man inte hade några önskemål om faktiska förändringar. Det framhölls uttryckligen att dittills rådande förhållanden sådana de hade utvecklats i praxis var fullt tillfredsställande. Då de tekniska nyheterna föreslogs och godkändes, fördes inte något närmare resonemang om vad de kunde komma att innebära i praktiken. Endast någon enstaka remissinstans berörde detta.

Sterzel bedömer vidare att det knappast finns något som talar för att första kammaren skulle ha haft en sådan betydelse att man inte kan jämföra praxis i dag med förhållandena under tvåkammerssystemets tid.

I sammanhanget konstaterar han bl.a. att varje andrakammarval under perioden 1920–1936 följdes av regeringsskifte. Under åren 1936–1945, 1951–1957 och 1969–1970 hade regeringarna egna majoriteter i båda kamrarna. Med stöd av Kommunisterna i andra kammaren kunde Socialdemokraterna under åren 1945–51 och 1958–1968 utesluta varje regering som de inte själva ledde. Andra kammaren hade ”socialistisk” majoritet utom under perioden mellan valen 1956 och 1958. Bondeförbundet ville dock under denna tid inte ingå i en koalitionsregering med Folkpartiet och Högern eller binda sig som en del av underlaget för en regering av de båda partierna. Direkt röststöd av Kommunisterna krävdes endast i andra kammaren 1958–1960. I övrigt – liksom i gemensamma voteringar under den sistnämnda perioden – räckte det att

Kommunisterna inte röstade mot regeringen utan lade ned sina röster (Sterzel, 1999, a.a. s. 21 f.).

De sex ministärerna som avgick efter val var den första socialdemokratiska regeringen under Hjalmar Branting år 1920, tjänstemannaregeringen under Oscar von Sydow år 1921, högerregeringen under Ernst Trygger år 1924, koalitionsregeringen mellan frisinnade och liberaler under Carl Gustaf Ekman år 1928, den frisinnade regeringen under Felix Hamrin år 1932 och bondeförbundsregeringen under Axel Pehrsson i Bramstorp år 1936. Sterzel betecknar dessa ministärer som *minoritetsregeringar* (Sterzel, 1999, a.a. s. 35). De saknade egen majoritet i såväl första kammaren som andra kammaren.

Det förhållandet att ingen sådan ministär satt kvar efter ett andrakammarval leder enligt Sterzel fram till frågan om det kan sägas ha utvecklats en praxis av innebörd att en minoritetsregering borde avgå efter andrakammarval för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan (Sterzel, 1999, a.a. s. 35).

Sterzel konstaterar dock samtidigt att en av minoritetsregeringarna blev tvungen att avgå på grund av valutgången. Det gäller enligt Sterzel bondeförbundsregeringen under ledning av Axel Pehrsson i Bramstorp, som ersattes av en koalition mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet under ledning av Per Albin Hansson. Sterzel noterar att Socialdemokraterna, tillsammans med två kommunistiska partier, efter andrakammarvalet 1936 formade en klar ”socialistisk” majoritet i denna kammare (Sterzel, 1999, a.a. s. 34 f.). Efter detta val hade således Socialdemokraterna och Kommunisterna i andra kammaren kunnat forma blockerande majoritet mot regeringsförslag.

Även i anslutning till regeringsskiftena 1920, 1921 och 1932 pekar Sterzel på andra omständigheter som, enligt hans mening, får dessa ministärers avgångar att framstå som självklara.

Beträffande 1920 års regeringsskifte konstaterar Sterzel att Socialdemokraterna hade förlorat kraftigt i valet och att Branting bestämt avböjde att kvarstå (Sterzel, 1999, a.a. s. 35). Tilläggas kan att regeringen tidigare under året dessutom hade lidit ett för den överraskande voteringsnederlag i riksdagen i kommunalskattefrågan (se Björn von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige*, 1997, s. 134). Samtidigt skall också konstateras att då Branting stannade över andra andrakammarvalet skedde det mot bakgrunden att alla partier hade ansträngt sig att i kammardebatterna tona ned betydelsen av nederlaget i denna fråga (se Sterzel, 1999, a.a. s. 73). Det är emellertid knappast möjligt att helt utesluta voteringsnederlaget som en av möjligen flera förklarande faktorer bakom regeringsskiftet.

Sterzel pekar vidare på att det var bestämt i förväg att tjänstemannaregeringen under Oscar von Sydow skulle avgå efter 1921 års val, som var ett extra val för att nya rösträttsregler skulle slå igenom (Sterzel, 1999, a.a. s. 35). Oscar von Sydows företrädare, Louis De Geer, hade i sin regeringsdeklaration anfört att det efter de kommande valen till andra kammaren 1921 på nytt borde undersökas om förutsättningar fanns att bilda ”en regering på parlamentarisk grund” (se von Sydow, 1997, a.a. s. 136).

Likaså hade det, enligt Sterzel, förutsatts att ministären Hamrin skulle avgå efter valet 1932. Felix Hamrin hade utnämnts till statsminister kort före valet i samband med att statsminister Carl Gustaf Ekman då avgick ur den frisinnade minoritetsregeringen. Till detta kom att regeringspartiet led en allvarlig förlust i valet (Sterzel, 1999, a.a. s. 35).

Regeringsskiftena 1924 och 1928 föranleddes dock, enligt Sterzel, inte av valutslaget. Härutöver kan konstateras att det inte heller redan före andra-kammarvalen dessa år stod klart att regeringen skulle avgå.

Beträffande regeringsskiftet år 1924 noterar Sterzel att Tryggers ministär hade misslyckats med att lösa försvarsfrågan men beslutat att stanna kvar över valet. Detta val resulterade i en mindre framgång för Högern, som ökade från 62 till 65 mandat. Det framgick emellertid snart att det inte skulle bli möjligt att nå en för Högern godtagbar lösning av försvarsfrågan. I det läget avgick regeringen (Sterzel, 1999, a.a. s. 35).

Efter andrakammarvalen år 1928 begärde statsråden från det mindre koalitionspartiet, Liberalerna, att få avgå. Då statsministern Carl Gustaf Ekman ansåg det uteslutet att bilda koalition med valets segerherre Högern, avgick regeringen.

Sterzel noterar att en vanlig åsikt är att koalitionsupplösningen var det avgörande skälet för regeringens avgång och att man bör vara skeptisk till Ekmans egen version, som han framförde i ett tal år 1929 (Sterzel, 1999, a.a. s. 36). Ekman yttrade bl.a. följande.

Vår avgång skedde främst av den anledningen att ledaren för högern till mig uttalade den meningen, att detta parti, med hänsyn till valutgången, i fortsättningen ägde rätt att erhålla och därför begärde ett avgörande inflytande på regeringens hållning. Betydelsen av detta meddelande kunde inte förringas utav det tillägget, att man hoppades att det sålunda krävda inflytandet kunde få utövas i samverkan med övriga borgerliga partier, därvid dock för de frisinnades räkning måste uppställas det villkoret, att de inte finge utan högerns samtycke lösa några frågor i samverkan med socialdemokraterna. Härmed var huvudanledningen till vårt tillbakaträdande given.

Koalitionsupplösningen hade enligt Ekman varit en bidragande orsak men inte den avgörande faktorn. Sterzel anser att Ekmans uttalande är av intresse därför att Ekman representerade ”tyngdpunktsparlamentarismen”. I sammanhanget anför Sterzel vidare följande (Sterzel, 1999, a.a. s. 36 f.).

Onekligen kunde man argumentera så, att förutsättningarna för hans politik snarast hade förbättrats genom att de stora flygelpartierna hade kommit varandra närmare i storlek genom högerns framgång och socialdemokraternas förluster. Ekmans förklaring förefaller emellertid konsekvent utifrån de parlamentariska förutsättningar som hans regering vilade på. Om valets segrare framförde krav på ett större inflytande över regeringspolitiken, var det naturligt för regeringen, med sitt väsentligt mindre underlag i riksdagen, att ställa sina platser till förfogande för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. I vart fall hade det i ett sådant läge onekligen varit något stötande om regeringen inte bara hade stannat kvar utan också hade rekonstruerats på en ännu smalare bas.

De båda fall som närmast är av intresse – 1924 och 1928 – härrör alltså från parlamentarismens första årtionde, och särskilda skäl förelåg

för avgång genom nederlaget i riksdagen 1924 och koalitionsupplösningen 1928. Ingendera gången krävdes det heller direkt att regeringen skulle avgå, utan snarare överlämnades det åt regeringen själv att överväga konsekvenserna av valutslaget. Oavsett dessa reservationer har det sitt intresse att konstatera själva faktum, att ingen minoritetsregering satt kvar över ett andrakammarval utan omprövning av regeringsfrågan. Som visas i det följande har frågan blivit aktuell i den parlamentariska debatten efter RF:s tillkomst.

Mot den anförda bakgrunden uppkommer frågan huruvida det vid tillkomsten av RF har varit en målsättning att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skall avgå efter val till denna för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan.

I sammanhanget kan därvid noteras att efter den totala författningsreformen har det inträffat vid fyra tillfällen att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter riksdagsval. Det gäller de socialdemokratiska regeringarna under Olof Palme (1985), under Ingvar Carlsson (1988) och under Göran Persson (1998 och 2002). Vidare kan noteras att det vid tre tillfällen har inträffat att regeringar utan egen riksdagsmajoritet har avgått efter riksdagsval. Det gäller den folkpartistiska regeringen under Ola Ullsten (1979) samt de borgerliga koalitioner under Thorbjörn Fälldin (1982) och Carl Bildt (1994).

Inledningsvis kan erinras om att det i förarbetena till RF inte har uttryckts någon önskan om att ändra de politiska spelregler som dittills hade gällt för regeringsbildningen. Det är vidare ett faktum att regeringar utan egen majoritet i någon av de båda kamrarna alltid avgick efter andrakammarval. Ur ett annat perspektiv kan emellertid också slås fast att varje sådant regeringsskifte kan knytas även till andra omständigheter som inte kan uteslutas som förklarande faktorer. I korthet grupperar sig de alternativa, eller möjligtvis kompletterande, förklaringsgrunderna därvid enligt följande: 1920 års regeringsskifte (valförlust, voteringsnederlag i riksdagen), 1921 års regeringsskifte (avgången var bestämd på förhand), 1924 års regeringsskifte (voteringsnederlag i riksdagen), 1928 års regeringsskifte (koalitionsupplösning), 1932 års regeringsskifte (valförlust, avgången var bestämd på förhand), 1936 års regeringsskifte (blockerande majoritet i andra kammaren mot regeringsförslag).

Frågan blir därmed vilket perspektiv på de nu aktuella regeringsskiftena som varit förhärskande hos grundlagsstiftaren. Har grundlagsfäderna sett skiftena enbart som uttryck för en princip om att regeringar utan egen majoritet i någon av kamrarna skall avgå efter val till riksdagen? Eller har man lagt in en annan innebörd i de ifrågavarande regeringsskiftena?

Varken förarbetena till den nuvarande RF eller till den partiella författningsreformen bär några vittnesbörd om grundlagsstiftarens inställning härvidlag. Såvitt bekant förekommer inte heller i andra sammanhang några uttalanden som kan bidra till att kasta ljus över frågeställningen.

Det går således inte att finna otvetydiga belägg för att grundlagsstiftaren i målsättningarna bakom RF har inbegripit att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skall avgå efter val till denna för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. Stöd saknas följaktligen för att betrakta det som oförenligt

med målsättningarna bakom RF att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter valen 1985, 1988, 1998 och 2002.

En annan, närbesläktad frågeställning blir mot denna bakgrund om det under tvåkammartiden har utvecklats någon praxis i fråga om regeringsskifte till följd av själva *valresultatet* vid andrakammarval. I förlängningen av denna frågeställning ligger naturligtvis spørsmålet huruvida en sådan praxis i förekommande fall kan anses inbegripen i målsättningarna bakom RF.

I sammanhanget kan därvid erinras om att efter den totala författningsreformen har fem riksdagsval följts av regeringsskifte (1976, 1979, 1982, 1991 och 1994). Skiftena har i dessa fall föregåtts av valförluster för regeringspartierna. Vid 1994 års val behöll visserligen Moderata samlingspartiet samma antal mandat som efter föregående val. De tre andra koalitionspartierna led emellertid betydande förluster. Som har framgått tidigare har det också i fyra fall inträffat att regeringar har stannat kvar efter riksdagsval. I tre av fallen (1985, 1988 och 1998) stannade regeringen kvar efter valförluster. Riksdagsvalet 2002 innebar dock framgångar för Socialdemokraterna, som stannade kvar i regeringsställning efter valet.

I det föregående har visats att regeringsskiftena efter andrakammarvalen 1920 och 1932 föregåtts av valförluster för regeringspartiet. Det har emellertid också konstaterats att varje regeringsskifte efter andrakammarval under tiden 1920–1936 kan knytas även till andra faktorer som inte kan uteslutas som förklaringar. Regeringsskiftena under denna period är därför av begränsat värde när det gäller att bedöma valresultatets betydelse för hur regeringsfrågan hanterats.

Frågan blir då vilken betydelse resultatet av val till andra kammaren kan anses ha haft för regeringsfrågan under tiden efter 1936 års andrakammarval. Till att börja med kan slås fast att *inget* andrakammarval efter år 1936 följdes av regeringsskifte. Den avgörande frågan blir därför vilken betydelse valresultatet haft för att regeringarna stannade kvar. För att kunna besvara den frågan är det nödvändigt att närmare betrakta valresultaten i ljuset av dessa regeringars parlamentariska underlag.

Koalitionen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet upplöstes vid andra världskrigets utbrott år 1939 och ersattes av en samlingsregering med deltagare från samtliga riksdagspartier utom Kommunisterna. Båda dessa regeringar hade egen majoritet i såväl första som andra kammaren. Beträffande valresultaten var bilden splittrad. Valet 1936 innebar att det sittande regeringspartiet, Bondeförbundet, stod stilla på samma antal mandat. 1940 års val innebar stora framgångar för Socialdemokraterna. Övriga partier i samlingsregeringen gick tillbaka. Vid valet år 1944 gick Socialdemokraterna och Högern tillbaka. Övriga partier i samlingsregeringen noterade framgångar.

Vid krigsslutet upplöstes samlingsregeringen och ersattes av en socialdemokratisk enpartiregering. Denna regering hade egen majoritet i första kammaren och jämnt hälften av andrakammarplatserna.

Regeringsskiftet som inträffade året därefter, 1946, föranleddes av statsminister Per Albin Hanssons död. En ny socialdemokratisk enpartiregering

tillträdde under ledning av Tage Erlander. 1948 års andrakammarval medförde förluster för regeringspartiet. Efter det valet kunde det skapas en majoritet mot regeringspartiet i andra kammaren, om Kommunisterna röstade med de borgerliga eller tvärtom. Regeringen hade dock egen majoritet i första kammaren och i gemensam votering i budgetfrågor.

Socialdemokrater och bondeförbundare började förhandla om en regeringskoalition omedelbart efter andrakammarvalet år 1948. Det blev inte någon koalition direkt, men väl tre år senare (se Björn von Sydow, *Vägen till enkammarriksdagen*, 1989, s. 50). År 1951 bildade på nytt Socialdemokraterna och Bondeförbundet en koalitionsregering. Något formellt regeringsskifte ägde dock inte rum (Sterzel, 1999, a.a. s. 34).

Koalitionsregeringen hade under hela sin tillvaro egen majoritet i både första och andra kammaren. Den mötte riksdagen efter två val till andra kammaren (1952 och 1956). Vid båda valen gick regeringspartierna tillbaka.

Efter folkomröstningen i tjänstepensionsfrågan år 1957 upplöstes koalitionen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet. Den efterträddes av en socialdemokratisk enpartiregering under ledning av statsminister Tage Erlander. Andrakammarvalen 1958 och 1960 innebar framgångar för regeringspartiet. Vid valet 1964 vände dock valvinden. Socialdemokraterna gick tillbaka. Efter andrakammarvalen 1958, 1960 och 1964 saknade den socialdemokratiska regeringen egen majoritet i andra kammaren. Tillsammans med Kommunisterna formade dock Socialdemokraterna en klar majoritet i andra kammaren även efter valen 1960 och 1964. Tilläggas kan att regeringen efter andrakammarvalen 1958, 1960 och 1964 hade egen majoritet i första kammaren, dock inte i gemensam votering. Efter andrakammarvalen 1960 och 1964 var Socialdemokraterna dessutom större än de tre borgerliga partierna tillsammans i andra kammaren. Sålunda kunde det i dessa fall skapas en majoritet mot Socialdemokraterna i andra kammaren endast om Kommunisterna röstade med de borgerliga eller tvärtom. Efter 1958 års andrakammarval förfogade Socialdemokraterna och Kommunisterna tillsammans över 115 röster i andra kammaren. Det vägde alltså jämnt mellan dessa två partier och de tre borgerliga partierna, som också förfogade över sammanlagt 115 röster. Därmed kunde de borgerliga partierna tillsammans forma en majoritet mot Socialdemokraterna om Kommunisterna lade ned sina röster. Det sista valet till andra kammaren år 1968 innebar stora framgångar för Socialdemokraterna. Efter detta val hade regeringen egen majoritet i såväl första som andra kammaren.

Tage Erlanders regering satt kvar till år 1969. Den ersattes då av en ny socialdemokratisk enpartiregering under ledning av Olof Palme. Den regeringen mötte aldrig riksdagen efter val till andra kammaren (men väl efter 1970 års val till den nya enkammarriksdagen).

Flera regeringar under perioden 1936–1969 hade således egen majoritet i både första och andra kammaren. Det gäller regeringarna som stannade kvar efter andrakammarvalen 1940, 1944, 1952, 1956 och 1968. Det ligger i sa-



kens natur att regeringsfrågan i dessa fall inte avgjordes av om den egna majoriteten byggde på framgångar eller förluster vid valen.

Övriga regeringar under perioden saknade egen majoritet i andra kammaren, men de hade egen majoritet i första kammaren. Det gäller de regeringar som stannade kvar efter andrakammarvalen 1948, 1958, 1960 och 1964.

Sterzel har betecknat den sistnämnda kategorin av regeringar som ”informella” majoritetsregeringar. Med ”socialistisk majoritet” i riksdagen kunde de enligt Sterzel i praktiken agera som majoritetsregeringar, även om de vid enstaka tillfällen fick ställa kabinetsfråga eller ändra regeringsförslag för att hindra nederlag i riksdagen (se Sterzel, 1999, a.a. s. 83). Med Sterzels synsätt kan följaktligen samtliga regeringar som stannade kvar efter andrakammarval betecknas som majoritetsregeringar. I sammanhanget bör dock påpekas att det under perioden 1958–1960 rådde jämvikt mellan ett ”socialistiskt” och ett ”borgerligt” block i andra kammaren. Jämviktsläget uppkom på grund av att den socialdemokratiska talmannen, som saknade rösträtt, inte hade någon ersättare som utövade uppdraget som ledamot.

Regeringar av den typ som Sterzel syftar på stannade emellertid kvar både efter förluster (1948 och 1964) och efter framgångar (1958 och 1960) vid andrakammarval. Oavsett om de skall betecknas som majoritets- eller minoritetsregeringar kan därför konstateras att det inte heller i dessa fall går att påvisa att valresultatet skulle ha tillmätts någon självständig betydelse för regeringsfrågan.

De regeringar som stannade kvar efter andrakammarval kan således delas in i två kategorier: antingen var de majoritetsregeringar i genuin bemärkelse, med egen majoritet i båda kamrarna, eller också kunde de i praktiken jämföras med genuina majoritetsregeringar. Det har inte kunnat påvisas att det under tvåkamartiden har utvecklats en praxis av innebörd att sådana regeringar avgick efter förluster vid andrakammarval. De regeringar som *inte* stannade kvar efter andrakammarval måste betecknas som minoritetsregeringar. Som har framhållits medför emellertid omständigheterna kring dessa regeringsskiften att de är av begränsat värde när det gäller att bedöma praxis beträffande valresultatets betydelse för regeringsfrågan.

Vid en jämförelse med förhållandena efter den totala författningsreformen kan då noteras att regeringar i tre fall har stannat kvar efter valförluster. Oavsett om dessa regeringar jämförs med majoritets- eller minoritetsregeringar under tvåkamartiden kan mot den nu anförda bakgrunden konstateras att stöd saknas för att betrakta detta agerande som oförenligt med målsättningarna bakom RF.

Avslutningsvis kan nämnas att Sterzel emellertid menar att man av de uttalanden som gjorts i samband med olika regeringskriser kunnat dra slutsatsen att *tänkesätten* i dag är andra än före författningsreformen (Sterzel, 1999, a.a. s. 225 f.). Han anför vidare bl.a. följande.

Den mest slående kontrasten mellan förr och nu ger Tage Erlanders överväganden 1966 och Göran Perssons 1998. Medan Erlander var beredd att sätta regeringens existens på spel för ett bakslag i ett kommunalval, deklarerade Persson redan på valnatten att regeringen skulle fortsätta trots

det största valnederlaget i parlamentarisk tid och genomförde sedan den största person- och organisationsförändringen under samma tid, ett förfarande som godtogs av tre borgerliga oppositionspartier av fyra.

Om grundlagens bokstav och gängse tänkesätt stämmer överens, är det svårt att komma till mer än ett resultat. Således blir slutsatsen här: I strid med intentionerna har RF förändrat den svenska parlamentarismen.

### 8.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning

Då RF:s bestämmelser om regeringsbildning har tillämpats har talmannen i samtliga fall utom ett – 1986 års regeringsbildning efter statsminister Olof Palmes frånfälle – inlett samråd och överläggningar i den mening som avses i 6 kap. 2 § första stycket RF först efter det att statsministern har begärt entledigande (se redogörelsen i avsnitt 7.3).

Såvitt avser tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning återspeglar därmed praxis i anslutning till gällande bestämmelser i allt väsentligt den praxis som hade utbildats före RF. De tre fall på 1920-talet då kungen enligt uppgift tog initiativ till vissa överläggningar redan innan den sittande regeringen hade inlämnat sin avskedsansökan framstår i sammanhanget snarast som undantag.

Som har framgått av redogörelsen i avsnitt 8.2 har det i förarbetena till RF inte uttryckts någon önskan om att ändra de politiska spelregler som dittills hade gällt för regeringsbildningen. Den praktiska tillämpningen av nu gällande bestämmelser får därmed på den aktuella punkten anses ha varit väl förenlig med målsättningarna bakom RF.

### 8.4 Krav på parlamentariskt stöd

I avsnitten 4.4, 4.5 och 5.4 har redovisats vissa uttalanden i förarbetena till den partiella författningsreformen och RF angående det krav på parlamentariskt stöd för regeringen som manifesterats i reglerna om *misstroendeförklaring* och *omröstning om ny statsminister*.

Mot bakgrund av bl.a. dessa uttalanden av författningsutredningen och grundlagberedningen menar Torbjörn Bergman att dagens regler om misstroendeförklaring är ett utflöde av att det rådde bred enighet om den negativa parlamentarismens förtjänster. Enligt Bergman ville man inte låta tillfälliga och splittrade minoritetskoalitioner påverka den politiska stabiliteten. Bergman framhåller att detta utgör bakgrunden även till talmannens roll och ställning, omröstningen om statsministerkandidat, utformningen av denna omröstning och kravet på absolut majoritet för att en statsministerkandidat inte skall väljas (Torbjörn Bergman, "Parlamentarism" i Ingvar Mattson och Olof Pettersson [red.], Svensk författningspolitik, 2003, s. 138 f.).

Bergman menar vidare att inget av partierna som deltog i lagstiftningsarbetet ville göra det svårare att bilda ny regering. Enligt Bergman framhöll representanter för de större partierna, såväl som konstitutionella experter, att

det är viktigt att landet har en regering och att regeringsbildningsprocessen är så kort som möjligt. Därför valdes en omröstningsregel för regeringsbildning som skulle göra det svårt för splittrade minoriteter i riksdagen att förenas om att blockera talmannens kandidat. Slutligen anför Bergman att utformningen av omröstningsreglerna för bildandet och avsättandet av regeringar överensstämmer med den traditionella svenska norm som håller det viktigare att ha en regering än att få en regering som kontrollerar en majoritet av rösterna i riksdagen. Det dominerande synsättet har enligt Bergman varit att så länge en regering tolereras av en absolut majoritet av riksdagsledamöterna skall den kunna bildas och förbli kvar vid makten (Bergman, a.a. s. 140 f.).

Mot den nu angivna bakgrunden bör uppmärksammas den tidsutdräkt som automatiskt uppkommer vid regeringsskifte i samband med val. Den nyvalda riksdagen samlas och väljer talman först 15 dagar efter den allmänna valdagen (3 kap. 5 § och 4 kap. 2 § RF samt 8 kap. 1 § RO). Eftersom ett regeringsskifte förutsätter en omröstning som rimligen bör företas av den nyvalda riksdagen blir regelmässigt ett dröjsmål med över två veckor nödvändigt. Under tiden före RF blev övergångstiden med formell expeditionsminister aldrig längre än några dagar. Här bortses då från förhållandena under tjänstemannaregeringarnas tid vid början av 1920-talet (Sterzel, 1999, a.a. s. 146).

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF yttrade emellertid konstitutionsutskottet att det inte kunde se någon avgörande nackdel med att en ny regering kan tillträda först omkring 20 dagar efter valet. Tvärtom måste det, enligt utskottet, anses angeläget att partierna får viss tidsrymd till sitt förfarande för överläggningar (KU 1973:26 s. 33).

Frågan blir då om intentionerna har förverkligats.

Under de knappt 30 år som RF har varit i kraft har dess bestämmelser om regeringsbildning tillämpats tio gånger. Vid dessa regeringsskiften har tiden för regeringsbildning endast vid ett tillfälle överskridit 20 dagar. Detta skedde efter 1979 års val, då den folkpartistiska minoritetsregeringen ersattes av en koalition mellan Centerpartiet, Moderata samlingspartiet och Folkpartiet. Regeringsbildningen tog den gången 25 dagar i anspråk (Torbjörn Bergman, "When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception", i Wolfgang C. Müller och Kaare Strøm [red.], *Coalition Governments in Western Europe*, 2000, s. 206). Den nya regeringen tillträdde 26 dagar efter valet (Sterzel, 1999, a.a. s. 106). Vid övriga regeringsskiften i samband med val har tiden för regeringsbildning omfattat 18 dagar vid varje enskilt tillfälle (Bergman, 2000, a.a. s. 206). Vid regeringsskiften utan samband med val sträcker sig tiden mellan entledigande av statsministern och riksdagens godkännande av ny statsminister från tre dagar (1996 års regeringsskifte) till, som längst, elva dagar (regeringsskiftena åren 1981, 1986 och 1990).

Såvitt nu är av intresse drar Bergman slutsatsen att ändringar av reglerna om misstroendeförklaring och regeringsbildning knappast kan motiveras med att de inte fungerar som de var tänkta att fungera (Bergman, 2003, a.a. s. 145).

Det kan vidare erinras om att det inom den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen framhållits att det under det lagstiftningsarbete som

mynnade ut i RF rätt full enighet om att en regering normalt skall avgå av andra skäl än misstroendeförklaring (se avsnitt 5.2.1).

Mot denna bakgrund är det lätt att instämma i Bergmans slutsats vad avser reglerna om misstroendeförklaring. Ingen regering har hittills blivit utsatt för misstroendeförklaring. I endast ett fall har den *deklarerade* anledningen till regeringens avgång varit att en riksdagsmajoritet hotat med misstroendeförklaring (se avsnitt 7.4.1).

Det är även lätt att instämma i Bergmans slutsats i fråga om möjligheten för splittrade minoriteter i riksdagen att förenas om att blockera talmannens kandidat. Någon sådan situation har aldrig uppkommit i praxis.

När det gäller tiden för regeringsbildning vid regeringsskifte i samband med val är det också lätt att instämma i hans slutsats. Med ett möjligt undantag – 1979 års regeringsskifte – råder det inte någon tvekan om att en ny regering kunnat tillträda inom den tidsrymd som grundlagsstiftaren betraktat som rimlig.

Beträffande regeringsskiften utan samband med val kan konstateras att regeringsbildningsprocessen – utom vid 1996 års regeringsskifte – regelmässigt tagit längre tid i anspråk än under tiden före RF. Tidigare omfattade regeringsskifteskriserna normalt bara några dagar. En diskussion har också förekommit om förfarandet är – eller åtminstone kan bli – alltför utdraget (Sterzel, 1999, a.a. s. 144).

I sammanhanget är det emellertid knappast möjligt att helt bortse från effekterna av att RF inneburit en utbyggd detaljreglering av förfarandet vid bildande av ny regering. En viss tröghet jämfört med tidigare följer redan av den i grundlagen föreskrivna proceduren som leder fram till riksdagens omröstning om talmannens förslag till ny statsminister. Efter det föreskrivna samrådet med partiföreträdarna och överläggningen med de vice talmännen anmäler talmannen sitt förslag muntligen vid kammarsammanträde (jfr prop. 1973:90 s. 278). Förslaget skall bordläggas två gånger (5 kap. 2 § andra stycket RO). Omröstningen i kammaren skall sedan äga rum senast på fjärde dagen efter det att talmannen avgett förslag (6 kap. 2 § andra stycket RF).

Som Sterzel har påpekat tillkom omröstningen om talmannens förslag som en garanti mot missbruk av talmannens ställning (Sterzel, 1999, a.a. s. 220). Även de formella reglerna om talmansledda konsultationer torde i varje fall delvis kunna ses mot samma bakgrund. Man har velat avvärja misstankar om att talmannen söker främja en viss politisk lösning av regeringsfrågan, vilka kunnat uppstå om han i förment ”klara” fall bemyndigats att direkt – utan några konsultationer – utpeka ny statsminister (Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 141).

Med detta perspektiv ter sig avvikelserna jämfört med äldre förhållanden som mindre anmärkningsvärda. De tidigare citerade motivuttalandena av konstitutionsutskottet tyder dessutom på att grundlagsstiftaren inte varit helt främmande för att det nya regelverket kunde medföra en något förlängd regeringsbildningsprocess. Vid dessa förhållanden får den något mera utdragna

proceduren vid regeringsbildning ses som ett i stort sett förväntat utfall av ett regelverk som till viss del bärs upp av svårförenliga syften.

## 9 Författningspolitisk debatt kring alternativ till den rådande ordningen

### 9.1 Inledning

I detta kapitel redovisas den författningspolitiska diskussion rörande alternativ till den rådande ordningen som har förts efter den totala författningsreformen 1973–1974. Vidare redovisas i avsnitt 9.3.2 diskussionen kring ett alternativförslag som fördes fram vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny regeringsform.

### 9.2 Regeringsskifte efter val

Efter valet hösten 1979 aktualiserades frågan om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval i en motion av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin (båda c). Motionärerna yrkade att riksdagen hos regeringen skulle begära utredning och förslag innebärande sådan ändring av RF att efter riksdagsval den nya riksdagen alltid får pröva frågan om statsminister (motion 1978/79:235). I en partimotion (c) ansågs vidare att frågan borde kunna belysas i en författningsutredning (motion 1978/79:403 yrkande 3). Vidare yrkade Bertil Lidgard (m) att riksdagen hos regeringen skulle anhålla om förslag till ändring av RF så att den nyvalda riksdagen automatiskt finge ta ställning till vem som skall bilda regering (motion 1978/79:1686 yrkande 2). Konstitutionsutskottet (bet. KU 1979/80:32) ansåg att det borde göras en utvärdering av den gällande ordningen och hänvisade till den kommitté som regeringen hade aviserat skulle tillsättas inom kort (grundlagskommittén, se avsnitt 9.3.1).

De två centerpartister som efter riksdagsvalet 1979 hade motionerat om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval förde fram frågan på nytt i en motion vid riksmötet 1983/84 (motion 1983/84:1117). Konstitutionsutskottet (bet. KU 1983/84:26) konstaterade att proceduren för regeringsbildningen var ett omdiskuterat inslag i den nya författningen och att det borde uppdras åt den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas inom kort, folkstyrelsekommittén (se avsnitt 9.3.1), att utreda frågan.

Vid riksmötet 1990/91 behandlade konstitutionsutskottet återigen en motion av Martin Olsson (c) om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter val (1989/90:K203). Utskottet avstyrkte denna gång motionen med motiveringen att det inte fann anledning att föreslå några ändringar i reglerna för utseende av statsminister. I samband därmed konstaterade utskottet bl.a. att talmannens förslag till ny statsminister vid regeringsskiftet år 1990 accepterades av riksdagen vid första omröstningen (bet. 1990/91:KU1). Utskottsledamoten från mp reserverade sig till förmån för den aktuella motionen. Efter

återförvisning från kammaren behandlade utskottet denna motion ännu en gång tillsammans med ytterligare en motion av Martin Olsson med likalydande innebörd (motion 1990/91:K201). Motionerna avstyrktes med samma motivering som tidigare (bet. 1990/91:KU32). Utskottsledamoten från mp reserverade sig till förmån för de aktuella motionerna.

Efter riksdagsvalet 1998 togs frågan om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval upp i två partimotioner. I motion 1998/99:K213 föreslog Birger Schlaug m.fl. (mp) att RF ändras så att talmanen därvid skall lägga fram förslag till riksdagen om ny statsminister. Lennart Daléus m.fl. (c) föreslog i motion 1998/99:K241 att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning av frågor som bl.a. rör prövning av regeringsfrågan (yrkande 1 delvis). Motionärerna anförde därvid bl.a. att den sittande regeringen oavsett valutgången bör vara skyldig att avgå efter ett allmänt val. Konstitutionsutskottet (bet. 1999/2000:KU2 s. 16 f.) konstaterade att en sådan ordning skulle medföra att principen om det s.k. negativa ansvaret i viss mån övergavs. Utskottet angav som sin mening att en ansvarsfull utövning av regeringsmakten förutsätter att regeringen i en situation, där t.ex. dess parlamentariska underlag försvagats, noga överväger sin ställning. Utskottet ansåg att en regering som inte anser sig ha möjlighet att finna ett tillräckligt parlamentariskt stöd för sin politik bör avgå. Vidare framhöll utskottet att möjligheten för en minoritet i riksdagen att initiera frågan om misstroendeförklaring utgör den yttersta garantin för att en regering som inte åtnjuter parlamentets förtroende inte kan sitta kvar. De hittillsvarande erfarenheterna av den nu gällande ordningen föranledde, enligt utskottets mening, inte en sådan förändring som föreslogs i motionerna, varför dessa avstyrktes. Utskottsledamöterna från c och mp reserverade sig till förmån för respektive partimotion.

Vid riksmötet 2001/02 aktualiserades frågan på nytt i en partimotion (c) med yrkande om att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad i motionen anfördes om att regeringen obligatoriskt skall avgå efter ett val (motion 2001/02:K371 yrkande 37). Motionärerna ansåg att regeringen bör obligatoriskt avgå efter ett val för att ge utrymme för sonderingar kring vilka regeringsbildningar som kan väntas få stöd. En regering som väntar sig att sitta kvar bör därmed tvingas söka nytt aktivt stöd från riksdagen. Konstitutionsutskottet (bet. 2001/02:KU13) vidhöll sin uppfattning från riksmötet 1999/2000 och avstyrkte därmed bifall till motionen. Utskottsledamöterna från c och mp reserverade sig till förmån för motionen.

I en rapport från SNS Demokratiråd (Olof Petersson m.fl., Demokrati utan ansvar, 2002, s. 140) uttalas att frågan om regeringens sammansättning bör prövas efter varje val. Regeringen skulle i så fall godkännas av en majoritet genom omröstning i den nyvalda riksdagen. I rapporten förespråkas även en övergång generellt till positiv parlamentarism, dvs. krav på att en regering måste ha uttryckligt stöd av en majoritet i riksdagen för att kunna bildas. Liknande förslag har tidigare förts fram i en rapport från SNS Ekonomiråd, författad av medlemmarna i Ekonomikommissionen (Assar Lindbeck m.fl., Politisk makt med oklart ansvar, 2000, s. 71 ff., se även avsnitt 9.3.2).

## 9.3 Krav på parlamentariskt stöd

### 9.3.1 Riksdagens godkännande av ny statsminister

År 1979 uttryckte riksdagen (bet. KU 1979/80:32) önskemål om att formerna för regeringsbildningen skulle omfattas av en översyn av vissa grundlagsfrågor som var förestående. Den året därefter tillkallade Grundlagskommittén skulle enligt direktiven studera tillämpningen av reglerna om regeringsbildningen åren 1976, 1978 och 1979 och föreslå de reformer som kunde anses motiverade. Några mera genomgripande förändringar av systemet med dess förankring av beslutsprocessen borde dock enligt direktiven inte aktualiseras (SOU 1981:15 s. 21 f.).

I betänkandet Grundlagsfrågor (1981:15 s. 46) anförde kommitténs majoritet bestående av de borgerliga ledamöterna att man anslöt sig till den uppfattning som ligger till grund för gällande regler, nämligen att statsministerkandidaten i någon form skall godkännas av riksdagen innan han förordnas och hans regering alltså förfogar över bl.a. upplösningsrätten. Majoriteten uttalade vidare att riksdagens godkännande skall avse inte bara statsministerns person utan också den partimässiga sammansättningen av regeringen men inte den nya regeringens program. Vidare anförde majoriteten följande (s. 47).

Den som godkänner förslaget till statsminister eller avstår från att rösta emot det uttrycker sålunda endast uppfattningen att förslaget under förhandenvarande omständigheter ter sig naturligt och ålägger sig därmed ingen begränsning i sin handlingsfrihet när det gäller att sedermera ta ställning till den blivande regeringens politik. Inte ens den som har för avsikt att driva en utpräglad oppositionspolitik med syfte att vid nästa riksdagsval skapa en avgörande förändring av majoritetsförhållandena behöver rösta emot den statsministerkandidat som så länge dessa består synes ha de största möjligheterna att bilda regering.

Kommitténs majoritet ansåg att det inte behövdes någon ändring av de gällande grundlagsbestämmelserna på området. Det ankom enligt majoriteten på riksdagspartierna att genom sitt praktiska handlande undanröja ”de olägenheter som kan ha uppstått till följd av 1973 års departementschefsuttalande”. Kommittén syftade på de departementschefsuttalanden som har behandlats i avsnitt 5.2.2.

De socialdemokratiska ledamöterna konstaterade i en reservation (a. bet. s. 55 f.) att bakgrunden till reglerna om regeringsbildningen är den överenskommelse som träffades mellan de politiska partierna rörande statschefens roll. ”Bl.a. för att undvika att valet av talman i oklara parlamentariska lägen skulle komma att politiseras p.g.a. talmannens viktiga funktion i samband med regeringsbildningen infördes en slags garanti för att den av talmannen föreslagna statsministern skulle kunna tillträda sitt ämbete endast om han verkligen accepteras av riksdagen”. De socialdemokratiska ledamöterna anförde vidare bl.a. följande.

All erfarenhet från andra länder talar för att s.k. positiv parlamentarism, dvs. krav på att regeringen vid sitt tillträde skall ha en uttalad majoritet av riksdagen bakom sig, kan skapa svårigheter att i vissa lägen över hu-



vud taget få till stånd en arbetsduglig regering. Av denna anledning begränsades kravet i vår författning till att endast avse att regeringsbildaren inte skall ha en majoritet av riksdagens ledamöter emot sig. Skillnaden mellan dessa två alternativ framstår emellertid som liten. De partier som genom att lägga ned sina röster indirekt medverkar till att en minoritetsregering kommer till stånd får svårigheter att inför allmänheten motivera sina ställningstaganden. De förhandlingar mellan partierna som blir nödvändiga i sådana situationer riskerar att dra ut på tiden, något som kan vara allvarligt i perioder då landet behöver en handlingsduglig regering. Reglerna skapar också svårigheter i de fall ett regeringsskifte förorsakas av utslaget i ett allmänt val. Förtroendeomröstningen kan då äga rum först efter tre veckors tid under vilken den sittande regeringen tvingas att agera som expeditionsminister. Genom systemet med fyra olika omröstningar kan det ta ännu längre tid att uppnå enighet om ministärbildaren. Till svårigheterna bidrar även att omröstningen äger rum *innan* ministären i sin helhet är bildad och innan den föreslagna statsministerkandidaten presenterat sin regeringsförklaring. Även om det i motivtexten till författningsreformen förutsätts att det skall vara känt vilken slags regering som statsministerkandidaten avser att bilda är det uppenbart att partierna tvingas till en förtroendeomröstning inför allmänheten grundad på ofullständig information.

Vidare uttalade de socialdemokratiska ledamöterna att erfarenheterna från regeringsbildningen enligt den nuvarande ordningen trots allt hade varit goda på grund av talmannens sätt att sköta sina uppgifter. Talmännen hade enligt reservanterna agerat med den oväld som är tradition och som förutsätts i författningen. Detta talade enligt de socialdemokratiska reservanterna för att systemet med särskilda omröstningar om förslaget till statsminister kunde slopas. Därigenom skulle enligt deras mening vinnas att en ny regering kan komma till stånd snabbare efter ett allmänt val samtidigt som partierna inte tvingas att uttala åtminstone ett indirekt förtroende för statsministern innan denne presenterat något regeringsprogram.

De farhågor som framförts för att talmannen därigenom skulle få en alltför stark maktposition ansåg de socialdemokratiska reservanterna vara överdrivna. Reservanterna hänvisade bl.a. till att det genom misstroendeförklaringsinstitutet alltid finns möjligheter för riksdagen att inom en kort tidrymd ”korrigera” talmannens val av statsminister. För att komma till rätta med problemet att en ny regering kan missbruka rätten att förordna om nyval kunde, uttalade reservanterna, ”ett slags karantänsregel övervägas som förhindrar att en nyutnämnd regering utlyser nyval sedan riksdagen uttalat en misstroendeförklaring. En sådan bestämmelse införes lämpligen i 3 kap. 4 § RF vari bör stadgas att regeringen inte får förordna om extra val förrän tre veckor förflutit sedan statsministern enligt 6 kap. 4 § RF anmält de av honom utsedda statsråden för riksdagen”.

Den reservation som avgavs av den ledamot som företrädde Vänsterpartiet kommunisterna var i det nu aktuella sammanhanget väsentligen begränsad till uttalanden om att fortsatta överväganden även borde omfatta frågan om omröstning rörande regeringens sammansättning och program i sak (a. bet. s. 66).

Efter det att Grundlagskommittén hade överlämnat sitt betänkande hölls på hösten 1981 fortsatta överläggningar mellan riksdagspartierna för att disku-

tera den fortsatta behandlingen av frågorna. Vid överläggningarna enades man om att det arbete som Grundlagskommittén hade inlett skulle fortsätta med sikte på en reform som riksdagen kunde ta ställning till i anslutning till 1985 års val. Beredningen skulle ske i Justitiedepartementet under ledning av justitieministern och tillsammans med företrädare för de fem riksdagspartierna. Bland de frågor som skulle tas upp ingick regeringsbildningsproceduren.

I början av år 1984 stod det klart att det inte fanns förutsättningar för att uppnå enighet i huvudfrågorna i tid för att ett förslag till grundlagsändringar skulle kunna läggas fram för riksdagen så att det kunde behandlas i samband med 1985 års val. Samma år konstaterade konstitutionsutskottet (bet. KU 1983/84:26) att proceduren för regeringsbildningen var ett omdiskuterat inslag i den nya författningen och att det borde uppdras åt den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas inom kort, Folkstyrelsekommittén, att utreda frågan.

I direktiven till Folkstyrelsekommittén (dir. 1984:23) uttalade departementschefen att kommittén borde studera erfarenheterna av reglernas tillämpning och föreslå de förbättringar som kunde anses motiverade samt fortsatte:

Enligt min mening bör den obligatoriska omröstningen om talmannens statsministerförslag avskaffas. En sådan reform skulle underlätta regeringsbildningen i besvärliga parlamentariska situationer och möjliggöra en snabbare regeringsbildning när det parlamentariska läget är klart. Reglerna om misstroendeförklaring ger enligt min mening tillräckliga garantier för att en regeringsbildare inte utses i strid med parlamentarismens principer.

I betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6 s. 240 f.) föreslog Folkstyrelsekommittén enhälligt att omröstningen skulle behållas. Med hänvisning till i stort sett samma argument som hade anförts av den socialdemokratiska minoriteten i Grundlagskommittén konstaterade Folkstyrelsekommittén att goda skäl visserligen kunde åberopas för att slopa omröstningarna om talmannens förslag till statsminister. Vidare uttalade kommittén emellertid följande.

Även om ett slopande av de obligatoriska statsministeromröstningarna således inte skulle leda till några negativa konsekvenser, kan samtidigt konstateras att olägenheterna med den nuvarande ordningen inte skall överdrivas och att en regeringsbildning efter ett val inte skulle gå att genomföra på mycket kortare tid än med nuvarande ordning även om rätten att utse statsminister lades direkt på talmannen. Kravet på att den som utser statsminister skall kunna härleda sitt mandat från folket innebär nämligen att det självfallet är den nyvalda riksdagens talman som skall leda regeringsbildningen. Att låta den gamla riksdagens talman utföra mer än förberedande åtgärder vore inte möjligt med hänsyn till att han kanske inte ställt upp till omval eller t.o.m. kanske gjort det men inte fått väljarnas förtroende för en ny period som riksdagsledamot.

Det framkom inte heller något väsentligen nytt vad beträffar innebörden av riksdagens ställningstagande. Enligt kommittén var det naturligt att riksdagens omröstning bör gälla inte bara statsministerns person utan också den blivande regeringens sammansättning. Kommittén ansåg det dock inte vara självklart att riksdagens godkännande också bör gälla regeringens program.

Enligt kommitténs uppfattning måste partierna ha möjlighet att anpassa sitt agerande till det rådande parlamentariska läget (a. bet. s. 242). I en reservation förespråkade dock ledamoten som företrädde Vänsterpartiet kommunisterna att omröstningen borde gälla såväl statsministern och regeringens partimässiga sammansättning som dess program i stort (a. bet. s. 280).

I proposition 1987/88:22 uttalade justitieministern (s. 40) att han fortfarande ansåg att omröstningen om statsministerkandidat borde kunna avskaffas men att han med hänsyn till kommitténs enhälliga ställningstagande inte ville driva frågan vidare.

Fyra år senare deklarerade Socialdemokraternas ledare Ingvar Carlsson att omröstningen om ny statsminister ”skapar onödiga bindningar”. Detta skedde i en tidningsartikel som publicerades efter 1991 års val. Carlsson anförde vidare i artikeln att omröstningen inte leder till att en tillträdande minoritetsregering genom denna omröstning får något effektivt stöd för sin politik i riksdagen. Det skulle enligt Carlssons uppfattning ha varit tillräckligt med möjligheten till misstroendeförklaring (Dagens Nyheter den 21 september 1991).

Från liknande utgångspunkter har professor Fredrik Sterzel kritiserat reglerna om misstroendeförklaring och om utseende av statsminister. Han menar att den samlade invändningen mot dessa regler är att de försvagar regeringsmakten genom att öppna för onödigt taktiskt spel. Enligt Sterzel finns det därför starka skäl att önska, ”att åtminstone reglerna om att riksdagen skall rösta om förslag till statsminister skall utgå ur RF, helst också reglerna om misstroendeförklaring” (Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 227 f.).

### 9.3.2 Majoritetskravet

#### *Tidigare riksdagsbehandling*

Redan vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF förespråkade Björn Molin m.fl. (fp) i motion 1973:1863 ett krav på absolut majoritet (dvs. minst 175 ja-röster) för att talmannens förslag till ny statsminister skulle bli godkänt av riksdagen i en första omröstningsomgång. Uppnåddes inte absolut majoritet i första omgången, skulle samma procedur upprepas ytterligare en gång. Om det inte heller då uppnåddes absolut majoritet för talmannens förslag, skulle initiativrätten övergå från talmannen till riksdagen. En tolfedel av antalet riksdagsledamöter skulle ha rätt att framföra förslag. Även vid omröstningen rörande sådana förslag skulle krävas absolut majoritet för att ett förslag skulle bli godkänt. Uppnåddes inte detta röstetal, skulle en slutlig omröstning anordnas, där det röstades om den eller de två som i den tredje omröstningen hade erhållit flest röster. Den som därvid uppnådde flest röster skulle anses utsedd. Skulle det inträffa att ingen kandidat föreslogs av minst en tolfedel av riksdagsledamöterna, tänkte sig motionärerna möjligheten av en automatisk riksdagsupplösning.

Slutligen föreslogs i motionen att en möjlighet skulle öppnas att i exceptionella fall låta statsministern tillträda omedelbart efter valet och innan valproceduren hade ägt rum. Detta skulle, ansåg motionärerna, kunna äga rum när förslag till statsminister lagts fram av talmannen och förslaget uttryckligen godtagits av samtliga vice talmän. Omröstningsproceduren skulle i sådana fall äga rum när riksdagen hade samlat. Talmannens utseende av statsminister skulle således i efterhand bekräftas av riksdagen.

Konstitutionsutskottet (bet. KU 1973:26 s. 32 f.) konstaterade att förslaget i motionen skiljde sig från regeringens förslag i två viktiga hänseenden. Vad gällde kravet på absolut majoritet för ett förslag i de tre första omröstningarna ansåg utskottet att en sådan regel vore ägnad att förlänga en regeringskris. Vidare konstaterade utskottet att motionärernas förslag innebar att valet skulle kunna falla på en kandidat som endast hade en tolfedel av riksdagens ledamöter bakom sig. Utskottet bedömde att i sådana fall var utsikterna små att en sålunda bildad regering skulle kunna utöva sin funktion innan den förlorade vid en misstroendevotering. Förslaget i motionen, att man i vissa situationer skulle kunna möjliggöra ett påskyndande av regeringsbildningen, avvisades också av utskottet. Därvid konstaterade utskottet att det därmed i realiteten skulle kunna inträffa att en ny statsminister utsågs av någon som inte var ledamot av den nyvalda riksdagen. På de anförda grunderna avstyrkte utskottet motionen. De folktopartistiska utskottsledamöterna reserverade sig till förmån för motionen.

Något senare återkom Björn Molin m.fl. (fp) i motioner med förslag om att riksdagen skulle tillerkännas egen initiativrätt vad gäller val av statsminister genom att ett visst lägsta antal riksdagsledamöter skulle få rätt att lämna förslag till statsminister. Vidare ansåg motionärerna att man vid en första omröstning skall kräva absolut majoritet för val av statsminister. Motionärerna anförde vidare att relativ majoritet däremot kunde komma i fråga vid senare omröstningar och efter ett visst tidsintervall från första omröstningen (motionerna 1975:311 respektive 1975/76:905).

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna med i princip samma motivering; utskottet hade inte funnit anledning att frångå den ståndpunkt som utskottet intagit i samband med behandlingen av förslaget till ny RF (bet. KU 1975/76:1 och bet. KU 1975/76:56). I betänkande KU 1975/76:1 reserverade sig den folktopartistiske utskottsledamoten till förmån för motion 1975:311.

Vid riksmötet 1989/90 anfördes i en motion av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt (båda s) att de framtidsutmaningar som Sverige står inför kräver både en stark parlamentarism och en stark beslutsför regering (motion 1989/90:K304). Därvid framhölls den i Västtyskland tillämpade ordningen som värd att studera. Motionärerna hänvisade till att förbundsdagen på förslag av presidenten väljer en förbundskansler som i sin tur utser regeringens övriga ledamöter. Om förbundskanslern väljs med absolut majoritet i första omgången måste presidenten utnämna den sålunda valde. I den händelse valet sker med relativ majoritet är han inte bunden att bekräfta valet. Skulle presi-

denten anse att den tilltänkte förbundskanslern har ett alltför bräckligt parlamentariskt underlag kan han upplösa förbundsdagen och utlysa nyval.

Utskottet avstyrkte motionen med motiveringen att det inte fann anledning att föreslå några ändringar i reglerna för utseende av statsminister. I samband därmed konstaterade utskottet bl.a. att talmannens förslag till ny statsminister vid regeringsskiftet år 1990 accepterades av riksdagen vid första omröstningen (bet. 1990/91:KU1). Efter återförvisning från kammaren behandlade utskottet denna motion ännu en gång. Motionen avstyrktes med samma motivering som tidigare (bet. 1990/91:KU32).

Frågan om skärpt majoritetskrav vid omröstningen om ny statsminister aktualiserades vid riksmötet 1997/98 i en motion av Lars Stjernkvist (s). Denne föreslog att en översyn skulle göras av RF:s bestämmelser om val av statsminister (motion 1997/98:K217). Motionären ansåg att det skall fordras att en majoritet av ledamöterna stöder talmannens förslag till statsminister.

Konstitutionsutskottet, som avstyrkte motionen (bet. 1997/98:KU26), yttrade att det inte fanns skäl att ompröva bestämmelserna om val av statsminister. De skäl som anfördes när bestämmelserna infördes var, enligt utskottet, alljämt giltiga.

#### *Offentligt utredningsbetänkande, m.m.*

År 1992 tillsattes en kommission, Ekonomikommissionen, med uppdrag att mot bakgrund av problemen i svensk ekonomi analysera och föreslå riktlinjer för den ekonomiska politikens utformning i ett medellångt perspektiv. Uppdraget till kommissionen var mycket brett formulerat. I direktiven (dir. 1992:106) pekade finansministern på att Riksbankens beslut tidigare under året att släppa växelkursen fri hade förändrat en förutsättning för den ekonomiska politiken. Kommissionens uppdrag omfattade därför att göra en analys och komma med förslag med hänsyn till denna nya förutsättning samt en alltmer internationaliserad miljö. I direktiven angavs även bl.a. att kommissionen borde belysa frågan om hur den ekonomiska politikens trovärdighet kan stärkas vid flytande växelkurs genom utveckling av ekonomiska spelregler och institutioner.

Ekonomikommissionen var sammansatt av vetenskapsföreträdare och arbetade under ledning av professor Assar Lindbeck. Den redovisade sina slutsatser och förslag i betänkandet Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16). Kommissionen hävdade i betänkandet att regeringskrisen år 1990 visar att regeringen har ansvaret för att styra riket men numera ofta saknar makt att fylla denna författningensliga uppgift. För att bringa det politiska systemet närmare sina grundläggande principer måste, enligt kommissionens uppfattning, regeringens ställning stärkas. Kommissionen ansåg därför att det med förebild från den tyska författningen borde införas en regel om konstruktivt misstroendevotum i RF. Den tyska regeln innebär att förbundsdagen kan rikta en misstroendeförklaring mot förbundskanslern bara om en majoritet av förbundsdagen samtidigt väljer en ny förbundskansler. Riksdagen skulle med en sådan regel kunna avsätta en regering endast om riksdagen samtidigt kan

se till att en ny regering bildas. Vidare uttalade Ekonomikommisionen att regeringens position skulle kunna stärkas genom en regel liknande den som finns i den franska konstitutionens paragraf 49:3. Om regeringen inför behandlingen av ett lagförslag förklarar att den sätter sitt förtroende på spel betraktas lagförslaget som antaget såvida inte parlamentet riktar misstroendeförklaring mot regeringen. Kommissionen ansåg att en sådan regel borde kombineras med en bestämmelse av tidigare nämnt slag om konstruktivt misstroendevotum (a. bet. s. 154 f.).

Medlemmarna i Ekonomikommisionen återkom till sina förslag i rapporten Politisk makt med oklart ansvar (2000) från SNS Ekonomiråd.

Från likande utgångspunkter har Niclas Berggren, Nils Karlson och Joakim Nergelius förespråkat en övergång till positiv parlamentarism, där riksdagen inte bara behöver tolerera utan även aktivt rösta för och godkänna en regering. En sådan ordning skulle, enligt författarna, kunna stärka regeringens majoritetsunderlag. I syfte att stärka regeringens handlingskraft förespråkar författarna vidare att reformen kombineras med införandet av konstruktivt misstroendevotum (Niclas Berggren, Nils Karlson och Joakim Nergelius, Den konstitutionella revolutionen, 2001, 163 f. och 221).

Liknande synpunkter har också förts fram i en rapport från SNS Demokratiråd (Olof Petersson m.fl., a.a. s. 140). I rapporten anförts att erfarenheterna från länder som Finland och Tyskland talar för den positiva varianten av parlamentarism, dvs. att en regering måste ha uttryckligt stöd av parlamentet för att kunna bildas. Det faktum att regeringsbildningen kan bli något mer komplicerad uppvägs enligt rapporten av den ökande sannolikheten för regeringar med brett parlamentariskt stöd. I rapporten slås fast att starka regeringar är en förutsättning för politisk handlingsförmåga och demokratisk legitimitet.

## 10 Utländska erfarenheter

### 10.1 Inledning

I detta kapitel skall en begränsad jämförande studie redovisas. Den visar de konstitutionella förutsättningarna i andra europeiska länder gällande de tidigare diskuterade aspekterna av den parlamentariska mekanismen.

Studien bygger huvudsakligen på en enkätundersökning som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus. Frågeformuläret återfinns som bilaga 1. Svar har inkommit från 11 av 14 medlemsländer förutom Sverige samt från 7 av 12 kandidatländer.<sup>40</sup>

Enkätundersökningen kompletteras framför allt av uppgifter från statsvetenskapliga källor av jämförande karaktär med inriktning på de parlamentariska instrument som här är av intresse, som Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001), Bergman, Müller & Strøm, (2003) och Davidsson (2004). Härigenom kan uppgifter om alla medlems- och kandidatländer utom Malta, liksom om Norge och Island, tillföras studien. Förutom Malta har även Cypern lämnats utanför undersökningen då landet inte är en parlamentarisk demokrati. Redovisningen av förhållandena i de 27 därmed undersökta länderna sker huvudsakligen i tabellform. På grund av tabellernas storlek har dessa samlats i bilaga 2. För god överblickbarhet har tabellerna ordnats i medlemsstater, kandidatländer och övriga.

I enkätundersökningen efterfrågades explicit eventuella avvikelser mellan formell och faktisk konstitutionell ordning. Det bör noteras att studien däremot lider av viss grad osäkerhet gällande sådana eventuella avvikelser för de länder som inte inkommit med svar eller ingått i enkätundersökningen. I de undersökningar som använts för att komplettera studien framgår nämligen inte alltid hur väl uppgifterna tar hänsyn till konstitutionell praxis i den händelse den skulle avvika från de formella bestämmelserna. I möjligaste mån har detta problem åtgärdats med hjälp av jämförelse av olika källor.

Vilken typ av omröstningsregel som används vid exempelvis regeringens tillsättning är av stor betydelse för vilken typ av regeringar som har störst möjlighet att bildas och överleva i ett land. Den terminologi som används vid diskussioner om omröstningsregler skall därför här klargöras.

Den viktigaste aspekten av utformningen av en omröstningsregel är om den är neutral eller icke-neutral, dvs. om regeln i sig själv gynnar ett av voteeringsalternativen eller inte. Med en neutral omröstningsregel vinner helt enkelt det alternativ som får flest röster. Med icke-neutrala beslutsregler ställs särskilda majoritetskrav. I stället för en majoritet av de röstande krävs en

<sup>40</sup> Följande länders utredningstjänster har inkommit med svar. Medlemsländer: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Kandidatländer: Bulgarien, Cypern, Estland, Litauen, Polen, Slovenien och Tjeckiska republiken.

majoritet av närvarande eller samtliga ledamöter för att regeringen skall kunna tillträda/sitta kvar (positiv) respektive inte tillträda/tvingas avgå (negativ). Positiva omröstningsregler kräver alltså ett bredare stöd i parlamentet för att regeringen skall tillåtas tillträda respektive stanna kvar än att så inte skall ske. Negativa omröstningsregler gör det på motsvarande sätt lättare för regeringen att få tillträda eller kunna sitta kvar.

Hur starkt icke-neutral en voteringsregel är beror i sin tur på om den erfordrade majoriteten beräknas på närvarande ledamöter (dvs. inkluderande ledamöter som blankröstar/avstår från att rösta) eller beräknas på samtliga ledamöter (dvs. även inkluderande frånvarande ledamöter).

Nedan förklaras innebörden i de olika omröstningsreglerna i fallande ordning från den regel som ställer högst krav på parlamentarisk enighet för att regeringen skall få tillträda/kunna sitta kvar.

Omröstningsregel	Förklaring	Effekt på icke-närvarande och blankröstande
Positiv av samtliga	Majoritet av samtliga ledamöter krävs för att en regering skall få tillträda eller för att den skall kunna sitta kvar.	Både icke-närvarande och blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>mot</i> regeringen.
Positiv av närvarande	Majoritet av närvarande ledamöter krävs för att en regering skall få tillträda eller för att den skall kunna sitta kvar.	Blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>mot</i> regeringen, icke-närvarande ledamöters röster räknas inte.
Neutral	Majoritet av röstande ledamöter krävs för båda omröstningsalternativen (dvs. alternativet som får flest röster vinner).	Varken icke-närvarande eller blankröstande ledamöters röster räknas.
Negativ av närvarande	Majoritet av närvarande ledamöter krävs för att en regering inte skall få tillträda eller för att den skall tvingas avgå.	Blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>för</i> regeringen, icke-närvarande ledamöters röster räknas inte.
Negativ av samtliga	Majoritet av samtliga ledamöter krävs för att en regering inte skall få tillträda eller för att den skall tvingas avgå.	Både icke-närvarande och blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>för</i> regeringen.



## 10.2 Regeringens avgång efter val och regeringens upplösningsrätt

Den första frågeställningen gäller regeringens eventuella skyldighet att lämna sin post efter val till parlamentet eller till parlamentets underhus i tvåkammerssystem, oavsett valets utgång. Förhållandena i de undersökta länderna framgår av tabell 10.1 (se bilaga 2). Där anges vidare om huruvida ett eventuellt krav på regeringsupplösning är reglerat i landets skrivna konstitution eller endast finns som konstitutionell praxis.

Tabell 10.1 föranleder några kommentarer. En första observation är att kravet på regeringens automatiska avgång efter val är vanligare bland kandidatländerna (8 av 10) än bland medlemsländerna (8 av 15). Bland de länder som har ett avgångskrav är det också vanligare i kandidatländerna (8 av 8) än i medlemsländerna (3 av 8) att detta är formellt reglerat i konstitutionen. Davidsson (2004) pekar på att formell reglering av de procedurer som faktiskt tillämpas kan förväntas vara vanligare i länder med nyare konstitutioner, vilket kandidatländerna generellt har i jämförelse med medlemsländerna.

Bland de nordiska länderna är det endast Finland som tillämpar regeln att regeringen måste avgå efter parlamentsval. En intressant observation här är att finländarna valt att inte reglera detta krav i den nya konstitutionen från år 2000, men ändå behålla kravet i konstitutionell praxis som därmed överlevt reformationen av konstitutionen.

Några preciseringar av uppgifter om enskilda länder i tabell 10.1 kan vidare vara av intresse.

Regleringen i den tyska konstitutionen är inte formulerad som ett krav på regeringens *avgång* efter val till Bundestag, utan som att regeringens mandat upphör när en nyvald Bundestag sammanträder för första gången.

Enligt belgisk konstitutionell praxis är kravet på regeringens automatiska avgång efter val formulerat som ett erbjudande till monarken om avgång. Erbjudandet accepteras halvofficiellt, men kungen ålägger den avgående regeringen att fortsätta som expeditonsminister. I samband med att den nya statsministern utnämns accepterar kungen officiellt den gamla regeringens avgång.

Slutligen kan nämnas att regeringen i Polen enligt konstitutionen är skyldig att avgå automatiskt inte bara efter val till parlamentet utan också efter presidentval. (Motsvarande regler finns enligt konstitutionell praxis även i andra länder.)

Med anledning av vissa resonemang i motion 2002/03:K282 (fp) ingick i frågeformuläret som tillsändes utredningstjänsterna en fråga om de tillfrågade ländernas konstitutionella bestämmelser (formaliserat eller genom praxis) medgav att en regeringsbildningsprocess initierades efter ett val innan en sittande regering avgått. Som förtydligande exemplifierades med en situation där ett val resulterat i en oklar parlamentarisk situation men där den sittande regeringen väljer att inte lämna sin post.

Någon möjlighet att i ett sådant läge initiera en regeringsbildningsprocess i syfte att klargöra det parlamentariska läget finns inte i något av de länder som besvarat enkäten.

I sammanhanget kan det också vara av intresse att jämföra regeringarnas möjlighet att upplösa parlamentet och utlysa nyval. En sådan jämförelse görs i tabell 10.2 (se bilaga 2).<sup>41</sup>

Det kan noteras att Danmark och Spanien är de enda länder vars regeringar åtnjuter en villkorslös rätt att upplösa sina länders parlament respektive underhus. I många andra västeuropeiska demokratier fattar statschefen beslut om upplösning av parlamentet på förslag av regeringen, dvs. den förstnämnde har ett veto mot upplösning. I ytterligare några länder är regeringens förslagsrätt ytterligare begränsad till tillfällen då den förlorat en förtroendeomröstning. Statschefens faktiska möjligheter att utöva sin vetorätt varierar mellan länderna, men någon närmare undersökning av hur denna variation ser ut har inte gjorts. I de östeuropeiska demokratierna är det vanligast att regeringen saknar upplösningrätt.

Den svenska regeringens upplösningrätt liknar den danska och den spanska i det att den är villkorslös. En viktig skillnad är emellertid att den riksdag som väljs efter en sådan upplösning endast har mandat fram till nästa ordinarie riksdagsval samt att en sådan upplösning inte kan ske under en riksdags tre första månader. Det kan i sammanhanget noteras att regeringens upplösning-instrument därmed förstärktes genom det beslut om förlängning av riksdagens mandatperiod från tre till fyra år som fattades 1994 (prop. 1993/94:115, bet. 1993/94:KU44, 1994/95:KU1).

### 10.3 Initiativet till regeringsupplösning

När det gäller initiativ till regeringsupplösning har den jämförande studien, förutom bestämmelser om automatisk avgång efter val, fokuserats på parlamentets möjlighet att ta sådana initiativ. Bestämmelser kring hur statsministern eller regeringens övriga medlemmar själva kan agera för att regeringen eller delar av den skall avgå har således lämnats utanför studien.

Parlamentets huvudsakliga instrument i fråga om att tvinga regeringen eller enskilda ministrar att avgå är misstroendeomröstningsinstitutet. Som vidare utvecklas nedan förekommer varianter av detta i så måtto att misstroendeomröstningar som kopplas till regeringsmedlemmars svar på interpellationer i vissa länder följer andra regler än misstroendeomröstningar utan sådan koppling.

Tre aspekter av de olika ländernas respektive konstitutionella utformning av misstroendeomröstningsinstitutet har bedömts vara av särskild vikt och gjorts till föremål för jämförelse. Den första aspekten är villkoren för att få en

<sup>41</sup> Tabellen bygger på uppgifter från Davidsson (2004) och Bergman, Müller & Strøm (2003). För tvåkamarsystem gäller frågan om upplösningrätt för underhuset. Någon distinktion mellan om eventuell upplösningrätt tillkommer statsministern eller regeringen som kollektiv har inte gjorts.

misstroendeomröstning till stånd, exempelvis krav på hur många ledamöter som måste stå bakom ett misstroendeinitiativ. Den andra aspekten är vem som kan bli föremål för omröstning; endast regeringen som helhet eller även enskilda ministrar.

Slutligen, och viktigast, redovisas vilken omröstningsregel som används vid misstroendeomröstningen (se förklaringsstabell i avsnitt 10.1). En negativ omröstningsregel gynnar alltså alternativet att regeringen/ministern får sitta kvar. En konstruktiv omröstningsregel innebär att majoriteten också måste enas om en alternativ kandidat för att regeringen skall tvingas avgå.

I tabell 10.3 (se bilaga 2) kan noteras att några länder erbjuder alternativa vägar till misstroendeomröstningar. Vanligast är att en särskild ordning föreskrivs för misstroendeinitiativ kopplade till interpellationer. Ofta anses en alternativ väg – som misstroendeförklaring via interpellation i Finland (Jan-Magnus Jansson, Från Regeringsformen till Grundlagen, 2000, s. 127 f.) – som särskilt politiskt betydelsefull eller statustyngd, vilket förklarar varför den används trots att den uppställer svårare villkor än övriga alternativ.

När det gäller villkor för att ett initiativ till misstroendeförklaring skall anses giltigt finns ett antal huvudkategorier. Den mest krävande formen av villkor finns i länder där undertecknarna av ett misstroendeinitiativ måste ange en ny kandidat till statsministerposten, vilken sedan de röstande måste samlas bakom för att den sittande regeringen skall tvingas avgå. Denna konstruktiva form av misstroendeförklaring mot regeringen brukas i Spanien, Tyskland, Polen, Ungern och Slovenien och har relativt nyligen införts även i Belgien som ett medel för att underlätta regeringsombildningar utan att behöva tillgripa nyval. Vanligare villkor är krav på att ett misstroendeinitiativ stöds av ett visst antal ledamöter eller att en viss tid måste ha förlöpt sedan en tidigare omröstning. Ju fler villkor som uppställs, desto mer begränsad är parlamentets konstitutionella maktposition i förhållande till regeringen.

Av tabellen framgår att det bland de europeiska demokratierna är mindre vanligt att misstroendeomröstning endast kan riktas mot regeringen som helhet (eller mot statsministern med samma effekt) än att de också kan riktas mot enskilda ministrar. Den senare möjligheten kan sägas öka parlamentets makt i förhållande till regeringen, då parlamentet kan uttrycka sitt missnöje med en enskild minister utan att därmed tvingas ta den större politiska risken med att avsätta hela regeringen; en misstroendeförklaring av hela regeringen ger i många länder denna rätt att svara med att upplösa parlamentet.

När det slutligen gäller den mest betydelsefulla aspekten av utformningen av misstroendeinstitutet – vilken omröstningsregel som används – kan en viss skillnad mellan äldre och nyare konstitutioner skönjas. Användandet av en neutral voteringsregel, vilken alltså inte ställer särskilda majoritetskrav på att ett förslag om misstroendeförklaring skall anses godkänt, är relativt ovanligt generellt sett, men något vanligare bland länder med konstitutioner av äldre datum än bland de med nyare konstitutioner. Att sambandet inte är entydigt visas dock av exempelvis Finland – med neutral voteringsregel trots ny konstitution – och Norge – med negativ voteringsregel, men gammal konstitution.

Generellt vanligast är att voteringsregeln utformats icke-neutralt och negativt, så att den ställer högre majoritetskrav på det voteringsalternativ som innebär regeringens eller ministrarnas avgång. Detta innebär, till skillnad från vid en omröstning med neutral voteringsregel, att frånvarande och/eller blankröstande ledamöter i praktiken stöder att regeringen eller ministern får sitta kvar. Den sittande regeringen har således – genom själva omröstningsregeln – givits ett visst skydd mot att avsättas. Ett än starkare skydd ges den sittande regeringen när den negativa omröstningsregeln kombineras med kravet på ”konstruktivitet”, vilket förhindrar en splittrad opposition från att ställa landet utan regering. Negativa och konstruktiva omröstningsregler innebär därmed att parlamentet givits en svagare institutionell maktposition i meningen att det krävs bredare enighet för att det skall kunna agera gentemot en misshaglig regering.

Några enskilda länders förhållanden förtjänar en extra kommentar. Det parlamentariska ansvaret utkrävs endast av underhuset i de flesta bikamerala parlament. Undantagen utgörs av Italien – där regeringen måste åtnjuta förtroende i båda kamrarna var för sig – och Rumänien – där förtroendet prövas i gemensamma sittningar av båda kamrarna.

Sloveniens utformning av misstroendeinstitutet tar hänsyn till enligt vilka villkor en regering bildats för att avgöra vilka villkor som gäller när den skall avsättas. Har regeringen bestått det svårare provet som anges i konstitutionens § 111 (1–3) ställs också högre krav för att få den avsatt än om den kommit till makten enligt de generösare villkoren i konstitutionens § 111 (4).

## 10.4 Formerna för regeringsbildning

Proceduren för att bilda en ny regering är oreglerad i många länders konstitutioner och existerar endast i form av praxis. Grovt sett kan ändå regeringsbildningsprocessen i parlamentariska stater indelas i tre schematiska faser varav endast de två första återfinns i alla stater. I *sonderingsfasen* undersöker de parlamentariska partierna underlaget för olika tänkbara regeringskoalitioner, i termer av politiskt innehåll och parlamentarisk styrka. I *nomineringsfasen* utses, på basis av de genomförda sonderingarna, en kandidat till statsministerposten, som därefter utser sina regeringskolleger och presenterar sin politiska plattform. Det är oftast statschefen som utser statsministerkandidaten, men statschefens faktiska diskretion i detta val varierar. I vissa länder anses regeringen ha tillträtt sitt ämbete efter nomineringsfasen och parlamentet måste därefter självt initiera och rösta igenom en misstroendeförklaring om det vill avsätta regeringen. I andra länder måste den presumtiva regeringen även ta sig igenom en tredje fas – *investiturfasen*. Investituren innebär att en tillträdande regering eller statsministerkandidat måste överleva en automatisk votering i parlamentet för att anses ha mandat att styra landet. Om regeringen misslyckas med att erhålla erforderligt stöd måste processen gå igenom åtminstone nominerings- och investiturfaserna ytterligare gånger tills rege-

ringen godkänts av parlamentet eller processen når en konstitutionellt fastslagen slutpunkt.

I detta avsnitt skall de europeiska staternas utformning av de två första faserna studeras, medan investiturfasen studeras i avsnitt 10.5.

#### 10.4.1 Sonderingsfasen

Sonderingsfasen är reglerad i mycket begränsad omfattning även i de konstitutioner som i övrigt innehåller relativt noggrann reglering av regeringsbildningsprocessen. *Utformningen* av processen i denna fas kan förväntas ha relativt sett mindre effekt på det slutliga utfallet – vilken regering som bildas – i jämförelse med exempelvis utformningen av voteringsregeln i investiturfasen. Av detta skäl görs ingen jämförelse av samtliga länder gällande utformningen av sonderingsfasen, utan tre länders processer – Belgien, Danmark och Finland – har valts ut som illustrerande exempel. Uppgifterna har hämtats från respektive enkätsvar samt från respektive parlaments officiella hemsidor.

Sonderingsfasen är helt oreglerad i den *belgiska* konstitutionen, men en praxis har utvecklats, vilken även liknar den praxis som reglerar sonderingsfasens utformning i Nederländerna och Luxemburg. När en ny regering skall tillsättas efter parlamentsval eller efter det att den sittande regeringen avgått på eget initiativ inleds sonderingen med att kungen konsulterar talmännen i parlamentets båda kamrar. Därefter kallar kungen till sig framstående personer inom den politiska och socioekonomiska sfären för att inhämta deras åsikter om valresultatet och en möjlig framtida regeringspolitik. Vanligen utser kungen efter dessa möten en s.k. informatör. Informatören är ofta en erfaren politiker vars uppgift det blir att, genom möten med representanter för partigrupperna i parlamentet, dels undersöka vilka tänkbara regeringskoalitioner som skulle kunna samla en majoritet i parlamentet, dels undersöka vilka sådana regeringskoalitioner som vore politiskt tänkbara. Informatören redovisar dessa möjligheter till kungen och ger honom också råd gällande utseendet av en s.k. formatör. Med utnämningen av formatören vidtar de egentliga politiska förhandlingarna, då det är formatörens uppgift att nå en regeringsöverenskommelse med de presumtiva koalitionsparterna dels om en gemensam regeringsplattform, dels om regeringens personella sammansättning. Om förhandlingarna lyckas presenterar formatören, som ofta föreslås som statsministerkandidat, den nya regeringen för kungen. När regeringsbildning följer på ett konstruktivt misstroendevotum i parlamentet fungerar den i misstroendeinitiativet utpekade nya statsministerkandidaten som formatör och sonderingsfasens tidigare steg genomförs inte.

Även *Danmarks* konstitution saknar reglering av sonderingsfasen, liksom av regeringsbildningsprocessen över huvud taget. Det politiska ansvaret för att en ny regering skall tillsättas vilar i Danmark på den avgående statsministern. Denne avgör själv vem som skall utses att leda regeringsförhandlingarna liksom utformningen av förhandlingsledarens mer eller mindre vidsträckt mandat. Statsministern inleder den s.k. Dronninge-runden med att

uppmåna monarken att ta kontakt med partiernas ledare för att få deras råd om vem som skall leda den nya regeringen. Partiledarna kommer därefter till monarken för kortare konsultationer, i fallande ordning efter partiernas storlek i Folketinget. Monarkens roll i regeringsbildningsprocessen är att fungera som ett *clearing house*, hos vilken de olika partiernas synpunkter samlas, registreras och värderas i förhållande till varandra. Om de inledande kontakterna förefaller peka mot en viss konstellation under en bestämd persons ledning vänder sig monarken till denne person med en uppmaning att inleda regeringsförhandlingar. Annars vidtar vidare sonderingar. Det kan noteras att monarken inte har någon rättslig grund för att ge direktiv om hur regeringsförhandlingarna skall föras, vem de skall ledas av eller vilket mål de skall ha, utan att ansvaret för detta åvilar den avgående statsministern.

Den nya *finska* konstitutionen innehåller, till skillnad från de flesta andra studerade konstitutionerna, viss reglering av sonderingsfasen. Den formella regleringen kompletterades under våren 2003 genom en överenskommelse mellan de politiska partierna med ytterligare praxis gällande detaljer i processen. Efter öppningssessionen i den nyvalda riksdagen inbjuder en representant för den största partigruppen, eller en person utsedd av denna partigrupp, företrädare för övriga partigrupper till en konsultation där man utser vem som skall sköta sonderingarna inför regeringsbildningen. Denna person skall enligt den nyligen överenskomna praxisen vara en företrädare för det parti som har flest antal riksdagsledamöter eller, vid lika ledamotsantal, det parti som fått flest röster i valet. Därefter vidtar sonderingar i någon form, efter valet 2003 i form av ett antal frågor som partigrupperna ombads besvara inom en utsatt tid. Vid nämnda regeringsbildning kallade därefter personen ansvarig för sonderingarna till sig representanter för partigrupperna en och en för att låta dem närmare utveckla sina svar på de ställda frågorna. Efter dessa konsultationer annonserades att faktiska regeringsförhandlingar skulle äga rum mellan tre partier. Resultatet av dessa förhandlingar tillställdes därefter partiernas beslutande organ för godkännande. På basis av de avhållna förhandlingarna och efter att ha konsulterat riksdagens talman är det sedan presidentens uppgift att informera riksdagen om vem som nominerats till statsministerkandidat.

De tre redovisade exemplen uppvisar betydande likheter, men skiljer sig åt i fråga om vem ansvaret att driva processen framåt åvilar. I Finland får ledaren för det största partiet, vilken ofta kan förväntas bli statsministerkandidat, själv leda förhandlingsproceduren. I Danmark är det den avgående statsministern som bär ansvaret för att processen för att finna en ny regering förs framåt. Den mer intrikata belgiska varianten delar upp ansvaret så att kungen och hans informatör ansvarar för det inledande stadiet av processen medan den därefter utsedda formatören sedan övertar ansvaret för de konkreta förhandlingarna.

En annan intressant skillnad är att det enligt den nyskapade finska konstitutionella praxisen är reserverat för det största partiet i parlamentet att få första chansen att försöka bilda regering, vilket inte är fallet i de övriga två länderna. Liknande bestämmelser som de finska finns även i Greklands och

Bulgariens konstitutioner. Den grekiska konstitutionen specificerar att det största partiet får ett mandat på tre dagar att försöka hitta och förhandla fram en regering. Skulle detta misslyckas får i turordning det näst största och det tredje största partiet sina tredagarsmandat. I den bulgariska konstitutionen är sonderingsmandaten sju dagar, och endast de två största partierna är reserverade platser i turordning, medan presidenten därefter har frihet att ge den tredje chansen till vilket annat mindre parti som helst.

#### 10.4.2 Nomineringsfasen

Sonderingarna och förhandlingarna i regeringsbildningens inledande fas når slutligen en position där vissa av aktörerna är redo att formellt lägga fram sin kandidatur till regeringsmakten. I de flesta länder är det statschefen som nominerar en kandidat till statsministerposten, men statschefens reella inflytande i detta val och tidigare – i sonderingsfasen – varierar. I vissa länder är regeringsbildningen avslutad i och med nomineringsfasen; den nominerade till statsministerposten och av denne utsedda övriga ministrar har mandat att styra riket tills de avgår frivilligt, som ett resultat av att mandatperioden upphört eller som ett resultat av en misstroendeförklaring. I andra länder måste statsministern, regeringen, regeringsprogrammet eller en kombination av dessa godkännas av parlamentet innan regeringen har mandat att påbörja sitt arbete.

Av tabell 10.4 (se bilaga 2) framgår vem som har ansvar för att nominera/utse en statsministerkandidat och om nomineringen behöver bekräftas av parlamentet eller inte (investitur). Det anges också om ett eventuellt krav på investitur är reglerat i landets konstitution eller endast finns som konstitutionell praxis.

Som framgår av tabell 10.4 är det i samtliga fall utom Sverige statschefen som har huvuduppgiften att, åtminstone formellt, utse en statsministerkandidat. Undantag finns i några konstitutioner dels efter en konstruktiv misstroendestämning, då undertecknarna av misstroendeinitiativet nominerar en ny statsministerkandidat, dels i situationer där statschefens kandidat misslyckats med att förhandla fram en regering eller få parlamentets stöd för den.

Av källmaterialet framgår det att endast den portugisiska statschefen åläggs några formella politiska restriktioner i valet av kandidat att nominera, då det i landets konstitution sägs att nomineringen måste ske ”med lämplig hänsyn tagen till valresultatet”.<sup>42</sup> Även för övriga statschefer finns naturligtvis en implicit begränsning i den hänsyn som måste tas till den parlamentariska situationen. Trots detta kan konstateras att statschefens uppgift att nominera (den första) premiärministerkandidaten i vissa länder inte endast är formell

<sup>42</sup> Restriktioner utan direkt relation till den parlamentariska situationen, som att ministrarna måste vara medborgare i landet, att de alternativt inte får vara parlamentsledamöter etc. är däremot inte ovanliga.

Nämnas bör att det i Nederländerna också finns en mycket stark norm att undvika minoritetsregeringar, vilken begränsar statschefens möjligheter. Se exempelvis Andeweg, R. & Irwin, G. (2002) *Governance and politics of the Netherlands*.

utan kan påverka utgången av regeringsbildningsprocessen. I ett oklart parlamentariskt läge kan statschefen exempelvis ge en kandidat en avgörande fördel genom att föreslå honom/henne först (jfr Laver & Schofield [1991], s. 208 f.).

Bedömningen av om statschefen spelar någon faktisk roll vid regeringsbildningen i olika parlamentariska stater varierar från forskare till forskare. Tabell 10.5 (se bilaga 2) – vilken hämtats från Davidsson (2004) – ger en provkarta över olika regeringsbildningsforskarens bedömning för de västeuropeiska demokratierna (motsvarande data för de östeuropeiska demokratierna är inte tillgängliga).

Det förefaller som om statschefen med säkerhet spelar en faktisk roll i regeringsbildningsprocessen i Finland, Frankrike, Italien och Portugal medan statschefen med säkerhet inte spelar någon sådan faktisk roll i Danmark, Luxemburg, Norge och Sverige. För övriga länder är bedömningarna som redovisas i tabell 10.5 mer varierande. Gällande Finland bör dock påpekas att bedömningarna gäller tiden under den gamla konstitutionella ordningen och att den nya finska konstitutionen väsentligt minskat statschefens roll och inflytande i regeringsbildningen.

I en stat där statschefens roll i regeringsbildningen är uttalat formell skulle, från parlamentariska utgångspunkter, behovet av investiturvotering kunna bedömas som mindre än i stater där statschefens faktiska inflytande är större. Således torde statschefens begränsade inflytande över regeringsbildningsprocessen i Norge, Danmark och Luxemburg vara en bidragande orsak till att dessa stater inte ansett sig behöva någon investitur. Investiturvotering för att bekräfta statschefens – i Sverige talmannens – nominering tillämpas däremot i sju av EU:s nuvarande medlemsländer och i samtliga de östeuropeiska kandidatländerna utom Lettland.

I sammanhanget kan påpekas att avsaknad av investitur är betydligt vanligare i de konstitutionella monarkierna (5 av 7, Sverige oräknat) än i republikerna (5 av 19). I dagens konstitutionella monarkier torde avsaknaden av investitur, som tidigare berörts, åtminstone delvis bero på att monarkens roll i regeringsbildningen är formell och att valet av regering även utan investitur är underordnat de i parlamentet representerade partierna.

Värt att notera är emellertid att Frankrike, vars statschef bedöms utöva reellt inflytande över regeringsbildningen, inte tillämpar investitur. (Detsamma gällde tidigare även Finland.) Statschefens framträdande plats i det franska politiska systemet – inte bara i regeringsbildningen – gör att Frankrike, även om regeringen måste tolereras av parlamentet för att kunna sitta kvar, ofta klassificeras som semipresidentiellt. Även Portugal tillhör kategorin stater i vilka statschefen har inflytande över regeringsbildningen utan att investitur tillämpas. Portugals konstitution specificerar dock att regeringen inom tio dagar efter utnämningen måste lägga fram sitt regeringsprogram inför parlamentet och att regeringen eller ett oppositionsparti under den följande debatten får lägga fram en begäran om förtroende- respektive misstroendeomröstning.



Det portugisiska förfarandet skiljer sig från en investitur främst genom att omröstningen efter regeringsförklaringen inte är obligatorisk och att regeringen anses ha mandat att regera även utan votering.<sup>43</sup> Det kan noteras att det naturligtvis är kutym även i övriga länder utan investitur, där det saknas krav på automatisk förtroendevotering snart efter tillträddandet, att den nyutnämnda regeringen presenterar sitt program för parlamentet/underhuset vid vilket det erbjuds ett tillfälle för eventuell misstroendevotering.

## 10.5 Krav på parlamentariskt stöd

I knappt hälften av de nuvarande EU-medlemsländerna samt i Lettland är alltså regeringsbildningen avslutad i och med att statschefen utsett statsministern och formellt bekräftat dennes val av regeringskolleger. I övriga medlemsländer och östeuropeiska kandidatländer krävs däremot att den utsedda statsministern eller regeringen som helhet omedelbart visar att den har stöd i landets parlament. I de flesta tvåkammersystem behöver endast stöd från underhusets majoritet erhållas, medan det i Italien krävs stöd även från en majoritet i överhuset och i Rumänien en majoritet av de båda kamrarna gemensamt. Om den nyutnämnda regeringen inte erhåller erforderligt stöd måste processen genomgå en ny nominerings- och ibland också sonderingsfas.

I internationell litteratur förekommer att distinktionen mellan stater med positiv respektive negativ parlamentarism görs på basis av om konstitutionen kräver en investituromröstning eller inte. Bergman (1993, 1995) har emellertid argumenterat för att en mer ändamålsenlig distinktion – och den som använts i svensk inrikespolitisk debatt – erhålls genom att till stater som tillämpar negativ parlamentarism också räkna dem som använder en icke-neutral negativ omröstningsregel vid investiturvoteringen. Med en sådan omröstningsregel räknas alltså frånvarande och blankröstande ledamöter som indirekt stödjande regeringen. En nominerad regering/regeringsbildare kan bli vald trots att fler röstar mot än för den nominerade (jfr regeringen Ullsten 1978). Definitionen av positiv parlamentarism blir således, enligt Bergman, ett krav på att en investituromröstning hålls vid vilken det nominerade förslaget minst måste få fler röster för än mot sig för att den nominerade skall anses ha fått mandat att styra landet. Till länder med positiv parlamentarism räknas därmed de som vid investiturvoteringen tillämpar antingen en neutral eller en positiv omröstningsregel.

Av tabell 10.6 (se bilaga 2) framgår dels vad konstitutionen anger att investituromröstningen gäller – statsministern, regeringen som helhet, regeringsprogrammet eller en kombination av dessa, dels vilken omröstningsregel som

<sup>43</sup> Klassificeringen av Portugal är inte odiskutabel och Rasch (2001) liksom Bergman, Müller & Ström, (2003) anser att landet tillämpar investitur, med omröstningsregeln negativ av samtliga (dvs. densamma som i Sverige). Givet att definitionen på investiturkrav är om huruvida regeringen måste ha fått parlamentets förtroende genom en automatisk omröstning för att anses ha mandat att styra riket kan emellertid Portugal inte sägas ha ett sådant krav, då omröstningen i det portugisiska fallet inte är automatisk utan kräver ett frivilligt initiativ från antingen regering eller opposition.

används – positiv, neutral eller negativ. Slutligen anges också hur processen går vidare och så småningom avslutas om den första nomineringen inte får stöd i parlamentet. I det fall processen avslutas med en omröstning anges endast omröstningsregeln i denna.

När det till att börja med gäller föremålet för investiturvoteringen är det för många länder svårt att, utan mer djupgående studium, bedöma vilken reell betydelse det faktum att konstitutionen specificerar att omröstningen exempelvis gäller statsministerkandidaten, snarare än hela regeringen, har. I vissa fall går det dock att entydigt sluta sig till att specificeringen har reell betydelse.

Ett sådant exempel är Litauens konstitution där omröstningen sägs gälla själva regeringsprogrammet. Bestämmelsen är formulerad så att det framgår att det vore möjligt för samma regeringsbildare att, efter ett nederlag i en första votering, återkomma med ett nytt regeringsprogram som bättre faller parlamentsmajoriteten i smaken, utan att något krav på en ombildning av den tilltänkta regeringen samtidigt måste ske. (Det kan å andra sidan antas att en förändring av regeringspolitiken i de flesta fall också kräver förändringar i regeringens sammansättning.)

En annan stat där specificeringen av föremålet för investituromröstningen är av reell betydelse är Slovenien, där investiturvoteringen endast gäller statsministerkandidaten. Övriga ministrar måste nämligen, efter det att de utsetts av den nyvalda statsministern, inställa sig till utfrågning i det utskott i underhuset som hanterar ärenden inom deras ministeransvar. Utskottet lämnar sedan ett utlåtande till underhusets talman gällande ministern. När alla ministrar utfrågats föreläggs underhuset en ministerlista för omröstning enligt neutrala omröstningsregler. Om ministerlistan inte blir godkänd vidtar förändringar, nya utfrågningar och en ny omröstning om en ny lista. Om inte heller denna lista blir godkänd har statsministern rätt att begära separat omröstning om varje enskild minister.

Vid studium av de vid investiturvoteringen tillämpade omröstningsreglerna kan konstateras att Sverige är det enda av de länder som tillämpar investitur som också kan klassas som tillämpande negativ parlamentarism enligt Bergmans definition. Av övriga länder med investitur – vilka kan klassificeras som positivt parlamentariska – tillämpar sju länder en neutral och nio länder en positiv omröstningsregel i den första investituromröstningen. Av de 27 europeiska parlamentariska demokratier som här studerats är alltså länderna som tillämpar någon form av positiv parlamentarism något fler – 16 stycken – än länderna som tillämpar någon form av negativ parlamentarism – 11 stycken. Positiv parlamentarism kan generellt sägas innebära att parlamentet som institution givits en starkare position vid regeringsbildningen än vad som är fallet vid negativ parlamentarism, eftersom kandidater till regeringsposten i det förstnämnda fallet måste försäkra sig om ett bredare aktivt stöd i parlamentet.

I många av de länder som i den första investituromgången tillämpar en positivt formulerad omröstningsregel ändras omröstningsregeln i senare omgångar till en neutral formulering; en svagare form av positiv parlamentarism. Kraven för att bli vald minskar således, i exempelvis Finland, Tyskland och

Slovenien, efter det att processen misslyckats med att snabbt få fram en majoritetsregering. I Slovenien avgör också omröstningsregeln, med vilken en regering blivit vald, vilken majoritet som senare krävs för att, genom misstroendeomröstning, avsätta regeringen (jfr avsnitt 10.3).

Det finns generellt sett två olika typer av stoppregler för att få en kärvande regeringsbildning att nå en lösning efter det att ett konstitutionellt specificerat antal nomineringsförslag röstats ned och/eller en viss tid förflutit sedan den första omröstningen. Den vanligaste stoppregeln är att parlamentet upplöses och nyval utlyses. I några länder är upplösningen av parlamentet inte automatisk utan beslutet fattas av presidenten. Den andra typen av stoppregel är att en öppen omröstning med neutral omröstningsregel hålls. Vid en öppen omröstning provas inte kandidaterna en och en utan ställs mot varandra i samma omröstning, och eftersom den neutrala beslutsregeln innebär att det räcker med att få fler röster – oavsett hur många dessa är – än övriga kandidater garanterar ett sådant omröstningsförfarande att någon blir vald.

Vilken betydelse har då de institutionella faktorerna för utfallen av regeringsbildningsprocessen? Av tabellerna 10.7 och 10.8 (se bilaga 2) framgår genomsnittsvärden, respektive värden för enskilda länder, avseende andel enpartiregeringar, andel minoritetsregeringar samt regeringsbildningstidens längd för länder med olika institutionella förhållanden. Tabellen bygger på data hämtade från Müller & Strøm (2000) över förhållandena i tretton västeuropeiska stater.<sup>44</sup>

Även om resultaten i tabell 10.7 bör tolkas med viss försiktighet, eftersom ingen kontrollanalys av bakgrundsfaktorer utförts, kan några observationer göras. Om man tar hänsyn till formuleringen av voteringsregeln vid ett lands investiturvoteringar och därför klassificerar Sverige som negativt parlamentariskt, trots tillämpningen av investitur, framträder förväntade samband. Stater som tillämpar negativ parlamentarism har i genomsnitt högre andel minoritetsregeringar, högre andel enpartiregeringar samt kortare regeringsbildningstider än stater som tillämpar positiv parlamentarism.<sup>45</sup>

## 10.6 EU-medlemskapets betydelse

Samarbetet inom Europeiska unionen ändrar förhållandet mellan nationella regeringar och parlament inom vissa politiska sakområden. För att ta reda på om medlemskapet, eller i kandidatländernas fall, det eventuella medlemskapet i unionen också lett till diskussioner om förändringar av ländernas parlamen-

<sup>44</sup> Som framgår av tabell 10.8 är de inkluderade staterna EU:s nuvarande medlemsstater utom Grekland, Spanien och Storbritannien. Vidare ingår Norge. Mätperioden är 1945–1999. Sverige är det enda land som under denna tid förändrade sina institutionella förhållanden i aktuella avseenden.

<sup>45</sup> Liknande samband för ett delvis överlappande urval länder redovisas i Bergman (1995). Bergman klassificerar där Nederländerna som positivt parlamentariskt på grund av den starka normen att undvika minoritetsregeringar. Om en sådan omklassificering görs även på de här använda data blir också redan funna samband tydligare.

tariska mekanismer inkluderades en fråga med denna innebörd i den enkät som tillsändes de europeiska utredningstjänsterna.

Av de 18 länder som inkommit med svar har emellertid inte något lands utredningstjänst uppgivit att EU-medlemskapet orsakat offentlig debatt om utformningen av de parlamentariska instrumenten.

## Bilaga 1

Frågeformulär som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus

### **Constitutional regulations and practices concerning parliamentary mechanisms**

The answers to the following questions are intended to provide information for the Swedish Committee on the Constitution. They concern the constitutional regulation of and/or established practices regarding the role of parliament in the formation and removal of national governments in EU member states and candidate countries. The Committee also wishes to know whether (prospective) membership of the EU has generated or been a significant factor in any debate on regulations and practices relating to parliamentary mechanisms in member and candidate states.

Below, the terms cabinet and government are used interchangeably to denote the collective of PM and other ministers.

#### *Questions*

1. What is the procedure for the formation of a new government with respect to the following:

- a) Who leads the formal process of government formation (Head of State, leader of the largest party, other official)?
- b) Is an investiture vote in parliament required for a government to take office?

If yes,

- c) What voting rule is used (absolute majority of all members of parliament, absolute majority of members present, plurality of members present, other)?
- d) Is the vote held before or after a new PM/government has formally assumed power?
- e) What is the vote about (PM-candidate, cabinet as a whole, government policy or combination of these)?
- f) What happens if the proposed prime minister/coalition/policy fails to win the support of the required majority?

If no,

- g) What alternate procedure is used to select and appoint a new cabinet?
  - h) Which of the above aspects of the procedure are made explicit in legislation and which (if any) exist as constitutional practice?
2. What is the procedure for a vote of censure (/no confidence) in parliament against the government/government ministers with respect to the following:
- a) Who can be the target of such a vote of censure (individual ministers, the government as a whole or both)?
  - b) What are the conditions for obtaining a vote (minimum number of MPs supporting a censure proposal, other conditions)?
  - c) What are the conditions for winning a vote of censure against the government/ministers (voting rule, other conditions)?
  - d) Which of the above aspects of the procedure are made explicit in legislation and which (if any) exist as constitutional practice?
3. When parliamentary elections have been held (to either chamber, in bicameral parliaments), is the incumbent government
- a) automatically obliged to resign?
  - b) automatically obliged to face a vote of no confidence in parliament?
- If yes to a) or b),
- c) Is the requirement made explicit in legislation or does it exist as constitutional practice?
4. a) Are there any constitutional provisions for initiating a process of government formation *before* an incumbent government has resigned?  
(If, for example, parliamentary elections are held and the incumbent government loses or receives inconclusive parliamentary support, but does not see fit to resign, can a process of government formation nonetheless be initiated to clarify the parliamentary situation?)
- b) If yes, is the procedure made explicit in legislation or does it exist as constitutional practice?
5. Has your country's membership/prospective membership of the European Union generated or been a significant factor in political, academic or other public debate about the regulation of the parliamentary mechanisms referred to in questions 1–4?

The Swedish Committee on the Constitution would be sincerely grateful if answers to these questions could be sent to Lars Davidsson, by e-mail [lars.davidsson@riksdagen.se](mailto:lars.davidsson@riksdagen.se) preferably by May 1, 2003.

Thank you in advance!

Kind regards,

Lars Davidsson

## Bilaga 2

## Tabeller till kapitel 10 Utländska erfarenheter

**Tabell 10.1 Konstitutionella krav på regeringars automatiska avgång efter val**

Land	Är regeringen skyldig att automatiskt avgå efter val till parlament/parlamentets underhus?	Finns kravet i konstitutionell reglering eller endast i praxis?
Medlemsländer		
Belgien	Ja	Praxis
Danmark	Nej	-
Finland	Ja	Praxis
Frankrike	Nej	-
Grekland	Nej	-
Irland	Nej	-
Italien	Ja	Praxis
Luxemburg	Nej	-
Nederländerna	Nej	-
Portugal	Ja	Reglering
Spanien	Ja	Reglering
Storbritannien	Ja	Praxis
Sverige	Nej	-
Tyskland	Ja	Reglering
Österrike	Ja	Praxis



Land	Är regeringen skyldig att automatiskt avgå efter val till parlament/parlamentets underhus?	Finns kravet i konstitutionell reglering eller endast i praxis?
Kandidatländer		
Bulgarien	Nej	-
Estland	Ja	Reglering
Lettland	Nej	-
Litauen	Ja	Reglering
Polen	Ja	Reglering
Rumänien	Ja	Reglering
Slovakien	Ja	Reglering
Slovenien	Ja	Reglering
Tjeckiska republiken	Ja	Reglering
Ungern	Ja	Reglering
Övriga länder		
Island	Nej	-
Norge	Nej	-

**Tabell 10.2 Regeringens rätt att upplösa parlamentet/underhuset**

Land	Regeringen har rätt att upplösa parlamentet/underhuset och utlysa nyval?
Medlemsländer	
Belgien	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Danmark	Ja
Finland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Frankrike	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Grekland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser <sup>46</sup>
Irland	Ja, via statschefen, vilken dock har rätt att vägra upplösning från en statsminister som ej åtnjuter underhusets förtroende
Italien	Nej
Luxemburg	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Nederländerna	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Portugal	Nej, men rätt att framföra åsikt om presidenten föreslår upplösning
Spanien	Ja
Storbritannien	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Sverige	Ja, men bara för en förkortad valperiod <sup>47</sup>
Tyskland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser om regeringen förlorat en förtroendestämning
Österrike	Nej
Kandidatländer	
Bulgarien	Nej
Estland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser om regeringen förlorat en förtroendestämning
Lettland	Nej
Litauen	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser om regeringen förlorat en förtroendestämning

<sup>46</sup> Undantagsvis finns emellertid en egen upplösningsrätt, nämligen då regeringen *överlevt* en förtroendestämning och vill förnya sitt mandat för att ta hand om ett problem av "särskild vikt för nationen".

<sup>47</sup> En riksdag får inte upplösas förrän tidigast tre månader efter dess första möte.

<b>Land</b>	<b>Regeringen har rätt att upplösa parlamentet/underhuset och utlysa nyval?</b>
Polen	Nej
Rumänien	Nej
Slovakien	Nej
Slovenien	Nej
Tjeckien	Nej
Ungern	Nej
Övriga länder	
Island	Nej
Norge	Nej

Tabell 10.3 Utformning av misstroendeomröstningsinstitutet

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Medlemsländer			
Belgien	<i>Konstruktiv:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/3 står bakom <i>Icke-konstruktiv:</i> Inga villkor	<i>Konstruktiv:</i> Endast hela regeringen <i>Icke-konstruktiv:</i> Regering och enskilda ministrar	<i>Konstruktiv:</i> Negativ och konstruktiv av samtliga <i>Icke-konstruktiv:</i> Neutral
Danmark	Initiativet kan framläggas 1. i interpellation 2. med anledning av statsministerns redogörelse för det allmänna läget i riket	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Finland	<i>Under debatt:</i> Minst 2 ledamöter står bakom <i>Interpellation:</i> Minst 1/10 står bakom	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Frankrike	1. Minst 1/10 står bakom 2. Ej samma under-tecknare inom 1 år.	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga
Grekland	1. Minst 1/6 står bakom 2. Minst 6 mån. sedan tidigare nedröstat förslag 3. Grunderna måste anges	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Irland	Inga villkor	Endast hela regeringen	Neutral
Italien	1. Minst 1/10 i endera kammaren står bakom 2. Grunderna måste anges	Regering och enskilda ministrar	Neutral (nederlag i någon kammare tvingar regeringen att avgå)
Luxemburg	Minst 5 ledamöter står bakom	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Nederländerna	Minst 5 ledamöter står bakom	Regering och enskilda ministrar	Neutral

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Portugal	1. Minst ¼ eller partigrupp står bakom 2. Ej samma under-tecknare inom samma parlamentsår	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga
Spanien	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 står bakom 3. Ej samma under-tecknare som av ett förkastat initiativ inom det senaste parlamentsåret	Endast hela regeringen	Negativ och konstruktiv av samtliga
Storbritannien	I princip kan enskild ledamot förelägga initiativ, men i praktiken måste en partigrupp stå bakom	Endast hela regeringen	Neutral
Sverige	1. Minst 1/10 står bakom 2. Ej mot expeditionministär 3. Ej innan nyvalt parlament kunnat samlas	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Tyskland	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst ¼ eller partigrupp på minst ¼ står bakom	Endast hela regeringen	Negativ och konstruktiv av samtliga
Österrike	Minst 5 ledamöter står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av närvarande (minst 50 % av samtliga)
Kandidatländer			
Bulgarien	1. Minst 1/5 står bakom 2. Ej samma grunder som ett initiativ förkastat inom 6 mån. dessförinnan	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Estland	1. Minst 1/5 står bakom 2. Ej samma grunder som initiativ inom 3 mån. dessförinnan	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Lettland	Minst 1/10 eller ett utskott står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av närvarande (minst 50 % av samtliga)
Litauen	<i>Generell:</i> Inga villkor <i>Interpellation:</i> Minst 1/5 står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Polen	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 står bakom, minst ¼ om liknande initiativ framförts inom de 3 senaste mån. <i>Mot enskild minister:</i> Minst 15 % står bakom, minst ¼ om liknande initiativ framförts inom de 3 senaste mån.	Regering och enskilda ministrar	<i>Mot regering:</i> Negativ och konstruktiv av samtliga <i>Mot enskild minister:</i> Negativ av samtliga
Rumänien	1. Minst ¼ av båda kamrarnas ledamöter (gemensamt) står bakom 2. Ej samma under-tecknare som av ett förkastat initiativ inom samma parlamentsår	Endast hela regeringen	Neutral, omröstningen sker i båda kamrarna (gemensamt)
Slovakien	Minst 1/5 står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Slovenien	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/9 står bakom <i>Mot enskild minister:</i> Minst 1/9 står bakom	<i>Generell:</i> Endast hela regeringen <i>Interpellation:</i> Regeringen och enskilda ministrar	<i>Mot regering som valts med positiv voteringsregel (§ 111[1–3]):</i> Negativ och konstruktiv av samtliga <i>Mot regering som valts med neutral voteringsregel (§ 111[4]):</i> Neutral och konstruktiv <i>Mot enskild minister:</i> Neutral
Tjeckiska republiken	Minst ¼ står bakom	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga
Ungern	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/5 står bakom	Endast hela regeringen	Negativ och konstruktiv av samtliga
Övriga länder			
Island	Inga villkor	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Norge	Inga villkor	Regering och enskilda ministrar	Negativ av närvarande <sup>48</sup>

<sup>48</sup> Enligt Rasch (2001), s. 4 finns i Norge en praxis, om flera misstroendeförklaringar avgivits och regeringen innan omröstningarna uttalat att den tänker avgå om den får en majoritet emot sig, att röster mot regeringen i alla misstroendekomröstningarna räknas samman.

Tabell 10.4 Utformning av nomineringsfasen i regeringsbildningen

Land	Vem nominerar?	Måste nomineringen bekräftas av parlamentet?
Medlemsländer		
Belgien	Monarken <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (praxis)
Danmark	Monarken	Nej
Finland	Presidenten <i>Efter två misslyckade nomineringsförsök:</i> Ingen (öppen omröstning)	Ja (reglering)
Frankrike	Presidenten	Nej
Grekland	Presidenten	Ja (reglering)
Irland	Presidenten	Ja (praxis)
Italien	Presidenten	Ja (reglering)
Luxemburg	Monarken	Nej
Nederländerna	Monarken	Nej
Portugal	Presidenten	Nej
Spanien	Monarken <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Storbritannien	Monarken	Nej
Sverige	Talmannen	Ja (reglering)
Tyskland	Presidenten <i>Om presidentens nomineringsförsök misslyckas:</i> Partigrupp eller annan grupp utgörande minst ¼ av ledamöterna <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Österrike	Presidenten	Nej



Land	Vem nominerar?	Måste nomineringen bekräftas av parlamentet?
Kandidatländer		
Bulgarien	Presidenten	Ja (reglering)
Estland	Presidenten <i>Efter två misslyckade nomineringsförsök:</i> Parlamentet	Ja (reglering)
Lettland	Presidenten	Nej
Litauen	Presidenten	Ja (reglering)
Polen	Presidenten <i>Om presidentens nomineringsförsök misslyckas:</i> Minst 1/10 av ledamöterna <i>Om parlamentets nomineringsförsök misslyckas:</i> Presidenten <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Rumänien	Presidenten	Ja (reglering)
Slovakien	Presidenten	Ja (reglering)
Slovenien	Presidenten <i>Om presidentens nomineringsförsök misslyckas:</i> Presidenten, partigrupperna i parlamentet och andra grupper om minst 10 ledamöter (kan resultera i mer än en nominerad kandidat) <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Tjeckiska republiken	Presidenten <i>Efter två misslyckade nomineringsförsök:</i> Presidenten, på förslag av underhusets talman	Ja (reglering)
Ungern	Presidenten <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Övriga länder		
Island	Presidenten	Nej
Norge	Monarken	Nej

**Tabell 10.5 Har statschefen reellt inflytande över regeringsbildningen? – statsvetenskapliga bedömningar**

Land	Laver & Shepsle (1991)	De Winter (1995)	Müller & Strøm (2000)
Belgien	Nej	Ja, ibland	Nej
Danmark	Nej	Nej	Nej
Finland	Ja	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Ja
Grekland	Nej	Nej	-
Irland	Nej	Nej	Ja, ibland
Island	Nej	Ja, ibland	-
Italien	Ja	Ja, ibland	Ja, ibland
Luxemburg	Nej	Nej	Nej
Nederländerna	Ja	Ja	Nej
Norge	Nej	Nej	Nej
Portugal	Ja	Ja	Ja, ibland
Spanien	Ja	Ja	-
Sverige	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Nej	Nej	Ja, ibland
Österrike	Nej	Ja, ibland	Ja, ibland

**Tabell 10.6 Utformning av investiturfasen i regeringsbildningen**

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturers avslutning
Medlemsländer			
Belgien	Regeringen och regeringsprogrammet	Neutral	Ingen särskild reglering eller praxis
Danmark	-	-	-
Finland	Statsministerkandidaten	Positiv av närvarande	<i>Efter två nedröstade nomineringar:</i> Neutral (i öppen omröstning utan nominering)
Frankrike	-	-	-
Grekland	Regeringen	Positiv av närvarande och samtidigt minst 40 % av samtliga	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök:</i> Parlamentet upplöses
Irland	Statsministern	Neutral	Ingen särskild reglering

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturens avslutning
Italien	Regeringen	Neutral (stöd vid omröstningar i var och en av kamrarna krävs)	Ingen särskild reglering, men presidenten får upplösa parlamentet
Luxemburg	-	-	-
Nederländerna	-	-	-
Portugal	-	-	-
Spanien	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Positiv av samtliga <i>Efter 48 timmar om nomineringen nedröstas:</i> Neutral (om samma nominering)	<i>Efter två månader utan stöd för någon nominering:</i> Parlamentet upplöses
Storbritannien	-	-	-
Sverige	Statsministerkandidaten	Negativ av samtliga	<i>Efter fyra nedröstade nomineringar:</i> Parlamentet upplöses
Tyskland	Statsministerkandidaten	Positiv av samtliga	<i>Efter två nedröstade nomineringar:</i> Neutral (i öppen omröstning – utan positiv majoritet av samtliga ledamöter kan dock presidenten välja att upplösa parlamentet)
Österrike	-	-	-
Kandidatländer			
Bulgarien	Statsministerkandidaten, men regeringens sammansättning är också redan känd	Positiv av närvarande (minst 50 % av samtliga)	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök:</i> Parlamentet upplöses
Estland	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Neutral	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök eller maximalt 49 dagar:</i> Parlamentet upplöses
Lettland	-	-	-

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investitörens avslutning
Litauen	Regeringsprogrammet	Neutral	<i>Efter två nedröstade regeringsprogram eller maximalt 60 dagar:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Polen	Regeringen och regeringsprogrammet	Positiv av närvarande (minst 50 % av samtliga)	<i>Efter två nedröstade nomineringar:</i> Neutral <i>Om tredje nomineringen nedröstas:</i> Parlamentet upplöses
Rumänien	Regeringen och regeringsprogrammet	Neutral (stöd i gemensam omröstning med båda kamrarna krävs)	<i>Efter minst två nedröstade nomineringar och efter 60 dagar:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Slovakien	Regeringen och regeringsprogrammet	Positiv av närvarande (minst 50 % av samtliga)	<i>Om ingen nominering fått parlamentets stöd inom 6 månader:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Slovenien	Statsministerkandidaten (övriga ministrar installeras genom en separat omröstning)	Positiv av samtliga	<i>Efter två nomineringsomgångar (§ 111[1-3]) där alla kandidater nedröstas:</i> Neutral <i>Om alla kandidater i tredje nomineringsomgången (§ 111[4]) nedröstas:</i> Parlamentet upplöses
Tjeckiska republiken	Regeringen	Neutral	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök:</i> Presidenten får upplösa parlamentet

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturens avslutning
Ungern	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Positiv av samtliga	<i>Om ingen nominering fått parlamentets stöd inom 40 dagar:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Övriga länder			
Island	-	-	-
Norge	-	-	-

**Tabell 10.7 Institutionella faktorerens betydelse för regeringsbildningens utfall i 13 västeuropeiska stater 1945–99 (genomsnitt).**

	Enparti-regeringar	Minoritets-regeringar	Regeringsbildningstid (dagar)
Investitur	34,9 %	39,7 %	23,0
Ej investitur	32,7 %	36,2 %	21,8
Positiv parlamentarism	28,6 %	29,6 %	25,8
Negativ parlamentarism	35,5 %	40,6 %	20,8

**Tabell 10.8 Institutionella faktorerers betydelse för regeringsbildningens utfall i 13 västeuropeiska stater 1945–99 (länderdata).**

Land	Investi- tur	Andel en- partirege- ringar	Andel mi- noritetsre- geringar	Regerings- bildningstid (dagar)
Positiv parlamentarism				
Belgien	Ja	9,1 %	15,2 %	37,8
Irland	Ja	50,0 %	54,5 %	15,7
Italien	Ja	47,9 %	29,2 %	29,5
Tyskland	Ja	11,5 %	15,4 %	20,2
Negativ parlamentarism				
Danmark	Nej	45,2 %	87,1 %	8,3
Finland	Nej	29,7 %	10,8 %	26,9
Frankrike	Nej	30,4 %	26,1 %	2,2
Luxemburg	Nej	0,0 %	0,0 %	24,1
Nederländerna	Nej	13,6 %	0,0 %	70,6
Norge	Nej	65,4 %	69,2 %	4,2
Portugal	Nej	27,3 %	45,5 %	22,5
Sverige	Nej	66,6 %	75,0 %	0,42
Sverige 1975-	Ja	80,0 %	60,0 %	11,6
Österrike	Nej	5,5 %	22,7 %	37

## Bilaga 3

## Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen 1911–2002

Nedan redovisas mandatfördelning och parlamentariskt stöd för svenska regeringar under perioden 1911–2002. Redovisningen har delats upp i tre perioder; förkrigstiden, efterkrigstiden fram till grundlagsreformen och tiden efter grundlagsreformen. För de två förstnämnda perioderna redovisas mandatfördelningen i första och andra kammaren. **Fetstil** indikerar att ett parti ingick i den regering som bildades vid nämnt årtal.

*Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen åren 1911–1939*

År	Reg parti/er	F.K. 150	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K	A.K. 230	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K
1911	Lib		86		<b>52</b>	12			64		<b>102</b>	64	
1914	Hög		<b>89</b>		47	14			<b>86</b>		57	87	
1917	Hög		<b>89</b>		47	14			<b>86</b>		57	87	
1917	Lib-Soc		88		<b>45</b>	<b>17</b>			57	14	<b>62</b>	<b>97</b>	
1920	Soc		88		45	<b>17</b>			57	14	62	<b>97</b>	
1920	Exp		37	19	40	51	3		71	30	47	80	2
1921	Exp		37	19	40	51	3		71	30	47	80	2
1921	Soc		41	18	38	<b>52</b>	1		62	21	41	<b>99</b>	7
1923	Hög (exp)		<b>41</b>	18	38	52	1		<b>62</b>	21	41	99	7
1924	Soc		44	18	35	<b>52</b>	1		65	23	33	<b>104</b>	5
1925	Soc		44	18	35	<b>52</b>	1		65	23	33	<b>104</b>	5
1926	Fri-Lib		44	18	<b>35</b>	52	1		65	23	<b>33</b>	104	5
1928	Hög		<b>49</b>	17	31	52	1		<b>73</b>	27	32	90	8
1930	Fri		49	17	<b>31</b>	52	1		73	27	<b>32</b>	90	8
1932	Fri		49	17	<b>31</b>	52	1		73	27	<b>32</b>	90	8

År	Reg parti/er	F.K. 150	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K	A.K. 230	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K
1932	Soc		50	18	23	<b>58</b>	1		58	36	24	<b>104</b>	8
1936	Bf (exp)		50	<b>18</b>	23	58	1		58	<b>36</b>	24	104	8
1936	Soc-Bf		45	<b>22</b>	16	<b>66</b>	1		44	<b>36</b>	27	<b>112</b>	11
1939	Samling		<b>45</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>66</b>	1		<b>44</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>112</b>	11

Textförklaringar till tabellen:

Hög	före 1935	Nationella partiet (FK) Lantmanna- och borgarepartiet (AK)
	efter 1935	Högerpartiet
Bf	1918–22	Jordbrukarnas fria grupp
	efter 1922	Bondeförbundet
Fp/Lib+Fri	före 1924	Liberala samlingspartiet
	1924–33	Liberala riksdagspartiet och frisinnade folkpartiet (Noteras kan att de frisinnade regeringarna 1930–32 alltså hade något lägre stöd än vad som anges.)
	efter 1933	Folkpartiet
Soc		Socialdemokraterna (inklusive Vänster-socialisterna)
K		Socialisterna (Kilbomskommunisterna) och Kommunisterna
Exp		Expeditionsministär



*Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen åren 1945–1968*

År	Reg. parti/er	F.K. 150	Hög/ M	Bf/C	Fp	Soc	K/ Vpk	A.K. 230	Hög/ M	Bf/ C	Fp	Soc	K/ Vpk
1945	Soc		30	21	14	<b>83</b>	2		39	35	26	<b>115</b>	15
1948	Soc		24	21	18	<b>84</b>	3		23	30	57	<b>112</b>	8
1951	Soc-Bf		24	<b>21</b>	18	<b>84</b>	3		23	<b>30</b>	57	<b>112</b>	8
1952	Soc-Bf		20	<b>25</b>	22	<b>79</b>	4		31	<b>26</b>	58	<b>110</b>	5
1956	Soc-Bf		13	<b>25</b>	30	<b>79</b>	3		42	<b>19</b>	58	<b>106</b>	6
1957	Soc		13	25	30	<b>79</b>	3		42	19	58	<b>106</b>	6
1958	Soc		16	22	32	<b>79</b>	2		45	32	38	<b>111</b>	5
1960	Soc		19	20	33	<b>77</b>	2		39	34	40	<b>114</b>	5
1964	Soc		26	19	26	<b>78</b>	2		33	36	43	<b>113</b>	8
1968	Soc		25	20	26	<b>79</b>	1		32	39	34	<b>125</b>	3

Ledamotsantalet i kamrarna förändrades under perioden på följande sätt:

Första kammaren	före 1958	150 ledamöter
	efter 1958	151 ledamöter
Andra kammaren	före 1956	230 ledamöter
	1956–60	231 ledamöter
	1960–64	232 ledamöter
	efter 1964	233 ledamöter

*Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen åren 1970–2002*

År	Reg. parti/er	M	C	Fp	Soc	Vpk/V	Mp	Kds/Kd	Nyd
1970	Soc	41	71	58	163	17			
1973	Soc	51	90	34	<b>156</b>	19			
1976	C-M-Fp	<b>55</b>	<b>86</b>	<b>39</b>	152	17			
1978	Fp	55	86	<b>39</b>	152	17			
1979	C-M-Fp	<b>73</b>	<b>64</b>	<b>38</b>	154	20			
1981	C-Fp	73	<b>64</b>	<b>38</b>	154	20			
1982	Soc	86	56	21	<b>166</b>	20			
1985	Soc	76	44	51	<b>159</b>	19			
1988	Soc	66	42	44	<b>156</b>	21	20		
1991	M-Fp-C-Kd	<b>80</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	138	16		<b>26</b>	25
1994	Soc	80	27	26	<b>161</b>	22	18	15	
1998	Soc	82	18	17	<b>131</b>	43	16	42	
2002	Soc	55	22	48	144	30	17	33	

Ledamotsantalet sänktes från 350 till 349 från och med den år 1976 valda riksdagen.

# Materialförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner och skrivelser

1968:27	med förslag till ändringar i regeringsformen, m.m.
1973:90	med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
1987/88:22	om vissa grundlagsfrågor m.m.
1993/94:115	Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor
1994/95:19	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen
2001/02:72	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
2003/04:13	Europeiska konventet om EU:s framtid

### Betänkanden och yttranden av konstitutionsutskottet

1928:18	i anledning av väckta motioner om införande i riksdagsordningen av bestämmelser angående interpellations- och dagordningsinstitut
1930:20	i anledning av väckt motion om utredning rörande grundlagsändring för åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt
1931:13	i anledning av väckt motion angående införandet av ett dagordningsinstitut i vår författning
1968:20	i anledning av proposition med förslag till partiell författningsreform m.m.
1973:26	med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner
1975/76:1	med anledning av motioner i vissa grundlagsfrågor
1975/76:56	med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen (fri- och rättigheter) jämte motioner
1976/77:44	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1978/79:30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1979/80:32	med anledning av motioner i författningsfrågor m.m.
1979/80:50	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1981/82:35	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1982/83:30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1983/84:26	om vissa frågor på det författningpolitiska området
1985/86:25	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutöv-

	ning och regeringsärendenas handläggning
1989/90:KU30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1990/91:KU1	Vissa grundlagsfrågor
1990/91:KU32	Grundlagsfrågor
1991/92:KU30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1993/94:KU44	Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor (förnyad behandling)
1994/95:KU1	Valperiodens längd m.m. (vilande grundlagsförslag)
1994/95:KU22	Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
1994/95:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1996/97:KU25	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1997/98:KU25	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1997/98:KU26	Författningsfrågor
1999/2000:KU2	Frågor om styrelseskick och demokrati
1999/2000:KU20	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
2000/01:KU23	Riksdagen inför 2000-talet
2001/02:KU13	Författningsfrågor m.m.
2001/02:KU18	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
2002/03:KU6	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. (vilande förslag och följdlagstiftning)
2002/03:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

#### Riksdagens protokoll

1989/90:68	3 §	Allmänt lönestopp
1998/99:2	5 §	Yrkande om misstroendeförklaring
1998/99:4	1 §	Omröstning om misstroendeförklaring
2002/03:1	21 §	Yrkande om misstroendeförklaring
2002/03:3	1 §	Omröstning om misstroendeförklaring mot statsminister Göran Persson

**Utredningsbetänkanden (SOU)**

1935:21	Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m. av Herbert Tingsten
1963:17	Författningsutredningen. 6, Sveriges statsskick, D. 2, Motiv – förslag till regeringsform
1967:26	Partiell författningsreform: betänkande av Grundlagberedningen
1972:15	Ny regeringsform, ny riksdagsordning: betänkande avgivet av Grundlagberedningen
1981:15	Grundlagsfrågor: betänkande av Grundlagskommittén
1987:6	Folkstyrelsens villkor: betänkande av Folkstyrelsekommittén
1993:14	EG och våra grundlagar: betänkande av Grundlagsutredningen inför EG
1993:16	Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommissionens förslag: betänkande av Ekonomikommisionen
1994:12	Suveränitet och demokrati: betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet

**Förslag till riksdagen**

1994/95:TK1	Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av förslag angående en nämnd i riksdagen för Europeiska unionen
2000/01:RS1	Riksdagen inför 2000-talet

**Motioner**

1973:1863	av herr Mohlin m.fl. i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning
1975:311	av herr Mohlin m.fl. om formerna för utseende av statsminister
1975/76:905	av herr Mohlin m.fl. om formerna för utseende av statsminister
1978/79:235	av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin om omprövning efter varje nyval av frågan om regeringsbildare
1978/79:403	av Thorbjörn Fälldin m.fl. om vissa konstitutionella frågor
1978/79:1686	av Bertil Lidgaard om formerna för regeringsbildning
1983/84:1117	av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin. Utseende av statsminister efter nyval
1989/90:K203	av Martin Olsson (c). Prövning av frågan om regeringsbildare efter varje riksdagsval

- 1989/90:K304 av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt (båda s). Tal-  
mannens befogenheter
- 1990/91:K201 av Martin Olsson (c). Prövning av frågan om statsminister  
efter varje riksdagsval
- 1998/99:K213 av Birger Schlaug m.fl. (mp). Tillsättande av statsminister  
efter val
- 1998/99:K241 av Lennart Daléus m.fl. (c). Skilda valdagar och vårval
- 1997/98:K217 av Lars Stjernkvist (s). Val av statsminister
- 2001/02:K371 av Agne Hansson m.fl. (c). Demokrati
- 2002/03:K208 av Maud Olofsson m.fl. (c). Regeringsbildningen
- 2002/03:K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp). Konstitutionella frågor
- 2002/03:K345 av Henrik S Järrel (m). Regeringsbildningen
- 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m). En frihetens författning
- 2002/03:K434 av Peter Eriksson m.fl. (mp). Regeringsavgång vid val  
m.m.

### Övrigt

Berättelse till 1967 års riksdag om vad i rikets styrelse sig tilldragit: given  
Stockholms slott den 3 januari 1967. Bihang till riksdagens protokoll år 1967.  
Första samlingen. Tolfte bandet.

## Rapport från Europeiska gemenskapernas kommission

KOM (2002) 715 slutlig Bättre lagstiftning 2002

### Litteratur

- Andeweg, R. och Irwin, G.: *Governance and politics of the Netherlands*, 2002
- Berggren, Niclas, Karlson, Nils och Nergelius, Joakim: *Den konstitutionella  
revolutionen*, 2001
- Bergman, Torbjörn: *Constitutional rules and party goals in coalition format-  
ion*, akademisk avhandling, 1995
- Bernitz, Ulf: *Sverige och Europarätten*, 2002
- Brusewitz, Axel: *Kungamakt, herremakt, folkmakt: författningskampen i  
Sverige (1906–1918)*, 1951
- Davidsson, Lars: *Kammare, kommuner och kabinett*, 2004
- Hegeland Hans: *Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens  
arbete med EU-frågor*, akademisk avhandling, 1999
- Hermerén, Henrik: *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, akademisk avhand-  
ling, 1975
- Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils: *Grundlagarna med tillhörande författ-  
ningar*, 1980
- Jansson, Jan-Magnus: *Från Regeringsformen till Grundlagen*, 2000

- Kihlberg, Leif: *Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammarsystem: intill 1905 års totala ministerskifte*, akademisk avhandling, 1922
- Laver, M. och Schofield, N.: *Multiparty government*, 1991
- Lindbeck, Assar m.fl.: *Politisk makt med oklart ansvar*, 2000
- Malmgren, Robert m.fl.: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1969
- Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang (red.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001
- Nyman, Olle: *Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933*, 1944
- Nyman, Olle: *Parlamentariskt regeringssätt: En av statskicketts grunder*, 1986
- Petré, Torsten: *Ministären Themptander*, akademisk avhandling, 1945
- Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980
- Petersson, Olof m.fl.: *Demokrati utan ansvar*, 2002
- Sterzel, Fredrik: *Riksdagens kontrollmakt*, 1969
- Sterzel, Fredrik: *Parlamentarismen i författningen, 2., [aktualiserade] uppl.*, 1999
- Stjernquist, Nils: *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867–1970*, 1996
- von Sydow, Björn: *Vägen till enkammarsriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*, 1989
- von Sydow, Björn: *Parlamentarismen i Sverige: utformning och utveckling till 1945*, 1997
- Törnebladh, Ragnar: *Riksdagsminnen*, 1913

### Tidskriftsartiklar m.m.

- Bergman, Torbjörn: *Formation rules and minority government* (European Journal of Political Research 23:1[1993])
- Bergman, Torbjörn: *National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations* (Journal of European Public Policy 4 [1997] s. 373–387)
- Bergman, Torbjörn: *When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception* (Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare [red.]: *Coalition Governments in Western Europe*, 2000)
- Bergman, Torbjörn: *Parlamentarism* (Mattson, Ingvar och Pettersson, Olof [red.]: *Svensk författningspolitik*, 2003)
- Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare: *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns* (Strøm, Kaare,

Müller, Wolfgang C. och Bergman, Torbjörn: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 2003)

Brusewitz, Axel: *Dagordning och interpellation* (Brusewitz, Axel [red.]: *Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt*, 1930)

Carlsson, Ingvar: *Fel att rösta om ny statsminister* (Dagens Nyheter den 21 september 1991)

Hegeland, Hans: *The Parliament of Sweden: A Successful Adapter in the European Arena* (Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang [red.]: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001)

Mattson, Ingvar: *Finansmakten* (Mattson, Ingvar och Pettersson, Olof [red.]: *Svensk författningsspolitik*, 2003)

Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare: *Conclusion* (Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare, *Coalition governments in Western Europe*, 2000)

Rasch, B.: *Mindretallsregjeringer og investitur i europeisk perspektiv* (Politica 33. [2001])

Raunio, Tapio och Hix, Simon: *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government* (West European Politics 4 [2000] s. 142–168)

Raunio, Tapio och Wiberg, Matti: *Parliaments' Adaption to the European Union* (Esaiasson, Peder och Heidar, Knut [red.]: *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*, 2000, s. 344–364)

BILAGA 5

## Offentlig utfrågning om EU och den parlamentariska demokratin

*Den 3 februari 2004*

*Lokal: Förstakammarsalen*

*Ordföranden:* Jag ber att få öppna konstitutionsutskottets sammanträde. Jag hälsar er alla välkomna till detta öppna sammanträde. Det är trevligt att se våra inländska och utländska gäster – jag kommer att presentera dem allteftersom. Det är också trevligt att se talmannen här – det är inte alltid vi har talmannen med vid konstitutionsutskottets sammanträden, även om det har skett i tidigare sammanhang i andra kapaciteter. Här finns även företrädare för medier, olika typer av statsvetenskapliga institutioner och intresserad allmänhet. Ni är alla mycket välkomna till detta sammanträde.

Efter uppehållet vid lunchen kommer det att bli utrymme för att ställa frågor, dels från utskottets egna ledamöter, dels från andra riksdagsledamöter som är här. Än en gång välkomna.

Skälet till detta sammanträde är att vi behandlar ett betänkande från konstitutionsutskottet, KU13, om val och regeringsbildning. Det har sin grund i att vi, kanske framför allt i samband med de två senaste valen, har haft en diskussion om formerna för regeringsbildning vid mer eller mindre oklara lägen och också formerna för när och hur en regering sitter kvar efter ett val. Till detta har kommit den dimension som medlemskapet i Europeiska unionen innebär, med den roll som detta innebär för en regering. Det är de här frågorna vi ska få belysta från olika deltagare.

Ritt Bjerregaard och Bertel Haarder, som också ska hålla inledande anföranden, kommer senare.

Kaare Strøm, som leder University of California Scandinavian Studies Center i Lund, har också arbetat en hel del med de här frågorna. Vi hälsar dig varmt välkommen, och ordet är ditt.

*Kaare Strøm:* Det är hedrande att ha blivit ombedd att här redogöra för några av de frågor och problem som anknyter till EU-samarbetets betydelse för den parlamentariska demokratin i de nordiska länderna.

I och med att utskottet också kommer att ha nöjet att höra framträdande experter både på EU-samarbetet och på parlamentarismen i de nordiska länderna, och att dessa representerar såväl teoretiska insikter som praktiska erfarenheter, ska jag i mitt inlägg lägga större vikt vid att diskutera parlamentarismens generella karaktärsdrag och de problem som kan uppstå i mötet mellan en sådan styrelseform och EU-samarbetets ramar.

Jag ska inledningsvis säga några ord om parlamentarismen som styrelseform, därefter något om de hot som alla representativa institutioner står inför,



men speciellt de som har störst betydelse för parlamentarismen. Därefter ska jag ta upp de komplikationer och krav som EU-samarbetet står inför i detta sammanhang, och avslutningsvis antyda något om de utvecklingsdrag som man kan tänka sig i ljuset av den problematiken.

Bland världens demokratiska institutioner har parlamentarismen en särställning. Parlamentarism innebär i sin mest grundläggande betydelse att regeringschefen och regeringen är beroende av parlamentsmajoritetens stöd eller minsta tolerans, så att en majoritet av ledamöterna när som helst och av vilken anledning som helst kan kräva statsministerns/regeringschefens avgång.

Av de 36 länder som statsvetaren Arend Lijphart identifierar som stabila demokratier under perioden från mitten av 1960-talet till mitten av 1990-talet är 31 parlamentariska. Undantag är USA, Schweiz, Colombia, Costa Rica och Venezuela. Speciellt i Europa är som bekant parlamentarismen nästan allennarådande. Bland de 18 större länderna i Västeuropa – jag är så generös att jag inkluderar Island och Luxemburg bland de relativt stora länderna i Västeuropa – är det bara Schweiz som inte är parlamentariskt. Att förstå parlamentarismen är att förstå en väsentlig del av de demokratiska styrelsesätten världen över.

Parlamentarismen är en form av ett representativt eller indirekt styrelsesätt. Även om parlamentarismen inte är oförenlig med direkt demokrati och folkomröstningar är det intressant att se att de mest tydliga exemplen på beslutsprocesser där folkomröstningar har en framträdande plats – såsom Schweiz och en del amerikanska delstater, till exempel Kalifornien – inte finns inom den parlamentariska ramen.

Utöver den definition jag redan har givit av parlamentarismen, har parlamentarismen en del karakteristiska institutionella drag, som väl inte är implicita i själva begreppet men som likväl är kännetecken som vidlåder den institutionstypen. Vi kan bäst förstå dessa genom att tänka oss parlamentarismen som en styrelsekedja, med flera led. Vi kan tänka oss en principal, det vill säga en person eller en organisation som delegerar myndighet, och en agent, det vill säga en person, en grupp eller en organisation som det delegeras till. Vi kan till exempel tänka oss ledet mellan väljare och ledamot som exempel på detta, där väljaren är principal och parlamentsledamoten är agent. Detsamma gäller i ledet mellan till exempel parlamentets majoritet och statsministern: Parlamentets majoritet blir principal, och statsministern blir agent.

Denna styrelsekedja karakteriseras av fyra drag. För det första är det en indirekt styrelsekedja, vilket betyder att det finns många delegationsled från väljarna till de personer som i sista hand verkställer offentlig politik, det vill säga offentliga tjänstemän i hög grad.

För det andra är denna styrelsekedja enkel, en enkel delegationsmodell, där varje agent ofta står ansvarig inför en enkel principal och där varje principal har en enkel agent eller ett set av agenter som inte har konkurrerande eller överlappande funktioner. Man kan säga att detta motsvarar en typisk hierar-

kisk modell. Parlamentarismen är alltså ett hierarkiskt sätt att utforma ett demokratiskt styrelsesätt.

För att knyta samman principal och agent, väljare och ledamöter till exempel, i en lång beslutskedja har parlamentarismen ofta utvecklat starka och enhetliga politiska partier som sköter en stor del av politikens utformning och som står ansvariga för den inför väljarna.

Slutligen har parlamentariska regimer gärna en stark koncentration av dagordningskontrollen hos regeringen, alltså exekutivmakten. Detta sista moment hänger samman med det föregående, där det är de starka partiernas skuld eller förtjänst att det är möjligt och rimligt att delegera en stor del av dagordningsfunktionen till exekutivmakten.

Den typiska, ursprungliga formen för parlamentarism finner vi i Westminstermodellen, och speciellt i det som var – men som egentligen inte i lika hög grad är det i fortsättningen – typiskt brittiska kännetecken. Här ansvarar konkurrerande enhetliga partier för att politiken får en klar och översiktlig form. Partierna formulerar politikens alternativ. Väljarna belönar det parti som de föredrar, och detta partis program verkställs i nästa valperiod. Regeringsskiftet sker inte utanför val, inte heller väsentliga förändringar i den offentliga politiken. Det faktum att statsministern är vald på och bunden av sitt partis program gör att parlamentets majoritet villigt delegerar till regeringen, och statsministerposten blir ett *elective dictatorship*, som det kallas i brittisk litteratur, alltså en vald och tidsbegränsad diktatur.

Emellertid är parlamentarismen i de flesta kontinentala länder i Europa kombinerad med en valordning med jämförelsetal, något som ger den en mindre enkel och en hierarkisk form och som kan göra den mindre öppen och förutsägbar för väljarna.

Som varje form av politisk institution har parlamentarismen sin styrka och sina svagheter. Parlamentarismens styrka inkluderar bland annat effektivitet och möjligheten till koordination av olika politiska beslut. Presidentialismen, där man har mer komplicerade delegationskedjor, står ofta svagare på dessa områden. Parlamentarismen är svagare på stabilitet, speciellt i tvåpartisystem, där politiken kan degenerera till det briterna på 1970-talet kallade *adversary politics*, eller motståndspolitik, där varje val kan medföra betydliga förändringar eller till och med en helomvändning i offentlig politik. Parlamentarismen kan också innebära svagheter med hänsyn till transparens, speciellt vid de tillfällen då parlamentarismen kombineras med en valordning med jämförelsetal och vi får bland annat komplicerade koalitionsbilder partierna emellan när det gäller regeringsbildningen.

Varje form av representativ demokrati medför en fara för vissa standardproblem. Ett har att göra med själva procedurvägen. Ju mer komplicerade frågorna blir, desto viktigare är det vem som får tillgång till beslutsprocesserna och när. Speciellt viktig är dagordningsfunktionen. I ett typiskt parlamentariskt system är denna, som sagt, koncentrerad hos regeringen. Ju oftare detta är fallet, desto viktigare är det självfallet att göra exekutivmakten lyhörd för

parlamentet och folkopinionen, och desto viktigare är det att beslutsprocessen är öppen och förutsägbar.

Detta är ett viktigt moment i debatten om EU-samarbetet. Här ska jag lägga det åt sidan, och jag hoppas att det blir belyst av andra i diskussionen. Jag ska gå över till att se på en annan grupp av problem, som kanske har blivit mindre belysta i debatten om parlamentarismen och i debatten om EU-samarbetet.

Teorin som rör delegations- och representationsförhållanden säger oss också att det är två förhållanden som innebär hot mot en väl fungerande styrelsekedja. Det är att ledamöterna antingen kan stå för andra politiska preferenser och intressen än väljarna, det vill säga att det blir ett missförhållande i det politiska intresset, eller å andra sidan att väljarna saknar möjlighet att hålla reda på vilka beslut politikerna faktiskt fattar. Speciellt problematiskt blir det om dessa förhållanden existerar samtidigt, det vill säga att det kan vara en tydlig spricka i preferenser eller intresse samtidigt som väljarna har svårigheter att veta vilka politiska beslut som fattas.

Om det är en spricka i både preferenser och kunskaper mellan väljare och ledamöter kan vi stå inför två klassiska problem, som primärt är kända för försäkringslitteraturen men som är helt relevanta för politiken och speciellt också för parlamentarismen. Dessa problem är å ena sidan det som på engelska heter *adverse selection*. Vi skulle kunna kalla det *utvalgsfeil* på norska. Jag har frågat mina norska kolleger vilken beteckning man använder på norska och har fått beskedet att man i stor utsträckning använder den engelska beteckningen, så det ska jag också göra. Å andra sidan gäller problemen det som på engelska kallas *moral hazard*, eller moralisk risk.

*Adverse selection* kan betyda att vi systematiskt väljer de ledamöter som är minst ägnade för sitt uppdrag, till exempel de mest makthungliga. Om det är några som tror att detta är ett nytt problem i politiken eller en ny insikt tar de fel. Platon sade för över 2 000 år sedan att den stat där de styrande är minst ivriga att styra är den som är bäst styrd. Ett klarare uttryck för problemen med *adverse selection* kan man knappast finna.

*Moral hazard* å andra sidan betyder att vi som väljare när vi delegerar myndighet systematiskt frestar våra ledamöter att företa sig saker som vi inte kan kontrollera och som kan tjäna deras intressen bättre än våra. Ju mer myndighet vi delegerar, desto större är den frestelsen. Makt korrumpierar, och absolut makt korrumpierar absolut, sade Lord Acton och gav därmed uttryck åt problemet med moralisk risk, *moral hazard*.

Demokratins institutioner är inte bara redskap när det gäller att fatta politiska beslut. De måste också ta hänsyn till att man måste begränsa och bekämpa dessa två problem, *adverse selection* och *moral hazard*. Här säger forskningen oss att det är två huvudmekanismer som vi kan använda oss av. Vi kan antingen angripa sådana delegationsproblem i förväg, innan vi delegerar myndighet, eller vi kan försöka tackla dem efter att vi har delegerat till våra agenter eller ledamöter. Vid det första tillfället, alltså om vi försöker förhindra dessa problem i förväg, ska vi använda oss av olika selektions- eller

utsållningsmekanismer. Det är här partierna kommer in centralt och som parlamentarismen, speciellt i sin klassiska, kanske brittiska form, har sin stora styrka. Partierna är ett utmärkt sätt att välja representanter och försöka bekämpa problemen med *adverse selection*.

Fram till 1970-talet var det så i Storbritannien att den genomsnittlige premiärministern hade 25 års tjänstgöring i parlamentet innan han – på den tiden var det inte *hon* – nådde till toppen. Med andra ord fanns det massor av tid att observera och välja ut de bäst ägnade representanterna och undvika dem som antingen var inkompetenta eller bara var intresserade av att ”mele sin egen kake”.

Om vi som en kontrast ser på USA finner vi att tre av de senaste fem amerikanska presidenterna över huvud taget inte hade någon politisk erfarenhet på federalt plan. Den fjärde av de fem, som Europa gärna betraktar som en erfaren och insiktsfull politiker, hade två år som representant i representanthuset som *backbencher* cirka 15 år innan han blev president. Det var alltså fyra av de fem senaste presidenterna i USA.

En kontroll i förväg, som vi i dag oftare finner i parlamentariska system och i mindre grad i presidentiella, är speciellt effektiv i fråga om problemen med *adverse selection*, men inte nödvändigtvis lika effektiv i fråga om problemen med moralisk risk, *moral hazard*.

I mötet med det sistnämnda problemet är det i stället mest effektivt att använda sig av maktspärar, myndighetsdelning och efterhandskontrollfunktioner. I politiken kan detta betyda oberoende domstolar, revisionsorgan, ombudsmannasystem, federalism, vissa former av direkt demokrati, till exempel tillbakakallanderätt, som vi såg ett exempel på i Kalifornien för några månader sedan, och självfallet kommittéövervakning av exekutivmakten. Sådana mekanismer finns självfallet i parlamentariska system, men de är bäst utvecklade i presidentiella system, till exempel det amerikanska.

Parlamentarismen har alltså sin styrka i kampen mot *adverse selection*. Presidentialismen har däremot sin styrka i förhållande till problemen med *moral hazard*.

Vilken relevans har dessa betraktelser för EU-samarbetet och för de parlamentariska förhållandena i de nordiska länderna? För det första finns det all anledning att tro att EU-samarbetet erbjuder större utmaningar och större problem än dem man tidigare har konfronterats med i de nordiska länderna. Det finns anledning att förvänta sig att intresseskillnaderna mellan väljare och politiker kan bli systematiskt större, och det finns anledning att befara att öppenheten i det politiska livet kommer att bli systematiskt mindre. Ju större EU blir, desto allvarigare blir dessa problem. Kombinationen av dessa problem är självfallet det som ger upphov till de problem som vi har talat om, nämligen *adverse selection* och *moral hazard*.

Eftersom jag är norrman kanske jag ska vara lite försiktig med att påpeka att det självfallet också finns en positiv sida med EU-samarbetet. Genom att man får en större gemenskap har man också möjlighet att lösa större och mer

globala problem. Det är ett mycket tungt vägande och viktigt argument. Men problemen med *adverse selection* och *moral hazard* är likväl högst reella.

Vi vet också att problemen med *adverse selection* och *moral hazard* bekämpas bäst med hjälp av å ena sidan politiska partier när det gäller *adverse selection* och å andra sidan maktdelning och kontrollinstitutioner när det gäller *moral hazard*. Forskning som jag har deltagit i – jag är väldigt stolt över denna produkt, som jag vill visa här, en bok som publicerades i november – visar att både starka partier och starka efterhandskontrollmekanismer har i stort sett positiva konsekvenser på en rad områden där man kan befara delegationsproblem.

Detta kommer bland annat till uttryck i ett politiskt avstånd mellan väljare och ledamöter. Det kommer till uttryck i graden av fiskal disciplin i olika västeuropeiska länder. Vi har undersökt 17 olika västeuropeiska länder i denna studie. Det kommer till uttryck i korruption, i den mån vi kan undersöka detta. Det kommer till uttryck generellt sett i de politiska institutionerna och demokratin i hemlandet.

Forskningen visar också att det i politiska institutioner är en stor skillnad mellan olika europeiska parlamentariska länder. De länder där dessa institutioner som jag har nämnt – partier å ena sidan och efterhandskontrollfunktioner å andra sidan – är bäst utvecklade är också de som uppnår bäst resultat generellt sett.

Det som kanske är mest intressant är att de flesta västeuropeiska länder också har utvecklat sina institutioner i riktning mot starkare efterhandskontroll. Om vi ser på utvecklingen av partierna å ena sidan och utvecklingen av dessa efterhandskontrollmekanismer å andra sidan finner vi att det är de sistnämnda som i högst grad har utvecklats i positiv riktning, som har blivit starkare under perioden efter andra världskriget i Västeuropa.

Därmed har västeuropeiska länder alltså rört sig i riktning mot det som traditionellt har varit karakteristiskt för presidentstyrda regimer. Därmed finns det också anledning att tro att man i dessa västeuropeiska länder har stärkt kapaciteten att bekämpa *moral hazard* men kanske däremot inte kapaciteten att bekämpa *adverse selection*. Om detta är korrekt kan europeisk, och kanske också nordisk, politik i ökande grad komma att kännetecknas av det som enkelt, lite fyrkantigt, skulle kunna betecknas som oerfarna och inkompetenta dygdemönster i politiken.

Man måste också fråga sig hur denna utveckling och denna nya politiska värld kommer att fungera i mötet med EU:s organ. EU-samarbetet innebär kort sagt en anpassning mellan två styrelseformer, som var för sig kan vara ganska komplicerade och som är på väg att bli mer snarare än mindre komplicerade. Alla EU-medlemmar är parlamentariska länder, om än i ganska olika skepnad. EU-institutionerna är däremot knappt parlamentariska, även om EU-utvidgning och institutionella reformer har gjort att sprickan mellan de olika medlemsländernas institutioner och de gemensamma institutionerna är mindre än den var för 15 år sedan. Medlemsländerna har i det stora hela – även om

detta till exempel inte karakteriserar Finland – blivit mindre parlamentariska, medan EU har blivit mer parlamentariskt.

Detta bör göra det enklare att anpassa institutionerna på de två nivåerna och att också skapa en gemensam förståelse för deras funktioner bland politiker och bland medborgare i de snart 25 medlemsländerna. Men det skulle vara naivt att tro att denna anpassning i sig själv skulle lösa de institutionella utmaningar som EU-samarbetet står inför. Oavsett hur lyckad denna institutionella konvergens blir mellan medlemsländerna och EU-organen, står EU inför nya realiteter, där de politiska beslutsprocesserna blir mindre öppna än de traditionellt kan ha varit.

Detta kan bli en speciell utmaning, och kanske en speciell frustration, i länder där man har varit van vid en relativt intim politisk miljö och ganska öppna politiska processer, såsom det i stort sett har varit i Norden. Samtidigt kan ett mer heterogent Europa lätt leda till att intresseklyftan mellan väljarna i ett enskilt land och politikerna i Europa centralt blir större. Återigen kan detta bli ett speciellt problem i relativt små länder som har en atypisk politisk profil.

Detta betyder att problemen med *adverse selection* och *moral hazard* inte kommer att bli mindre i Europa och att vi allvarligt måste tänka på hur vi försöker möta dessa utmaningar institutionellt. EU och de enskilda medlemsländerna måste slutligen komma fram till en samexistens med hänsyn till prioriteringen av problemen med *adverse selection* och *moral hazard*.

Om gemenskapens institutioner har fungerat annorlunda än de nationella och om de kommer att göra det i framtiden, om till exempel partisystemen på Europainivå divergerar starkt från de nationella, kan man också få olika politiker typer som representerar olika kvaliteter och brister. Sådana kontraster är inte okända för andra federala eller överstatliga sammanhang. Men om de leder till en utveckling av en bredare identitet i Europa eller till ett politikerförakt kan vara en öppen fråga.

*Ordföranden:* Tack så mycket för denna inledning och för en mycket bra genomgång. Du talade om *adverse selection* och vad det betyder på norska. Jag funderade på vad det heter på svenska, men jag kom fram till att vi nog inte talar om det, i alla fall inte i det här huset.

Vi ska nu be att få hälsa våra danska gäster som inleder hjärtligt välkomna. Vi är glada att ni har kommit och att flyget fungerade så pass väl. Ritt Bjerregaard är folketingsledamot och tidigare kommissionär. Hon har också suttit i olika danska regeringar. Bertel Haarder har suttit i Europaparlamentet, var Europaminister under det danska ordförandeskapet och ansvarar nu för flykting-, invandrar- och integrationsfrågor i den danska regeringen. Ni är hjärtligt välkomna till detta offentliga utskottssammanträde om val och regeringsbildningar.

*Bertel Haarder:* Tack för inbjudan att delta i detta intressanta program! Jag är glad att få delta tillsammans med Ritt Bjerregaard. Vi har båda varit undervisningsministrar. Vi har följt varandra i ett långt politiskt liv. Vi har också suttit i regeringen nästan samtidigt en gång. Men det hade nog inte gått!

För ett par månader sedan blev jag ombedd att skriva ett avsnitt i en bok. Titeln skulle vara Danmarks demokratiska underskott – alltså det demokratiska underskottet i EU. Jag sade att jag gärna ville göra det, men rubriken skulle ändras till Danmarks demokratiska överskott i EU. Jag anser nämligen att vi först och främst måste slå fast att för ett litet land som Danmark – och Sverige – ger det ett demokratiskt överskott att vara med i EU. Vi får inflytande på områden som vi annars inte skulle ha något inflytande över. Det gäller våra regeringar och våra parlament.

Om vi satsar på det mellanstatliga samarbetet får parlamenten, alltså Folketinget och riksdagen, ett underskott eftersom det mellanstatliga samarbetet utformas i slutna rum regeringarna emellan. Parlamenten blir presenterade för ett fait accompli som de kan säga ja eller nej till i och med ratificeringen. Ett mellanstatligt samarbete ger parlamenten ett demokratiskt underskott, och kanske också regeringarna.

Jag tror att också regeringarna, särskilt för små länder, får ett demokratiskt underskott vid mellanstatligt samarbete eftersom det mellanstatliga samarbetet lätt blir styrt av de stora länderna. Det är de länder som kan klara sig utan samarbete och som därför kan säga: Om det inte blir som vi önskar kan vi göra det själva. Det kan de små länderna inte säga.

Det var den första poäng jag ville ta upp.

Min nästa poäng handlar om omfattningen av det europeiska samarbetet jämfört med det som riksdagen och Folketinget i övrigt sysslar med. Jag har en tumregel. När vi ser på Folketingets lagstiftning är det ca 10 % av förslagen som kommer från EU. Av de samlade regler som finns i Danmark som reglerar medborgarnas tillvaro är andelen högre. Det ska täcka alla de tekniska detaljerna. Men av lagförslagen är det 10 % som kommer från EU. Av den totala budgeten går 2 % till EU. Det är alltså 2 % av skattepengarna som går till att finansiera EU-aktiviteter.

Vi kan se på de offentliganställda. Av de offentliganställda är 1 på 2 000 anställd inom EU. Det säger jag för att vi från början ska ha de rätta proportionerna i debatten. Det är alltså inte så att EU håller på att överta det mesta av det som den parlamentariska demokratin har gjort hittills i de nordiska länderna. Det är absolut en mindre del av lagstiftningen och av budgeten och otroligt få av de offentliganställda som kontrolleras av EU.

Man kan också se på hur förhållandet mellan regering och parlament har utvecklats i de olika länderna. Hur har EU-medlemskapet förskjutit maktfördelningen? Det är inget tvivel om att det i början, då EU-samarbetet var övervägande mellanstatligt, i varje fall på en rad områden, var regeringarna som drev firman. Jag kommer ihåg från mina tio år som forskningsminister att vi beviljade kraftigt ökande summor till europeisk forskning. Det var inte mycket verklig parlamentarisk kontroll. Jag kan inte komma ihåg att det danska Folketinget vid ett enda tillfälle hade något att säga om det vi utvecklade. Ritt Bjerregaard var min företrädare som forskningsminister, och jag tror att hon kan bekräfta det också från sin tid.

I och med att samarbetet har utvecklats har Folketinget fått alltmer inflytande, särskilt genom Europautskottet, som Ritt Bjerregaard sitter i. Hon kommer att berätta mer detaljerat om det. Jag vill bara säga att det är en stor skillnad mellan min första ministerperiod på 80-talet och den nuvarande. Folketinget har blivit starkare. Europautskottet har blivit starkare. Varför har det då blivit så i Danmark? Det beror bland annat på det danska EU-motståndet, som gör att det hela tiden är blyxtbelysning på EU-frågorna. Men det beror framför allt på att vi i Danmark alltid har relativt svaga minoritetsregeringar. Jag är säker på att Ritt Bjerregaard kommer att säga mer om det.

Folketinget har alltså fått mer inflytande på Europapolitiken jämfört med för 10–20 år sedan. Det är inget tvivel om den saken.

När vi går över till majoritetsbeslut på alltfler områden flyttas naturligtvis inflytandet till Europaparlamentet. Det säger sig självt. Med majoritetsbeslut kan det nationella parlamentet röstas ned. Sedan får man vända sig till Europaparlamentarikerna om regeringen inte kan stoppa eller ändra på ett förslag. Så är det i teorin, och det är viktigt. Men sanningen är ju att det är mycket svårt att erinra sig viktiga lagstiftningsområden där Danmark har varit i minoritet, där det danska Europautskottet har tvingats konstatera att de ansåg en sak men EU beslutade något annat. Självklart finns sådana exempel. Men det är förbluffande hur små och oviktiga de exemplen är.

Det kan självklart bero på att regeringspartierna försöker planera politiken så att de inte lider nederlag. Det finns också ett inflytande som går i den andra riktningen. Det som det finns majoritet för i EU:s institutioner har självklart en viss dragningskraft för de partier som har majoritet i Folketinget. Därför kan det gott finnas en påverkan på Folketinget från EU. Men det är inte hela förklaringen. Sanningen är att Danmark i de mer än 30 år vi har varit medlem har haft ett oproportionerligt stort inflytande på den gemensamma lagstiftningen. Som regel passar de gemensamma reglerna de danska önskemålen och behoven särskilt bra. Det finns flera orsaker till det.

På många områden har Danmark varit det land som har det mest utbyggda regelverket, till exempel på miljöområdet. Det gäller också arbetsmiljö och teknisk standard för produktionen. Danmark har haft ett välordnat system som det har varit bekvämt för EU att kopiera.

Jag talade en gång med en representant för en stor internationell organisation och frågade: Hur kan det vara så att vi alltid har så lätt att acceptera de gemensamma EU-reglerna? Han svarade att det var därför att de ofta är hämtade från Danmark. Vi får ofta frågan hur det är i Danmark. Det är mycket ofta våra regler som till slut blir de gemensamma reglerna. När det gäller till exempel standard för leksaker finns det en teknisk kommitté med en direktör från fabriken i Billund som har lett arbetet. Det finns ett gemensamt intresse för att dessa riktlinjer blir utformade så att det inte blir alltför lätt att i andra länder göra billiga kopior av danska leksaker. Det är ett bra gemensamt intresse mellan beslutsfattarna och verksamheterna när det gäller kraven på hög teknisk standard.



Detsamma gäller arbetsmiljöregler, där det i mycket hög grad var de danska reglerna som kom att stå modell.

Därtill kommer något som kanske är typiskt för Danmark. Det är min erfarenhet att Danmark och Tyskland nästan alltid har gemensamma intressen. Vi har alltså ofta en stor bundsförvant som är enig med oss och som tar hänsyn till oss. Det är i alla fall min erfarenhet. Våra intressen har en tendens att ligga i mittfåran.

För ett par månader sedan var jag i Sofia i Bulgarien. Jag talade då med den bulgariske Europaministern, som för övrigt var i Stockholm och Köpenhamn förra veckan. Hon frågade mig om jag kunde nämna några exempel på att Danmark blivit nedröstat i Europaparlamentet eller att den danska regeringen blivit nedröstad. Jag frågade ambassadören om han kunde minnas något exempel. Vi kom ihåg att det var ett beslut om ämnet kreosot. Danmark ville förbjuda ämnet och det fick vi inte. Jag tror att Ritt Bjerregaard var miljökommissionär då. Det kom vi ihåg. Annars var det svårt att erinra sig något område där Danmark blivit nedröstat.

Vi har alltså ett starkt Europautskott, som Ritt Bjerregaard kommer att berätta om.

Jag är övertygad om att Europautskottets inflytande har ökat konstant. Det har fått alltmer makt och inflytande. Så tror jag dock inte att det kommer att fortsätta i framtiden. I framtiden kommer dess makt att minska, därför att de andra utskotten i ökande utsträckning kommer att ta över makten från Europautskottet.

När jag ska presentera de frågor jag har ansvar för, på det rättsliga området och inrikesområdet, går jag nu först till integrationsutskottet eller rättsutskottet. Det är något nytt. Där ger jag en politisk redogörelse för vad det handlar om och talar också om vad vi ska tala om på det informella mötet och vad jag anser vara Danmarks intresse framöver. När jag kommer till Europautskottet handlar det först och främst om att ge en formellt perfekt beskrivning. Där skrivs det protokoll, och det är där man får mandatet.

Det är mitt intryck att man i ökande omfattning kommer att hämta det politiska stödet för det man arbetar med i fackutskotten. Europautskottet kommer att stå för koordinationen. Europautskottet kan överta frågan om man vill, men det kommer att höra till ovanligheterna.

Jag kan inte säga bestämt hur stor del av regeringens upplägg som ändras i Europautskottet. Men jag kan inte erinra mig en enda fråga där jag inte fått igenom förslaget, antingen det har varit som undervisningsminister, forskningsminister eller integrationsminister. Jag har sett i mina papper att i 5 % av fallen blir besluten ändrade. Det förvånar mig. Jag tror att den siffran är för hög. Men det kan vara annorlunda på andra områden. Det betyder dock inte att utskotten inte har inflytande. Det visar bara på den mer långsiktiga debatten om vad som ska komma nästa gång, nästa år där ministrarna självklart ska övertyga Folketinget eller böja sig för Folketinget, med hänsyn till vilken kurs man ska välja. Det är det som blir allt viktigare.

Om det nya fördraget antas, alltså upplägget från konventet, får de nationella parlamenten nya befogenheter. Det blir en regel om att de nationella parlamenten ska ha sex veckor på sig att reagera på ett nytt förslag. Om en tredjedel av parlamenten reagerar negativt ska kommissionen ta upp frågan och överväga den på nytt. Det gula ljuset tänds alltså. Från dansk sida hade vi önskat att det skulle bli rött ljus – stoppljus – om till exempel hälften av parlamenten tände varningslampan. Jag tror dock inte att det har så stor betydelse. Kanske är det bättre med en liten kanon som är lättare att avfyra i stället för en riktigt stor kanon, som stoppar ett förslag.

Det kanske är ganska förnuftigt, det förslag som föreligger. Det beror på parlamenten om det kommer att fungera, om de använder medlet. Det beror också på om fackutskotten tar det på allvar när det kommer ett förslag från EU och ser på det som om det var ett förslag i Folketinget eller riksdagen. Det gör de inte i dag, men det måste de lära sig om de vill ha inflytande.

Inflytande är inte något man får – det är något man tar. Så är det i Sverige och i Danmark. Så är det också i EU.

*Ordföranden:* Tack så mycket! På slutet berörde du en fråga som vi resonerar mycket om i den svenska riksdagen, hur vi ska få till mer av arbetet i de ordinarie sakfrågeutskotten.

*Ritt Bjerregaard:* Jag vill också inleda med att tacka för inbjudan. Det är trevligt att vara här tillsammans med en annan representant för det danska Folketinget, som också har stor erfarenhet av det europeiska arbetet. Låt mig också tillfoga en liten anmärkning om att jag på mitt köns vägnar är glad över att vara här. Annars hade det sett helt eländigt ut på talarlistan!

Jag vill säga något om de danska erfarenheterna. Som Bertel Haarder nämnde utgår jag från arbetet i Europautskottet. Karakteristiskt för Danmark är att vi har minoritetsregeringar. Det är en förutsättning för att Europautskottet i Danmark har fått en så stark position som det har. Det betyder ju att regeringarna måste finna en majoritet i Folketinget.

I den regering jag sist var medlem i, som bestod av Socialdemokratiet och Det Radikale Venstre, var vi beroende av rösterna till vänster om oss, nämligen dem från Socialistisk Folkeparti och Enhedslisten. Den regering där Bertel Haarder är medlem består av Venstre och Konservative och är beroende av rösterna från Dansk Folkeparti. Det som kännetecknar dessa partier är att de är motståndare till samarbetet i EU, på den ena sidan till vänster om mitten och på den andra sidan till höger om mitten. Det betyder att både den nuvarande och den tidigare regeringen, för att få majoritet behövde stöd från partier som på många andra områden är deras motståndare i parlamentet. Därför har Bertel Haarder rätt när han säger att det kan skilja sig mycket hur ministrarna handhar den uppgiften.

Några ministrar kan komma till Europautskottet och be om mandat och få det. Andra ministrar kan det inte. Det beror på ministrarnas förhandlingsförmåga. Det som är karakteristiskt för Europapolitiken i Danmark är att den, liksom alla andra frågor, är en förhandlingsfråga där man är tvungen att söka majoritet.

Därför blir Europautskottet ett centralt utskott, eftersom en minister i Danmark inte kan resa till ett rådsmöte i Bryssel, Luxemburg eller Strasbourg utan att ha en majoritet bakom sig. Den majoriteten fastslås i Europautskottet. Vi säger att ministern ska ha ett mandat. Det betyder inte att allt som tas upp ska ingå i ett mandat. Det finns en rad frågor som tas upp för att ge information: Man berättar vad som kommer att hända. Det kan vara informella möten eller öppna överläggningar i rådet. Men när det gäller beslut ska Europautskottet ge ett mandat. Det är naturligtvis avgörande, för det garanterar att ministrarna har den nödvändiga majoriteten bakom sig. Det garanterar också att parlamentet är involverat i behandlingen.

Alternativet är att alla frågor skulle tas upp i Folketingssalen och förhandlas där med en dagordning och att man där fastslår om regeringen har stöd av majoriteten för sin politik.

Nackdelen med det danska systemet med Europautskottet är att det är slutna möten. Det betyder att ingen utifrån eller från pressen har tillträde. När jag säger att det är en nackdel är det för att en av idéerna med parlamentarisk demokrati är att medborgarna kan följa med. Varje medborgare har möjlighet att komma till parlamentet och lyssna på när en fråga behandlas eller att läsa efteråt vad som sagts. Det gäller inte för frågorna i Europautskottet, och jag anser att det är en svaghet i det danska systemet som vi måste se till att ändra på. Det betyder inte att mandatet ska ges i full offentlighet. Mandatet är – antingen det är en dansk regering eller en svensk eller tysk regering, eller vad det nu kan vara – det som regeringen ska använda i de förhandlingar som sker med de andra länderna på rådsmötet.

Det är riktigt, som Bertel Haarder nämnde, att fackutskotten – trafikutskottet, miljöutskottet, livsmedelsutskottet och så vidare – dras in alltmer i arbetet och blir allt starkare. Min senaste post i regeringen med Socialdemokratiet och Det Radikale Venstre var livsmedelsminister. Jag sitter nu också i livsmedelsutskottet. Här finns en lång tradition av att ministern inte kan komma till Europautskottet utan att först ha varit i livsmedelsutskottet och diskuterat hela dagordningen med ledamöterna där. Sedan kan Europautskottet koncentrera sig på de frågor där det ska ges mandat.

En av de reformer som vi överväger i Danmark är om man kan ge ett vägledande mandat i fackutskotten så att Europautskottet ensamt bara tar de mer överordnade principerna. På den punkten är jag kanske oenig med Bertel Haarder, för jag tror inte att det kommer att försvaga Europautskottet. Jag tror att det kommer att stärka Europautskottet och gör att utskottet i högre grad kan koncentrera sig på den politiska process som arbetet i EU utgör.

En av mina poänger är att det finns en lång tradition i alla parlament att behandla utrikespolitiska frågor. Det finns olika konstruktioner för det. Jag betraktar EU-politik som inrikespolitik. Det som händer på de olika rådsmötena där ministrarna deltar är i själva verket förberedelser till något som sedan ska genomföras i de olika länderna, som inrikespolitik. Det som man kan kalla för klassisk utrikespolitik är i själva verket bara det som utrikesmi-

nistrarna sysslar med. Därför bör EU-politik också behandlas annorlunda än utrikespolitiska frågor.

Det är nödvändigt att ändra på fackutskottens arbete, och det visas också av att flera parlamentariker därigenom får kunskap om det arbete som pågår i EU. Det tror jag är helt nödvändigt i länder som Danmark och Sverige, där man har folkomröstningar och där man behöver gå ut och argumentera för vad som händer. Där kan man inte nöja sig med den lilla grupp parlamentariker som sitter i Europautskottet.

Som jag sade tidigare är ministrarnas roll när de presenterar frågor för Europautskottet olika. Genomgående tycker jag att framställningen är för teknisk och att man säger för lite om det politiska innehållet. Det skulle i högre grad vara trevligt att diskutera hur vi danskar får igenom våra synpunkter tillsammans med andra länder. Vilka har vi allianser med, vilka kan vi bygga en allians med, var kommer motståndaren från och hur kan vi övervinna motståndaren? Det är på det hela taget fokus på vilket resultat som ska uppnås med den process som vi nu ska in i.

Jag ska nämna ett par exempel från toppmötena. Vid dessa möten utövar parlamenten ett i och för sig dåligt inflytande i förhållande till statsministrarna. I utrikespolitiken finns det allmänna procedurer där man diskuterar med FN och andra organisationer. Låt mig nämna två exempel. Det ena har jag själv arbetat med när jag var kommissionär och hade ansvaret för miljön – den post som Margot Wallström så utmärkt tar till vara i dag.

Vi var intresserade av att miljöpolitik inte bara blev en fråga om vad som görs i miljörådet men att miljön också skulle tas med på trafikområdet, industriområdet, jordbruksområdet och fiskeriområdet. För att det skulle ske var det nödvändigt med ett gemensamt erkännande i de olika råden. Det var många råd som tyckte att det inte fanns anledning till det. Här kunde statsministrarna och toppmötet ha en funktion. Jag lyckades tillsammans med andra få kontakt med tillräckligt många statsministrar, bland annat Göran Persson från Sverige, och få dem att stödja ett förslag som resulterade i en resolution på ett toppmöte. Det ledde till ett förpliktigande för de andra råden.

Det andra området som jag vill nämna, där det blev något negativt, är ett beslut som fattades nyligen vid ett toppmöte gällande kemikalielagstiftningen, utarbetad av miljökommissionär Margot Wallström, men som nu har flyttats från miljöministerrådet till rådet för konkurrenskraft. Här ser man i verkligheten en politisk prioritering, ett politiskt ställningstagande, som inget parlament har haft någon chans att blanda sig i. Här är i varje fall ett område där vi ska fortsätta att utveckla våra ställningar som parlament och sätta oss in i frågorna.

Jag vill inte säga mycket om Europaparlamentet eftersom Bertel Haarder vet mer om det än jag. Jag vill bara säga att den procedur som nu pågår mellan Europaparlamentet och rådet, det så kallade förlikningsförfarandet, är tung och gör att frågorna i verkligheten tar lång tid att besvara.

Min poäng är främst att understryka att det som pågår i EU endast i ringa grad är utrikespolitik och i långt högre grad är inrikespolitik. Därför blir alla

länder tvungna att tänka igenom sina förfaranden så att de försäkras om att parlamenten är tillräckligt involverade, vet som vad försiggår och på ett tillräckligt tidigt stadium kan komma in i frågorna. Det hjälper inte att vänta till dess det kommer ett lagförslag från regeringen. Då är hela förberedelsearbetet gjort. Det finns faktiskt goda möjligheter att komma in och prägla processen vid en långt tidigare tidpunkt.

Jag tycker att det är viktigt att understryka – det är det som har varit svårbegripligt i varje fall i Danmark och i många andra länder – att EU i hög grad är ett nationellt samarbete. Varje land har sitt språk, varje land har sin konstitution, sin tradition, sin kultur och så vidare. Det är det EU bygger på. Svenskarna vill inte vara italienare, men italienarna vill inte heller vara svenskar. Varje land – och det har både Bertel och jag upplevt under våra många resor – är stolt över att det landet har precis den karaktär som är just det landets. De nationella parlamenten har sina nationella intressen. Man gör klokt i att hålla fast vid detta, annars är det svårt att förstå en konstruktion som EU. Bertel Haarder har hänvisat till vad han skulle ha skrivit i sin bok, nämligen hur man ska förhålla sig till ett demokratiskt underskott. Om EU-konstruktionen skulle jämföras med en nationell regering skulle många saker se underliga ut. Det går inte heller. Däremot ska den jämföras med en konstruktion där nationella regeringar och parlament samarbetar, och de nationella parlamentariker som väljs till Europaparlamentet ska ingå i en lagstiftningsprocess.

Det kan sägas mycket mer, men jag vill hålla mig inom tidsramarna. Om det finns någon som är intresserad av att höra mer om skillnaden mellan att vara kommissionär och ledamot i en regering är jag redo att svara på frågor.

*Ordföranden:* Tack så mycket för att du underströk att Europapolitik i mycket är inrikespolitik. Det är grunden för det seminarium vi har här i dag. Det kommer att bli möjligt att ställa frågor efter lunchpausen. Nu kastar vi oss över våra olika inbjudna kommentatorer. Där har vi ett spektrum av statsvetare från de nordiska länderna, inklusive tidigare bidrag, och en tysk gäst, Andreas Maurer.

*Palle Svensson:* Jag vill gärna tacka för inbjudan till att delta i diskussionen om detta spännande ämne. Jag vill också tacka för den skrift som har sänts till mig.

Det är självklart svårt för mig att komma efter Bertel Haarder och Ritt Bjerregaard. De har sagt många centrala saker. Men jag vill försöka lägga fram en statsvetares synpunkter på några av de saker som redan har tagits upp. Jag tar min utgångspunkt i det vi kallar en parlamentarisk styrelsekedja, som Kaare Strøm redan har presenterat. Vi har inte avtalat det i förväg, men det är uppenbart naturligt för statsvetare att ta fatt i detta. Det här presenterades av Johan P. Olsen för många år sedan, och sedan vände och vred man på detta. Jag vill ta detta till utgångspunkt i min kommentar.

Den bygger på att demokratin i en parlamentarisk styrelsekedja innebär att folket i Danmark, och i andra europeiska länder, väljer ett parlament. Parlamentarismen är grundläggande för regeringen. I Danmark har vi ministerstyre

på så sätt att ministrarna är ansvariga för den centrala administrationen och verkställandet av lagarna. Denna administration ska svara för principen för lagmässig förvaltning av regler.

Låt mig först se på förhållandet folket—parlamentet. Vad har medlemskapet i EU för betydelse för Danmark på det området? Ritt Bjerregaard har redan varit inne på att representationskanalen har fyllts på med Europaparlamentet. Vi måste hålla fast vid att danska väljare uppfattar Europaparlamentet som långt mindre viktigt som representationskanal än Folketinget. Valdeltagandet är långt mindre till Europaparlamentet, ca 50 %, men i folketingsval är det 80—90 %. Folketinget och ledamöterna i Folketinget uppfattas som den viktigaste representationskanalen för danskarna.

Det har utvecklats olika partisystem nationellt och i Europa. I Europaparlamentsvalen i Danmark finns andra partier eller listor, två EU-kritiska listor, Folkebevægelsen och Junibevegelsen. De får en fjärdedel av rösterna.

Som sagt är det långt färre deltagare. Till exempel är Socialdemokratiet ett långt mindre parti i Europaparlamentsvalet än i det nationella valet.

Förhållandet till parlamentet är präglad av att de danska väljarna har möjlighet att folkomrösta. I Danmark har vi haft en lång tradition av att ha folkomröstningar om EU-frågor. Det har gång på gång visat sig att de danska väljarna är mer kritiska än deras representanter i Folketinget. Det framgick till exempel senast i Danmark vid euroomröstningen då det fanns tre fjärdedelsmajoritet i parlamentet, men knappt hälften av väljarna stödde ett införande av euron.

Den svaga representativiteten motsvaras av, som Bertel Haarder har varit inne på, att EU-frågorna aldrig finns med i nationella val. Man ska ge detta de rätta proportionerna. Men samtidigt har det varit diskussioner om representativiteten på andra områden, till exempel flykting- och invandringsområden, och det är en del av bakgrunden till att Dansk Folkeparti fick en starkare ställning vid det senaste valet.

Om jag får sammanfatta relationen folket—parlamentet har EU-medlemskapet haft en väsentlig betydelse för ett försvagat samband när det gäller traditionella förbindelser mellan partierna och deras väljare, speciellt för socialdemokratin. Väljarna har vid Europaparlamentsval och folkomröstningar haft möjlighet att markera andra uppfattningar än vad de människor de har valt in i Folketinget har. Denna icke-överensstämmelse har medverkat till att stärka flyglarna i dansk politik, speciellt högerflygeln och Dansk Folkeparti.

På EU-området har det i Danmark utvecklats en form för direktdemokrati med hänsyn till fördragsändringar som medför avhändande av suveränitet. De kan antas med fem sjättedelsmajoritet i det danska Folketinget, det vill säga överförande av befogenheter från danska myndigheter till europeiska myndigheter. Det finns fler exempel på att det kunde ha gjorts, men man har valt att använda direktdemokrati med folkomröstning.

Vi går vidare och ser på förhållandet regering—parlament. Ritt Bjerregaard har varit inne på de väsentligaste sakerna. De präglas av förhållandet av

att vi har minoritetsparlamentarism i Danmark och att vi har Europautskottet som särskiljer sig från de andra permanenta utskotten med större mötesaktivitet och med en annan kompetens i och med att utskottet ger mandat till danska ministrar som företräder Danmark i EU och att ministrarna lämnar efterföljande redogörelser för hur dessa mandat har förvaltats.

Det är kanske så Ritt Bjerregaard menar, men Europautskottet präglas i hög grad av ett intimt samarbete på EU-området. När Bertel Haarder inte kan få igenom sitt förslag, en anmodan om att få ett mandat, beror det på att dessa frågor i hög grad har förhandlats på plats, på förhand, i Europautskottet. De har diskuterats på förhand. Dansk Folkeparti röstar ofta för dessa mandat, men de är minst kritiska till frågorna.

Sammanfattningsvis vill jag icke säga att förhållandet mellan regering och Folketinget har ändrats av det danska EU-medlemskapet. Snarare har de existerande förhållandena blivit stärkta av att Folketinget vill delegera sin makt till regeringen, men under minoritetsparlamentarism vidhåller Folketinget sin rätt till att bestämma och gör det tydligt i förhållande till dessa mandat. Problemet för Europautskottet är kanske som Ritt Bjerregaard säger, nämligen att utskottet drunknar i papper. Det är en särdeles mängd, och det är svårt att sätta sig in i alla frågor. Det är också en del av bakgrunden till att man försöker dra in de övriga permanenta fackutskotten.

Vi går över till regeringen och ministerstyre. Det är två olika utvecklingsvägar jag vill peka på. Statsministerkontrollen har förmodligen blivit stärkt. Statsministern representerar Danmark i Europeiska rådet och har i efterhand byggt upp ett eget sekretariat för att hålla statsministern informerad. Det har i någon grad skett på Utrikesdepartementets bekostnad. Samtidigt har de fackministrar som är mest involverade i EU-samarbetet utvecklat en expertis på området. I Danmark har det utvecklat sig ett förgrenat nätverk av specialiserade utvalda tjänstemän som i stigande grad också på permanent basis involverar representanter från intresseorganisationer som förbereder det danska ställningstagandet på dessa områden. De korporativa elementen på inrikespolitikens område har i Danmark breddat sig till EU-området. Vi har fått ett mycket starkt inflytande för tjänstemännen som har specialiserat sig på området i samarbete med intresseorganisationer.

De olika departementen upprätthåller i högre grad sin autonomi på området. Tjänstemännen ska självklart vara lojala mot sina ministrar. Vad de gör faller på ministrarnas ansvar. Vi har här fått ett större inflytande för den centrala administrationen.

Nu kommer jag till det sista, förhållandet mellan den centrala administrationen och medborgarna. Det är säkert riktigt som Bertel Haarder säger att bara 10 % av lagförslagen avser EU. Men trots allt ser man på utvecklingen över de senaste 30—40 åren att fler och fler lagar har blivit antagna i Danmark. Om man tittar på de tillkännagivanden som följer all lagstiftning är det inte bara fråga om en fördubbling utan om en fyrdubbling. Det har blivit mer regler på området. Det gäller inte bara i fråga om EU men på grund av utvecklingen i samhället som sådant.

Det här motsvaras av att medborgarna har fått möjligheter att reagera inför offentliga myndigheter. Högsta Domstolen i Danmark har fått bekräftat att den kan pröva lagars överensstämmelse med grundlagen. Medborgarna i Danmark har möjlighet att vända sig till EG-domstolen och till Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Det finns fler appellmöjligheter om man anser att man har blivit felbehandlad av det administrativa systemet. Det kan finnas en fara i denna ”juridificering” av politiken, nämligen att rättssäkerheten blir uppgraderad i förhållande till det demokratiska, det individuella självstyret ställs först i förhållande till det kollektiva självstyret.

Sammanfattningsvis har EU-medlemskapet för Danmark betytt att väljarna har stärkts på Folketingets bekostnad, Folketinget har blivit stärkt på regeringens bekostnad och statsministern har blivit stärkt i förhållande till utrikesministern. Den korporativa tendensen i det danska systemet har spritt sig till det området. Skillnaden mellan inrikespolitik och utrikespolitik har upphävts. Tjänstemännen har fått ett förstärkt inflytande tack vare sin expertis och sina personliga förbindelser på området.

*Ordföranden:* Vi fortsätter med våra tiominuterskommentarer. Vi lämnar Danmark till förmån för vårt östra grannland.

*Matti Wiberg:* Kamrat talman, herr ordförande, ärade ledamöter, mina damer och herrar! Tack för inbjudan. Jag representerar Åbo akademi endast i andra hand. Jag är docent där, men jag är professor vid det finska universitetet, Åbo universitet.

Vill man vara riktigt ärlig bör man medge att de verkliga förlorarna i den europeiska integrationen har varit de nationella parlamenten. En omedelbar förbättring på denna punkt finns inte vid horisonten.

Detta beror på många saker, inte minst på att besluten i EU oftast fattas utanför de nationella parlamentens omedelbara kontroll. Mandaten de nationella parlamenten ger till sina ministrar är av många praktiska skäl förberedda. Det nationella parlamentet kan verkligen påstås varken styra eller kontrollera sina ministrars agerande under rådsmötena i Bryssel.

De nationella parlamenten ställs helt enkelt hela tiden inför fait accompli. Den europeiska integrationsprocessen kan modelleras som en kontinuerlig kedja av politisk kohandel. Det blir alltför komplicerat att påverka detta spel på lång distans från Stockholm eller i vilken annan huvudstad som helst.

De nationella parlamenten har helt enkelt för få och för svaga operativa instrument för att över huvud taget känna till vad som är på gång inom det mångfacetterade EU-maskineriet för att kunna reagera och agera på ett ändamålsenligt sätt. De nationella parlamenten är både klumpiga och tröga. De har varken tid eller kunskap att på ett övergripande sätt skaffa sig en tillräckligt rik helhetsbild av de olika handlingsalternativen i de olika integrationsprocesserna. De nationella parlamenten reagerar *ex post*, och då är det oftast alltför sent.

De politiska majoriteterna i de nationella parlamenten är endast ytterst sällan intresserade av att ställa sina egna ministrar till svars även om de har agerat på ett sätt som har varit mot det explicita mandatet. Det skulle vara



politiskt alltför pinsamt att sanktionera sina egna ministrar även om sakfrågan objektivt sett skulle ha gett anledning till detta. Partiloyaliteten är starkare än bevarandet av riksdagens kompetens.

De nationella politiska partierna är inte speciellt intresserade av EU-frågor. De politiska ledarna och de nationella partierna är oroväckande sällan kunniga om integrationsfrågor. Det finns här en kolossal brist på partipolitiskt intresse i Europafrågorna. Integrationsfrågorna är inte centrala i valkampen, men de borde vara det.

Det ständigt sjunkande valdeltagandet i Europaparlamentsvalen bevisar otvivelaktigt att ett genuint intresse inte heller finns hos EU-medborgarna. EU är inte vi utan de där långt borta i Bryssel. Med en sådan attityd kan man inte vänta sig strålande resultat.

Tyvärr finns det inte ett enda starkt politiskt parti representerat i något av EU:s medlemsländers nationella parlament som koncentrerar sig ordentligt på integrationsfrågor. För att kunna agera ordentligt bör de nationella parlamenten kunna skaffa sig information som är oberoende av regeringen, men ett sådant nationellt parlament inom EU känner jag inte till för tillfället.

Jag vill lyfta fram två substantiella punkter som båda seriöst inskränker de nationella parlamentens inflytande i Europafrågorna. För det första vill jag säga någonting om den öppna samordningen, och för det andra vill jag säga någonting om förstärkningstendensen av Europeiska rådets toppmöteskompetens.

Jag vill allvarligt varna den svenska riksdagen om den öppna samordningen som nu har tillämpats på ca 30 områden. Det finns de som antar att den öppna koordineringen är bra eftersom den stärker mellanstatligheten och sätter de nationella regeringarna i fokus. Det är dock en allvarlig illusion, det vill säga att tro att den öppna samverkan ska stärka medlemsstaternas suveränitet. Tänker man efter lite mer inser man att verkligheten inte är så regeringsfixerad som man i Sverige skulle vilja ha det. Man ska inte glömma att det är kommissionen som har initiativrätten. Det är kommissionen som bygger den politiska dagordningen och formulerar alternativen och till och med övervakar verkställandet av gjorda beslut. Kommissionen har monopol på initiativ och så gott som total kontroll över resultaten. De nationella regeringarna kan bara välja mellan de alternativ som integrationens motor, kommissionen, behagar producera.

De nationella parlamenten har ingen roll i den öppna koordineringen, varken före eller under processen eller efter det att besluten har fattats. De nationella parlamenten är högst åskådare, inte kraftfulla aktörer som skulle ha betydande inverkan på den öppna samverkans innehåll och utfall. De nationella parlamenten har ingenting att göra i den öppna samverkan.

En annan tendens jag gärna vill varna er för är att det finns starka krafter som vill stärka EU-rådets kompetens för att intensifiera den europeiska integrationen. Det vore dock olyckligt att stärka EU-rådets kompetens. Detta skulle innebära att ännu mera av EU:s beslutsfattande skulle ske inför lyckta dörrar,

det vill säga mer av politisk kohandel. De nationella parlamentens möjligheter till att utöva den politiska kontrollen skulle drastiskt minska.

Om situationen är så vedervärdig som jag här har försökt beskriva den, vad borde då göras? Låt mig avsluta med tre konkreta förslag.

För det första: Inom de nationella parlamenten borde behandlingen av EU-frågor decentraliseras till alla utskott. Det är ett mycket stort misstag att man i nästan alla medlemsländer har centraliserat deltagandet i processen av Europafrågorna till endast *en* EU-kommitté, ett utskott. Nu är det endast en liten del av riksdagsledamöterna som deltar i processen med integrationsfrågor dagligen. I Sverige närmare sagt 7 %, det vill säga 25 av 349 representanter sitter i EU-nämnden. Här finns det en figur där det framgår att det inte är så mycket bättre ställt i de andra medlemsländerna som kommer att finnas med efter maj månad. Antalet mandat syns där nere, och till vänster har vi antalet ledamöter i de nationella parlamentens EU-kommittéer.

Genom att decentralisera, som våra danska vänner har varit inne på, skulle de nationella parlamentens intresse och i längden kompetens att behandla integrationsfrågor öka betydligt.

För det andra: De centrala politiska ledarna borde intressera sig mer för integrationsfrågor än i nuläget. EU-frågorna borde politiseras mer än nu, och EU borde göras till en politisk valfråga i alla kommande val. Partierna borde bjuda på politiska alternativ. Om de ledande politikerna inte är engagerade i EU-frågor kan man inte vänta sig att andra ska vara det heller.

För det tredje: Det räcker inte med att riksdagsledamöterna omorienterar sig i integrationsfrågor. Man borde också rekrytera kompetent personal till de nationella parlamenten för att inhämta information av den typ som de nationella parlamenten behöver och som den nationella regeringen inte vill ge parlamentet. Dessa nya tjänstemän borde koncentrera sig på integrationsfrågor, följa med vad som sker i alla EU-organen, formulera realistiska handlingsalternativ i god tid och informera de folkvalda om de nya kraven det förändrade Europa ställer på oss alla.

I tre slagord: Decentralisera, engagera, rekrytera!

Jag avrundar med att säga vad jag brukar säga när jag besöker det finska konstitutionsutskottet: Jag svarar gärna på alla kloka frågor.

*Ordföranden:* Tack så mycket för dessa raka rör och tydliga besked. Det sätter fokus inte minst på det som är en viktig fråga här, nämligen utkrävande av ansvar mellan riksdag och regering. Vi kommer till frågorna senare. Vi går vidare. För att kompensera den nationella självkänslan har vi dubblat med svenska statsvetare i dag.

*Magnus Jerneck:* Mina damer och herrar! Jag kommer delvis att lägga mig i samma strömfåra som Matti Wiberg.

I den så kallade suveränitetsutredningen från 1994 – en av de utredningar som skulle diskutera konsekvenserna för Sverige av ett EU-medlemskap – ställdes frågan om EU-medlemskapet innebär att fler beslut förs över till den europeiska lagstiftningsnivån. Utredningen finner att frågan är felställd. Snarare är det fråga om relationen mellan parlamentarism och kabinettspolitik.

Egentligen är det Matti Wiberg och andra talar om här, det vill säga regeringens ökade inflytande över EU-politiken i olika avseenden.

Är det en förbättring eller försämring av riksdagens och parlamentets roll man kan observera? Jag tar Sverige som utgångspunkt. Det är en ganska blandad bild som framträder. På den negativa sidan kan man notera – det har sagts flera gånger här – att de svenska utskotten är passiva. De är passivare än man ursprungligen önskade sig och hoppades på inför det svenska medlemskapet. En analys gjordes för något år sedan där man jämför finländska och svenska parlamentarikers hållning och intresse för Europafrågor. Generellt sett kommer Sverige långt ned på listan. Finska parlamentariker är mer intresserade och driver frågorna på ett mer aktivt sätt i de enskilda utskotten än sina svenska kolleger.

Kaare Strøm har berört frågan om *adverse selection*, dvs. hur oerfarna och inkompetenta dygdemönster till politiker får framträdande poster. Det vore mig främmande att karakterisera riksdagens ledamöter på det sättet, men möjligen kan man reflektera över graden av internationalisering av riksdagsmännen. För 10–15 år sedan diskuterades detta intensivt, och vi har kunnat konstatera att intresset för internationell politik och internationella frågor har ökat i den svenska riksdagen i takt med att internationella frågor också har trängt in i riksdagsmaterian på ett annat sätt. Men det förefaller fortfarande som att det är en liten grupp som sysslar med detta – en begränsad elit. Här är naturligtvis behovet stort av en höjning av internationaliserings- och europeiseringsnivån generellt sett.

På den andra sidan kan vi nämna EU-nämnden som i viss utsträckning har möjlighet att ge regeringen någon form av förhandlingsmandat. Jag tror dock inte att den svenska EU-nämnden på något sätt kan beskrivas som en förhandlingsarena på samma sätt som *Europaudvalget* i det danska Folketinget. Det förefaller mera vara så att man utnyttjar EU-nämnden för att informera om den svenska regeringshållningen. Här finns fortfarande mycket att göra.

Det har också sagts mig att EU-medlemskapet har ökat inflytandet över traditionell utrikespolitik. På det sättet har kontaktytorna för riksdagen och ärendemängden vidgats. Det är en fördel.

Man kanske ska titta på vad som sker inte bara i Sverige utan ta upp frågan om de europeiska diskussionerna och hur beslut fattas i den europeiska miljön. Vi har en subsidiaritetsklausul som föreslås i konventet och som säger att de enskilda nationella parlamenten ska komma in tidigare. Det återstår att se om det är en effektiv och framkomlig väg. Det knyter an till ett annat problem som har diskuterats intensivt i EU-sammanhang, nämligen frågan om kompetensfördelningen mellan olika beslutsnivåer. Likaledes har man diskuterat frågan om en normhierarki i Europa, dvs. om Europaparlamentet och de andra europeiska institutionerna skall fatta mer än överordnade rambeslut.

Dessa frågor har inte lösts och kommer kanske inte heller att lösas. Utmärkande för EU-systemet är just det vi kallar för den blandade kompetensen, nämligen att både nationella och europeiska institutioner har rätt att delta i beslutsprocesserna i nästan alla frågor av EU-karaktär.

Matti Wiberg nämnde den öppna samordningsmetoden. Det är riktigt att initiativen och kraften fortfarande ligger hos kommissionen, men själva tillämpningen kommer i viss utsträckning att vara nationell. Nu kan detta i själva verket stärka departementens och myndigheternas ansvarsområden. Det knyter väl an till en allmän tes som Palle Svensson och även Matti Wiberg har varit inne på, nämligen att tjänstemännens roll stärks på alla områden genom europeiseringen och internationaliseringen. Det gäller inte bara inom landet utan det gäller också i de förhandlingar som sker i nätverk i den europeiska kontexten. Frågan om den öppna samordningsmetoden är till fördel eller nackdel för parlamenten återstår att se. Vi har ganska lite erfarenhet av den än.

Jag skulle vilja väcka några principfrågor när det gäller riksdagens kontrollmakt. Man kan i princip tänka sig att man utövar kontroll genom samråd eller genom efterhandsgranskning, det vill säga kontroll *ex ante* eller kontroll *ex post*. Mycket av diskussionen har rört sig om *ex ante*-frågor. Man deltar i olika typer av samråd, man förhandlar och man ger förhandlingsmandat. Utskotten kanske resonerar mer om detaljer medan EU-nämnden eller *Euro-paudvalget* diskuterar de stora principiella riktlinjerna, men fortfarande är det fråga om att diskutera principer för kommande beslut.

Man kan fundera över hur riksdagens granskningsmakt *ex post* påverkas när man samtidigt har gett ett mandat åt en politik som man själv ska granska senare. Problemet diskuteras i suveränitetsutredningen, och jag tror att det i högsta grad är centralt för diskussionen om makt, ansvar och demokrati.

Man kan notera att samrådsprocedurerna alltid är långsamma processer. Det är konsensusbyggande processer. Den danska demokratin är en förhandlingsdemokrati. Det är den svenska också. Det är en styrkesida i våra politiska system, men det skapar också långsamhet. Det är allmänt känt att man har irriterat sig över tidsutdräkten i de danska förberedelseprocesserna. Man bör vara medveten om att här ställs ett effektivitetskriterium mot ett demokratikriterium.

Flera förslag har getts om hur riksdagen på olika sätt bör agera. Hur intensiv kan man vara, hur pro-aktiv – för att använda en populär term? Hur oortodoxt kan parlamentet agera i olika sammanhang?

Ritt Bjerregaard säger att det är bra att komma in i sakerna tidigt, att kunna påverka beslutsprocesserna. Alla som studerar EU vet att det är så det förhåller sig. Ju tidigare man engagerar sig i sakfrågorna desto lättare är det att påverka. Vad vi diskuterar här är i själva verket ofta ett samråd i sakfrågor där stora linjer redan är lagda eller framförhandlade av tjänstemän, diskuterade i kommissionen och så vidare.

Jag väckte den här frågan på ett seminarium för några år sedan och föreslog att riksdagen skulle överväga att inte känna sig territoriellt begränsad, till exempel ha ”antennor” i Bryssel för att klarlägga vad som pågår. Jag vet att utrikesutskottet vid någon enskild tidpunkt faktiskt har fört förhandlingar med kommissionen om biståndspolitiska ärenden. Det är en mycket ovanlig handling. Man reste dit, inte i hemlighet men diskret, för att diskutera detta. Sam-

tidigt har det sagts mig att detta bryter mot en föreställning om vad riksdagen kan göra. Riksdagens mandat är territoriellt bundet till den svenska nationalstaten. Har man det perspektivet tror jag att det på sikt är besvärligt att vara pro-aktiv och att kunna få ett inflytande över beslutsprocesserna.

Ett väsentligt element är inte bara besluten utan också idéerna. Det finns en vanlig föreställning i svensk debatt att det är i Sverige vi sätter idéerna, det är i Sverige vi avgör vilken dagordning som ska gälla, det är i Sverige vi bestämmer vilken politik vi vill föra. Det gäller naturligtvis i stor utsträckning på många områden. Men vad jag tror att man inte har uppmärksammat är att den europeiska idédebatten är mycket intensivare nu än tidigare och präglar dagordningar, sätter ramar för politiken i en omfattning som tidigare inte har varit fallet. Ska riksdagen delta i denna idédebatt eller inte, till exempel via sina partier? Jag har i många sammanhang, liksom andra här, pläderat för en aktivering av partiernas verksamhet utanför Sveriges gränser.

Låt mig återvända till frågan om parlamentarism kontra kabinettpolitik. Matti Wiberg nämnde rädslan för Europeiska rådets tilltagande makt. Om man studerar den europeiska utvecklingen är det uppenbart så att Europeiska rådets makt och styrka har ökat och intresset för att bedriva det man i EU-sammanhang kallar *strategic governance* i allt högre utsträckning har knutits till just Europeiska rådet. Detta är en tendens som har pågått under 10–20 år. Det här ligger helt i linje med en tes som en amerikansk statsvetare som heter Andrew Moravcsik har drivit, nämligen att internationalisering och europeisering tenderar att stärka exekutivens makt på bekostnad av parlamenten. Det har varit en allmän tes. Detta är naturligtvis ingen naturlag. Det intressanta är att exekutiva aktörer, politiker i regeringen, tjänstemän, blir på något sätt *gatekeepers* mellan det nationella och det internationella, om inte andra politiker bryter denna gräns själva. Om regeringen blir en uttolkare av den europeiska politiken och riksdagsmännens egen bild är beroende av denna begränsas parlamentets handlingsutrymme.

Vi kan konstatera att vi inte bara ser en koncentration av kraft och resurser till Europeiska rådet. Vi ser också en koncentration i Sverige till Statsrådsberedningen. Jag såg ett intressant program på dansk TV för ett tag sedan där man beskrev hur statsministrar i ökad utsträckning bedriver utrikespolitik i en utsträckning som inkräktar på utrikesministrarnas mandat. Det var naturligtvis en kritisk reflexion, men jag tror att den allmänna maktkoncentrationen till statsministerkansliet, exekutiven, är en följd av den kraftfulla internationaliseringen. När vi i Sverige talar om en recentralisering av den svenska politiken är detta en del av det allmänna mönstret. Jag skulle verkligen återigen vilja uppmärksamma den kritiska frågan om kabinettpolitikens möjliga primat över parlamentarismen.

*Tommy Möller:* Jag har som ung tävlat i längdskidåkning. Det slår mig här att det finns många paralleller att komma sent i ett sådant här startfält med att få en sen lottning i en skidåkningstävling. Jag tänker inte bara på det faktum att man måste åka väldigt bra för att få uppmärksamhet utan jag tänker också på att spåren kan vara lite sönderkörda av tidigare åkare. Jag tvingas nu notera

att många av de kommentarer jag hade förberett måste jag avstå från med hänsyn till utskottets ledamöter. På vissa ställen kan spåren också glida lite snabbare på grund av att åkarna före har kört upp spåren. Där kan jag börja med att knyta an lite grann till Kaare Strøms intressanta inledning om de övergripande konstitutionella och principiella problem vi möter när vi diskuterar EU-medlemskapets konstitutionella implikationer.

Jag tänkte börja med, precis som Kaare var inne på, att slå fast att det som är kärnan i parlamentarismen är att det är en konstitutionell princip för hur folkviljans förverkligande ska gå till. Vi talar om en princip som går ut på successiv och kontrollerad maktöverföring enligt den hierarkiska modell du var inne på. Folket delegerar legitimiteten i maktutövningen till en folkrepresentation som i sin tur delegerar den vidare till en exekutivmakt.

Det är då viktigt, precis som Kaare också var inne på, att man har fungerande mekanismer för att kontrollera att maktutövningen håller sig inom de ramar som ytterst folket självt har gett rekommendationer om. Det handlar i den parlamentariska bemärkelsen om att exekutivmakten får ett givet mandat. Ibland kan det vara ett specifikt mandat, ibland kan det vara ett vidsträckt mandat. Vi ser ju inte minst som en konsekvens av EU-medlemskapet att mandatet till sin karaktär blir mer och mer vidsträckt. Det betyder i förlängningen att regeringsmakten ökar sin makt i förhållande till folkrepresentationen.

Det här är min första slutsats när vi diskuterar den konstitutionella frågan. Det är viktigt att veta att det inte är ett principiellt problem ur parlamentarisk synvinkel att vi har en mycket stark exekutivmakt. Problemet uppstår först i det läge där folkrepresentationen inte längre förmår att effektivt kontrollera det hela. Magnus Jerneck hade en ganska bra diskussion om karaktären på riksdagens förhållande till regeringen just när det gäller EU-relaterade frågor. Det handlar mycket om samrådsförfarande innan beslut. Där kan vi konstatera att det i den här förträffliga lilla utredningen som några tjänstemän i utskottet har presenterat framgår tydligt – man refererar till olika undersökningar – att samrådsförfarandet fungerar ganska väl och allt bättre.

Låt oss övergå till riksdagens konstitutionella ställning. Vi kan konstatera att den svenska riksdagen har en formellt sett ganska stor makt i ett internationellt perspektiv. När parlamentarismen skrevs in i författningen för 30 år sedan gav man bland annat riksdagen oerhört stora maktbefogenheter när det gäller lagstiftningen och när det gäller budgeten. Man gav egentligen inte några uttryckliga restriktioner att tala om när det gäller riksdagens maktbefogenheter. Därtill gav man riksdagen formellt sett ganska goda möjligheter att ställa regeringen till svars och granska regeringsmakten.

Det här är min andra slutsats. Vid en sammantagen bedömning har den svenska riksdagen vid en internationell jämförelse fortfarande formellt sett en stark ställning. Sedan kan man alltid diskutera effektiviteten i de konstitutionella mekanismerna som finns och hur de fungerar just när det gäller EU-relaterade frågor. Det är en speciell fråga.

Vi går in mer konkret på hur själva EU-medlemskapet har påverkat den svenska parlamentarismens vardag. Då kan man först konstatera att det har skett flera saker under det senaste decenniet som har bidragit till att förskjuta makten från riksdagen till regeringen alldeles oberoende av EU-medlemskapet. Den nya budgetprocessen i riksdagen ger naturligtvis även minoritetsregeringar en ganska stor makt att få igenom sin budget. Vi har förlängningen av mandatperioden som ger utrymme för en ökad långsiktighet i regeringspolitiken. Det är två viktiga förändringar som över huvud taget inte har att göra med EU-medlemskapet. Samtidigt har vi en politisk utveckling, en parlamentarisk förändring, så tillvida att karaktären på vår minoritetsparlamentarism har förändrats genom partistrukturens förändring. Vi har fått fler partier, och vi har också ett antal partier som på ett tydligare sätt än förr var fallet ställer krav på inflytande och delaktighet, vilket är fullt naturligt. Det får konsekvenser för regeringsmakten. Det betyder att regeringsmakten i den meningen har försvagats ganska väsentligt jämfört med tidigare.

EU-frågornas karaktär av mellanstatlighet innebär ju, som flera har varit inne på, att regeringsmakten förstärks. Det är något som är mycket uppenbart. Det här är den tredje slutsatsen. Regeringsmakten har att beakta det mandat som ges, som bör vara, och ofta är, ganska vidsträckt. Här vill jag knyta an till Bertel Haarders argument att man inte ska överdriva EU:s inverkan på den nationella demokratin när det gäller omfattningen. Men trots allt är det en demokratisk restriktion att EU-nämnden, det vill säga riksdagen, kan ge ett bindande mandat till regeringen, men det finns små möjligheter att kontrollera i vad mån regeringens företrädare agerar efter det mandatet. Vad som händer i förhandlingsrummen är inte alltid så lätt att få veta, inte heller för EU-nämndens ledamöter. Man kan heller aldrig fastställa med vilken kraft man agerar. Om regeringen får en rekommendation eller ett direktiv som man inte sympatiserar med behöver man inte nödvändigtvis obstruera riksdagens önskan, det räcker med att agera lamt och sedan komma tillbaka till EU-nämnden och beklaga sig över att man inte har fått gehör. Någon riktigt bra mekanism för att säkerställa att detta fungerar finns tyvärr inte. Jag har lite svårt att se exakt hur det skulle se ut. Nu talar vi om de riktigt grova instrumenten, till exempel misstroendeförklaring.

Det är enligt min mening uppenbart att riksdagens ställning allmänt sett har undergrävts som en följd av EU-medlemskapet, dels på grund av att man har förlorat lagstiftningskompetens till Europeiska unionen, dels har regeringens makt stärkts på bekostnad av riksdagens.

Slutligen finns det anledning att fundera lite grann över om medlemskapet i Europeiska unionen har påverkat parlamentarismens karaktär i en djupare mening. Svensk politik bygger på en samförståndskultur sedan mycket lång tid tillbaka. De kartläggningar som har gjorts så här långt om hur EU-frågorna har hanterats i samspelet mellan riksdag och regering tyder på att enigheten är mycket påfallande. Återigen tycks den danska erfarenheten vara exakt densamma. Det är få frågor där regeringen möter ett hårt motstånd i EU-nämnden.

Anledningen till detta är självklar. Det ligger i det nationella intresset att man har en gemensam ståndpunkt, precis som det gör inom utrikespolitikens område. Det finns mycket starka incitament, både för oppositionen och regeringen, att komma samman om en gemensam handlingslinje. Ritt Bjerregaard var inne på att det är svårt som minister att företräda landet om man inte har ett flertal bakom sig. Det är en självklarhet i det sammanhanget. Det är ett viktigt instrument för att få samförståndet.

Den sista slutsats jag vill peka på är att den parlamentariska praktiken inte har förändrats men förstärkts genom EU-medlemskapet. Den gamla samförståndskulturen som vi alla så väl känner och som har beskrivits på många olika sätt i olika sammanhang har accentuerats som en följd av EU-medlemskapet.

Om man ser parlamentarismen som den kontrollerade maktöverföringen från folket till folkrepresentationen till exekutivmakten, där man kan konstatera att det har skett en glidning i makthänseende i den nämnda ordningen, betyder det inte nödvändigtvis att det är ett problem för parlamentarismen – jag upprepar det jag sade först – så länge man har fungerande möjligheter att i efterhand kontrollera maktutövningen. Det här är en av de stora – kanske det största – demokratiproblemen som våra moderna demokratier står inför, det vill säga svårigheten att få ett fungerande ansvarsutkrävande. Det aktualiseras i hög grad i den här frågan.

En speciell omständighet som kan vara värd att uppmärksamma i sammanhanget är att det parlamentariska stödet för regeringen är annorlunda än det stöd som regeringen i allmänhet har när det gäller EU-relaterade frågor. Skulle saken ställas på sin absoluta konstitutionella spets, det vill säga att på grund av att regeringen systematiskt och i viktiga principiella frågor har agerat på ett sätt som riksdagens EU-nämnd inte finner lämpligt, uppkommer kanske en lite speciell situation i riksdagen där de partier som borgar för regeringens själva existens har ett intressant ställningstagande att fundera över.

*Ordföranden:* Jag kan inte låta bli att göra en reflexion över det Tommy pekade på angående kontrollerbarheten. Vid förra vårens granskning i konstitutionsutskottet var detta en av de frågor vi tog tag i. I år kan vi notera att vi har fler granskningsanmälningar som kommer att behandla just frågan om hur regeringen har levt upp till det man har sagt och diskuterat i EU-nämnden. Det här var mer för att understryka det problem du lyfte fram.

Vi kommer nu till den siste kommentatorn. Vi hälsar Andreas Maurer hjärtligt välkommen, forskningsledare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit i Berlin. *Dr Maurer, Sie sind herzlich willkommen zu dem Schwedischen Reichstag. Bitte!*

*Andreas Maurer:* Thank you very much, Mr Chairman! Thank you ladies and gentlemen, Members of Parliament, for inviting me here. I also thank you very much for admitting me into the Club of Nordic countries. I would personally feel much better being in the Club of Nordic countries rather than in the artificial Club of the Weimar triangle.



Let me speak starting with the questions you have sent me prior to this hearing. In conceiving the European Union in the process of European integration not only as a challenge for national parliaments but also as a new and alternative opportunity structure in which each national parliament as well as the European Parliament can think about how to structure different levels of authority and delegation of authority, I will start by considering what we can say about national parliamentary participation based on the Nice Treaty. The Nice Treaty is not history. It came into effect last year in May. It will perhaps last until 2006 or 2007. In the second part I will switch to the Draft Constitution, anticipating that the Draft Constitution will come into effect by 2006 or 2007, which would mean in the middle of the legislative period of the European Parliament as well as the current European Commission.

What does the Nice Treaty tell us concerning national parliaments? First of all: The Amsterdam Protocol on the role of national parliaments is still valid. This is the main basis for what the European Union, the European Parliament, the Commission and the Council think about in how far national parliaments may contribute to the integration process. In addition to the Amsterdam Protocol the Convention process as such has provided national parliaments with a new opportunity structure in order to voice ideas and proposals about how the European Union, member states and European politics could function in the future. The Convention process also induced a fundamental reform of the Conference of the Community and European Affairs Committees, COSAC.

What can we say based on the Nice Treaty concerning the roles of national parliaments? First of all: What is left in most of the national parliaments as a policy area and which we should focus more on is the field of home and judicial affairs. Home and judicial affairs, as it is written down in the Nice Treaty, is a policy area where the European Parliament will play a certain role from 1st May this year onwards based on the Amsterdam Treaty, mainly participation by consultation and information, not by co-decision procedures. This is a policy field which, looking at the density of policy proposals put forward by the Commission and member states, is becoming as important as the old internal market agenda in the late 80's.

There are at least three areas of political importance for national parliaments. First there is the debate about how far home and judicial affairs is a policy area which is really concerned with only combating crime and terrorism or in how far home and judicial affairs is a policy area which is concerned with the free movement of persons within the European Union.

Secondly we come to the area of co-operation between the Nordic countries and Germany as a part of the Nordic countries, sea safety and environmental crime. Both the Amsterdam Treaty and the Nice Treaty have completely left out the idea that international crime to be dealt with on a European level has also something to do with environmental crime in connection with sea safety. There are the Erika I, II and III packages. Both national governments, not the Commission, and national parliaments should focus much more on this.

Thirdly we have the conception of what we define as terrorism and international crime in the future.

The second area of political importance for national parliaments, because of the fact that the European Parliament does not play a large role there, is the whole area of common foreign security policy and security and defence policy. The European Parliament is completely out of the game there.

Most of the national parliaments are also out of the game, simply because governments argue that this is a part of foreign affairs where, also traditionally without the European Union, national parliaments should not be consulted or informed, or if they are informed only ex post.

The third area is the area of stronger co-operation or differentiated integration, which takes place de facto between let's say the large three, Britain, Germany and France, where national parliaments from the members of parliaments concerned are not involved, but where also national parliaments from the non-participating countries are completely out of the game. I am afraid that what happens in these de facto differentiated integration mechanisms is that the reality of the European Union, 25 member states, may alter more than the Convention is going to do.

The fourth field is the openness of co-ordination. Previous speakers have spoken about that.

Moving on to the Constitution, because this becomes much more important for the Riksdag and the Riksdag's reform process.

First of all, we know that the Constitution will double the scope of application of the co-decision procedure. It has something to do with this early warning mechanism, which national parliaments are becoming involved in. Today the European Parliament participates in about 40 areas by co-decision. It is going to participate in 84 areas by co-decision. It will cover together with the Council the whole area of home and judicial affairs.

Secondly there is only a slight increase of the scope of application of qualified majority voting. Many think that there is a stronger increase from unanimity to qualified majority voting in the Council. The increase is there, but it is only an increase by ten items, so it is not so much. That's for the frame.

More important for national parliaments I think are the two protocols, the protocol on the role of national parliaments and the protocol on subsidiarity. The protocol on subsidiarity, which has brought forward this early warning mechanism, should be applied when the Constitution comes into force. This protocol does several things. First of all, it fundamentally alters the communication between national parliaments and others.

Today – many have spoken about that – national parliaments are more or less dependent on information provided by the governments. Therefore they control the governments, or they participate in national European policy making by trying to control the governments.

In the future, according to the protocol, the European Commission becomes directly responsible to forward information to national parliaments, as it is a link between two sets of institutions which does not exist today, not in

the Treaties and not in reality. And the Commission does not want to cooperate directly with national parliaments, because of the institutional balance and so on.

The protocol changes that. It is the Commission which becomes responsible to inform national parliaments directly, which has an effect, I think, on the debate about which kind of committee should become responsible for dealing with EU affairs. Should the EU affairs committees become the central filtering, sifting committees, co-ordinating committees or even arbitrating committees if standing committees and policy affairs are clashing against each other on a given issue? Or should each national parliamentary policy standing committee become responsible for each legislative item? The Commission has no interest in having to inform about 300 standing committees. The view of the Commission is: "We want to deal with European affairs committees." The European affairs committees are, in their view, also in the European Parliament, communicators, not arbitrary bodies, but communicators which are able to perform as an arena or as a forum between several other standing committees which are working on substance.

Secondly the protocol widens the scope of information provided to national parliaments fundamentally. Today, at least from the Protocol of Amsterdam, all national parliaments, home and judicial affairs partly and the CFSP area completely, are out of the scope of information. This changes in the future. The scope of information to be provided to national parliaments concerns everything which is defined as being legislative, and there the norms in the Constitution. This will also challenge the work structure of the European affairs committees but also of the relationship between EU affairs committees and other standing committees.

Thirdly it changes and alters the efficiency criterion to be applied for national parliaments, because of the debate between which parliament is acting as a re-active parliament, and which parliament can be able to act as a proactive parliament.

If we look at this slide, which describes the early warning mechanism, it starts with the official legislative proposal of the Commissioner. We have heard a lot, and I would totally agree, that if national parliaments start by participating in the European Union affairs simply by looking at the old legislative proposal of the Commission it is too late. That has lost completely. National parliaments should do more or less the same as private industry: participate in the expert level group of the Commission, when White Papers and Green Papers of the Commission are drafted, trying to anticipate what is coming up. In this connection, constitutional laws become very important.

Today we have the annual legislative programme of the Commission, something which national parliaments should consider as being something much more important. They do not. It is only the British Parliament and sometimes the Italian Parliament. Very seldom it is the German one.

The legislative programme of the Commission provides each national parliament with some kind of an early warning mechanism. You know very early what might come up from the European Commission.

Before the European Commission issues the annual legislative proposal it also issues a five year legislative programme for its old legislative period. It's part of the investiture by the European Parliament, but parliament also gives the assent to the European Commission based on a written text about what the Commission considers as legislative priorities for the next five years. That is one thing.

The second thing: Since the European Council in Seville 2002, the European Council has attempted to become a competing initiatory body in the European Union. It is not only the Commission which is accepted as providing the other actors with initiatives, but it is also now the European Council team presidencies of two presidencies, which become able to provide the European Union with legislative programmes. They call them political programmes, but in reality these are also competing legislative programmes.

It's one issue for the European Parliament to deal with that. The very important issue for national parliaments is to consider this upcoming three year strategic programme of the European Council much more seriously than they do at the moment. What comes out of the European Council can be controlled directly in your own national parliament vis-à-vis your own government. The entity of integration will also change, but there I will not go into so many details.

Two other things to conclude about what the Constitution provides for national parliaments in the future as a new opportunity. For smaller member states it might be of interest to look at the number of people who are to be nominated in the European Union in the future. Everybody thought that the 25 commissioners for a union of 25 countries had been accepted, prior to the December meeting of the IGC. Me too. This is not so. As far as I've heard from Paris, Chirac wants to open up the box again and wants to re-discuss the issue about lowering down the number of commissioners. He wants to have at least one commissioner less than member states. It's a political reason.

Okay! Let's assume that we will have 24—25 official commissioners. But in addition to these commissioners there will be a European Union President, a European Council President. In addition there will be a President of the Euro Group. There will be, added to the actual 17 directors of European Union Agencies, 12 other Agency directors. There will be a President of the European Central Bank. There will be a joint Foreign Office of the European Union, with between 400 and 2 000 civil servants – also led by a politically very important person.

If you put all these persons together, there should not be a problem in how far member states being small or being large can participate in the game. I want to propose, trying to learn from the Austrian example, that national parliaments participate at least in the nomination procedure. If national parliaments cannot make an influence in the official investiture procedure of the

Commission, that's a deal between the European Parliament and the Council. But what national parliaments can do, given this large number of persons who are to be nominated in the name of the European Union, is to participate in the national nominating process, i.e. try to participate in the nomination of a person who is going to be candidate to the Commission. Austrians do that. I think that apart from Austria there is no other country who has this procedure.

Secondly, Mr Haarder spoke about the *fait accompli*, with which parliaments are confronted so often. I think in this connection Article 46 of the Draft Constitution gives national parliaments also a new opportunity structure to think about. Here is the Article which gives 1 million people the opportunity to propose legislation. 1 million is not so much – it is more or less a formal function of what happens with the CILs directive. But we have had that. It was a popular initiative, channelled via the European Parliament, which then became a directive of the European Union. National parliaments are able to do that, are able to provide an arena for citizens in order to voice citizens' views, ideas and opinions about an idea which should be proposed to the European Commission, in order to become some kind of a piece of legislation.

To conclude, I think that given all these new opportunities, it would be false to speak of a loss of parliamentary functions in the European Union. Parliaments do not lose any functions, but parliaments are confronted with a fundamental change of their traditional parliamentary functions. We speak about these 10 % of European affairs, trying to legislate, trying to participate directly in legislation as parliaments participate in national legislation. At a European level it becomes more difficult. One should also accept that there is another parliament which is able to do that, the European Parliament.

What the European Parliament is not able to do, and will never be able to do, is communicating Europe. It is too far away. The European Parliament is a parliament which is very efficient, but very technocratic. It is very powerful because it is so technocratic, because there are so many policy experts. But what the Members of the European Parliament are very rarely able to do is to politicise what happens in the European Parliament, trying to visualise a political conflict which is very attractive for the citizens.

Therefore I think that national parliaments should think much more of where the relative loss of legislative functions due to European integration is. Should it not be compensated by a focus on intensifying the interaction of communication function of national parliaments? That could be a future job of national parliaments, trying to communicate what is happening in the European Union. Again that would mean a shift towards European Union affairs committees instead of standing committees. This could also be a very good job for European Union affairs committees and not for technical standing committees.

A last question is how far the European Union affairs committees could be able to perform not only as a filter in this process but given this communication function in how far they could also be able to act as this informal arbitra-

tor between public opinion and the Government for drafting EU legislation in the future.

*Ordföranden:* Vielen Dank, Dr Maurer.

PAUS

*Ordföranden:* Välkomna till den andra delen av vår session. Tanken är att det nu ska ges tillfälle att ställa frågor med anledning av det som har sagts. Vi tar två tre frågor åt gången, och så får ni på podiet och våra kommentatorer svara.

*Göran Magnusson (s):* Jag har två frågor, en speciellt till Ritt Bjerregaard beträffande det tidiga varningssystemet, som kan komma att införas om konventionsförslagen går igenom, mot den bakgrund hon har både i *EU-udvalget* i Danmark och som kommissionär, alltså möjligheten för parlamenten att säga nej till kommissionsförslag.

Sedan skulle jag vilja ställa en allmän fråga, som inte alls har berörts tidigare i dag, och det är EU-medlemskapets inverkan på kommuner och landsting, och kommuners och landstings förhållande till riksdag och regering. Det här diskuteras rätt mycket i Kommunförbundet och Landstingsförbundet och genom Regionkommittén, som också finns inom EU. Det kunde vara intressant med några kommentarer just kring den frågan också.

*Tobias Krantz (fp):* Min fråga rör sig huvudsakligen om det som Göran Magnusson delvis var inne på, det vill säga hur den tidiga varningsmekanismen ska hanteras i de olika nationella parlamenten, hur det mer exakt ska gå till. Ska det vara de enskilda fackutskotten som har till uppgift att tala om när man anser att subsidiariteten kräver att ett område ska ligga kvar på den nationella nivån eller att det ska vara på den europeiska nivån? Eller behövs det andra institutioner, som EU-nämnden, konstitutionsutskottet eller något annat organ, för att man ska kunna ha ett effektivt sätt att varna när man tycker att den nationella suveräniteten och subsidiariteten träds för när?

*Kenth Högström (s):* Jag har en fråga till våra statsvetare, Palle Svensson, Matti Wiberg och Magnus Jerneck. Hur kan det komma sig att den danska slutsatsen är att Folketingets makt har ökat på regeringens bekostnad, medan den finska och svenska slutsatsen uppenbarligen är den motsatta? Till Matti: Hur kan det komma sig att finska parlamentsledamöter man träffar upplever att de har så stort inflytande via sitt stora utskott, när du påstår raka motsatsen?

*Ritt Bjerregaard:* Båda frågorna gällde den nya varningsmekanismen, som kommer in i fördraget. Där anser jag att professor Maurer gav en utmärkt redogörelse för de möjligheter som finns här. Vi är i Danmark inte färdiga med diskussionen om hur vi ska genomföra den, men jag är absolut enig med Andreas Maurer om att det skulle vara ett mer effektivt system om det var fackutskotten som fick sådan kompetens, än om det hela centraliseras i Europautskottet. Men det är klart att det kräver en större diskussion, för här opere-

rar vi ju med rätt snäva tidsramar för ett reaktionsmönster. Jag vet att vi från dansk sida i förbindelse med COSAC, som ju är en konstruktion med parlamentariker, har varit inne på hur vi kommunicerar med varandra, så att vi får en vetskap om vad andra har sagt och eventuellt mot den bakgrunden kan följa upp det.

Jag har inte mycket att säga som svar på frågan med utgångspunkt i mitt arbete som kommissionär, för jag kan inte helt överskåda hur det fungerar i förhållande till kommissionens arbete. Jag är inte heller klar över hur det konkret kommer att bli utformat.

*Palle Svensson:* Jag tror att när vi jämför de nordiska länderna ska vi ta två saker i beaktande. Det är dels Europautskottets styrka och kompetens, som är stark i Danmark och kanske också i Finland, dels regeringsformen, där vi har minoritetsparlamentarism i Danmark och man i Finland i högre grad har majoritetsregeringar. Kombinationen är här ett starkt Europautskott och minoritetsregering. Det pekar mot ett starkt parlament i förhållande till regeringen. Om det däremot är majoritetsregeringar, som vi sällan har haft i Danmark, blir Europautskottet mer som en skugginstitution.

*Ordföranden:* Kan det ha något att göra med att Danmark har varit medlem rätt mycket längre?

*Palle Svensson:* Ja, det kan säkert ha betydelse att vi har varit det en mycket längre period och har många fler erfarenheter av det arbetet än man har haft i Sverige och Finland. Det ingår också i det hela.

*Ordföranden:* Vad ni säger är alltså att det bara blir bättre och bättre?

*Magnus Jerneck:* Man får kanske inte heller glömma bort att Danmark har fyra förbehåll, som gör att den danska regeringen hela tiden måste manövrera i en defacto politisk situation, som är komplicerad. Bortsett från de institutionella och långsiktiga tendenserna är det också detta. Man ska också tillägga att Danmark var ett *footnote country* fram till 1989—1990, när man bytte position och blev aktivistiskt. Det är klart att då ökade också intresset för Folketinget att delta i policyutformningen. Jag är inte riktigt säker på att Sverige är lika aktivistiskt.

*Matti Wiberg:* Det gällde två frågor. Varför berättar finnarna olika historier om hur läget är i Finland? Det kan bero på antingen att jag har helt fel och de har rätt, eller att när de reser utomlands vill de skryta med det finska systemet och när de är hemma och man pratar med dem på individuell basis gnäller de över att ministrarna inte alls lyder dem. Jag har inte någon ordentlig statsvetenskaplig förklaring till det här. Men jag tror att det är viktigt att komma ihåg kontexten här. Vi fick en ny konstitution i mars 2000, och då skar man ned presidentmakten betydligt. Förr var utrikespolitiken helt och hållet presidentens bord. Nu måste presidenten samråda med regeringen. Jag tror att det här är en faktor som man inte riktigt förstår utomlands.

Jag tror inte alls att vi har olika uppfattningar, Palle Svensson och jag. Jag känner Palle sedan mer än 20 år, och jag tycker att vi alltid har samma mening när vi är ute och reser.

*Bertel Haarder:* Jag vill fråga herr Wiberg om det trots allt inte är så att det finska parlamentsinflytandet har blivit större och större och större. Det fanns ju inget parlamentsinflytande på Kekkonens tid, såvitt jag vet. Efter det kalla kriget har det alltså ändrats. Däremot i Danmark har utrikes- och försvarspolitik varit kärnfrågor i politiska valkampanjer, hela tiden sedan andra världskriget, och 1972, när vi blev medlemmar i EU, blev det ett jättestort slagfält i dansk politik. Då hade man i Finland fortfarande en starkt regeringsstyrd utrikespolitik.

*Ritt Bjerregaard:* Jag vill suppleras med en annan skillnad i dansk politik, och det är att vi oftare har regeringsskifte mellan partierna, det vill säga att danska Europautskottet inrymmer medlemmar som under andra perioder har varit ministrar. Vi är många som har en känsla av att det skiftar mellan ministrar och parlamentariker. Jag har som sagt varit kommissionär under en period och sitter nu i Europautskottet. Det ger en mycket stor erfarenhet i det danska Europautskottet.

*Matti Wiberg:* Man borde skilja mellan två aspekter på frågan, trenden och nivån. I Finland har parlamentet startat från noll. Parlamentets roll har vuxit hela tiden. Samtidigt har regeringens roll vuxit. Det är inte fråga om något nollsummespel. Om man har startat på en låg nivå kan man ha en kraftig uppgång utan att gå förbi regeringen.

*Ingvar Svensson (kd):* Ordförande! Som före detta matematiklärare blir jag alltid fascinerad när jag hör politiker tala om procent av beslut. Bertel Haarder talade om att EU stod för bara 10 % av lagstiftningen. Vad bygger man den siffran på? Jag har hört andra siffror – 60 %, 80 % och så vidare. Men jag har aldrig hört vilken bas man använder. Är det antalet lagar? Det finns lagar som har stor omfattning och sådana som har liten omfattning. Socialtjänstlagen i Sverige är väldigt omfattande medan till exempel en lag om cykelhjälm inte är så omfattande.

Vad menar man med de här procentsiffrorna?

*Helene Petersson (s):* Det har varit mycket intressant. Jag fastnade för en sak som Ritt Bjerregaard sade. Det har att göra med attityder och synsätt: Är EU-politik inrikespolitik eller utrikespolitik? Det är en väldigt viktig fråga, hur man ser på den saken för att få legitimitet. Där är vi många gånger i en diskussion, när man talar om EU-politik i olika sammanhang.

Jag uppfattade dig som att det är en inrikespolitisk fråga. Är det ett synsätt som det danska folket delar med Folketingsledamöterna och med er som arbetar med EU-politik? Har det danska Folketinget gjort något speciellt för att vända trenden i så fall, så att man ser det som inrikespolitik?

*Gustav Fridolin (mp):* Herr ordförande! Jag skulle vilja lägga samman två av de bilder vi har fått här och få några reflexioner från Kaare Strøm och våra politiska kamrater från Danmark. Det kan ge oss en viss bakgrund som kan vara nyttig när vi funderar på hur riksdagen bör organisera sitt EU-arbete.

Vi har fått höra att vi är de stora förlorarna, att parlamentarismen på det nationella planet riskerar att försvagas. Kaare Strøm var också inne på att öka



inslaget av parlamentarism på EU-nivå. Man kan se hur EU-parlamentets makt har ökat och så vidare. Vid sidan av den bilden kan man se hur människor uppfattar EU-parlamentet som mindre viktigt än nationella parlament. Palle Svensson var inne på det. Vi ser hur få som röstar i valen till EU-parlamentet och att de som röstar i rätt stor omfattning röstar på kritiska partier, både i Danmark och Sverige. Människor över lag verkar känna att möjligheten att påverka ligger på den nationella nivån.

Om man ser de två bilderna bredvid varandra, vad kan vi då se fram mot? Kommer det att finnas en ökad känsla av maktlöshet och vad kommer den att leda till? Eller har vi någon annan utveckling att se fram emot? Kan statsvetarna och politikerna sja om det?

*Mats Einarsson (v):* Jag har en fråga till framför allt professor Matti Wiberg, som uttryckte sig tämligen kritiskt om den öppna samordningens metod och menade att den inte på något sätt gav ökad makt till parlamentet. Skulle man inte kunna tänka sig en öppen samordning som är verkligen öppen och dessutom ger en roll åt de nationella parlamenten i den processen? Det är en retorisk fråga. Som en fortsättning eller utvidgning av den frågan: Vilken institutionell roll skulle de nationella parlamenten kunna spela i EU? Är vi hänvisade till att öppna ett lobbykontor i Bryssel eller kan man tänka sig en mer institutionaliserad form för de nationella parlamenten att delta i processen?

*Ritt Bjerregaard:* Det kom en fråga om inrikes- och utrikespolitik. Det hänger också samman med den fråga som ställdes till Bertel Haarder, nämligen i vilken grad de beslut som fattas i EU påverkar olika former av lagstiftning, som de tydligt gör. Det är inget tvivel om att de besluten direkt påverkar inrikespolitiken i de olika länderna.

När vi diskuterar dessa frågor får jag intrycket att det framställs som ett val mellan att vi inte hade någonting, lite som före 1972 när Danmark blev medlem, och i dag. Men det har ju skett en internationalisering. Jag vill som exempel nämna att Norge har avlägsnat sig från hela det politiska parlamentariska livet och överlåtit det helt till centraladministrationen i och med att man är tvungen att anpassa lagstiftningen utan att ha det politiska inflytandet. Det kan vi också få en reaktion på här. Det är annorlunda i Sverige och i Danmark.

Vi försöker att få politiskt inflytande eftersom vi är tvungna att arbeta ut över nationsgränserna. Vi gör det till klar inrikespolitik och därmed inrikespolitiska debatter och intressen genom att stärka fackutskottens behandling av förslagen. Det var därför jag nämnde i min inledning att jag gärna ser att fackutskotten ger ett förberedande mandat. Det är riktigt att man avslutar i Europautskottet, för man måste också se sammanhangen mellan de invändningar som kan komma från fackutskotten. Genom att stärka fackutskotten kommer man än en gång att garantera att de parlamentariker som sitter i trafikutskottet, miljöutskottet eller bostadsutskottet hela tiden samordnar lagstiftningen på det nationella planet med den som pågår i EU.

*Bertel Haarder:* Om man räknar de lagförslag i Folketinget som kommer från EU, som krävs för att vi ska leva upp till ett direktiv i EU, är det ca 10 %.

Men om vi räknar hur många regler i det samlade danska regelverket som kommer från EU är andelen betydligt högre, eftersom vi har alla regler om teknisk standard, som jag tror att jag nämnde.

Jag tycker ändå att det är viktigt att nämna andelen 10 %. Vad är det som påverkar medborgarnas vardag? Det är också i svensk politik först och främst omsorgsområdet, utbildning, skolor, hälsa, bostäder, rättspolitik och så vidare. EU har mycket lite att göra med dessa områden. Det var därför jag nämnde 10 %. Men om vi räknar alla regler om potatis, leksaker och livsmedel så kommer ett stort antal regler från EU.

Jag vill tillfoga något angående Europaparlamentet. Jag anser att Europaparlamentet har förstärkts kraftigt, särskilt på kommissionens bekostnad. Det hänger samman med att det blir fler majoritetsbeslut, och där kommer parlamentet in, *co-decision*. Det hänger också samman med slutet för Santerkommissionen. Parlamentet hotade ju att avskeda en kommission. Sedan avgick hela kommissionen frivilligt. Vad man än kan anse om det – och det var väl i realiteten inte särskilt rimligt – så gav det parlamentet ett större inflytande och skapade större respekt för parlamentet hos kommissionärerna. Det faktum att vi fick en finsk ombudsman som fastslog att nordisk standard gäller för administrationen i EU har också medverkat till att efterkontrollen har stärkts – *ex post*-kontrollen, som nämndes. Vi har också hela budgetkontrollen. Man kan säga att problemet med Santerkommissionens slut var att regeringarna försummade budgetkontrollen. De sviktade i budgetkontrollen. Därför har parlamentet sedan den tiden haft mycket stort inflytande på budgeten, något som också avspeglas i det nya fördraget.

Kommer det då att försvaga de nationella parlamenten? Nej, jag vill snarare säga att det är ett tomrum som fylls. De nationella parlamenten har ju inte försökt kontrollera EU:s budget. Nu gör Europaparlamentet det. De nationella parlamenten har inte försökt lägga sig i och styra EU:s administration. Nu gör Europaparlamentet det. Det är inte något nollsummespel där Europaparlamentet tar från de nationella parlamenten. Det är ett spel som leder till mer normala förhållanden i EU, där ett parlament kontrollerar den utövande makten.

*Kaare Strøm*: Till Gustav Fridolin: Det är en viktig och intressant fråga. Det är inte givet att parlamenten generellt sett är förlorare i den utveckling vi ser av parlamentarismen i de nordiska länderna. Matti Wiberg har påpekat att parlamentet har stärkt sin roll i finsk politik och också i Europapolitiken. Palle Svensson har nämnt att det danska Folketinget helt klart är starkt engagerat i många olika aspekter av politiken. Även i Norge har vi sett ökande tendenser de senaste 20 åren till det som i Norge kallas för stortingsregerande. Det innebär att regeringen känner sig överkörd av parlamentet, Stortinget, i många olika frågor.

Det som är intressant är att detta i liten grad är speciellt för Norge, i varje fall vad gäller utrikespolitiken. Vi i Norge är självklart i en annan situation i förhållande till EU än alla andra här i salen. Vi har likaväl viktiga beslut som rör koordination och införande av Europapolitik. På det området är det inte frågan om stortingsregerande i Norge.

Det är klart att parlamentets förlorarroll i förhållande till Europapolitiken har att göra med att man har fått en lång delegationskedja, från parlamentet ända till de tjänstemän som faktiskt formulerar politiken och det leder till att det saknas översikt. Informationen är inte tillgänglig så att man kan komma in i processen vid en gynnsam tidpunkt.

Även partistrukturen är viktig när det gäller de nationella parlamenten och Europaparlamentets möjlighet att skapa legitimitet och ha faktiskt inflytande på Europapolitiken. Självklart är det problematiskt när de partikonstellationer som finns i Europaparlamentet systematiskt skiljer sig från de partikonstellationer som finns nationellt. Valdeltagandet i Europaparlamentsvalen kanske blir så lågt att de partigrupperingar som blir representerade i Europaparlamentet stämmer dåligt överens med generella politiska preferenser i hemlandet.

Det finns inte en enkel åtgärd som man kan vidta. Jag tror att det som flera har talat om här är viktigt, att man försöker skapa mer insyn och transparens när det gäller kommissionens dagordningsfunktion och beredning av förslag generellt. Jag tror att det skulle vara viktigt om man kunde skapa alternativa dagordningsmekanismer, på så sätt att frågor kan komma upp på dagordningen på annat sätt än genom en enda institution och en enda process. Jag tror också att man måste se på processen efteråt, efterhandskontrollen. Jag tänker då inte bara på de nationella parlamentens möjligheter att utföra efterhandskontroller utan också på att det faktiskt kan bli införlivat i de direktdemokratiska institutioner som Dr Maurer har talat om tidigare i dag.

Det finns en rad åtgärder som kan sättas in med god verkan i den processen.

*Kerstin Lundgren (c):* Ordförande! Jag har två frågor. Den ena gäller parlamentets kontrollfunktion och jag riktar den till våra nordiska grannar. Har ni hittat någon förstärkt modell för att i efterhand kontrollera antingen EU-utskottens arbete eller över huvud taget regeringens EU-arbete från parlamentets sida? Den andra frågan gäller det nordiska unika lokala och regionala självstyret som också är en del av vår demokratiska struktur. Jag vill gärna höra på vilket sätt ni har sökt värna eller hur ni ser framför er att ni kan hävda det nordiska självstyret i en ny struktur, med det nya konventsförslaget till konstitution.

*Carl B Hamilton (fp):* Det har varit en mycket intressant dag. Jag är vice ordförande i riksdagens EU-nämnd och funderar mycket på hur man ska reformera vårt arbete här i riksdagen. Jag har två frågor.

Utan att ha gjort någon vetenskaplig undersökning vill jag påstå att alla här är överens om att man bör decentralisera frågor till fackutskotten mer. Men redan när Sverige gick med 1995 var riksdagens dagordning överlastad. Sedan har man bara lagt till EU. Man kan inte få fackutskotten att hitta tiden, engagemanget och resurserna utan att man tar bort vissa uppgifter från riksdagens dagordning. Det är min slutsats. Min fråga är: Har ni gjort något sådant i Danmark och verkligen skapat utrymme för EU som en ny fråga på Folketingets dagordning?

Den andra frågan gäller offentlighet. Vi försöker utöka offentligheten genom att ha öppna EU-nämndssammanträden med vissa undantag, när man diskuterar andra länders ställningstaganden och i vissa fall – ganska få – regeringens precisa förhandlingsmandat. Vi är i början och har bara gjort det två tre gånger. Funderar ni på detta? Vad ser ni för möjligheter och risker med det?

*Ordföranden:* Jag har en fråga som gäller riksdagens roll. Det har tidigare sagts här att EU-politik i praktiken är inrikespolitik. I ledet dessförinnan ska man komma ihåg att det innebär att vi går över från att ha sett på EU-politik som en internationell utrikespolitik till att se det som någonting som är hemmapolitik, vilket förändrar synen på den parlamentariska kontrollen och relationen mellan regering och riksdag. Ordets makt över tanken är som bekant stor.

Vi är vana vid att en demokrati är parlamentarisk och har svårt att tänka oss att man kan stärka parlamentets ställning utan att stärka det parlamentariska. Det exempel som vi har talat om när det gäller Danmark och minoritetsregeringar är ett uttryck för att parlamentet har kunnat gå in och styra direkt, oavsett vad regeringen har tyckt.

Jag skulle vilja fråga vilka vägar man kan gå för att stärka den parlamentariska kontrollen. Vi diskuterar i konstitutionsutskottet kontroll och uppföljning men också hur en regeringsbildning förankras, i det perspektiv där vi ser att en regering har mer makt och större mandat, både i EU-samarbetet men också i budgetprocessen i Sverige. Det gäller också hur vi i riksdagen kan bli starka genom att inte vara parlamentariska utan agera direkt. Det exemplet har också tagits upp här ett antal gånger. Magnus Jerneck nämnde förhandlingar med kommissionärer om u-landsbistånd. Det kunde vara intressant att få synpunkter på hur man stärker ett parlament utan att för den skull känna sig bunden av det parlamentariska.

*Ritt Bjerregaard:* Allra först vill jag säga att jag inte tycker att vi i Danmark har gjort så mycket av efterkontrollen. Vi har i mycket hög grad koncentrerat oss på att komma in så tidigt som möjligt och påverka lagstiftningen och ministrarnas agerande vid rådsmötena. Vi har en ganska ytlig efterkontroll som endast består i en kort redogörelse från ministrarna om vad som hände på rådsmötet. Vi brukar inte följa upp det. Om det har varit mycket kontroversiella frågor blir det diskussion i medierna. Men i övrigt måste jag nog säga att vår efterkontroll inte har varit särskilt god.

I Danmark har vi inte en tydligt uttalad regionpolitik som ni har i Sverige. Därför har vi inte utöver de särskilda utskott som finns i EU-systemet gjort något i förhållande till våra kommuner och amt. De sysslar i hög grad med det som EU inte sysslar med, nämligen hela frågan om välfärdspolitiken.

Vi har inte upplevt det som ett kapacitetsproblem att fackutskotten nu ska syssla med EU-frågor. Det finns dock utskott i det danska parlamentet som gärna vill ha friheten att syssla med EU-frågor. Jag har själv arbetat med livsmedel och miljö. Det är de två utskott som är kraftfullast i hanteringen av EU-frågor. De har en lång tradition och en fast praxis att ministern kommer

och lägger fram det som ska behandlas. Bertel Haarder berättade också att andra utskott följer efter.

Jag menar att det är frågan om ett förståndigt tillrättläggande och inte om att man ska ta bort andra områden.

I Danmark har vi alltid slutna utskottsmöten i parlamentet. Det gäller för fackutskotten och för Europautskottet. Jag tycker inte att det är bra för Europautskottet utan det bör ändras. Det är klokt att ni från början har valt att ha öppna möten. Sedan kan den sista delen av mötet vara slutet, den del som rör sig om mandatgivning.

Den sista frågan jag ska svara på gäller hur vi har stärkt den parlamentariska delaktigheten. Vi har ett förnuftigt kansli, som är oberoende av regeringen och kan göra egna protokoll och redogörelser för parlamentet. Det har varit en viktig förutsättning. Dessutom är Europautskottet mycket aktivt. Vi besöker alltid ett nytt ordförandeland. Vi har just varit i Dublin i två dagar och haft ett program som innehåller möten med både parlamentariker och regering. Vi har träffat Europaministern och diskuterat landets arbetsprogram och hur de förväntar sig att utvecklingen ska vara. Vi har också just varit på ett tvådagars besök i Warszawa, där vi har träffat Europautskottet och diskuterat de problem som uppstod när rådsmötet bröt ihop senast. Det är också ett sätt att stärka själva Europautskottet i Folketinget. Det ger självfallet ett inflytande men också stor kunskap hos parlamentarikerna.

*Bertel Haarder:* Det är intressant att Hamilton säger att det finns problem med att få plats med EU-frågor i utskottens arbete. Det är inte mitt intryck från det danska Folketinget. Jag anser inte att arbetsbördan är särskilt stor i ett danskt folketingsutskott, med undantag för Europautskottet. Där är arbetsbördan kolossal, och pappershögar reser sig mot himlen. Det är annorlunda att vara ledamot av Europautskottet jämfört med att vara minister. Som minister får man en handling på en eller två sidor som förklarar vad det handlar om. Det kan inte vara så i Europautskottet eftersom det är mycket svårt för kansliet att ge en tillfredsställande redogörelse till ledamöterna i utskottet, som kommer från partier från yttersta vänstern till yttersta högern, från EU-vänliga partier till anti-EU-partier. Då är det inte lätt att vara den tjänsteman som ska ge en kort sammanfattning. Därför blir pappersmängden i Europautskottet som man måste tugga sig igenom själv så omfattande. Man måste tugga sig igenom alla sidorna i mycket högre grad än man gör som minister. Det är ett hot i sig mot den parlamentariska kontroll som man måste arbeta med.

Vi har framstående tjänstemän i Köpenhamn som är mycket duktiga. Jag använder själv många handlingar som framställts av tjänstemännen i Folketinget. Men detta är en stor och svår konst.

Jag instämmer helt i det Ritt Bjerregaard säger om att Folketinget inte sysslar mycket med efterkontroll. Jag tror att jag sade det tidigare. Jag instämmer också i det hon säger om öppenhet. Om man ska ge Folketinget möjlighet att arbeta självständigt, tillsammans med andra parlament, utan att gå via den danska regeringen, ska man följa det förslag som konventet kommit fram till. Det förslaget innebär att man utöver COSAC, parlamentens

samarbetsforum, ska ha samarbetsforum för rättsutskott, forskningsutskott och så vidare. De hade också tänkt sig att von Sydow och hans kolleger skulle ingå i presidiet för dessa samarbetsforum på fackområdena! Om det hade gått igenom skulle det ha skapat en möjlighet för riksdagen och Folketinget att verka på egen hand. Men nu är det regeringarna som bestämmer vad som ska gå igenom. Därför gick detta förslag inte igenom. Så enkelt tror jag att det är. Men kanske det går igenom nästa gång!

När det gäller öppna möten är vi nu på väg mot att öppna dörrarna så smått i Folketinget. När jag satt i Europaparlamentet var det paradoxalt att höra från det hemliga Folketinget att man i Danmark ville öppna parlamentet. Och det diskuterar man i slutna utskott, medan parlamentet har öppna utskott! Det var något motsägelsefullt i den kampen för öppenhet, en öppenhet som vi inte själva praktiserar. Nu ändrar det sig gradvis, och jag instämmer helt i det Ritt Bjerregaard säger: Öppenhet bör vara regeln. Sedan kan man ha konkreta skäl för att stänga dörrarna.

I Europaparlamentet har man inga problem med att ha öppna utskott. Dörrarna är stängda 10 % av tiden. Det fungerar bra. Det är inga statshemligheter som kommer ut. Om man vill säga en hemlighet så ska man bara göra det i Folketinget eller ett utskott!

*Ordföranden:* Tack så mycket! Vi har glädjen att få behålla statsvetarna från de olika nordiska länderna en stund till. Innan ni åker i väg vill jag tacka er, Ritt Bjerregaard och Bertel Haarder. Det var mycket värdefullt att ha er gäster från Danmark. Danmark är likt Sverige och det gör att skilda erfarenheter får en annan och tydligare betydelse. Det är konstigt, anmärkningsvärt eller nyttigt – eller hur man nu vill beskriva det – att två länder med så relativt lika politiska traditioner ändå har så olika synsätt i ett antal både praktiska och politiska frågor.

Ni har gjort en blixervisit i den svenska riksdagen och knappt hunnit se någonting. De andra i panelen kommer att få samma present som ni när vi slutar, så det är viktigt att ni inte öppnar den nu. Då försvinner ju överraskningsmomentet. Men när ni öppnar den kommer ni att få se fler lokaler än det rum vi nu vistas i. Det är ett vackert riksdagshus vi har här i Sverige.

Tack för att ni ville komma och berika denna dag!

Vi går nu vidare med de övriga talarna.

*Magnus Jerneck:* Jag vill bara göra en kort reflexion i anslutning till frågorna om inrikes- och utrikespolitik och legitimiteten i de nationella systemen. Vi måste reflektera över vilken sorts tankefigurer för politik som vi har i Sverige. Vi är fixerade vid att någonting sker i Sverige eller Europa. Jag skulle vilja föra fram tanken att det politiska rummet är mycket större än så.

Det kanske är värt att reflektera över att de europeiska beslutsarenorna är en del av nationell svensk politik. På samma sätt som vi är en del av det stora systemet är de europeiska institutionerna en del av vårt system. Man kanske oftare skulle tala om flernivådemokrati, som är något som statsvetare talar om. Det innebär att demokratin och styrelseskicket förverkligas på alltifrån den lokala och regionala till den nationella och europeiska nivån. Snart

kanske vi även kan tala om olika typer av globala nivåer, men man kan nu nöja sig med detta. Det handlar också om att legitimiteten ska finnas på alla nivåer. Det behöver inte innebära att den institutionella utformningen ser exakt likadan ut på alla nivåer. Europaparlamentet är ett försök att skapa ett parlament som liknar nationella parlament, samtidigt som det aldrig riktigt kan vara det. Det kan vara värt att reflektera över hur man ska närma sig den frågan.

Samtidigt är tankefigurerna starka; vi talar ju ofta om utrikespolitik när vi talar om EU. Sveriges finansminister talar ofta om EU som utrikespolitik. Det är inte bara problematiskt i den meningen att man gör det mera konstigt än vad det behöver vara. Om det är utrikespolitik tenderar det att dras in i de beredningsprocedurer som är typiska för utrikespolitiken, och det är också ett stort bekymmer. Detta är bara en allmän reaktion.

*Andreas Maurer:* I would like to address two questions which have been put during the discussion. One is about the issue of parliaments' feeling as being losers of integration or the issue of powerlessness that is felt in national parliaments. I have studied that in correlation with the history of the European Parliament. As least one of the empirical findings is that there is a strong correlation between the two levels.

As long as the European Parliament didn't have any legislative powers there was no feeling of powerlessness in national parliaments. The story started when the European Parliament started to acquire real powers. Then many of the national parliaments identified the European Parliament as being a parliament which can act as a single actor, as a parliament, whereas in the national context there is not this ideal construction of a parliament vis-à-vis the executive. It is more or less the majority within parliament trying to back up the government, except in Denmark, and the opposition tries to scrutinise both the majority group and the government. That is why this feeling of being less powerful than the European Parliament is rising and rising, not perhaps in the Nordic member states but, I am sure, in the Founding Six as well as in Austria, Italy, Spain, Portugal, and Greece, because they think that they are less powerful than the European Parliament today, since Maastricht.

When it comes to catching up with this situation or strengthening national parliaments without tightening up the national government too much, I think focus should be made much more on what already exists for policy-based committees beyond the level of COSAC. Again, COSAC is only a communication unit for transversal committee structures, for European affairs committees and Institutional affairs committees. What is much more important is interactive structures of national parliaments, which are dealing with real policies. This does exist. There are these joint committee meetings, organised by the European Parliament, for the traditional legislative process, for budgetary matters, environmental affairs, social affairs, home and judicial affairs and women's rights. It's open for a debate if this should be up to the European Parliament to always initiate this kind of policy-based joined committee meetings or if it should not be also a case for national parliaments or national

parliamentary bodies to ask the European Parliament and the other national parliamentary committees to organise these meetings together.

If you want to implement the early warning mechanism of the Constitution in order to raise a little bit more parliamentary power, one should do that. If one only looks at COSAC and what happens after COSAC, it is by far too late. If one starts to organise bilateral and joint committee meetings at a very early stage, one can strengthen national parliaments vis-à-vis governments without tightening the government in front of the Council of Ministers in trying to change or to help parliaments to change their original functions.

The second question concerns the open method of co-ordination and how far it is open but not parliamentary, I think. If you take the European Council as an upper chamber, a state chamber, it is a very parliamentary process. Now, nobody in the Council, neither Chirac nor Schröder, would accept that they are acting in an upper chamber. But the open method of co-ordination is very open to parliamentary processes, if parliaments accept that the issues dealt with within the open method of co-ordination are normally issues which are traditionally dealt with in national parliaments as typical national issues; employment, economic affairs, tax policy, health policy. Many of the parliaments and parliamentarians do not want to see that as being something European. They want to have that within the national area.

One can Europeanise or parliamentarise the open method of co-ordination, if one accepts the cyclical character of the open method. It is always a one-year cycle. And within this one-year cycle, there is this reporting mechanism of national governments towards the Employment committee, Economic and Financial committee and so on, and backwards. Nobody in the European Commission, nobody in the European Parliament or the European Council, in their national parliaments and national parliamentary committees wants to ask their governments what they are planning to do in this co-ordination process. It is not a problem of the European Union, I think, but a problem that national parliaments have with the general acceptance of what happens there. And one does not need constitutional reform for these kind of things. It's only a question of changing the rules of procedure.

*Matti Wiberg:* Jag borde kanske svara på den retoriska frågan från Vänsterpartiet om man kan tänka sig mera institutionella former för medverkan. Jag tror att läget är ungefär följande. De nationella parlamenten har ett gemensamt intresse av att hävda sig själva, men de har inte homogena preferenser när det gäller åt vilket håll man borde utveckla politiken inom EU. Vissa nationella parlament vill ha mer av integration, vissa andra kanske vill ha mindre av det. Eftersom man inte har homogena preferenser blir det snarare så att man bryter ned varandra.

Finns det sedan en möjlighet att den öppna samverkan kunde ge de nationella parlamenten mera makt, om de på något sätt försökte förstärka sin egen position? Det tror jag nog inte är realistiskt i dag. Man kan tänka sig att de nationella parlamenten skulle ha en större roll inom den öppna samverkan endast om de nationella parlamenten kan direkt påverka kommissionens



agenda mer än i nuläget. Men hur kan de göra det? Det är min retoriska fråga tillbaka.

Sedan vill jag kommentera den fråga som ställdes från Centerpartiet om hur man kan stärka kontrollfunktionen. För tio år sedan vi gav ut en bok om den parlamentariska kontrollen i Norden, Parliamentary Control in the Nordic Countries. Ett av huvudresultaten blev då att den parlamentariska kontrollen är mera ett spel för galleriet än genuin, verklig kontroll av exekutiven. Jag skulle tro att detsamma gäller inom EU. Det är nästan så att ledamöterna låtsas ställa svåra kontrollfrågor och ministrarna låtsas svara på frågorna.

Hamilton tog upp öppenheten. Det är ju en svensk exportvara och man borde förstås vara väldigt diplomatisk här. Men jag tror nästan att det skulle bli bättre för de nationella parlamenten om de i stället för att öppna utskotts-dörrarna skulle stänga dem lite mer. Om man har öppna dörrar så har man pressen närvarande. Det blir ett helt annat spel inom utskottet då. Jag tror att det är mycket mera effektivt att skälla ut en minister i ett stängt rum och upprepa det tillräckligt många gånger än att diskutera med ministern via pressen. Ministern har alltid en starkare hand i de sammanhangen.

Visst är vi alla goda nordister och tycker om öppenhet. Men jag tror att det finns goda skäl för att inskränka den något.

*Palle Svensson:* Den diskussion vi har rör en paradox, enligt min uppfattning. Vi är långtifrån eniga om att EU-politiken är inrikespolitik. Det finns säkert områden som är inrikespolitik som inte blir indragna i EU-politiken. Men det mesta av EU-politiken är faktiskt inrikespolitik. Trots det behandlar vi den som om den var utrikespolitik. Om det var inrikespolitik har vi i de nordiska länderna traditionen med en offentlig debatt och diskussion och möjlighet att hålla regeringen ansvarig. När det däremot rör sig om utrikespolitik är det traditionellt regeringens område och det är nödvändigt med slutenhet och förhandlingar.

Som jag ser det har Danmark problemet att vi ger ett mandat till ministrarna i den meningen att det som beslutas i EU faktiskt är lagstiftning. Därför fungerar det danska Europautskottet som ett slags miniparlament, som ger mandat för att förhandla om lagstiftning. Problemet är att det saknas öppenhet i den debatten. I Sverige är det motsatsen: Man har öppenhet men man behandlar i högre grad EU-politiken som om det var utrikespolitik och inte inrikespolitik.

*Kenth Högström (s):* I have a question to Dr Andreas Maurer from Berlin. Based on the fact that Germany is the most important EU member in our neighbourhood, I am curious about the German debate on those special criteria that Magnus Jerneck talked about, ex ante and ex post, co-operation or control. How do you handle that debate in Germany?

Please give us some reflections on the special constitution you have, with strong regional *Länder*. How do they take part in the debate on EU questions?

*Andreas Maurer:* The German parliaments, both the *Bundestag* and the *Bundesrat*, are at the moment in an internal, if you wish, convention like process which is called the modernisation of the federal order, at the end of this year

potentially leading to a reform of the *Grundgesetz*, i.e. our basic law. It is not only about European Union affairs. Part of the agenda also concerns the anticipation of what the Draft Constitution of the European Union provides for both parliaments.

The *Bundesrat*, the *Länder*, want to have more and clearer power in article 23 of the basic law when it comes to the representation of exclusive competences of the *Länder* in front of the Council of Ministers. They do want to be there in the Council on a regular basis, that there is one *Länder* representative who represents the Federal Republic of Germany. Of course, the *Bundestag* is completely against; it is the Federal Republic of Germany and not Bavaria which counts.

The second issue is the third stage in the early warning mechanism, which is a little bit forgotten in this discussion, a possibility for the national parliaments to go to the European Court of Justice and contest a directive or a relation based on the subsidiarity principle. There, the *Länder* and the *Bundestag* want to have a specific right in front of the government. When they ask the government to go to the European Court of Justice, the government and one member of the *Bundestag* or the *Bundesrat*, depending on the case-by-case basis, act for the Federal Republic of Germany at the Court in Luxembourg.

The debate about ex ante and ex post control is not really an issue, at least not in the *Bundestag*. They realise that in the basic law, in article 23, in the rules of procedure and the two co-operation laws, between the *Bundestag* and the government, and between the *Bundesrat* and the government, they have all the power that the Danish Folketing has. They can do whatever they want. They can mandate the government, they can bind the government whenever they want, but they do not want to do that, because it is about politics and not about parliamentarism. It is always a red-green coalition or a CDU and Liberal coalition that tries to get something through.

There is still a large consensus between all the parties that they do not want to openly, aggressively confront the federal government with the stands of the parliament, which might be uncomfortable for the government within the Council of Ministers. That's why they do not ask for parliamentary scrutiny reserves. That is why they never ask for getting an official mandate for a minister in the Council of Ministers. They always want the ministers to be as flexible as possible. That's why Germany is the member state that fails a lot when it comes to voting in the Council of Ministers. It is the member state that in most of the cases is in the no votes camp. But they accept that. They say: "Okay, we are the richest, we are the biggest country, when we vote no we can accept that – why not?" We do not want to institutionalise something that performs very well in Denmark or in other smaller member states, potentially in the future in Slovenia, I am sure. Slovenia will be the second Denmark in this area. But it is not a model for large member states where the parliament does not have the courage or the tradition to control the government.

In Germany in European Union affairs the *Bundestag* and the *Bundesrat* always act as supportive scrutinisers. They scrutinise vis-à-vis the public opinion, but they support; they do not want to attack.

*Ordföranden: Vielen dank.*

Jag har en sista fråga som jag tänkte rikta till framför allt Kaare Strøm, som inledde med att tala om det parlamentariska. Det gäller självfallet våra andra gäster också.

Vi har varit rätt eniga i dag om att det finns mycket att göra när det gäller att öka den parlamentariska kontrollen genom att behandla sakfrågor mer i de ordinarie fackutskotten och att gå in i ett tidigare skede. Allt det rymms inom i grunden nuvarande konstitution både i Sverige och jag gissar i de andra nordiska länderna som vi har haft som utgångspunkt. Med hänsyn till det faktum att den politiska EU-processen i sig själv innebär ett starkare mandat till regeringsmakten än tidigare, finns det skäl att på olika sätt se över hur en regering får sitt mandat i parlamentet? Vi har som bakgrund till det här öppna utskottssammanträdet den frågeställning som har präglat den konstitutionella debatten de senaste valen och perioderna efter valen. Ska man fortgå med att nöja sig med att ha en passiv majoritet för regeringsbildning eller ska man ha en aktiv majoritet? Finns det andra slag av metoder för att tydligare binda dem som de facto är ansvariga för den politik som förs inom ramen för regeringsmakten? Hur utvecklar man parlamentarismen i det perspektivet när vi ser att det ligger ett större mandat i regeringsmakten?

*Kaare Strøm:* Om vi pratar om en positiv eller konstruktiv parlamentarism, som fanns med i det du nämnde nyss, är det klart att det är en konstitutionell utveckling vi har sett i en del av de nyare konstitutionerna i Europa, nämligen att parlamentarismen utvecklar sig mot ett mer formaliserat och starkare krav om en aktiv majoritet bakom regeringen. Det kan ses som en fortsättning av grundidén bakom parlamentarismen. Det kan bidra till att legitimera den omfattande delegation av makt som sker från parlamentet till regeringen, till exekutivmakten, i parlamentariska länder. I så måtto är jag inte motståndare. Jag tror att det kan vara en nyttig mekanism, speciellt i länder där det annars kan vara lite oklara och problematiska parlamentariska förhållanden. Man får knyta detta till ett krav om att en regering eventuellt automatiskt får avgå vid val.

Samtidigt måste jag säga att i mötet med EU anser jag att länder som till sin utgångspunkt är parlamentariska måste anpassa sig till en verklighet som i ökande grad är annorlunda än den klassiska parlamentariska modellen. EU är icke en klassisk parlamentarisk modell och kommer aldrig att bli en klassisk parlamentarisk modell. Många länder i Europa rör sig bort från det som har varit grunddraget i den parlamentariska modellen.

Jag tycker att det är fördelar och nackdelar med att insistera på en stramare parlamentarisk praxis. I bästa fall får man en klarare och mer ansvarstagande regeringsmakt. Men man kan också se kriser. Det är också möjligt att en sådan klassisk parlamentarisk modell är lite i otakt med de andra institutionella ramarna som man finner runtomkring i Europa.

Låt mig få komma med en annan kommentar till frågan om den möjliga utvecklingen bort från den klassiska parlamentarismen. Den har också betydelse för parlamentets roll i förhållande till andra organ och kanaler för påverkan i EU-politiken. Jag tänker mig att utvecklingen bort från en klassisk parlamentarisk modell betyder också att parlamentet, utskott och grupper i parlamentet kan nyttja sig av andra mekanismer och andra kanaler för att försöka påverka EU-politiken än att gå genom sina respektive departement, statsministern och regeringen. Det är nödvändigt. Det slår mig också att i varje fall i små länder finns det en utmaning på kompetens- och resurssidan. Jag ser med beundran på den svenska riksdagen. Ni har här en betydlig kompetens i en stab knuten till riksdagens olika partier och utskott. Annars är mitt intryck klart från det norska Stortinget, som är mindre resursstarkt och har en mindre organisation, att man är avhängig av den kompetens, de resurser och den öppenhet som finns genom ett tätt kontaktnät med de respektive departementen.

I den grad parlament försöker utöva påtryckningar över en del aktörer genom kanaler som man inte känner till lika bra, och där man har mindre hopp om att kunna använda sig av ömsesidig tillit och kompetens inom andra institutioner, kan det bli besvärliga problem på så sätt att det kan bli frågor om resurser. Ju mindre parlamentet är och ju mindre resurserna är desto besvärligare blir detta. Det är önskvärt att ha ett större kontaktnät, och det kan vara nödvändigt att orientera sig mot fler institutioner, men det är också besvärligt att göra det resursmässigt.

*Ordföranden:* Vi ska be att få tacka alla som har deltagit här i dag. Vi ska självfallet särskilt tacka er som har bidragit genom kommentarer och inlägg. Det har varit välgörande för oss att få perspektiv från inte bara olika statsvetenskapliga fakulteter i Norden utan också perspektiv präglade av olika nordiska länders erfarenheter. Jag ber att få överrätta en present till er. Jag hoppas att ni kan behålla er barnsliga förtjusning över ett inslaget paket och inte låtsas om att ni vet vad det innehåller!

Vi avslutar sammanträdet. Tack för i dag.