

Lars Davidsson

# Kammare, kommuner och kabinett

**SNS** författningsprojekt

SNS Förlag

**Kammare, kommuner och kabinett  
– tre konstitutionella studier**

Böcker från SNS författningsprojekt

*Samhällskonsten* – OLOF PETERSSON, 1999

*Sveriges konstitutionella urkunder*, 1999

*Sveriges författning efter EU-anslutningen* – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2000

*Europas författning*, 2000

*Vägar förbi och igenom partier* – DAG ANCKAR, LAURI KARVONEN,

GUY-ERIK ISAKSSON, 2001

*Äganderätt och demokrati* – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2001

*Att förbättra demokratin* – ROGER D. CONGLETON, 2002

*Effekter av valsysteem* – CARSTEN ANCKAR, 2002

*Vem styr?* – PER MOLANDER, JAN-ERIC NILSSON, ALLEN SCHICK, 2002

*Grundlagens makt* – EIVIND SMITH (RED.), 2002

*På spaning efter folkviljan* – PER MOLANDER, HANNU NURMI, 2003

*The Constitution as an Instrument of Change* – EIVIND SMITH (ed.), 2003

*Staten och kommunerna* – PER MOLANDER (red.), 2003

*Politiska partier i den europeiska författningen* – KARL MAGNUS JOHANSSON,

TAPIO RAUNIO, 2004

*Kammare, kommuner och kabinett* – LARS DAVIDSSON, 2004

Lars Davidsson

# Kammare, kommuner och kabinett – tre konstitutionella studier

**SNS** författningsprojekt

SNS Förlag

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Telefon 08-507 025 00  
Telefax 08-507 025 25  
E-post [order@sns.se](mailto:order@sns.se)  
Hemsida: [www.sns.se](http://www.sns.se)

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS författningsprojekt analyserar konsekvenserna av konstitutionella förändringar. Sverige står inför ett stort antal författningspolitiska handlingsalternativ. Projektets uppgift är att ge ett systematiskt kunskapsunderlag för dessa konstitutionella vägval. Forskningsprojektets huvudfinansier är Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. Projektets hemsida <http://www.const.sns.se>

*Kammare, kommuner och kabinett – tre konstitutionella studier*

Lars Davidsson

Första upplagan

Första tryckningen

© 2004 Författaren och SNS Förlag

*Omslag, grafisk form och sättning* Göran Eklund

Tryck Elanders Infologistics Väst AB, 2004

ISBN 91-7150-933-X

# INNEHÅLL

## Förord 7

## Inledning 9

Tre studier av demokratins spelregler 9

Representation, maktdelning och ansvarsutkrävande 10

Bokens innehåll 13

## 1. Tvåkammarparlament – motiv och modeller för en delad folkrepresentation 15

1.1 Inledning 15

1.2 Svensk reduktion – från fyra till två till en 17

1.3 Tvåkammarparlamentets historia 20

1.4 Varför? – motiv för tvåkamarsystem 23

1.5 Hur? – tvåkammarparlamentens organisering 37

1.6 Tvåkammarparlament i etablerade demokratier 55

1.7 En ny, svensk tvåkammarriksdag? 62

## 2. Modeller för lokal självstyrelse – normativa och empiriska lösningar 73 på den vertikala maktindelningens problem

2.1 Inledning 73

2.2 Vad är lokal självstyrelse? 75

2.3 Centraliserad eller decentraliserad stat? 79

2.4 Empiriska modeller för lokal autonomi 88

2.5 Lärdomar för den svenska lokala självstyrelsen? 139

Appendix 144

## 3. Parlamentets mekanismer – en jämförande analys av förhållandet mellan 148 regering och parlament

3.1 Inledning 148

3.2 Parlamentarismen och dess instrument 149

3.3 Parlamentarismen i praktiken 157

3.4 Maktfördelning inom parlamentariska system 196

3.5 Lärdomar för svensk parlamentarism? 208

## Referenser 218



Denna bok är resultatet av tre forskningsprojekt, som alla bedrivits inom ramen för SNS författningsprojekt. Jag vill därför först och främst tacka författningsprojektets forskningsledare – Per Molander, Birgitta Swedenborg och, i synnerhet, Olof Petersson – dels för att jag givits chansen att forska om intressanta ämnen, dels för uppmuntrande ord och konstruktiva kommentarer under resans gång.

Undersökningen av tvåkammarparlament ingick i ett bredare projekt om parlamentets organisation som jag genomförde under hösten 1999. Projektet resulterade i en rapport med titeln *Parlamentets organisation*, vilken publicerats på författningsprojektets hemsida [www.const.sns.se](http://www.const.sns.se). Denna boks första del är en omarbetad version av rapportens avsnitt om tvåkammarparlament.

Bokens andra del, studien om lokal självstyrelse, är resultatet av ett projekt som bedrevs under vintern 2001/02. Jag vill särskilt tacka Eivind Smith vid Oslo universitet och deltagarna i författningsprojektets workshop om fiskal federalism i februari 2002 för intressanta synpunkter.

Den del som behandlar parlamentarismens instrument skrevs ursprungligen under våren 2002. Den har emellertid genomgått en väsentlig uppdatering och förbättring under sommaren 2003, bl.a. tack vare att jag givits tillgång till data från en riksdagsutredning, *Valutslag och regeringsbildning*, som genomfördes i riksdagens konstitutionsutskott under 2003. Själv svarade jag för den internationella jämförelsen i nämnda undersökning. Jag vill i det sammanhanget varmt tacka ledamöterna i den parlamentariska referensgrupp och den expertgrupp som var knutna till riksdagsutredningen, i synnerhet Ingvar Mattson och Lars Seger på konstitutionsutskottets kansli samt Torbjörn Bergman vid Umeå universitet.

Jag vill också tacka Jörgen Hermansson vid Uppsala universitet för genomläsning och bra synpunkter, samt Marie Ottosson på SNS Förlag för stor hjälp med att åstadkomma ett tryckfärdigt manus.

Slutligen vill jag tacka mina föräldrar, Majvor och Sune, och min fru Jenny för inspiration, hjälp och stöd i allt. Boken tillägnas min bror Erik; bästa vän och vapendragare.

Uppsala i februari 2004

*Lars Davidsson*



## Tre studier av demokratins spelregler

*Reglerna för den svenska demokratin – vår författning – fyller snart trettio år. Under den perioden har samhället kraftigt förändrats och demokratin ställts inför nya utmaningar. Det är tid för översyn av demokratins spelregler. Riksdagens partier bjuds därför in till överläggningar om en samlad översyn av regeringsformen.*

*Statsminister Göran Persson i regeringsförklaringen  
16 september 2003*

Demokratins ”spelregler” håller åter på att uppmärksammas i den svenska politiska debatten.

Efter att ha fört en något undanskymd tillvaro i Sverige under de senaste decennierna har författningspolitiska frågor nu dykt upp på dagordningen. I det nära perspektivet har frågan om en författning för Europeiska unionen skapat debatt, inte bara om hur unionens spelregler skall utformas inför framtiden utan också om de svenska nationella spelreglerna påverkas av författningsförslaget. I det något längre perspektivet finns tecken som tyder på att svenska politiker även överväger mer långtgående förändringar i regeringsformen. Så finns exempelvis denna mandatperiod en minister med särskilt ansvar för författnings- och valfrågor, utredningar om valfrågor och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen har tillsatts och statsministerns ord i regeringsförklaringen förefaller initiera en ny, större författningsutredning.

Denna bok, bestående av tre fristående studier av var sitt författningspolitiskt problem, är tänkt att kunna tjäna som underlagsmaterial i en svensk debatt om demokratins spelregler. Boken speglar därmed syftet för hela SNS författningsprojekt, i vilket den också ingår.

Den första studien handlar om den mest centrala aspekten av hur ett lands parlament organiseras – kammarsystemet. Sverige övergick för drygt 30 år sedan till enkammarriksdag. Med detta som utgångspunkt inriktas studien mot det konstitutionella alternativ som valts i den tredjedel av världens länder där den lagstiftande församlingen är uppdelad i två parlamentskammare.

I bokens andra del behandlas den vertikala maktindelningens problem, närmare bestämt avvägningen mellan lokal självstyrelse och statlig styrning. Huvudfrågan är hur hög grad av självstyrelse som olika länder har valt att ge sina kommuner, med avseende på att organisera den egna styrelsen, att utföra olika samhällsuppgifter och att tillförsäkra erforderliga resurser för att utföra dessa uppgifter.

I den tredje undersökningen står förhållandet mellan regering och parlament i fokus. I parlamentariska stater är regeringen per definition politiskt ansvarig inför parlamentet. Utformningen av de konstitutionella instrumenten för att utkräva detta ansvar varierar emellertid och påverkar maktförhållandet mellan regering och parlament.

De ingående studierna kan ses som en meny över möjliga konstitutionella val på nämnda tre viktiga områden. Tyngdpunkten ligger på breda jämförande analyser av andra länders konstitutionella val, men även frågan om vilka normativa ställningstaganden som legat bakom de olika valen tas upp till behandling. Varje del av boken avslutas med en diskussion om vilka konstitutionella alternativ som kan sägas vara särskilt aktuella att ta ställning till ur ett svenskt perspektiv.

## **Representation, maktdelning och ansvarsutkrävande**

Även om studierna i denna bok behandlar olika aspekter av hur de demokratiska spelreglerna kan utformas, så saknas inte beröringspunkter. I alla undersökningarna kommer läsaren att stöta på tre begrepp som är centrala i all författningsspolitisk debatt: representation, maktdelning och ansvarsutkrävande. Här sammanfattas det sätt på vilket dessa begrepp löper genom bokens tre delar.

### **Representation**

Den moderna demokratin är i allt väsentligt representativ. Folkstyrelsen är utformad så att folket väljer representanter för att föra sin talan och fatta politiska beslut. Frågan om vem som på detta sätt representeras – vilket ”folket” är – har varit och är fortfarande central i diskussionen om tvåkammarsparlament. Ett viktigt argument för att dela in det nationella parlamentet – folkrepresentationen – i två kammare har varit att folket behöver representeras inte bara utifrån sitt nationella medborgarskap, utan även som innevånare i ett mindre geografiskt område (exempelvis en delstat) eller som medlemmar av en viss folkgrupp. Den grundläggande demokratiska principen om ”en medborgare – en röst” har vid tillsättandet av en av parlamentets kammare åsidosatts för att ge möjlighet till någon annan typ av representation. Omvänt har denna grundläggande demokratiska princip

varit ett viktigt argument för förespråkare av en enda parlamentskammare. Dessa har ansett att folket bör representeras som ett och att varje medborgare skall ges samma tyngd när folkets representanter skall utses.

I debatten om lokal självstyrelse kontra statlig styrning aktualiseras representationsbegreppet genom två närliggande frågor. En fråga är vem som bäst tillvaratar medborgarnas lokala intressen, nationella eller lokala politiker. En viktig tanke hos dem som strävar efter ökad lokal självstyrelse brukar vara att medborgarna därigenom kommer närmare sina politiska representanter eller till och med själva blir en sådan representant. Därmed förbättras deras chanser att framföra sin politiska vilja. Representationsbegreppet aktualiseras också av frågan om huruvida lokal självstyrelse ökar möjligheten för grupper som ofta är politiskt underrepresenterade – kvinnor, ungdomar, invandrare – att delta i den politiska styrelsen.

När det slutligen gäller den författningspolitiska debatten om hur den parlamentariska mekanismen skall utformas är frågan i vilken grad regeringen är representativ för parlamentet. I länder med proportionella valsystem, exempelvis Sverige, får ett parti sällan egen majoritet i parlamentet. I stället bildas koalitionsregeringar, som representerar en majoritet av parlamentets ledamöter, eller minoritetsregeringar, som överlever tack vare indirekt eller växlande stöd i parlamentet. Utformningen av framför allt de omröstningsregler som gäller när parlamentet skall avgöra regeringars tillträde och överlevnad har effekt på vilken typ av regering som bildas och därmed på regeringarnas representativitet.

### **Maktdelning**

Värdet av maktdelning i en stat är omtvistat. I alla konstitutionella demokratier har man valt att skilja parlamentets makt att stifta lagar från domstolarnas makt att döma medborgare enligt dessa lagar. Om den styrande makten bör skiljas från den lagstiftande makten och hur fördelningen av makt mellan olika nivåer i samhällsorganisationen skall se ut är däremot frågor som får olika svar i olika länders konstitutioner.

Maktdelningsbegreppet är centralt i den första studien om parlamentets kammare; frågan gäller varför och hur den lagstiftande makten skall eller inte skall delas. Diskussionen anknyter i viss mån till representationsbegreppet. Vissa förespråkar tvåkammarparlament med motivet att samhällets makt måste delas mellan olika grupper i behov av representation, medan motståndarna till tvåkammarparlament hävdar att alla medborgare bör ges lika vikt i folkrepresentationen och att det därmed är naturligt att samla all lagstiftande makt i en representantförsamling. Men maktdelning, i form av tvåkammerssystem, har också förespråkats utan hänvisning till representa-

tionsbehov. Att dela den lagstiftande makten har i sig själv antagits leda till mindre risk för förhastade beslut och förtryck av minoriteter. Omvänt har förespråkare för enkammarparlament motsatt sig maktindelningstanken för att den riskerar att ge minoriteter möjlighet att hindra förverkligandet av folkmajoritetens vilja.

Frågan om kommunal självstyrelse är även den tydligt kopplad till maktindelningsbegreppet. Den springande punkten i denna diskussion är hur makten inom samhällsorganisationen skall fördelas mellan demokratiska organ på olika nivåer. Till skillnad från maktindelningen mellan centralmakten och delstaterna i en federation är förhållandet mellan stat och kommuner i grunden en fråga om hur mycket makt staten skall lämna ifrån sig. Samhället organiseras i detta fall utifrån ett uppifrån-och-ner-perspektiv där stat och kommun inte är jämlika parter. Det hindrar inte att frågan om hur maktfördelningen dem emellan bör vara är komplicerad.

Parlamentarismen står ofta i kontrast till presidentstyre genom att det då inte tillämpas maktindelning mellan den lagstiftande och den styrande makten. Makten att styra kan sägas vara delegerad till regeringen och kan återtas när parlamentet så önskar. Samtidigt förväntas regeringens förslag oftast samla en parlamentsmajoritet bakom sig. Som diskuteras i den tredje studien kan emellertid fördelningen av makt mellan parlamentet och regeringen som institutioner variera även i en parlamentarisk stat, delvis beroende på utformningen av de konstitutionella instrument som styr förhållandet mellan dem.

### **Ansvarsutkrävande**

Möjligheten att utkräva ansvar av dem som fattar politiska beslut är en viktig beståndsdel i många demokratidefinitioner och författningpolitiska avvägningar. Motsättningar kan uppstå mellan ansvarsutkrävande och det tidigare diskuterade begreppet maktindelning. Ansvarsutkrävande fordrar en tydlig koppling mellan den som fattar ett beslut och den som skall ställas till ansvar för beslutets konsekvenser. Om makten är delad blir det svårare att utkräva ansvar givet att inte politikens resultat är möjliga att spåra till en enskild maktsfärs beslut.

Spänningen mellan maktindelning och ansvarsutkrävande finns exempelvis i fråga om parlamentets organisering. Tvåkammarparlamentens två kammare har mycket sällan ansvar för var sin kategori beslut; båda kamrarna behandlar alla typer av ärenden, även om deras respektive inflytande över ett beslut kan variera. Därmed har hävdats att en indelning av den lagstiftande församlingen i två kammare försvårar väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av lagstiftaren.

I frågan om förhållandet mellan stat och kommuner inom samhällsor-

ganisationen är motsättningen mellan ansvarsutkrävande och maktindelning inte nödvändigtvis lika tydlig. Skillnaden i jämförelse med indelningen av parlamentet är att de olika beslutsnivåerna i detta fall – den statliga och den kommunala – åtminstone delvis är tänkta att ägna sig åt olika kategorier av samhällsfunktioner. För den som inte tror att en sådan separation är möjlig i en välfärdsstat med stora offentliga åtaganden blir emellertid slutsatsen att den vertikala maktindelningen leder till problem med ansvarsutkrävande, där den ena beslutsnivån försöker skjuta över ansvaret för negativa samhälls-fenomen på den andra nivån. Av dem som tror att nämnda separation av samhällsfunktioner mellan stat och kommun är möjlig kan å andra sidan maktindelningen hävdas gynna möjligheterna till ansvarsutkrävande, då ansvaret för beslut avkrävs politiker på samma nivå som beslutet fattas.

När det gäller parlamentarismens utformning är motsättningen mellan ansvarsutkrävande och maktindelning tydligare. Utgångspunkten i en parlamentarisk stat är att den styrs av en regering som har aktivt stöd av en majoritet av parlamentets ledamöter; i dessa fall är regeringens och parlamentets vilja densamma. Med denna utgångspunkt får instrument som underlättar bildandet av regeringar utan aktivt stöd sägas vara steg i maktdelande riktning. En sådan maktindelning medför samtidigt större svårigheter för väljarna att utkräva ansvar av regeringen, då denna för att få sin politik godkänd i parlamentet är tvungen att vinna stöd från partier som inte ingår i något formellt regeringsunderlag.

## Bokens innehåll

Denna bok innehåller tre separata studier, vilka var och en behandlar ett konstitutionellt problem. Även om de tre konstitutionella problem som diskuteras har beröringspunkter med varandra – exempelvis i förhållande till begreppen representation, maktindelning och ansvarsutkrävande – är studierna ämnade att kunna läsas oberoende av varandra.

Bokens första del – om tvåkamarparlament – börjar med en kort historisk genomgång av hur och varför Sverige övergick från tvåkamar- till enkammarriksdag. Därefter tecknas tvåkamarsystemets historia i ett internationellt perspektiv. I kapitel 1.4 följer en undersökning av den normativa underbyggnaden för tvåkamarsystemen, i fråga om vilka motiv som har framförts för detta sätt att organisera folkrepresentationen. De 66 länder i världen som har tvåkamarparlament är olika organiserade med avseende på exempelvis representation och maktbefogenheter för parlamentets kammare. Alternativen illustreras med exempel från etablerade demokratier som kan anses vara relevanta jämförelseobjekt för Sverige. Därefter ges i det avslutande kapitlet fyra exempel på vad en eventuell

andra riksdagskammare skulle kunna ha för uppgifter.

I bokens andra del – om lokal självstyrelse – angrips frågan om hur man bör studera och mäta lokal självstyrelse i en jämförande analys. Därpå följer en inventering av argument för och emot en decentraliserad stat, och tre normativa modeller ställs upp som speglar olika syn på kommunernas roll och deras förhållande till centralmakten. Huvudkapitlet innehåller en bred empirisk analys av olika länders modeller för lokal autonomi. Fokus i jämförelsen ligger på europeiska länder. Avslutningsvis reflekteras över möjliga lärdomar för Sverige mot bakgrund av den empiriska analysen.

I bokens tredje del – om parlamentarismen – diskuteras begreppet parlamentarism och utformningen av de fyra huvudsakliga instrumenten i den parlamentariska mekanismen. Därefter följer den empiriska kartläggningen och analysen, vilken omfattar de flesta europeiska parlamentariska system. Med avstamp i den empiriska analysen, diskuteras sedan ett alternativt sätt att analysera det institutionella maktförhållandet mellan regering och parlament i parlamentariska system. I det avslutande kapitlet kommenteras vilka eventuella lärdomar som Sverige skulle kunna dra av hur den parlamentariska mekanismen utformats i andra europeiska länder.

# 1. Tvåkammarparlament – motiv och modeller för en delad folkrepresentation

## 1.1 Inledning

Med den partiella författningsreform som genomfördes 1968–1969 övergick Sverige från ett parlament med två kammare till en enkammarriksdag. I och med detta centraliserades utövandet av den svenska demokratin; den nya regeringsformens inledande stadgande – all offentlig makt i Sverige utgår från folket – fick en tydlig institutionell motsvarighet i en enda, direktvald nationell kammare av folkets representanter.

Sverige var inte det enda land som genomförde liknande förändringar under denna tid, Danmark (1953) och Nya Zeeland (1950) hade också övergått från två- till enkammarparlament.<sup>1</sup> Men i många andra länder bevarades tvåkammerssystemet, trots samhällsförändringar av i mångt och mycket samma slag som de Sverige genomgått. Även bland de nya konstitutioner som tillkommit i samband med den s.k. tredje demokratiseringsvåg som svepte över världen under 1970–1990-talen har ett icke föraktligt antal – inte minst de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa – fastnat för modeller med tvåkammarparlament. Av de 178 stater vars parlament ingår i den nära nog heltäckande databas (PARLINE) som förs av den Interparlamentariska Unionen använder 66 stycken (ca 37 procent) ett system med två kammare i sin högsta beslutande nationella församling.<sup>2</sup>

Det svenska valet av ett enkammarparlament framstår således vid en internationell utblick vare sig som unikt eller självklart. Mot bakgrund av detta finns anledning att studera den för den demokratiska processen centrala frågan om hur representationen av folket konkretiseras i form av ett en- eller tvåkammarparlament. Eftersom SNS författningsprojekt, i vilket denna studie ingår, bland annat syftar till att inventera möjliga konstitutionella alternativ för Sverige har fokus i denna studie lagts på tvåkammarparlamenten.

I undersökningen ställs tre frågor. För det första undersöks varför vissa stater har föredragit ett parlament med två kammare och vad man har hoppats att ett sådant system ska ge för effekter. För det andra studeras vilka olika alternativ som vid en internationell utblick kan identifieras för att organisera ett tvåkammarparlament, i fråga om tillsättningsmetod, maktförhållanden, konfliktlösningsinstrument m.m. Slutligen frågas vilka effekter (olika varianter av) tvåkammarparlament kan förväntas ha på det

politiska systemets funktionssätt. Tyngdpunkten ligger på de två förstnämnda frågorna, men även den sista berörs.

Efter denna inledning följer i kapitel 1.2 en kort historisk översikt över den svenska utvecklingen och en presentation av hur det tidigare tvåkammerssystemet respektive det nuvarande enkammerssystemet varit organiserade med avseende på valsystem, maktförhållanden etc.

Därefter följer i kapitel 1.3 en utblick över den internationella utvecklingen. I den beskrivs hur tvåkammerssystemet uppkom i Storbritannien och hur det sedan blommande upp med delvis ny uppgift i USA och Frankrike, för att senare sprida sig över världen. Där beskrivs också hur tvåkammerssystemet kom att ifrågasättas i samband med parlamentarismens och (i än högre grad) demokratins genombrott och den därav följande omvandlingen eller i vissa fall avvecklingen av många länders överhus.

De tvåkammerssystem som uppkommit i olika länder uppvisar stor variation både vad gäller motiv för uppkomst och modeller för utförande. Dessa två analysområden – motiv och modeller – utgör indelningsgrund för huvuddelen av studien. Först studeras i kapitel 1.4 de olika motiv som genom historien framförts i försvar för ett tvåkammerparlament. Därefter studeras i kapitel 1.5 de empiriska modellerna och detta kapitel delas in i tre avsnitt. I det första avsnittet behandlas skillnader i vilka som väljs till de båda kamrarna. I det andra behandlas skillnader i formella maktbefogenheter mellan kamrarna och metoder för konfliktlösning. I det tredje diskuteras hur olika kombinationer av de tre nämnda variablerna antagits påverka det faktiska maktförhållandet mellan de båda kamrarna.

I kapitel 1.6 görs sammanställningar av de konstitutionella alternativen i tabellform, med för svenska förhållanden relevanta exempel. Därefter ges i det avslutande kapitlet 1.7 fyra exempel på vad ytterligare en kammare i det svenska parlamentet skulle kunna ha för bevekelsegrunder och konstitutionell utformning.

### **Om kamrarnas benämning**

Motsvarigheterna till den institution som i Sverige benämndes riksdagens första kammare går vid en internationell utblick under en mängd olika benämningar, varav "senat", "överhus" och, förvirrande nog, "second chamber" bara är några av de vanligare. Gemensamt för dessa kamrar är att de har ett lägre antal medlemmar än den andra kammaren i parlamentet, att de kan vara, men inte alltid är, direktvalda (vilket den andra kammaren så gott som undantagslöst är), att deras ledamöter ofta är tänkta att representera något mer än den proportionella folkviljan osv. Att identifiera vilken av de två kamrarna i en nations tvåkammerparlament som är det

korrekta jämförelseobjektet är sällan något större problem, men att finna en passande och relativt landsneutral benämning är desto svårare. I denna bok kommer ”överhus” att användas som benämning på dessa institutioner och dikotomin ”överhus–underhus” är i det följande avsedd att vara landsneutral.

## 1.2 Svensk reduktion – från fyra till två till en

Den svenska fyrståndsriksdagen, representerande adel, präster, borgare och bönder, gick i graven med författningsreformen av 1866, då ändringar i regeringsformen (RF) gjordes och en ny riksdagsordning (RO) infördes enligt vilken det svenska folket framgent skulle representeras av en riksdag fördelad på två kamrar. Denna ordning varade sedan i drygt hundra år tills den första enkammarriksdagen formellt började sitt arbete den första januari 1971.

Det lagrum i författningen som reglerade den förändrade riksdagens roll – RF § 49:1 – löd vid tiden för övergången till enkammarriksdag:

*Riksdagen representerar svenska folket. De rättigheter och åligganden, som gällande lag tillägger rikets ständer, tillkomma hädanefter riksdagen. Den fördelas i två kamrar, vilkas ledamöter väljas på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Kamrarna äga i alla frågor lika behörighet och myndighet [...].*

I riksdagsordningen stadgades vidare gällande första kammaren att den skulle bestå av 150 ledamöter som valdes av landstingen och stadsfullmäktige i de städer som ej ingick i något landsting.<sup>3</sup> Mandatperioden var åtta år och ett ”släpande” omsättningssystem användes enligt vilket en åttondel av kammarens ledamöter byttes ut varje år. Valen var sedan 1909 proportionella enligt d’Hondts metod, men utan utjämningsmandat.<sup>4</sup>

För andra kammaren stadgades att den skulle bestå av 230 ledamöter som valdes direkt av folket uppdelade i (sedan 1921) 28 valkretsar.<sup>5</sup> Mandatperioden var fyra år och valen var sedan 1909 proportionella, från och med 1952 enligt den s.k. jämkade uddatalsmetoden, men utan utjämningsmandat.<sup>6</sup>

Övergångarna till parlamentarism (1917) och demokrati (1921) skedde i Sverige utan några omvälvande ändringar i rikets grundlagar. En praxis utvecklades på dessa områden som från och med de nämnda årtalen aldrig på allvar ifrågasattes, trots att regeringsformen av 1809 skulle ha lämnat utrymme för detta. Med tiden uppstod dock ett växande missnöje med den bristande överensstämmelsen mellan den skrivna och den praktiskt tilläm-

pade författningen. Till följd av att frågan om en revision av grundlagen på allvar började diskuteras på 1950-talet tillsattes 1954 en parlamentarisk utredning, Författningsutredningen, som bland annat kom att ta sig an frågan om övergång till en enkammarriksdag.<sup>7</sup>

I ett av utredningens slutbetänkanden, SOU 1963:17, gjordes en inventering av tvåkammarriksdagens funktionssätt.<sup>8</sup> Det konstaterades att stadgandet i RF § 49 att "kamrarna äga i alla frågor lika behörighet och myndighet" i Sverige stämde ovanligt väl (vid en internationell jämförelse) med de faktiska förhållandena. Som exempel på detta nämndes kamrarnas gemensamma utskott, inte endast i proceduriella frågor och vid menings-skiljaktigheter, utan vid behandling av alla ärenden, vilket gav identiskt utgångsmaterial för respektive kammare inför dess beslut.

Även den samtidiga behandlingen av ärendena nämndes som ett för Sverige unikt system, vilket motverkade att den ena kammaren fick en fördel av en första läsning. Det konstaterades dock att systemet för konfliktlösning var en faktor som försköt maktförhållandet mellan kamrarna till andra kammarens fördel, då man efter förlikningsförsök i utskotten gick till gemensam votering där den andra kammarens numerära övertag i förekommande fall hade medfört att dennas mening "segrat".

Personuppsättningen i de båda kamrarna var också anmärkningsvärt lika när det gällde exempelvis yrkesfördelning, andelen bosatta i stad respektive på landet, ledamotskap av landsting eller stadsfullmäktige och ledamöternas genomsnittsålder. Politiskt fanns emellertid stundtals relativt klara skillnader mellan ett partis representation i första och andra kammaren. Dessa skillnader berodde dock i huvudsak på skillnader i opinionen vid de olika valtillfällena, snarare än på de skilda systemen att tillsätta respektive kammare.

Författningsutredningen kunde inte enas i frågan om huruvida en övergång till enkammarriksdag var att föredra eller inte. Folkpartiet var i 1960-talets början ensamt om att ha en relativt enhetlig partilinje i frågan, för enkammarriksdag. Övriga partier var splittrade, delvis som en följd av att deras position i kammarfrågan var beroende av vilka lösningar som valdes på andra konstitutionella problem, framför allt valsystemet.<sup>9</sup>

Utredningens majoritet, bestående av merparten av socialdemokraternas, folkpartiets och högerpartiets representanter, förordade ett avskaffande av tvåkammarriksdagen, då man ansåg att det naturliga sättet att företräda folket var genom en enda, direkt representation.<sup>10</sup> Man avfärdade helt tanken på att "blåsa liv" i det svenska tvåkammarssystemet genom införande av någon form av ny typ av tvåkammarssystem och man förkastade också vad man uppfattade som de tre huvudargumenten till förmån för ett bibehållande av det existerande tvåkammarssystemet. Kontinuitetsargumentet

– att tvåkamarsystemet gav skydd mot alltför hastigt växlande opinioner – avfärdades som stammande från en fördemokratisk tid, då man ansett att ”massans” ombytlighet behövde modereras. Men utredningsmajoriteten hävdade också att det starka partiväsande som växt fram i Sverige sedan tvåkammarriksdagens införande borgade för kontinuitet i politiken och i sig utgjorde ett tillräckligt skydd mot eventuella skadeverkningar som snabba opinionsförändringar skulle kunna medföra. Man ansåg vidare att den mandatmässigt ”äldre” opinion som första kammaren representerade var ett problem i demokratiskt hänseende, särskilt i fråga om det parlamentariska ansvaret.

Argumentet att en andra kammare kunde ge skydd mot förhastade beslut avfärdades med hänvisning till den identiska beredningsprocess som de gemensamma utskotten och den samtidiga behandlingen medförde. Slutligen avfärdades också argumentet att första kammarens ledamöter skulle kunna tillföra särskilda personkvalitéer med den rådande bristen på skillnader i personuppsättningarna i de båda kamrarna.

Utredningens minoritet, bestående av en socialdemokratisk representant och den centerpartistiske representanten, ansåg att det existerande tvåkamarsystemet på det hela taget fungerat bra och att bevisbördan således låg på dem som förordade en förändring. Man ansåg att ett enkamarsystem skulle medföra risker i form av ett alltför stort antal debattinlägg i kammaren, en mindre nyanserad diskussion med alltför stor inriktning mot media och kräva omständliga och tungrodda system för att minska risken för förhastade beslut. Minoriteten ansåg dock att det fanns utrymme för vissa modifieringar av det existerande systemet. Första kammarens kontinuitetsbevarande uppgift sades nu vara mindre än tidigare varför en reduktion av eftersläpningen till val av halva kammaren vart fjärde år var att föredra. Minoriteten ville också stärka incitamenten att till första kammaren välja s.k. rikskandidater genom att reducera antalet valkretsar till sex.

Förutom de argument som framkom i utredningens förslag spelade naturligtvis även mer partitaktiska överväganden en betydande roll. För folkpartisterna var ett viktigt argument för avskaffande av första kammaren att man ansåg att den konserverade det socialdemokratiska regeringsinnehavet.<sup>11</sup> Även inom högerpartiet noterades att det som ursprungligen varit ”avsett som en i egentlig mening konservativ garanti, de facto blivit en socialistisk”<sup>12</sup>. Inom socialdemokratin fanns samma tankar om tvåkamarsystemets effekter, men där sågs det som en positiv faktor.<sup>13</sup>

Remissinstanserna gick i huvudsak på utredningsmajoritetens linje, men proposition i frågan sköts på framtiden i förhoppning om att kunna nå bredare enighet. En del kommuner och landsting hade under remissbehandlingen uttryckt viss oro för att avskaffandet av första kammaren skulle

kunna medföra minskat intresse för valen till de lokala och regionala församlingarna. I detta sammanhang kom också naturligen frågorna upp om skilda eller gemensamma valdagar och möjligheten för ett minskat antal riksdagsledamöter att på ett adekvat sätt representera alla delar av riket.<sup>14</sup> De skulle komma att dominera debatten under de följande åren, bland annat inom ramen för länsdemokratiutredningen och den valtekniska utredningen vilka avlämnade sina betänkanden 1965 (SOU 1965:54 respektive SOU 1965:74), och dessa frågor bidrog till att fördröja uppnåendet av en bred uppgörelse. En sådan, innefattande de fyra stora partierna, kunde dock trots allt efter partiledaröverläggningar 1966 nås i ett antal viktiga frågor, inklusive kammarfrågan. En ny utredning, grundlagberedningen, tillsattes med direktiv att utforma en partiell grundlagsreform inkluderande ett förslag till utformning av en enkammarriksdag.<sup>13</sup>

Beredningens förslag (SOU 1967:26) kom att mer eller mindre i sin helhet utgöra grunden för riksdagsbehandlingen. Huvuddragen i förslaget till partiell grundlagsreform inbegrep på det här aktuella området införandet av en riksdagskammare bestående av 350 ledamöter, som byttes ut fullständigt vart tredje år, vilket innebar en förkortning av mandatperioderna jämfört med den gamla andrakammaren med ett år. Valsystemet var proportionellt enligt den jämkade uddatalsmetoden, med 310 ledamöter utsedda valkretsvis och resterande 40 s.k. utjämningsmandat fördelade så att riksproportionalitet uppnåddes, dock endast för partier som uppnått minst 4 procent av samtliga röster. Frågan om det s.k. kommunala sambandet löstes så att gemensam valdag för riksdags-, landstings- och kommunalval infördes och mandatperioderna för de senare justerades därmed också till tre år.

Val till den nya enkammarriksdagen hölls 1970 och den sammanträdde för första gången den första januari 1971. Grunddragen i enkammarreformen har under den tid som gått sedan dess behållits, sånär som på några mindre justeringar. Till dessa hör reduktionen av antalet ledamöter till 349 (för att minska riskerna för oavgjorda voteringar), införandet av viss möjlighet till personval (för att stärka väljarnas direkta inflytande på sina representanter) och förlängningen av mandatperioden till fyra år (för att ge en regering bättre möjligheter att hinna genomföra sin politik innan den tvingas koncentrera sig på att försöka bli omvald).

### 1.3 Tvåkammarparlamentens historia

Redan under antiken förekom inslag av tvåkammersystem i organisationen av statsstyrelsen, även om åtskillnaden mellan exekutiv, legislativ och juridisk maktutövning inte var tillräckligt tydlig för att man ska kunna tala om lagstiftande församlingar med två kammare i modern mening. Dubbla råd-

givande-lagstiftande rådsförsamlingar förekom i bland annat Aten, Sparta, Kreta och Kartago. Även i det tidiga Rom fanns dubbla rådgivande organ då kungarna understundom använde sig av både ett ”råd av äldste”, vilket senare skulle komma att utvecklas till den romerska Senaten, och av en *comitia curiate*, som organiserade Roms tre stammar i vardera tio *curiae* och vars uppgift det var att godkänna en ny kung (vald av Senaten) och kungens *imperium* (rätt att styra över armén).<sup>16</sup>

Det var dock först med det brittiska parlamentet – ansett som det första i världen – som ett exempel på ett i modern mening lagstiftande tvåkammarparlament skapades. The Great Council, som i och med undertecknandet av Magna Charta 1215 skaffade sig rätten att godkänna så gott som all kunglig beskattning, bestod inledningsvis enbart av högadel som endast representerade sig själva. Till följd av det ökade behovet av beskattning utökades medlemskapet under 1200-talet med lågadel, präster och vissa borgare som representerade geografiska enheter.<sup>17</sup> Sedan det lägre prästerskapet dragit sig ur the Great Council till förmån för sina egna synoder uppstod allt mer en intressegemenskap mellan å ena sidan högadel och högre prästerskap, och å andra sidan lågadel och borgerskap. Olika författare betonar olika, men sammanlänkade aspekter av denna intressegemenskap; vissa framhåller klassintresset<sup>18</sup> medan andra betonar representationsformen.<sup>19</sup> Klart är i alla fall att dessa intressegemenskaper vid parlamentet 1339 gav upphov till den uppdelning av det brittiska parlamentet i ett House of Lords (överhus) och ett House of Commons (underhus) som – med undantag för ett kort avbrott under Cromwells tid vid makten – kvarstått till idag.

Det brittiska konstitutionella arvet gjorde sig starkt påmint i de konstitutioner som kom att uppstå inom de territorier som ingick i det brittiska imperiet. Det brittiska systemet med ett parlament uppdelat i två kamrar som representerar olika delar av samhället kom att stå modell också för den amerikanska konstitutionen, men här gavs uppdelningen en delvis ny innebörd. Tvåkamarsystem var vanligt bland de brittiska kolonierna i Nordamerika, med ett överhus som representerade Kronan och kolonialadeln. För de amerikanska grundlagsfäderna var det naturligt att redan under Konstitutionella Konventets första vecka nära nog enhälligt konstatera att den lagstiftande församlingen skulle ha två grenar.<sup>20</sup> Det nya i den amerikanska varianten av tvåkamarsystem var att överhuset i högre utsträckning kom att representera territoriella än ekonomisk-sociala intressen. Som villkor för att godkänna den nya konstitutionen lyckades de mindre staterna, i det som brukar kallas the Great Compromise, genomdriva lika stor representation i senaten för alla stater, oavsett storlek.<sup>21</sup> Tvåkamarsystemet blev sålunda i USA, till skillnad från i England, ett verktyg för genomförandet av federalism.

De brittiska och amerikanska modellerna kom också att, bland annat via tänkare som Montesquieu, påverka länderna på den europeiska kontinenten, och exempelvis Frankrike och senare Tyskland, Nederländerna, Belgien och de nordiska länderna införde också tvåkammarsystem. Via det koloniala styret spreds också tvåkammarsystemen ut i världen och kolonierna i Kanada, Australien, New Foundland, Natal, Indien, Ceylon m.fl. införde tvåkammarsystem, vilka också ofta bibehölls när de senare frigjorde sig från den europeiska överhögheten.<sup>22</sup>

Mot slutet av 1800-talet och början av 1900-talet kom de första verkliga utmaningarna mot tvåkammarsystemen, i form av parlamentarismens och demokratins genombrott. Parlamentarismen – dvs. principen att regeringen är tvungen att åtnjuta åtminstone ett passivt förtroende i parlamentet – stärkte naturligtvis parlamentets ställning, men det var i de allra flesta fall endast underhuset som fick del av den nya makten; det var endast där som regeringen var tvungen att söka förtroende. Det ifrågasättande av nödvändigheten av ett överhus som parlamentarismen aktualiserade blev än mer påtagligt när också demokratin gjorde sitt intåg i allt fler stater. Med upphöjandet av principen att det var folkets röst som skulle komma till uttryck i den politiska processen förlorade de i många fall indirekt valda eller av exekutiven utsedda överhusen i legitimitet jämfört med de direktvalda underhusen.<sup>23</sup>

Denna utveckling ledde i många länder till krav på reformer av överhuset. Värt att notera är emellertid att ifrågasättandet av tvåkammarsystemet begränsade sig till enhetsstater; i federala stater uppstod inte samma legitimitetsförlust för överhusen eftersom de i dessa system hade en viktig demokratisk roll att fylla.<sup>24</sup> Reformförslagen följde ofta huvudsakligen en av två vägar, antingen sökte man minska det mindre demokratiska överhusets makt eller omforma sättet att utse överhusets ledamöter så att den politiska sammansättningen i de båda kamrarna skulle bli så samstämmig som möjligt.

Ett exempel på ett land där man valde framför allt den förra metoden var Storbritannien; med the Reform Act of 1911 reducerades det brittiska överhusets absoluta veto till ett suspensivt veto om två år. Denna fördröjningsperiod reducerades ytterligare till ett år i the Parliament Act 1949. Överhusets sammansättning reformerades också genom att kvinnor tilläts delta och genom att regeringen, något senare, gavs möjlighet att utse s.k. life peers. Därigenom skiftade den politiska balansen till att i högre grad överensstämma med rådande förhållanden i underhuset.<sup>25</sup> Även Frankrike valde huvudsakligen denna väg och genomförde i skiftet mellan Tredje och Fjärde republiken en omvandling av överhuset som bytte namn från senat till Conseil de la Republic och framtogs sin absoluta vetorätt.<sup>26</sup>

Som exempel på den senare reformmetoden kan Sverige nämnas. Valsystemet till första kammaren ändrades successivt så att den politiska överensstämmelsen mellan första och andra kammaren blev allt större.<sup>27</sup>

I Sverige och ett antal andra länder ansågs dock reformer i slutändan ändå inte vara tillräckligt för att ”rädda” kvar tvåkammerssystemet, utan överhuset avvecklades. Nya Zeeland var först med en sådan åtgärd, tätt följt av Danmark och senare Sverige, men denna utveckling begränsade sig inte till de industrialiserade länderna. I exempelvis Kenya, som liksom många andra före detta kolonialområden ”ärvt” en lagstiftande församling med två kammare från de europeiska kolonialherrarna, reducerades parlamentet från två- till enkammarförsamling. Detta var till dels en symbolhandling för att visa att man gjorde sig av med ett oönskat politiskt arv, men man hoppades också att ett enkammarparlament skulle tjäna som en tydligare enande symbol för den nya multietniska nationen.<sup>28</sup>

Men trots att 1900-talet således präglats av en rörelse bort från system med två likvärdiga kamrar i den lagstiftande församlingen, har de nya konstitutioner som skapades till följd av de senaste tjuo årens demokratiseringar runtom i världen visat att tvåkammerssystemet som reellt konstitutionellt alternativ inte är dött. Av exempelvis de 22 demokratiserade stater som tillkommit som en direkt eller indirekt följd av kommunismens fall i Central- och Östeuropa har åtta valt en tvåkammarstruktur, däribland fyra av de fem större: Ryssland, Vitryssland, Polen och Rumänien (Ukrainas parlament har bara en kammare).<sup>29</sup> I stort sett samma andel av de nya europeiska demokratierna – 36 procent – som av världens länder i stort har alltså valt tvåkammarparlament.

## 1.4 Varför? – motiv för tvåkamarsystem

Som tidigare konstaterats använder många av världens stater fortfarande ett tvåkammarparlament och ännu fler stater har haft sådana system någon gång under sin konstitutionella historia. Skälen till detta har naturligtvis delvis varierat med de nationella förhållandena, men det är ändå möjligt att urskilja ett antal motiv som trots varierande formuleringar hållit sig relativt konstanta genom historien.

Det är inledningsvis viktigt att påpeka att det nedanstående är ett försök att studera och systematisera de motiv som genom historien har legat bakom införandet av tvåkamarsystem och urvalet begränsar sig därför naturligen till att belysa argument som framförts av tvåkamarsystemens förespråkare. Det är således inte tänkt att skildra en debatt och ska än mindre ses som ett inlägg eller ställningstagande i en sådan debatt. Någon argumentationsanalys av motiven med avseende på deras validitet och logiska

konsistens utförs inte och inte heller någon empirisk prövning, ansatsen är renodlat deskriptiv, inte analyserande eller normativ.

När man studerar de motiv till varför ett tvåkammarsparlament ansetts vara att föredra framför ett enkammarligt är det huvudsakligen två som i varierande ordalag upprepas vid en betraktelse över tid och rum:

- de lämnar utrymme för en mer varierad representation,
- de skapar en politisk maktindelning.

Till dessa huvudmotiv till tvåkammerssystem kommer framför allt fyra ytterligare motiv, vilka mer har karaktären av motiv för att behålla ett redan infört tvåkammerssystem. Dessa fyra motiv för inkluderande av ett överhus i parlamentsorganisationen är att detta:

- tillför speciell kompetens till lagstiftningsarbetet,
- skapar ett forum för friare och mer obunden reflektion,
- ökar antalet granskare av ett lagförslag och antalet gransknings-tillfällen,
- medför en större tröghet i beslutsfattandet.

De två huvudmotiven behandlas i var sitt avsnitt medan övriga motiv där-efter samlas till en gemensam behandling. I det sista avsnittet struktureras och kommenteras samband mellan motiv för och önskat resultat av tvåkammerssystem.

### **Möjlighet till varierad representation**

Ett samhälle liksom de innevånare det består av är omöjligt att strukturera längs en enda dimension. Faktorer som etnicitet, geografisk härkomst, religion och klassstillhörighet konkurrerar sålunda med ideologi om att påverka medborgarnas val av representanter i politiska organ. Det finns ett tryck på det demokratiska systemet att kunna svara för såväl ”ideologisk” som ”icke-ideologisk” representativitet. Detta faktum ligger till grund för en viktig kategori av motiv som framförts om varför en tvåkammarsstruktur är att föredra framför en enkammarstruktur – möjligheten till (mer) varierad representation.

Medlemmarna i parlaments underhus väljs i valkretsar som tillsammans omfattar hela nationen och antalet ledamöter från varje valkrets motsvarar ungefärligen befolkningens mängd i valkretsen. Principen bakom representationsmotivet är att det till underhuset behöver läggas ett överhus vars medlemmar tillsätts efter någon annan metod som tillgodoser ett alternativt behov av representation än det rent befolkningsmässiga. Detta behov av representation bedöms ofta som så viktigt att det tillåts överskugga behovet

av maximal demokrati, om demokrati förstås som en så nära tillämpning som möjligt av principen ”en människa, en röst”.<sup>30</sup> Avsteget från principen består i att det i dessa fall inte är säkert att de enheter som ska representeras i överhuset (territorier, korporationer, språkgrupper eller dylikt) innefattar alla medborgare i nationen och att det kanske heller inte tillämpas någon proportionell viktning av enheterna baserad på deras respektive medlems-tal. I många fall är själva syftet med den differentierade representationen i överhuset just att (över)representera minoriteter och varje medborgares röst i val till överhuset blir därmed inte lika mycket värd.<sup>31</sup>

Den huvudsakliga skiljelinjen inom denna kategori går mellan territoriella och icke-territoriella former av representation i överhuset. Den förra är den vanligare formen, internationellt sett (se kapitel 1.5). Den territoriella representationen har sitt tydligaste och tidigaste exempel i den amerikanska kongressen. För att gå med på att bli en del av den nya unionen krävde de mindre staterna vid den konstitutionella konferensen 1787 att det baserat på folkmängd tillsatta underhuset – House of Representatives – skulle balanseras av en senat där varje i unionen ingående stat skulle ha lika stor representation (två senatorer) oavsett folkmängd.<sup>32</sup> Staterna ansågs ha specifika intressen som skilde sig från unionen som helhet och dessa intressen krävde representation.<sup>33</sup> Denna typ av argumentation uppstår naturligtvis i en federation, där de territoriella enheterna är tydligt urskiljbara och har en egen kulturell identitet. Samtliga världens federationer har också ett tvåkammarsparlament och överhusen i dessa parlament är huvudsakligen ämnade att säkerställa territoriell representation.<sup>34</sup> Men även i enhetsstater med tvåkammarsparlament är det relativt vanligt förekommande med överhus av denna typ, särskilt i större stater (som Sydafrika) och i ö-stater (som Haiti).

Överhus baserade på någon form av icke-territoriell representation är emellertid den äldre av de två formerna. Redan de gamla grekerna talade om behovet av ett ”blandat” styrelseskick där både ”folket” och aristokratin kom till tals. Det klassiska exemplet på detta slags sociala representation i ett överhus är annars det brittiska. Baron de Montesquieu, som såg det brittiska systemet som ett ideal, skrev:

*In such a state there are always persons distinguished by their birth, riches, or honours: but were they to be confounded with the common people, and to have only the weight of a single vote like the rest, the common liberty would be their slavery, and they would have no interest in supporting it, as most of the popular resolutions would be against them. The share they have, therefore, in the legislature ought to be proportioned to their other advantages in the state; which happens only when they form a body that has a right to check*

*the licentiousness of the people, as the people have a right to oppose any encroachment of theirs.*

*The legislative power is therefore committed to the body of the nobles, and to that which represents the people, each having their assemblies and deliberations apart, each their separate views and interests.*<sup>35</sup>

I Storbritannien och många av dess kolonier utgjorde överhuset en representation av adeln som naturligtvis var våldsamt överdimensionerad med hänsyn till dess andel av befolkningen. Även i många andra länder, däribland Sverige, i vilka överhuset inte var reserverat för adeln krävdes ändå länge en hög inkomstnivå för att få delta i utseendet av överhusets ledamöter och en gradering av röstandelen, som ett sätt att säkerställa (över)representation för en i dessa fall även i övrigt privilegierad minoritet. I exempelvis den egyptiska konstitutionen från 1923 sattes högsta möjliga egendoms kvalifikation för såväl överhusets medlemmar som dess väljare; innehavare av högsta militära eller civila utmärkelse, adelskap eller lantegendomar.<sup>36</sup> I Sverige ägde även bolag rösträtt till överhuset, vilket ytterligare förstärkte representationen av kapitalstarka intressen.<sup>37</sup>

Denna typ av representation av överklassen kom under allt hårdare kritik i samband med demokratins framväxt under den första halvan av 1900-talet. Det ”sociala” representationsmotivet hamnade åtminstone i öppna diskussioner i bakgrunden bland förespråkare av status quo till förmån för andra argument. I de allra flesta fall genomfördes reformer som eliminerade denna typ av odemokratisk representation.<sup>38</sup> Att låta överhusets ledamotsammansättning baseras på särskild representation av sociala grupper alternativt korporationer har dock inte helt försvunnit, även om det inte lika tydligt är ”samhällsklasser” som representeras. Överhusen i Burkina Faso och Marocko består till en ansevärd del av ledamöter som representerar exempelvis fackföreningar, industriföreträdare etc. Även i många av de länder där presidenten eller generalguvernören helt eller delvis utser överhusets medlemmar tas liknande representationshänsyn.<sup>39</sup>

Övrig icke-territoriell representation består av tillsättning av överhusledamöter på basis av etniska, språkliga eller religiösa kriterier, dvs. fall där konstitutionen tydligt specificerar representation för en dylik grupp oavsett geografisk hemvist. Men sådana hänsyn innefattas också i många av de fall där en territoriellt baserad tillsättning tillämpas.

Tanken bakom representationsmotivet är att det förutom ”folket”, betraktat som en samling likvärdiga individer, finns behov av att i den lagstiftande församlingen genom skapandet av en andra kammare också ge röst åt enheter eller grupper som folket kan indelas i. Representationsmotivet har under årens lopp förändrats med avseende på vilka intressen som är

relevanta att representera i ett överhus. Den ”sociala”, klassbaserade eller inkomstbaserade representationen har med demokratins genombrott försvunnit ur argumentationen för tvåkamarparlamenten; en sådan representation är inte längre legitim. Den territoriellt baserade representationen tycks emellertid behålla sin argumentationskraft, inte enbart i federala stater, eftersom den i högre utsträckning verkar möjlig att förena med ett demokratiskt betraktelsesätt. Att folket i en regional eller lokal territoriell enhet kan utse ledamöter av ett överhus som skall representera denna enhet på det nationella planet skulle till och med kunna ses som en förstärkning av demokratin – en representation som inriktas på de frågor som ligger närmast medborgarens vardag – även om den demokratiska principen om att alla röster skall vägas lika får mindre vikt ju mer jämställd enheternas representation görs.

I en tid av ökad förekomst av och risk för etniska konflikter inom stater kan även det etniskt baserade representationsmotivet antas komma att ha en plats i berättigandet av tvåkamarparlament. Sådana konflikter kan nödvändiggöra införandet av en konstitution där den populationsbaserade representationen kompletteras med en representation som i högre grad likställer de etniska gruppernas inflytande. Exempel på detta finns i Belgiens och Bosnien och Hercegovinas konstitutioner. Att sådana avväganden emellertid inte alltid anses tillräckliga för att åsidosätta den grundläggande demokratiska principen om alla individers lika röstandel kan observeras i fall som exempelvis Sydafrika, där man valt att inte använda överhuset för etnisk (men dock för territoriell) representation.

### **Politisk maktindelning**

Även det andra motivet för ett delat parlament – maktindelning – har funnits i konstitutionsbyggares sinnen alltifrån antik tid till våra dagar. I många stycken vilar detta motiv på samma argument som representationsmotivet då det till en del kan härledas ur försök att lösa samma problem, men maktindelningens motivet är mer allmänt formulerat och ligger på en högre abstraktionsnivå. Motivet kan sägas existera både i en fördemokratisk och demokratisk tappning, och belysningen av hur detta motiv framförts kommer därför att följa en kronologisk uppdelning.

Det fördemokratiska maktindelningens motivet finner sitt uttryck i den klassiska tanken att politisk makt inte bör vara centrerad till ett enda samhällsorgan, eftersom detta medför risk att makten kan missbrukas, vilket leder till förtryck, och att den absoluta makten korrumpierar, vilket leder till ineffektivitet. När entals- och fåtalsväldet avfärdats som hållbara styrelseskick finns fortfarande en rädsla för att ett överlämnande av all makt i samma händer, även om dessa händer tillhör en folkvald majoritet, riskerar

att leda till förtryck av minoriteter, om inte majoritetsviljan på något sätt kan kontrolleras. De förhållandevis teoretiska, intuitiva och anekdotiska resonemang som framfördes av de tidiga förespråkarna för att tvåkammarparlament skulle innebära ett skydd mot majoritetsförtryck, har moderna efterföljare försökt omforma till vetenskapligt belagda teorier om varför tvåkammarsystem är det effektivaste skyddet mot sådant förtryck.

Den viktigaste antika källan för maktindelningsteorier är Aristoteles. Han ansåg sig ha observerat hur de tre ideala styrelseskickerna – monarki, aristokrati och demokrati – om de tillämpades var för sig förr eller senare degenererade till tyranni, oligarki och mobbvælde. Endast om dessa element blandades, så att de kunde kontrollera varandra, kunde deras goda egenskaper bevaras.<sup>40</sup>

Omsättningen av dessa tankar i mer konkreta konstitutionella lösningar för lagstiftande församlingar lät dock vänta på sig. De återfanns i det brittiska styrelseskick som växte fram under senmedeltid med en trikameral lagstiftande makt bestående av "the King in Parliament" – representanter för monarki, aristokrati och demokrati i kombination.<sup>41</sup> Den engelska utvecklingen var dock organisk snarare än resultatet av en medveten tillämpning av konstitutionella teorier.

Montesquieu var en av de första att formulera dessa tankar till konkreta institutionella förslag. Han konstaterade att alla stater har olika "mål" – för Rom var målet expansion, för Sparta krig, för Kina en fredlig befolkning osv. – och att målet för den engelska staten var undersåtens politiska frihet. För att en medborgare, som i England, skulle kunna garanteras sin politiska frihet var det nödvändigt att statens styrelse var så konstruerad att medborgaren inte skulle behöva vara rädd för sin nästa. Detta kunde endast ske genom en åtskillnad av den exekutiva, lagstiftande och juridiska makten. I länder där så inte var fallet, utan makten i stället var samlad på ett ställe, som i sultanens Turkiet eller i Italiens republiker, led undersåtarna under svåraste förtryck.<sup>42</sup> Eftersom den lagstiftande makten (liksom den exekutiva, men till skillnad från den juridiska) inte bedrev maktutövning direkt mot enskilda undersåtar kunde den läggas i händerna på exempelvis ett permanent organ – den lagstiftande makten var endast ett uttryck för statens allmänna vilja. För att undvika att befolkningsmajoriteten, i form av de ofrälse, inte skulle förtrycka dem som utmärkt sig genom sin börd, rikedom eller ära, det vill säga adeln, borde den lagstiftande makten delas lika mellan dessa båda grupper. På så vis kunde adeln kontrollera att folket inte missbrukade sin frihet och folket å sin sida kunde försäkra sig om att inte få sina rättigheter åsidosatta [se originalcitrat ovan].

Montesquieus idéer skulle komma att bli vägledande för skapandet av den amerikanska konstitutionen. Fördelningen av makt mellan olika insti-

tutioner och införandet av en mängd instrument varmed dessa institutioner kunde övervaka och stävja varandras missbruk av den makt de givits, blev efter Montesquieus modell det tydligaste kännetecknet för den amerikanska modellen. Även för den lagstiftande församlingens organisering följdes maktodelningsprincipen. I de kommenterande essäer som publicerades i samband med ratificeringen av konstitutionen – de s.k. Federalist Papers – utvecklade några av konstitutionsfäderna bland annat varför man förordade ett tvåkammarsparlament. James Madison skrev:

*In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is to divide the legislature into different branches; and to render them by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and their common dependence of society will admit.*<sup>43</sup>

I linje med detta gjordes också kongressens två kammare så olika som möjligt i fråga om tillsättning, medlemskap och uppgifter, då ”the improbability of sinister combinations will be in proportion to the dissimilarities in the genius of the two bodies”.<sup>44</sup> Detta krävde å andra sidan också att de var likställda i makthänseende för att de två kamrarna skulle kunna fungera som effektiva övervakare av varandra. Det underliggande syftet var att förhindra övergrepp från en folkmajoritet, för som den något motvillige demokraten Madison skrev ”[a] dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions”.<sup>45</sup>

Liksom hos Montesquieu och Madison är det bland moderna förespråkare för maktodelning rädslan för att enskilda medborgare skall falla offer för majoritetstyranni som är grunden för de konstitutionella valen. Majoritetstyranni anses kunna uppstå på såväl materiella som proceduriella sätt, dels i sådana fall där majoriteten beslutar i en fråga som borde vara reserverad för den enskilde själv, dels genom den instabilitet som själva proceduren majoritetsbeslut kan ge upphov till. I valsituationer med mer än två tänkbara alternativ eller, mer generellt, ett politiskt landskap innefattande mer än en politisk dimension kan den s.k. röstningsparadoxon uppstå, enligt vilken det är omöjligt att finna ett beslut som är stabilt.<sup>46</sup>

Minskad risk för majoritetstyranni anses kunna åstadkommas på ett antal olika sätt. Ett alternativ är att införa krav på kvalificerade majoriteter i beslut i enkammarparlamentet så att det krävs en bredare politisk enighet för att en potentiellt skadlig åtgärd kan vidtas. Ett annat alternativ är att införa ett proportionellt valsystem, som garanterar att fler åsikter kan komma fram i parlamentet och som skapar tröghet genom att majoriteter måste skapas både inom partier och i parlamentet. Ett tredje alternativ är

att tillåta juridisk granskning av grundlagsenigheten i den lagstiftande församlingens beslut, exempelvis i form av det svenska lagrådsförfarandet och, i betydlig starkare form, författningsdomstolar runtom i världen. Slutligen kan ett tvåkammersystem öka möjligheterna för representation, kontroll mot maktmissbruk och ökad tröghet.<sup>47</sup>

William Riker hävdar att samtliga dessa alternativ kommer att ha en fördröjande effekt på beslut som sannolikt kan leda till majoritetstyranni, dvs. beslut som berör mer än en politisk dimension och som fattas av smala – och därmed både minimalt representativa och instabila – majoriteter. Men, menar han, endast ett tvåkammarparlament kan diskriminera mellan den typen av fall och fall där stridslinjen går längs endast en dimension, dvs. fall som lämpar sig för enkla majoritetsbeslut. Detta eftersom det i de alternativa systemen blir svårare att hitta fram till den medianväljarposition där – i en endimensionell fråga – en majoritet för beslut skulle kunna uppnås. Majoriteter kommer emellertid att kunna uppnås i båda kamrarna i ett tvåkammarparlament.<sup>48</sup>

Till skillnad från representationsmotivet, som ger ett konkret skäl för uppdelandet av parlamentet i två delar, är maktdelningsmotivet som antydde i inledningen av detta avsnitt mer abstrakt och teoretiskt – ett slags delning för delningens skull. I exempelvis det amerikanska fallet tycks man på vissa områden ha bemödat sig om att särskilja kamrarnas procedurer även där inga särskilda materiella skäl förelåg att göra så – att sprida makten sågs och ses av andra förespråkare för tvåkammersystem som ett självändamål. Motivet har varit att man genom en sådan konstitutionell organisation sökt reducera risken för att en folkmajoritet skall komma att skada minoriteten, oavsett vem majoriteten och minoriteten är i det enskilda fallet.

### **Övriga motiv**

I detta avsnitt tas de fyra övriga motiv upp som under årens lopp framförts till tvåkammarparlamentets införande och bibehållande. Dessa fyra är tillförande av specialkompetens, ökade möjligheter till reflektion, grundligare granskning och ökad tröghet.

Tanken bakom att ett överhus skulle kunna tillföra speciell kompetens bottnar i att kamrarnas sammansättning skiljer sig, inte bara i fråga om geografisk och politisk härkomst, utan även i fråga om ledamöternas ålder, kön, tidigare yrken och erfarenheter. Därmed antas ärendena också underkastas en mer mångsidig och kompetent behandling än vad som är fallet i ett enkammarparlament.

Ursprunget till denna tanke var synen att aristokratin besatt en större visdom än folket och att dess råd därför måste väga tungt i statens styrelse.

Både Aristoteles och Cicero framförde detta argument – med den senares ord: ”När de goda är mer värda än de många, måste medborgarna vägas inte räknas.”[min övers.]<sup>49</sup> Detta kom till särskilt tydligt uttryck i den romerska senaten som med sina medlemmars visdom och dygd kunde utöva ett modererande inflytande över folket. Liknande tankar framförs långt senare av Montesquieu med hänvisning till det brittiska överhuset. Adelsmännen tillförde staten förmågor som folket inte kunde bidra med.<sup>50</sup>

Även i modern debatt har detta argument, om än i modifierad form, använts för att försvara bland annat de franska och de brittiska överhusen. Liksom den romerska senaten har den franska senaten i femte republiken av vissa ansetts inte ha formell makt, men däremot auktoritet. I de fall den har kunnat utöva inflytande har detta skett genom kvalitén på dess förslag.<sup>51</sup> Det brittiska systemet med ärftliga medlemmar som inte har det parlamentariska arbetet som huvudsyssla har ansetts kunna bidra med värdefull specialkompetens inom sina respektive yrkesområden.<sup>52</sup> Överhuset har till och med försvarats med att det till skillnad från underhuset innehåller mer av ”vanliga människor”, som bättre representerar medborgaren än yrkespolitikerna i underhuset.<sup>53</sup>

I diskussionen i mindre stater framförs ibland att det med ett litet befolkningsurval är viktigt att tillvarata kunskap från alla de människor som kunde tillföra något till nationens styre. Genom förekomsten av ett överhus, vars medlemmar i många fall utses av presidenten eller generalguvernören på – hävdas det – relativt opolitiska grunder, skapas möjlighet att även ta del av de människors kunnande som inte är intresserade av en konventionell politisk karriär.<sup>54</sup>

Generellt har man också velat att överhusen skulle bestå av äldre medlemmar än underhusen. Dessa medlemmar skulle kunna bistå med lång politisk erfarenhet och ha en återhållande effekt på alltför hastiga reformer.

Ett andra motiv för tvåkammersystem var att det gav utrymme för en övre kammare vars medlemmar i olika avseenden var mindre bundna och därför hade råd att, till skillnad från den undre kammarens medlemmar, ha en mer långsiktig och objektiv syn på de lagförslag man sattes att granska. I Frankrike har överhuset ibland av detta skäl kallats en *chambre de réflexion*. Grunden till denna syn på överhusen står även i detta fall att finna i det brittiska exemplet. De ärftliga lorderna som inte riskerade att förlora sin plats i parlamentet och som därför inte behövde bekymra sig om vare sig partipiska eller omval antogs kunna ha en friare ställning. Samma förhållanden gällde länge, och gäller i viss mån fortfarande, för det kanadensiska överhusets medlemmar, som utsågs på livstid (nu till och med 75 år) och som därför kunde tjäna som landets ”sober second thought”.<sup>55</sup>

Även om dessa två länder är unika i oavsättligheten hos sina överhusmedlemmar, så är en allmän tanke bland förespråkare för tvåkammarsparlament att mandatperioderna i överhuset bör vara längre än de i underhuset. På så sätt behöver överhusets medlemmar mer sällan utsättas för risken att förlora sin plats och därmed kunna ha en klarare och mindre röstmaximerande inställning än medlemmarna i underhuset. De längre mandatperioderna skulle också, enligt James Madison, en av de amerikanska grundlagsfäderna, bidra till att göra överhusets medlemmar till ”professional legislators who were better supplied with a knowledge of the means by which [the object of good government] can best be obtained”.<sup>56</sup>

Det lägre medlemsantalet i många överhus har också antagits bidra till en mer informell atmosfär som gynnade opartisk granskning och ökade möjligheten till kompromisser. En lugnare och friare atmosfär förväntades också, sedan partierna under 1800-talet gjort sitt definitiva intåg i underhuset, den i detta avseende friare ställningen hos överhusets ledamöter leda till. Den partipiska som ven över underhuset drabbade inte överhuset lika hårt, särskilt i de länder där dessa huvudsakligen var representanter för en region. Även i moderna federala stater – som Tyskland – får partihänsyn stundvis stå tillbaka för regionala hänsyn i överhuset.<sup>57</sup> Även förekomsten i många stater med tvåkammarsparlament av s.k. medlingsutskott (se mer nedan), i vilka mindre och storleksmässigt jämställda delegationer från respektive kammare försöker nå fram till en kompromiss, anses av vissa moderna teoretiker kunna leda till lägre informationskostnader och ett lugnare förhandlingsklimat.<sup>58</sup>

Med överhusens reducerade makt har särskilt reflektionsmotivet, men även i viss mån specialkompetensmotivet vunnit ökad popularitet hos tvåkammersystemets försvarare. Man argumenterar att överhuset, som inte behöver ta ansvar i regeringsfrågan och som i många länder förlorat sitt absoluta veto över lagstiftning, särskilt den ekonomiska, kan finslipa sin roll som en kompetent och oberoende granskare med inriktning på de tekniska, snarare än de politiska, aspekterna av föreslagen lagstiftning.<sup>59</sup>

Nära de två tidigare motiven ligger tankegången bakom granskningsargumentet. Det går ut på att eftersom varje lagförslag underkastas behandling i två fora, i stället för bara i ett, ökar möjligheterna att upptäcka eventuella negativa effekter med eller brister i lagförslaget. Detta kan gälla oberoende av överhusets speciella roll som säte för territoriell eller icke-territoriell representation och av dess roll som del i ett system av maktindelning och institutionell kontroll. Själva förekomsten av två separata kammare antas i sig leda till skillnader i agerande bland politiska ledare och fraktioner i parlamentet.<sup>60</sup>

Förekomsten av två kammare innebär att ett lagförslag skickas minst en gång, men ofta flera, till vardera kammaren för att ge båda kamrarna chans att ta ställning till förslaget och, om enighet inte kunnat uppnås vid en första läsning, genom successiva ändringar komma till en lösning som får stöd i båda kamrarna. Systemet kallas skyttel (navette eller shuttle i internationell litteratur) och förekommer i varierande utformning i nära nog samtliga stater med tvåkammarsparlament. Systemet med samtidig behandling av ärenden i båda kamrarna, vilket tillämpades i den svenska tvåkammarsdagen, används numera endast i Jugoslavien (och för vissa fall i USA). Skyttelsystemets funktion antas således dels vara att förbättra kvaliteten på lagstiftningen genom att med flera läsningar av olika organ öka chansen att brister i den tekniska utformningen eller oförutsedda negativa effekter av lagförslaget upptäcks, dels att tjäna som ett instrument för kamrarna att komma fram till en lagtext som kan få majoritet i båda instanserna. Ett annat konfliktlösningsinstrument som förekommer i en del tvåkammarsparlament är medlingsutskottet (conference committee). Där försöker delegationer med ämnesexperter från respektive kammare arbeta fram en kompromiss som sedan ska kunna röstas igenom i båda kamrarna. Även förekomsten av ett medlingsutskott har av dess förespråkare ansetts kunna höja kvalitén på den lagstiftning som är ett resultat av parlamentets arbete.<sup>61</sup>

Uppkomsten av specialiserade ämnesutskott i många länder har i någon mån ansetts reducera styrkan i kompetens- och granskningsmotiven för ett system med två kammare i parlamentet eftersom dessa utskott ansetts ta över den roll som överhuset tidigare eventuellt spelat. Försvare av tvåkammarsystemen har emellertid hävdats att överhusen kunnat specialisera sig i högre grad och inom delvis andra ämnen än underhusen. I Storbritannien införde överhuset 1979 ett utskott för vetenskap och teknik sedan motsvarande utskott i underhuset till följd av omorganiseringar av utskottssystemet avvecklats, och det brittiska överhusets utskott för behandling av frågor som rör Europeiska gemenskapen/unionen har haft en delvis annorlunda infallsvinkel än sin motsvarighet i underhuset.<sup>62</sup> Det franska överhuset har ansetts besitta specialkunskaper inom exempelvis fri- och rättighetsområdet, frågor om lokalt självbestämmande och i skattefrågor.<sup>63</sup>

Det fjärde undermotivet – skapandet av tröghet i lagstiftningsprocessen – har av många ansetts som nära nog lika viktigt som de två huvudmotiven, men då det kan härledas ur maktodelningsmotivet och granskningsmotivet har det rangordnats som av jämförelsevis underordnad betydelse.

Motivet bottenar i hypotesen att den ökade tidsrymden, från initiering till fattat beslut, som dubbel behandling i ett tvåkammarsparlament ger upphov

till, är ett skydd mot förhastade eller illa genomtänkta beslut som skulle kunna bli resultatet av en enkel behandling i ett enkammarparlament. Tidsökningen kan sägas bestå av två närliggande, men inte helt identiska, komponenter som orsakas av två av de tidigare behandlade motiven. För det första medför själva det faktum att två beslutsorgan, i stället för ett, skall hinna sätta sig in i och bilda sig en uppfattning om ett lagstiftningsärende att tidsåtgången ökar. Denna komponent kan härledas ur granskningsmotivet.<sup>64</sup> Men för det andra medför det faktum att två politiska organ skall försöka enas i ärendet en ytterligare förlängning av tiden mellan initiering och beslut. Denna komponent kan härledas ur maktodelningsmotivet.

Dubbel behandling anses sakta ned lagstiftningsprocessen, försvåra abrupta förändringar, tvinga kortsiktiga lagstiftare att ompröva sina beslut, och därigenom minimera godtycklighet och orättvisa i statsorganens agerande.<sup>65</sup> En känd formulering av detta motiv kan hämtas ur en anekdot från tiden för skapandet av den amerikanska konstitutionen. Thomas Jefferson skall vid ett tillfälle ha frågat George Washington varför den nya konstitutionen innehöll en andra lagstiftande kammare, senaten:

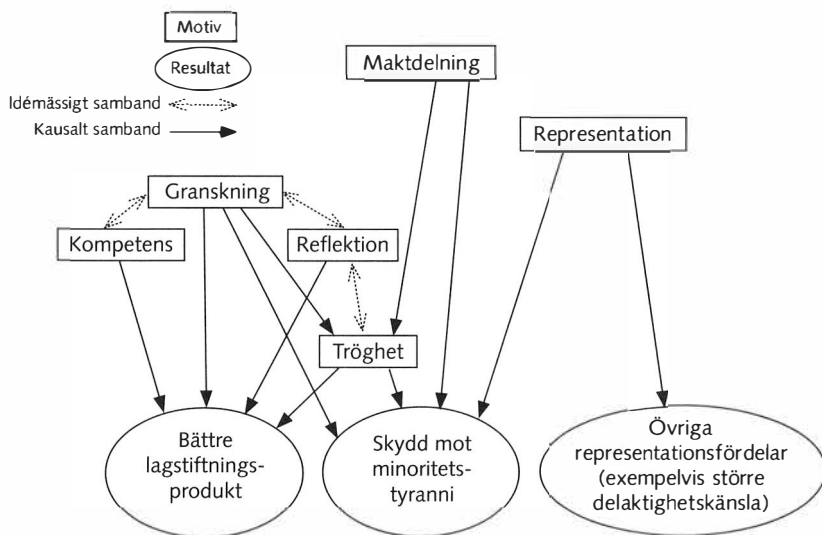
*''Why', asked Washington, 'did you pour that coffee into your saucer?'  
'To cool it', said Jefferson.  
'Even so' replied Washington, 'we pour legislation into the senatorial saucer  
to cool it.'''<sup>66</sup>*

Slutligen brukar också politiska kostnader för omvandling av institutioner nämnas som förklaring till, om än inte som motiv för, att tvåkammarparlament behållits i många länder. Att det krävs ändringar i grundlagen för att avskaffa ett tvåkammarssystem medför att man för att uppnå detta i de allra flesta stater skulle behöva uppnå bred politisk enighet för en sådan reform.<sup>67</sup> Detta, i kombination med de tekniska svårigheterna och organisatoriska kostnaderna av en omvandling samt det motstånd som man kommer att möta från intressenter i bevarandet av tvåkammarssystemet, gör att det politiska priset för att driva frågan om en övergång till ett enkammarparlament i många länder ansetts alltför högt. En bidragande orsak till detta har också varit överhusens – i vissa fall påtvingade – villighet till att förändra sig och i många fall lämna ifrån sig makt.<sup>68</sup>

## Helhetsbild av motiven

Som framgått av ovan nämnda presentation av de olika motiven som framförts för tvåkammerssystemets införande och bevarande, är de i många stycken intimt sammanlänkade. Nedan sammanställs deras inbördes förhållanden i en figur över motivstrukturen.

Figur 1.1. Idémässiga och kausala samband mellan motiv och resultat.



Förhoppningen hos dess förespråkare kan sägas vara att en tvåkammarsstruktur skall ge tre resultat (indikerade med ringar i modellen): skydd mot majoritetstyran, representationsfördelar samt bättre lagstiftningsprodukt, såväl i fråga om kvaliteten på de mål som skall uppnås genom lagstiftningen som i fråga om effektiviteten i uppnåendet av målet. Ovan har sex motiv (indikerade med fyrkanter) till varför man hoppas att två kammare i parlamentet ska leda till dessa resultat presenterats: maktdelning, representation, införande av specialkompetens, möjlighet till reflektion, utökad granskning och tröghet i beslutsfattandet.

I toppen av modellen finns maktdelningsmotivet. Maktdelning antas utgöra ett skydd mot majoritetstyran i det att det sprider makt till flera händer och därmed minskar risken för att något politiskt organ skall kunna förtrycka en minoritet. Maktdelning antas också skapa tröghet genom att makt delas mellan två enheter som i många fall har olika åsiktsmässig sammansättning, vilket nödvändiggör en tidskrävande förlikningsprocess.

Det andra huvudmotivet är representationsmotivet. Representationsmotivet innehåller en förhoppning om att stävja majoritetstyranni eftersom införandet av en parlamentarisk representation för intressen som annars inte (lika tydligt) skulle representeras möjliggör att de kan försvara sig mot att en majoritet kränker deras rättigheter. Representationsmotivet har också en mer fristående komponent, som inte är länkad till någon annan del av motivbilden. Orsaken är att representationen i sig själv är ett positivt resultat av tvåkammerssystemet; möjlighet till representation antas leda till positiva effekter (exempelvis större delaktighetskänsla bland medborgarna) även i situationer där de representerade intressena inte är direkt hotade.

Mellan gransknings-, kompetens- och reflektionsmotiven finns nära idémässiga samband. Granskningsmotivet kan för det första i sig själv sägas vara en förklaring till varför tvåkammerssystem skall leda till en bättre lagstiftningsprodukt. Tanken är att ökningen av antalet granskande instanser borgar för att misstag och undermåliga lösningar oftare upptäcks i tid. Ökad granskning antas också skydda mot majoritetstyranni, då, enligt principen ”två par ögon ser mer än ett”, fördubblad granskning väntas leda till att fler har intresse av och möjlighet att uppmärksamma potentiella skadeverkningar av en föreslagen lag. Granskningsmotivets idémässiga samband med kompetensmotivet består i att specialkompetensen till stor del antas komma till uttryck i möjligheten att granska. Av liknande skäl finns ett idémässigt samband med reflektionsmotivet; det är under de multipla granskningarna av ett lagstiftningsärende som möjligheten till mer obunden reflektion i överhuset väntas få effekt. Slutligen antas ökningen av antalet instanser som ska behandla och granska ett ärende medföra att processen tar längre tid och att systemet blir trögare.

Kompetensmotivet kan i sig själv ses som en förklaring till varför tvåkammerssystem väntas leda till en bättre lagstiftningsprodukt, men det finns också som nämnts ett idémässigt samband med granskningsmotivet i att införandet av specialkompetens genom överhuset och den mer omfattande granskningsproceduren som två kammare ger upphov till förväntas förstärka varandra.

Detsamma gäller för reflektionsmotivet, som genom större objektivitet och betonande av allmänintresse bland överhusets medlemmar antas leda till en bättre lagstiftningsprodukt. Samband finns också med granskningsmotivet. Reflektionsmotivet har ett idémässigt samband med tröghetsmotivet i det att det förra kan sägas bero av en slags tröghet i omsättningen av personer och (därmed) opinioner i överhuset, medan det senare betonar tröghet i själva lagstiftningsarbetet.

Tröghetsmotivet består av två komponenter som båda är kausalt underordnade andra motiv. Dels antas tvåkammarsparlament orsaka ökad trög-

het som resultat av själva fördubblingen av institutioner som skall behandla lagstiftningsärendet (granskningsmotivet), dels beror den ökade trögheten på att uppdelningen av makten antas skapa en motsättning mellan kamrarna som tar tid att lösa (maktdelningsmotivet). Den ökade trögheten antas i sin tur skapa skydd mot majoritetstyranni; en tidsmässigt längre beredningsprocess antas öka utsikterna för att stävja övergrepp, då majoriteten därigenom bereds ytterligare möjlighet att tänka över sitt förslag. Trögheten antas också bidra till en bättre lagstiftningsprodukt eftersom den ökade beredningstiden kan antas öka möjligheterna att upptäcka fel och brister.

## 1.5 Hur? – tvåkammerparlamentens organisering

Efter att ha presenterat de motiv som legat bakom införandet och bibehållandet av tvåkammerparlament ändras nu fokus till att falla på de konstitutionella utformningar som institutionen givits i olika politiska system. Tre aspekter är av primärt intresse: metoder för att bestämma vem som tar plats i de olika kamrarna, vilka befogenheter respektive kammare har och hur konflikter mellan kamrarna skall lösas. Tillsättningsaspekten belyses i det första avsnittet och befogenhets- och konfliktlösningaspekterna i avsnitt två. Kapitlet avslutas sedan med en sammanfattande betraktelse över hur maktförhållandet i parlamentet påverkas av sättet på vilket dessa tre aspekter interagerar. Ett par av de mer kända teorierna på detta område utgör utgångspunkt för betraktelsen.

Detta avslutande avsnitt tar således i mycket begränsad utsträckning upp teoribildning i ämnet, men kapitlet har i övrigt en empirisk inriktning. Det bygger huvudsakligen på studier av tre databaser. Till det första avsnittet används en av författaren uppbyggd databas baserad på uppgifter från 1999 från databasen *PARLINE* som nås via IPU:s hemsida.<sup>69</sup> Den på *PARLINE*-uppgifter baserade databasen innehåller 66 länder med tvåkammerparlament, men behandlar endast medlemsaspekten. Till det andra avsnittet används en databas ur Tsebelis & Moneys bok *Bicameralism* från 1997, som innehåller 53 länder och behandlar alla tre aspekterna samt en databas ur *Constitutional and Parliamentary Information* från 1992/93, innehållande 17 länder och som behandlar bl.a. alla tre aspekterna. Materialet från databaserna kompletteras och fördjupas vid behov med nationsspecifik information hämtad ur litteraturen.

### Ledamöterna, deras tillsättning och mandat

Denna aspekt av den konstitutionella utformningen täcker tre områden som korresponderar med tre av de tidigare belysta motiven. Det första området

är enligt vilka principer ledamöterna i de båda kamrarna tillsätts och om över- och underhus skiljer sig åt i detta avseende. I första hand är representationsmotivet det som är av vikt på detta område. Tillsättningsprocedurer för överhuset kan variera enligt i huvudsak två dimensioner: antingen efter sättet att tillsätta (utnämning, indirekt val eller direkt val) eller efter det tilltänkta syftet. Den senare indelningen har bedömts som något mer relevant, varför den utgör grunden för den primära indelningen, men även de olika alternativen längs den förstnämnda dimensionen behandlas. Denna primära indelning ger följande kategorier, som dock relativt ofta kombineras (vilket bör noteras vid jämförelse av andelar): territoriell representation, interinstitutionell representation, dvs. fall där andra delar av det nationella politiska systemet har rätt att utse eller välja alla eller några av överhusets medlemmar, etnisk-språklig representation (där det klart uttalas att etniska grupper eller språkgrupper skall tillerkännas särskild representation utöver den territoriella), korporatistisk representation, religiös representation (jfr etnisk) och övriga fall.

Det andra området är det mandat som ledamöten väljs till. Inom ramen för detta område studeras mandatperiodernas längd och förekomst av s.k. släpning i tillsättningen av överhuset. Detta område behandlar huvudsakligen konstitutionella avväganden med hänsyn till reflektions- och kompetensmotiven.

Det tredje området är vilken typ av ledamöter som tillsätts i respektive kammare, med avseende på personliga egenskaper. Också här är reflektions- och kompetensmotiven de centrala. Två personliga egenskaper studeras, kön och ålder (dels med avseende på de formella kraven, dels med avseende på faktiska förhållanden).

Tyvärr råder viss diskrepans mellan de tre områdena i tillgången på empiriskt material då den för detta ändamål bästa databasen, PARLINE, innehåller utförliga uppgifter inom de förstnämnda områdena, men endast spridda uppgifter inom det senare. Att jämförelsen av de personliga egenskaperna hos respektive kammars ledamöter begränsar sig till endast två variabler – kön och ålder – och (även när det gäller dessa två) ett jämförelsevis litet antal fall beror således huvudsakligen på brist på data. Många andra variabler vore också av stort intresse att undersöka, såsom exempelvis utbildningsnivå, graden av politisk erfarenhet, lokal- eller regionalpolitiskt engagemang etc.

I en klar majoritet, 47 av 66 eller drygt 70 procent av fallen, är överhusets uppgift helt eller delvis att bidra till att skapa en skillnad i representation mellan kamrarna som är av territoriell natur. 31 av dessa 47 löser detta genom att använda större tillsättningsenheter till överhuset.<sup>70</sup> Tretton

länder har i stället valt att använda samma tillsättningsenheter, men ha större variation i antalet ledamöter per tillsättningsenhet till underhuset, i praktiken ofta ett genom att tillämpa olika valsystem. Venezuela, Spanien och Tjeckiska republiken använder fler tillsättningsenheter till överhuset än till underhuset. Variationen i antal mandat per tillsättningsenhet till underhuset är emellertid större, vilket gör att representationen där ändå är mer populationsbaserad än i överhuset.

Till de 47 som tillämpar någon form av territoriell representation hör naturligtvis de 18 länder som är federala, men större delen är alltså enhetsstater. En intressant observation är att principen om lika representation i överhuset för de regionala enheterna, oavsett storlek, tillämpas lika strikt eller till och med striktare i vissa enhetsstater än i vissa federala stater. Bland de federala staterna tillämpas denna princip strikt endast i Brasilien, Malaysia, Mexico, Ryssland och USA. Även i Nigeria och Venezuela förekommer endast en mycket begränsad differentiering, endast ett av ett stort antal territorier har lägre antal representanter. I Indien å andra sidan varierar representationen i överhuset, Rajya Sabha, för federerade stater och unionsterritorier från en (1) upp till 34 representanter, baserade på den regionala enhetens folkmängd. Österrike har en spännvidd på 3 till 12 medlemmar per provins i sitt överhus, Bundesrat.

Detta kan ställas mot att det i så många som 12 av de 29 enhetsstater som tillämpar territoriell representation i överhuset sker en strikt tillämpning av principen att alla tillsättningsenheter oavsett folkmängd ska erhålla samma antal representanter. I en av dessa stater, Nepal, utgör den territoriella representationen endast en fjärdedel av överhusets medlemmar och i Kirgisistan är de territoriella enheterna endast valkretsar vars utformning troligen bestämts på befolkningsmässig grund. I de övriga 10 staterna, exempelvis Sydafrika och Kroatien, motsvarar emellertid tillsättningsenheterna permanent existerande regionala enheter som provinser och grevskap (*counties*), vilkas indelning inte skett enbart på befolkningsmässig grund, och den territoriella representationen utgör en betydande majoritet av överhusets medlemmar. Även om man inkluderar de federala stater som har endast mycket liten differentiering blir andelen strikta tillämpare av principen om lika representation nästan lika hög bland enhetsstaterna (41 procent) som bland de federala staterna (39 procent).

Graden av nationella hänsyn till regionala intressen är inte möjlig att avläsa endast på basis av lika representation i överhuset. Faktorer som hur mycket makt som överlämnats till regionala beslutsorgan, graden av regional kulturell identitet, men även överhusets relativa inflytande är också mycket viktiga. Det är dock tydligt att man i mer än en tredjedel av de stater vilka använder sitt överhus till territoriell representation anser denna

representation som så viktig att man kraftigt frångår den demokratiska principen att varje parlamentsledamot ska representera lika många medborgare. I stället tillerkänns alla regioner så gott som lika stor representation oavsett folkmängd.

Överhuset kan dock användas även för en omvänd typ av representation jämfört med den som hittills diskuterats, en "nationell" representation där helheten snarare än delarna betonas starkare i över- än i underhus. I Colombia, Filippinerna, Paraguay och Uruguay utgör hela nationen en valkrets för val till överhuset, medan val till underhuset sker via en uppdelning av folket i regionala valkretsar, vars representation dock beror av regionens folkmängd. En mindre utpräglad variant finns i Japan, där ca 40 procent av överhusets ledamöter utses nationellt i en enda valkrets. Den önskade effekten av dessa system torde vara att få ledamöter som tydligare representerar hela landet och därför har lättare att se till det allmänna bästa, snarare än till (territoriella) särintressen.

Interinstitutionell representation tillämpas helt eller delvis i 30 av 66 länder (45 procent) vid tillsättandet av överhusets medlemmar. Med interinstitutionell representation menas att ledamöter tillsätts av någon annan nationell politisk institution (exekutiven eller underhuset). Det är dock viktigt att komma ihåg att beteckningen kan vara missvisande i så måtto att det utan fallspecifika studier är omöjligt att avgöra om ledamöterna väljs in *som representanter för den aktuella institutionen* eller om de bara har institutionen att tacka för sin utnämning och eventuella möjlighet till omnominering. Även det senare torde dock skapa en viss lojalitet hos ledamoten mot den som tillsatt honom eller henne, vilket generellt skulle göra att ledamoten är mån om sin tillsättares intressen. I fem av dessa fall är denna representation obetydlig (5 procent eller lägre), som exempelvis i Uruguay där vice-presidenten sitter i senaten *ex officio* eller Italien, där presidenten har rätt att utse 9 senatorer av 326 förutom att två före detta presidenter sitter där på livstid i kraft av sina tidigare ämbeten.

Övriga 25 utses helt eller delvis av exekutiven, men i två fall – Nepal och Swaziland – har parlamentets underhus rätt att utse 58 respektive 33 procent av överhusets medlemmar. Detta utgör emellertid ett mycket begränsat, indirekt demokratiskt inflytande i överhuset då båda dessa stater är traditionella kungadömen där kungen har mer än icke-ceremoniell makt. Kungligt tillsättande av ledamöter i överhuset förekommer också i Jordanien, Thailand, Kambodja och Lesotho, och i de tre förra utser kungen samtliga överhusets medlemmar även om det i Kambodja sker på rekommendation av de politiska partierna. Generalguvernörer utser hela överhuset i fem karibiska ö-nationer och formellt i Kanada, men i det sistnämnda fallet sker utnämningen på rekommendation av premiärministern

som har *de facto*-kontroll.

I elva stater ligger utnämningmakten helt (tre fall) eller delvis i handen på presidenten och i två stater, Storbritannien och Fiji, på premiärministern. Den brittiske premiärministern liksom den kanadensiske kan utse bara ett mindre antal ledamöter i taget. Fiji delar premiärministern utnämningmakten med såväl stamhövdingar som oppositionsledaren. Irland har ett system där premiärministern, men också bland andra det nyvalda underhuset, det gamla överhuset och vissa andra politiska organ, utser delar av ett nytt överhus medlemskap.

Representation av exekutiven i överhuset är mycket ovanlig i ”rena” parlamentariska system – endast fyra fall (Kanada inräknat) som alla har förbehåll. Sådan representation förekommer däremot i mer än obetydlig grad i 22 andra stater, vilka alla kännetecknas av en mer fristående exekutivmakt som uppenbarligen ansetts eller ansett sig behöva ha representation i överhuset.

Konstitutionellt erkänd etnisk-språklig representation i överhuset, utöver den som i många länder är ”inbyggd” i den territoriella, återfinns i sex av de 66 staterna. I Colombia tillerkänns indianer 2 av de 102 platserna i överhuset på etnisk grund. I Fiji och Lesotho har stamhövdingar rätt att nominera (för formell utnämning av statsöverhuvudet) 14 av 32 medlemmar respektive utse 22 av 33 medlemmar av överhuset. I Etiopien har varje nation rätt till en eller flera representanter beroende på folkgruppens storlek. Bosnien och Hercegovina och Belgien, slutligen, utgör mer komplicerade fall där etniciteten ligger till grund för hela utformningen av organisationen av parlamentet. Av de femton medlemmarna i Bosnien och Hercegovinas överhus – Dom Naroda – utses tio, varav fem kroater och fem muslimer, av delegationerna till dessa folkgruppers gemensamma regionala parlament medan fem serbiska medlemmar utses av delegationen till det regionala parlamentet i Republika Srpska. I Belgien väljs 40 av de 71 vanliga ledamöterna i överhuset direkt av två elektorssammanslutningar; en flamländsk som väljer 25 ledamöter och en fransk som väljer 15 ledamöter. Till detta kommer 10 ledamöter från vardera språkgruppen som utses av respektive språkgrupps *community college*. Dessa två grupper utser tillsammans sedan ytterligare 6 flamländska respektive 4 franska ledamöter. En ledamot utses av den tyska språkgruppens *community college*.<sup>71</sup>

Inget land tillämpar en representation som helt baserar sig på något slags sociala grupper eller korporationer, dvs. en modern motsvarighet till gamla tiders klassindelning. Fyra av de 66 överhusen har dock inslag av dylik representation, även om fallen sinsemellan är mycket olika. Ett gränsfall i kategorin är det irländska överhuset, Seanad Eireann, där en tiondel av de 60 ledamöterna nomineras av landets två största universitet och sedan

väljs av ett elektorat som har en examen eller ett stipendium från respektive universitet. Storbritannien är ett annat fall i kategorin, där 91 av de 685 medlemmarna fortfarande är adelsmän som har ärvt sin plats i överhuset och således får plats på basis av sin "sociala grupp".<sup>72</sup> Andelen ärftliga lorder reducerades dock kraftigt jämfört med tidigare genom the House of Lords Act of 1999.<sup>73</sup> De två övriga fallen är mer renodlat korporativtiska. I Marocko väljs 40 procent av de 270 medlemmarna i överhuset av elektorssammanslutningar som består av representanter för fackföreningar, industri och jordbruk. Mest utvecklat är emellertid den korporativa representationen i överhuset i Burkina Faso där företrädare för exempelvis kvinnoförbund, militärer, fackföreningar och "det traditionella samhället" väljer 10 representanter vardera till det 178 ledamöter starka överhuset, medan förbund representerande idrott, ungdom, artister, mänskliga rättigheter och den informella sektorn väljer 4 representanter var. Ytterligare 14 kategorier har rätt till 2 representanter vardera.

Burkina Faso är också ett av två fall av religiös representation i överhuset; protestantiska respektive katolska sammanslutningar har rätt att utse 3 ledamöter vardera. I det andra fallet, Storbritannien, sitter 25 ärkebiskopar och biskopar i den anglikanska kyrkan i överhuset i kraft av sitt ämbete.

Liberia passar inte in under någon av de ovan nämnda kategorierna. Både över- och underhus tillsätts genom direkta val i en enda nationell valkrets enligt identiska proportionella valsystem. Det enda som skiljer de båda husens tillsättningsprocesser åt är kamrarnas medlemsantal – 26 respektive 64 – och spärren för att bli representerad som ligger på 3,84 respektive 1,56 procent av det nationella röstetalet. Överhusets berättigande torde i detta fall närmast härledas till gransknings- och tröghetsmotiven, då varken representation eller maktindelning kan garanteras med så likartade tillsättningsförfaranden.

Kort skall också en kategorisering baserad på tillsättningsmetod, snarare än tillsättningsens syfte, behandlas. Samtliga 66 stater i den på *PARLINE* baserade databasen använder direkta val till underhuset, även om Swaziland, Antigua och Barbuda och Saint Lucia har mellan tio och femton procent icke-valda i sina underhus i form av kungliga utnämningar, *ex officio*-ledamöter och dylikt.

Av överhusen är 23 stycken (eller 35 procent) helt direktvalda eller med inslag av utnämningar och *ex officio*-ledamöter som understiger 5 procent av kammarens ledamöter. Sju av de totalt 18 europeiska länder (39 procent) som har ett tvåkammarparlament ingår i denna grupp. Kombinationen av valsystem (grupperade i majoritetsvals-system, proportionella vals-system och blandningar av dessa två system) redovisas i tabell 1.1.

**Tabell 1.1.** Kombinationer av valsystem i direktvalda tvåkammarsparlament.

Valsystem (Överhus)	Valsystem (Underhus)	Samma valkretsar	Totalt antal
Majoritetsval	Majoritetsval	0	4
Majoritetsval	Blandat	1	3
Majoritetsval	Proportionellt val	3	5
Proportionellt val	Majoritetsval	0	2
Proportionellt val	Blandat	1	1
Proportionellt val	Proportionellt val	2	6
Blandat	Blandat	0	2
Samma typ i båda		2	12
Olika typ		5	11
Totalt		6	23

Det är ungefär lika vanligt att använda samma typ av valsystem till de direkta valen i båda kamrarna som att använda olika typer. När direkta val tillämpas till båda kamrarna är majoritetsval aningen vanligare till överhuset än proportionella system (12 fall mot 9), medan proportionella valsystem är ungefär dubbelt så vanligt till underhuset (12 fall) som majoritetsvals-system (6 fall) och blandade system (6 fall).

För att lösa differentieringsproblemet använder elva stater (exempelvis Italien och USA) samma typ av valsystem, men olika valkretsindelning. Sju stater använder samma valkretsar (exempelvis Brasilien och Schweiz) för val till över- och underhus, men fem använder då olika vals-system för att skapa differentiering mellan kamrarna. Undantagen är Rumänien och Liberia som använder samma vals-system och samma valkretsar. Rumänien differentierar endast genom att en överhusmedlem representerar fler inne-vånare från samma valkrets än en medlem av underhuset. Eftersom Liberia endast använder en (1) nationell valkrets torde differentieringen där bli mycket liten. Sex stater (bland dem Australien och Filippinerna) använder både olika vals-system och olika valkretsindelning.

I Spanien är cirka 80 procent av överhuset direktvalt, medan resten väljs indirekt av lokala församlingar. I Chile och Kroatien är större delen, 82 respektive 92 procent, av överhusets ledamöter direktvalda medan övriga utses av presidenten.

I elva av 66 stater (cirka 17 procent), exempelvis Argentina, Frankrike och Sydafrika, väljs samtliga överhusets ledamöter i indirekta val av lokala församlingar, medan det österrikiska överhuset tillsätts proportionellt beroende på valresultatet till de regionala församlingarna, utan vidare omröst-

ning på regional parlamentsnivå. I Etiopien väljs överhusledamöterna indirekt av de nio State Councils, eller direkt om ett State Council så önskar. I ytterligare fem stater (exempelvis Algeriet, Vitryssland och Indien) väljs två tredjedelar eller mer indirekt av lokala församlingar medan resten utses av presidenten. I Malaysia utser presidenten två tredjedelar och övriga väljs lokalt. I Burkina Faso utser presidenten en del, en del väljs lokalt och en del utses på korporativ basis (se ovan). Nepals och Swazilands konstitutioner tillåter kungen att utse den del som inte väljs indirekt, medan Irland tillämpar ett system där premiärministern får utse en mindre del av överhusets medlemmar, medan majoriteten utses genom indirekta val.

De resterande 17 staterna tillämpar olika typer av system där hela överhuset tillsätts genom utnämning, oftast av presidenten. De olika varianterna av dessa fall diskuteras ovan i stycket om interinstitutionell representation och kommer inte att tas upp på nytt. Två av dessa stater, Tyskland och Ryssland, har dock också regionalt inflytande eftersom överhuset tillsätts av de territoriella enheternas regeringar.

Ledamöternas mandatperiod i de båda kamrarna skall också studeras och jämföras. De variabler som behandlas är mandatperiodernas längd och förekomsten av partiella tillsättningar av överhuset vid varje enskilt tillsättningsfall, s.k. släpning.

Uppgifter om mandatperiodens längd finns för samtliga stater i den på *PARLINE* baserade databasen utom för Ryssland, Tyskland och Österrike, där överhusledamotens mandatlängd bestäms av mandatlängden i det territorium han eller hon representerar. I Storbritannien byts inga ledamöter ut. Nya ledamöter i överhuset utses på livstid, medan de ärftliga än så länge går i arv till en medlem av den tidigare ledamotens familj. Mandaten för de kyrkliga ledare som sitter i House of Lords sammanfaller med deras ämbetsperioder. I Kanada går mandatperioden numera ut då överhusmedlemmen fyller 75 år, och ledamoten ersätts med en ny representant för samma stat. Bland de övriga 61 staterna varierar mandatperiodens längd mellan två år i Bosnien och Hercegovina och nio år i Frankrike, Liberia och Marocko. Medianen är en mandatlängd på fem år. I Australien förekommer olika längd, sex eller tre år, beroende på om ledamoten representerar en delstat eller ett territorium.

I Malaysia, Burkina Faso och Fiji är underhusets mandatperiod längre än överhusets, i 37 fall är mandatperioderna lika långa och i 23 fall är överhusets mandatperiod längre. I drygt en tredjedel av fallen har man således bedömt det som fördelaktigt att ge överhusets medlemmar längre tid – i exempelvis Brasilien och Filippinerna dubbelt så lång tid och i USA tre gånger så lång tid – än underhusets. Reflektionsmotivet ligger med

största säkerhet bakom dessa arrangemang. Underhuset är tänkt att spegla dagsopinionen och snabbt kunna initiera förändringar, medan överhuset representerar en äldre opinion med uppgift att inte låta förändring ske oöverlagt.

Ett annat sätt att skapa sådan tröghet är att byta ut endast en del av överhusets medlemmar vid varje tillsättningsstillfälle. Detta medför visserligen att genomsnitts- och medianåldern på den opinion som överhuset representerar under vissa delar av mandatcykeln – strax före nya tillsättningsstillfällena – är *lägre* än under ett system med fullständig nytillsättning (om mandatperioderna i systemen antas vara lika långa). Ett släpande omsättningssystem är emellertid tröghetsskapande i så måtto att det garanterar att såväl en äldre som en yngre opinion alltid finns representerad i överhuset (variansen är högre), vilket inte är fallet med system med fullständig omsättning vid tillsättningsstillfällena. Den senare typen av system lämpar sig således bättre för att fånga upp svängningar i opinionen, medan den förra typen motverkar att sådana svängningar får omedelbar effekt.

Om man undantar Ryssland, Tyskland, Österrike och Kanada, så tillämpar 17 av övriga 61 stater i databasen (28 procent) ”släpning” vid utbytet av överhusets medlemmar. Denna konstitutionella metod att uppnå tröghet är således relativt ovanlig och förekommer bara bland stater med mandatperioder som är längre än respektive underhus och har en längd på sex år eller mer. Av dessa byter nio stater ut halva sitt överhus vid varje tillfälle, exempelvis Australien, Japan och Mexico. Sju stater byter ut en tredjedel av ledamöterna vid varje tillfälle, exempelvis Frankrike, Indien och USA. Brasilien byter ut en respektive två tredjedelar vid vartannat val.

Inget land är idag i närheten av den kombinerade tröghet som den svenska förstakammarrens åttaåriga mandatperioder, med utbyte av endast en åttondel av ledamöterna varje år, gav upphov till. I 40 av 63 fall med observerbara förhållanden, 63 procent, förekommer heller inga institutionella instrument kopplade till mandatperioderna – i form av längre överhusperioder och/eller släpande omsättningssystem – som är ägnade att skapa större personell tröghet i överhuset. En preliminär iakttagelse skulle kunna vara att reflektionsmotivet således vid internationell jämförelse inte verkar ha varit av avgörande betydelse för introduktionen av ett tvåkammarssystem. En sådan iakttagelse måste dock modifieras inte minst av det faktum att bara själva existensen av ett tvåkammar- snarare än ett enkammarparlament i sig skulle kunna skapa större tröghet.

Det tredje området som ska belysas i detta avsnitt är ledamotens personliga egenskaper. Kön- och åldersfördelning i över- respektive underhus studeras. För dessa variabler finns emellertid tyvärr inte fullständiga data från samtliga 66 stater i *PARLINE*-databasen, så att antal observationer

kommer stundtals att vara lägre.

Kvinnorepresentationen i över- respektive underhus i tvåkammарparlament (mätt i september 1999) verkar internationellt sätt vara relativt jämn – om än mycket låg, jämfört med svenska förhållanden – med en något högre andel kvinnor i världens överhus. I de 59 fall där uppgift fanns om kvinnoandelen i överhuset låg medelvärdet på 13,2 procent och medianen på 11,0 procent. För de 58 underhusfallen låg medelvärdet på 11,5 procent och medianvärdet på 11,0 procent. Man kunde vidare se att kvinnorepresentationen var något högre i både över- och underhus i de stater där överhuset tillsätts genom indirekta val, jämfört med de stater där överhuset tillsätts genom direkta val.

Åldersfördelningen i överhuset skulle, om reflektionsmotivet är av stor vikt vid införandet av ett tvåkammарparlament, tendera att spegla en önskan att där se mer erfarna och därmed troligen äldre politiker. Konstitutionellt varierar kraven på att få bli ledamot av överhuset mellan 18 och 40 år. Vanligast är ett krav på att kandidaten skall ha fyllt 30 år. Av de 62 länder där uppgift finns, ställer 37 stycken, eller cirka 60 procent, ett högre ålderskrav för ledamotskap i över- än i underhuset.<sup>74</sup> Medelvärdet för skillnaden i ålderskrav mellan över- och underhus är – beräknat på samtliga 62 fall – 5,53 år och medianvärdet 5 år. Det tycks alltså som om man generellt sett velat använda konstitutionella medel för att skapa ett överhus vars genomsnittlige medlem är äldre än den genomsnittlige medlemmen av underhuset. Om man ser till de 13 fall där aktuella siffror om den verkliga åldersfördelningen (september 1999) finns, visar sig skillnaden vara ännu större. Detta har operationaliserats genom att skillnaden mellan den procentuella andelen medlemmar över 50 år i respektive kammare mäts och den visar sig i genomsnitt vara 18,23 procentenheter högre i överhusen än underhusen med en median på 17,5 procentenheter. Variationen är emellertid stor; i Kroatien är andelen tre procentenheter lägre i överhus än i underhus, medan den i Frankrike, Italien och Storbritannien är 25,5, 26,5 respektive 31 procentenheter högre i överhuset. Det sistnämnda fallet är kanske inte att betrakta som särskilt representativt, då det för Storbritannien unika systemet med ärftliga medlemmar av överhuset som formellt kan sitta kvar till sin död gör att åldersskillnaden mellan House of Lords och House of Commons blir kraftig. Klart är dock att överhuset i de 13 undersökta länderna både varit ämnat att ha, och också har, en högre medelålder än underhuset.

### **Kamrarnas befogenhet och interkameral konfliktlösning**

I detta avsnitt studeras förhållandet mellan kamrarna i ett tvåkammарparlament med avseende på kamrarnas befogenheter när det gäller vem av dem

som har rätt att inleda behandlingen av ett lagförslag och vem som har slutlig beslutsrätt. Vidare studeras hur konflikter mellan kamrarna hanteras. Båda dessa faktorer är viktiga konstitutionella avvägningar med hänsyn till det maktförhållande man velat skapa mellan överhus och underhus. Maktodelnings-, reflektions-, gransknings-, kompetens- och tröghetsmotiven ligger alla till grund för de konstitutionella val som gjorts på dessa områden. Dessa val skiljer sig i många avseenden åt beroende på om det handlar om lagstiftning eller budgetfrågor, varför kontinuerliga jämförelser görs i detta hänseende.

*PARLINE*-databasen täcker ännu inte de variabler som ska betraktas i detta avsnitt, varför en annan databas, sammanställd av Tsebelis & Money, används.<sup>75</sup> Den innefattar 54 politiska enheter, varav 5 är nya jämfört med den *PARLINE*-baserade och 17 av de där ingående inte finns med; överlappningen är således med 49 fall mycket god.<sup>76</sup>

Avsnittet inleds med frågan om i vilken kammare ny lagstiftning kan initieras och därefter behandlas vilken kammare som har slutlig beslutanderätt över lagstiftningsärenden. Detta leder vidare till frågan om hur konflikter mellan kamrarna löses och staternas olika utformning och användning av de fyra vanligaste teknikerna för sådan konfliktlösning: skyttelsystem (*navettes*), medlingsutskott (*conference committees*), gemensam votering samt beslut i en av kamrarna. Genomgående tas eventuella skillnader mellan budgetfrågor och lagstiftning upp och kontrasteras.

Som framgår kommer avsnittet huvudsakligen att behandla parlamentets roll som lagstiftare och beskattare. Den i parlamentariska system centrala frågan om parlamentets roll som utövare av den slutgiltiga politiska kontrollen över regeringen och vilken roll överhusen i tvåkammerparlament kan tänkas spela på det området, kommer endast att kortfattat beröras i denna inledning.

Tvåkammersystem är inte unikt för något styrelseskick. Livaktiga tvåkammerparlament förekommer i såväl USA (presidentiellt system) och Frankrike (semi-presidentiellt) som Nederländerna (parlamentariskt). Frågan om regeringens eventuella ansvar inför endera eller båda av parlamentets kammare finns inte med i vare sig *PARLINE* eller Tsebelis & Moneys databaser.

Av den europeiska databas som presenteras i del 3 i denna bok framgår dock att regeringen i endast två av 12 de europeiska parlamentariska demokratierna med tvåkammerparlament är ansvarig även inför överhuset. I Rumänien avkrävs regeringen ansvar vid gemensam sittning mellan kamrarna, medan de italienska regeringarna måste försäkra sig om att kontinuerligt åtnjuta stöd i såväl underhuset som överhuset. Underhuset ses ofta som "folkets kammare"; tack vare sin populationsbaserade till-

sättning är det den tydligaste institutionella bäraren av den demokratiska grundprincipen ”en människa, en röst”. Det har därför i parlamentariska demokratier setts som naturligt att exklusivt förlägga regeringens parlamentariska ansvar dit. Detta innebär å andra sidan inte att en regering som konfronteras med ett motsträvigt och mäktigt överhus kommer att få en lätt uppgift i att lotsa lagstiftning och budget till beslut.

I vilken kammare ett ärende initieras kan vara av stor betydelse för det slutliga resultatet. Tsebelis & Money driver i sin bok tesen att den kammare i vilken ett lagförslag introduceras ofta har en fördel gentemot den andra kammaren.<sup>77</sup> Det är naturligtvis också av stor betydelse i vilken kammare det slutgiltiga avgörandet ligger. Dessa frågor tas upp till behandling, först gällande lagstiftning och därefter gällande budgetfrågor.<sup>78</sup>

Av de 54 fallen i databasen jämföras kamrarna när det gäller att vara initieringsarena för både lagstiftning och budgetfrågor i hela 36 fall (66 procent) medan rätten till en första läsning förbehålls underhuset i 10 fall (18,5 procent). I Nederländerna kan lagstiftning introduceras antingen i underhuset eller i gemensam sittning. I två länder måste regeringsförslag introduceras i överhuset (Tyskland) respektive underhuset (Brasilien), medan övriga förslag kan introduceras i vilken kammare som helst. Resterande länder differentierar beroende på vilken typ av lagstiftning det är fråga om.

Inte i något fall ställs krav på att alla lagstiftningsfrågor först skall behandlas av överhuset. I Tyskland skickas dock samtliga regeringsförslag (även budgeten, se nedan) först till överhuset, Bundesrat. Att Bundesrat får en första möjlighet att tidigt påverka lagstiftningens utformning är, enligt vissa bedömare, ett tecken på det nära förhållande som råder mellan överhuset, som ju består av företrädare för statsregeringarna, och den federala regeringen. Nevil Johnson menar att det till och med i vissa avseenden kan vara missvisande att betrakta Bundesrats roll som en del i ett tvåkammarsparlament, utan att överhuset hellre bör ses som en del i ett system med ett slags dubbel exekutivmakt.<sup>79</sup> Det belgiska systemet medger att språkgruppernas representanter i överhuset får den första möjligheten att granska lagförslag som rör den känsliga balansen mellan franskt och flamländskt. I Paraguay har i stället överhusets medlemmar, som i större utsträckning än underhuset representerar ett lokalt och regionalt perspektiv, uttryckligen framtogs möjligheten att inleda behandlingen av lagförslag som gäller lokala och regionala frågor.

När det gäller budgetfrågor förändras bilden radikalt, endast sju stater tillämpar helt igenom samma system som för lagstiftningsärenden. Den största förändringen visar sig i att i 41 av 54 fall (76 procent) måste budgetfrågor introduceras i underhuset. I Nederländerna gäller dock samma

system för budgetfrågor och lagstiftning: de kan antingen introduceras i underhuset eller i en gemensam sittning av båda kamrarna. Enbart det senare alternativet gäller i Brasilien, Rumänien och Norge (dvs. hela Stortinget). I Indien introduceras budgeten och lagstiftning knuten till denna samtidigt i båda kamrarna (åtskilda) – samma system som under tvåkammarsdagen tid tillämpades för all lagstiftning i Sverige – medan annan finansiell lagstiftning introduceras i underhuset. Dominikanska republiken, Nigeria och Jugoslavien tillåter att budgetfrågor kan introduceras i såväl överhus som underhus, medan Argentina undantar skattelagstiftning från denna princip. I Schweiz och Italien alterneras initieringen mellan kamrarna. Att budgetfrågor först måste presenteras för överhuset gäller endast i Tyskland och Europeiska unionen (ministerrådet).

Budgetfrågor kännetecknas bland annat av att de viktiga förslagen i än högre grad än gällande lagstiftning kommer från regeringen snarare än från enskilda ledamöter. Regeringens förslag till statsbudget är också nästan alltid det viktigaste ärendet över huvud taget under ett år och det som såväl regering som parlament lägger ned mest tid på. Ofta kan den huvudsakliga politiska skiljelinjen i ett land hänföras till budgeten och därmed sammanhängande frågor. Budgetförslagets antagande i parlamentet är det som regeringen hänger upp sitt förtroende på, och om budgeten skulle avslås ligger det nära till hands att regeringen avgår. Allt detta kan sägas tala för att ge den ”mer” folkvalda kammaren, ur vilken regeringen i parlamentariska system också härleder sitt existensberättigande, rätten att få inleda granskningen av budgetfrågorna. En sådan konstitutionell lösning har också valts i de allra flesta av databasens stater.

Ännu viktigare än frågan om i vilken kammare lagstiftning introduceras är naturligtvis i vilken kammare dess slutgiltiga öde avgörs. Här är skillnaden emellertid mindre mellan budgetfrågor och lagstiftning. I 21 fall (39 procent) har underhuset entydigt det slutliga avgörandet för lagstiftning, vilket stiger till 28 fall (52 procent) för budgetfrågor. Dessa fall varierar inbördes i så måtto att det exempelvis i vissa fall – Storbritannien och många av dess före detta karibiska kolonier hör hit – kan krävas två successiva godkännanden av underhuset med viss tid emellan. I andra fall, som Irland och Tjeckiska republiken, stipuleras en viss tid för överhuset att reagera innan förslaget blir lag, medan det i åter andra fall kan krävas att konflikten mellan kamrarna först försöker lösas genom exempelvis skyttelförfarande eller medlingsutskott (se nedan). Ryssland och Japan (lagstiftning) ställer högre krav än dessa; förslaget behöver två tredjedels majoritet i underhuset för att gå igenom.

I nio stater för lagstiftning och åtta stater för budgetfrågor sker det slutliga avgörandet i gemensam sittning mellan båda kamrarna. Detta innebär i

de flesta fall i praktiken att underhusets vilja kommer att råda då underhuset ofta har betydligt fler medlemmar än överhuset. Möjlighet till ett annat utslag skall dock inte helt underskattas i system där tillsättningsmetoden – och därmed den politiska sammansättningen i kamrarna – skiljer sig, så att en liten underhusmajoritet vid sammanslagning kan få möta en stor och antagonistisk överhusmajoritet. Beslutsformen kan sägas vara ett mellansteg i makthänseende. I Bolivia är dock kamrarna mer likställda då båda kamrarna samtidigt har kvar vetomöjlighet.

I Argentina beror frågan om var det slutliga beslutet tas av var förslaget initierades; den kammare beslutar som gjorde första läsningen. I fyra länder (lagstiftning) och två (budgetfrågor) är förhållandet det omvända; den kammare där förslaget introducerades får slutligen lämna över beslutanderätten till den andra kammaren. Dominikanska republiken och Chile – de två länder som tillämpar detta system för all lagstiftning – är således exempel där maktdelningsmotivet haft framträdande betydelse vid utformandet av beslutssystemet i parlamentet.

Så är i än högre grad fallet i de åtta av länderna (lagstiftning) och sex (budgetfrågor) där parlamentets båda kamrar kan sägas vara likställda i makthänseende. Av dessa använder Colombia, Schweiz och Haiti (lagstiftning) ett system där båda kamrarna har slutlig vetorätt mot lagförslag, medan det i Italien, Filippinerna, Liberia, USA och Nigeria (budgetfrågor) inte finns några regler för i vilken kammare ett lagförslag skall avgöras, vilket innebär att de två kamrarna måste komma överens för att ett lagförslag skall antas. I USA och Nigeria kan detta underlättas genom (i USA frivilliga) medlingsutskott vars förslag i det förra fallet måste antas eller avslås utan ändringar av båda kamrarna för att lag skall ha stiftats.<sup>80</sup> Värt att notera är att sex av de åtta fallen av maktmässigt likställda kammare – Italien och Schweiz undantaget – är presidentiella system; här förstärks alltså den maktdelning som skapas genom separationen av exekutiv och lagstiftande makt. I Liberias fall torde dock denna utökning av maktdelningen inte bli särskilt stor, då de båda kamrarna tillsätts enligt identiska principer och således ofta kan antas vara mycket likartade i sin sammansättning. Formellt tillhör också Kanada kategorin av likställda kammare, men i praktiken avslår det icke-valda överhuset ytterst sällan lagförslag eller ens föreslår ändringar.<sup>81</sup> Belgien tillhör också kategorin när det gäller vissa konstitutionella förslag (samma typ som angivits under initiering ovan).

Tysklands överhus har vetorätt i sådana förslag som berör staterna och konstitutionen, vilket utgör cirka 50 procent av den föreslagna lagstiftningen; i andra fall kan underhuset ogilla vetot genom att rösta igenom förslaget med enkel eller i vissa fall två tredjedels majoritet.<sup>82</sup> Som enda land låter Nederländerna sitt överhus ha slutlig beslutanderätt i alla

lagstiftningsärenden; förslag introduceras i underhuset och skickas efter antagande i underhuset vidare för slutligt avgörande i överhuset. Emellertid kan också Europeiska unionen sägas låta överhuset (Ministerrådet) få det slutliga avgörandet när det gäller lagstiftning, utom i de ärenden som faller under beslutformen *codecision* då underhuset (Europaparlamentet), efter att sammanjämkning i medlingsutskott misslyckats, kan ogilla ministerrådets slutliga förslag genom ett beslut med absolut majoritet.<sup>83</sup>

Antalet fall med maktmässigt likställda kammare visar sig vara relativt lågt, tio stycken med Kanada och Belgien inräknat, och fall där överhuset har sista ordet, tre stycken med Tyskland och Europeiska unionen inräknat, ännu lägre. I sju fall – Schweiz, Europeiska unionen, Tyskland, Belgien, Kanada, Nigeria och USA – med starka överhus kan förklaringen troligen mycket sökas i det federala styrelseskicket och representations- och makt-delningsmotiven. I Colombia, Haiti, Liberia, Nigeria, Filippinerna och USA, som alla är presidentiella system, torde också maktindelningen spelat en avgörande roll i detta sammanhang. I Haiti har säkert också kompetensmotivet varit av betydande vikt. Motiven bakom Italiens och Nederländernas val av ett starkt underhus är inte lika uppenbara.

Efter att ha studerat var rätten att initiera respektive besluta lagstiftning ligger skall kort beröras hur tvåkamarparlament söker lösa konflikter mellan kamrarna. Tsebelis & Money identifierar tre huvudsakliga metoder för detta. Det första är skyttelsystemet (*navette, shuttle*), vilket innebär att ett förslag skickas mellan kamrarna ett antal gånger i förhoppning om att deras positioner i frågan skall närma sig varandra och utrymme för en kompromiss skapas. Det andra är tillsättandet av ett medlingsutskott (*conference committee*) vilket består av ett lika stort antal medlemmar från varje kammare som är väl insatta i frågan. Utskottet försöker förhandla fram en lösning som medlemmarna tror skall kunna accepteras av båda kamrarna. Den sista metoden är beslut av ena kammaren eller av båda kamrarna i gemensam sittning och den har redan behandlats ovan. Dessutom existerar i två länder – Australien och Jugoslavien – möjligheten att upplösa parlamentet och utlysa nyval om en lösning inte kan nås om ett lagförslag, men då detta inte är ett egentligt redskap för ett sittande parlament av samma typ som de andra diskuteras inte heller denna metod vidare.

Skyttelsystem finns i stort sett i alla tvåkamarparlament. Undantagen är Jugoslavien och – i vissa fall – USA, där ett förslag liksom i den svenska tvåkammarriksdagen behandlas samtidigt av båda kamrarna. Ett exempel på kortast möjliga skyttel är den nederländska där ett förslag efter att ha introducerats i och antagits av underhuset går till överhuset för direkt avgörande. När det gäller budgetfrågor är dock skytteln även i många andra länder mycket kort. Det granskande – ofta överhuset – har en tids-

begränsad chans att komma med invändningar eller förslag, sedan går den ursprungliga kammarens förslag igenom eller förslaget går tillbaka dit för slutgiltigt beslut.

Vanligast är annars att båda kamrarna har två chanser på sig att behandla förslaget innan det antagits. I vissa länder kan dock förslagen (åtminstone i teorin) vandra ett oändligt antal gånger mellan kamrarna. I Schweiz infördes 1992 en begränsning till tre läsningar i varje kammare; innan dess kunde det krävas så mycket som tio läsningar.<sup>84</sup> I länder med långa skyttlar har uppenbarligen framför allt tröghetsmotivet, men även granskningsmotivet, spelat stor roll för de institutionella lösningar som valts. I Nederländerna med sitt mycket korta skyttelförfarande måste åtminstone tröghetsmotivet varit av underordnad betydelse.

Den andra huvudsakliga metoden för att lösa interkamerala konflikter är medlingsutskotten (*conference committees*). De förekommer i cirka 20 av de 54 staterna i databasen. Till medlingsutskotten väljer respektive kammare ut ett lika stort antal – varierande mellan länder och beroende av lagförslaget, men ofta kring 15 – av sina medlemmar. I USA är underhusets medlemmar visserligen betydligt fler än överhusets, men eftersom omröstningar inom utskottet kräver majoritet av både över- och underhusmedlemmar är effekten ungefär densamma. Dessa är vanligen hämtade från respektive fackutskott eller besitter av andra skäl specialkunskaper i den aktuella frågan. För att ett eventuellt kompromissförslag skall ha största möjliga chanser att gå igenom i båda kamrarna tillsätts medlingsutskotten så att de reflekterar partiernas styrka i kammaren i sin helhet. Beslutsregeln inom utskottet varierar mellan enkel och tvåtredjedelsmajoritet, men eftersom målet är att skapa majoritet för förslaget i båda kamrarna söker man så stor enighet som möjligt. Om utskottet lyckas enas om ett förslag röstar kamrarna ofta om det under vad som i USA kallas *closed rule*, dvs kamrarna tillåts inte modifiera förslaget utan måste anta eller förkasta förslaget i dess helhet.<sup>85</sup>

Förekomsten av medlingsutskott skulle kunna tolkas som att man velat minska effekterna av tvåkamarsystemet. Detta stämmer dock bara om alternativet antas vara en oändlig skyttel som pågår tills kamrarna lyckas enas. I realiteten tycks dock alternativet vid en internationell jämförelse snarare vara att den ena kammaren, nästan alltid underhuset, får fatta det avgörande beslutet. I ett sådant perspektiv framstår medlingsutskotten, med sin jämställning av de båda kamrarna tack vare det lika antalet ledamöter från respektive kammare, som konstitutionella institutioner ägnade att ge överhuset en ytterligare möjlighet att utöva påverkan på ett lagförslag, även om det så småningom går till slutligt avgörande i underhuset.

### **Kombinerade effekter av organisationen av tvåkammerparlament**

Detta avsnitt diskuterar kombinerade effekter av de tre utformningsaspekterna tillsättning/medlemskap, befogenheter och konfliktlösning, på maktförhållandena mellan kamrarna i ett tvåkammerparlament och i begränsad utsträckning också hur detta maktförhållande i sin tur påverkar det politiska systemet i sin helhet. Denna diskussion består dels av en kort presentation av några viktiga kategoriseringsteorier på området, dels av exempel ur empirin på typfall för de olika kategorierna.

Teorier om maktförhållanden mellan kamrarna i tvåkammerparlament varierar med avseende på om man framhåller enskilda utformningsaspekter som bestämmande eller om man framhåller en kombination av aspekterna. Den senare är den vanligare hållningen. Exempel på den förra är Mastias & Grangé som framhåller överhusets legitimitet som den bestämmande faktorn. Denna legitimitet beror enligt teorin av på vilket sätt överhuset tillsätts. De fall där medborgarna har störst inflytande över tillsättningen av representanterna i överhuset borde enligt teorin ha de mest inflytelserika överhusen.<sup>86</sup> Länder som Australien, Belgien, Japan, Brasilien, Italien, Mexico, Filippinerna, Polen, Rumänien, Schweiz, Spanien, USA och Venezuela hör till denna kategori då de till mellan 95 och 100 procent väljs direkt av folket. Länder som Argentina, Frankrike, Indien, Nederländerna och Sydafrika borde enligt teorin ha mindre inflytelserika överhus då dessas medlemmar väljs indirekt via regionala och lokala församlingar.

Mer dominerande är, som nämnts, emellertid teorier som betonar ett samspel mellan organisationsaspekterna när det gäller att avgöra om ett överhus är relativt sett mäktigt eller inte. Den mest kända teorin inom denna kategori är kanske Arend Lijpharts, enligt vilken två variabler är relevanta vid bestämning av maktförhållandet mellan kamrarna i ett tvåkammerparlament.

För det första bör, enligt Lijphart, kamrarnas politiska sammansättning studeras.<sup>87</sup> Ju mer likartad sammansättningen är desto mer kongruenta anses kamrarna vara. Graden av kongruens förväntas i de flesta fall bero på tillsättningsmetoden – lika tillsättningsmetod, hög förväntad kongruens och olika tillsättningsmetod, låg förväntad kongruens – men sambandet är inte absolut i båda riktningarna. Om exempelvis den politiska opinionen är relativt likartat fördelad över subnationella enheter, kanske valkretsindelning och/eller valsysteem inte resulterar i olika politiska sammansättning i kamrarna. Däremot torde likartade tillsättningsmetoder så gott som alltid resultera i hög kongruens.

Den andra variabeln som, enligt Lijphart bör studeras, är skillnaden i maktbefogenheter mellan kamrarna, definierad som varierande från full symmetri i de fall där båda husen måste vara eniga för att en ny lag skall

stiftas, till total asymmetri där det ena huset självt kan besluta om stiftandet av nya lagar. Kombinationerna av dessa variabler leder till tre tänkbara typer av lagstiftande församlingar med två kammare: ”starka”, som kombinerar låg kongruens med hög symmetri, ”svaga”, som består av fall med antingen hög kongruens och hög symmetri eller låg kongruens och låg symmetri, och ”obetydliga”, i vilka hög kongruens och låg symmetri förenas.

Graden av bikameralism, vilket – med utgångspunkt från ett grundtillstånd där underhuset har all makt (unikameralism) – kan översättas med hur mäktigt överhuset är, antas således bero på en kombination av faktorernas olikhet i sammansättning och likhet i formell beslutanderätt. Att skillnad i politisk sammansättning påverkar maktförhållandet kan bero på två saker. För det första att stor olikhet förväntas leda till ökad konflikt mellan kamrarna och därmed fler försök från överhuset att använda den makt konstitutionen tilldelat det – det förstärker skillnader i beslutanderättsvariabeln. För det andra att olikhet i sammansättningen kan ge legitimitet åt överhuset i de fall där olikheten anses bottna i en för den aktuella staten relevant intressekonflikt som medborgarna vill se reflekterad i parlamentet, exempelvis statsrepresentation i en federal stat. Hög legitimitet leder i sin tur till att överhuset anser sig ha stöd för att använda sig av sina konstitutionellt givna maktmedel. Som exempel på detta ”självförtroende baserat på legitimitet” hos överhuset kan Tyskland nämnas, medan Kanada och Storbritannien har överhus som på grund av brist på legitimitet ofta avstått från att använda sig av sina potentiella maktbefogenheter.

Att avgöra vilka stater som skulle kunna indelas i vilka av Lijpharts kategorier är aningen komplicerat då en bestämning av graden av kongruens skulle kräva längre tidsserier över den politiska sammansättningen. Om kongruens bedöms genom att jämföra den formella tillsättningsmetoden i respektive kammare finner man att bland de elva länder där båda kamrarna är direktvalda, men med olika valsystem, har Schweiz och Filippinerna så gott som symmetriska kammare. De skulle därmed vara möjliga att klassificera som ”starkt” bikamerala. Om man i stället inventerar de stater som till överhuset tillämpar indirekt valsätt enligt ett annat valsystem än det direktvals system som tillämpas i underhuset, finner man inte något fall av full symmetri, men det argentinska parlamentet kommer närmast. Bland de stater som tillämpar utnämning till överhuset, finner man att Kanada och Tyskland tillhör länder som också har hög symmetri, och således skulle kunna klassificeras som ”starkt” bikamerala.

Bland de ”svagt” bikamerala skulle Liberia kunna nämnas som ett typexempel på hög symmetri, men också mycket hög kongruens, medan Storbritannien och i viss mån Japan skulle kunna tas som exempel på fall av låg kongruens, men också låg symmetri. Rumänien är ett exempel på

mycket hög kongruens och relativt låg symmetri och skulle sålunda kunna ses som ett exempel på relativt sett ”obetydlig” bikameralism.

Tsebelis & Money kritiserar Mastias & Grangé och Lijpharts klassifikationer för att vara alltför förenklade. De anser dels att likartad politisk sammansättning (kongruens) inte nödvändigtvis behöver betyda identiska preferenser, dels att vilket hus som har det sista ordet inte nödvändigtvis berättar hela sanningen om den institutionellt givna makten. Tsebelis & Money betonar konfliktlösningsinstrumenten – skyttel och medlingsutskott – som varande av stor vikt vid bestämmandet av maktförhållandet mellan kamrarna. De menar att detta beror på att det finns en tidsfaktor att ta hänsyn till i förhandlingen mellan kamrarna, vilket leder till att det mäktigaste huset (det som har det slutliga avgörandet) förlorar makt ju längre skyttel som föreskrivs, om lagförslaget inte initierades där och/eller i de fall medlingsutskott används. Det konstitutionellt mäktigare huset (oftast underhuset) kan därför vara villigt att ”köpa” till sig ett snabbt beslut och därmed ge överhuset ett större inflytande än vad det rent formellt ser ut att ha.<sup>88</sup>

Vid en inventering av staterna med tvåkammarparlament visar det sig emellertid att det i många fall är länder som redan har relativt hög symmetri enligt Lijpharts definition som också tillämpar långa skyttlar (exempelvis Schweiz och Tyskland). Även vad gäller medlingsutskott är det i många fall förstärkningar av redan relativt likställda kammare.

Ingen av de ovan diskuterade teorierna är invändningsfri eller utan undantag. Alla de institutionella faktorer som tas upp – legitimitet, tillsättningsmetod, formella befogenheter och konfliktlösningsmetoder – kan förmodas ha den hävdade effekten *ceteris paribus*, men även nationella faktorer torde svara för en icke obetydlig del av variationen.

## 1.6 Tvåkammarparlament i etablerade demokratier

Det kan konstateras att om målen som tvåkammarparlamentets förespråkare hoppats uppnå är ganska få och enkelt gripbara, så är de konstitutionella alternativen till att uppnå dessa mål desto mer varierade. De 66 fallen av tvåkammarparlament uppvisar i stort sett lika många olika kombinationer av tillsättningsmetod, mandatperiod och maktförhållande mellan de båda kamrarna.

I denna sammanfattning ställs de konstitutionella alternativen upp i tabellform och exemplifieras. Exempelen i tabellerna nedan hämtas endast från äldre, stabila demokratier, vilket dels beror på att ett mindre antal ger större överskådlighet, dels, men framför allt, på att dessa är mest lämpade

för jämförelser med Sverige. Femton sådana länder med tvåkammarsparlament finns bland länderna i urvalet: Australien, Belgien, Frankrike, Indien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

**Tabell 1.2.** Representationssyftet med tillsättningen av överhuset (etablerade demokratier).

Typ av representation i överhuset <sup>89</sup>	Antal	Länder	
Territoriell	Federal	8	Australien, Belgien, Indien, Kanada, Schweiz, Tyskland, USA, Österrike
	Icke-federal	5	Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Spanien
Nationell		1	Japan <sup>90</sup>
Interinstitutionell		3	Irland, Kanada, Storbritannien
Etnisk-språklig		1	Belgien
Social/Korporativ		2	Irland, Storbritannien
Religiös		1	Storbritannien

När fokus skiftas från samtliga länder med tvåkammarsparlament till länder som kan definieras som etablerade demokratier sker en större förändring med avseende på fördelningen över tillsättnings syften för överhuset. Av tabell 1.2 framgår att andelen överhus med interinstitutionell representation minskar medan andelen med territoriell representation ökar från redan höga 70 procent. Dessa två förändringar hör samman; bland de etablerade demokratierna är andelen stater som velat använda överhuset som exekutivens förlängda arm i maktkoncentrerande riktning mindre. I stället används tvåkammersystemet som ett medel för ökad maktindelning genom större representation av territoriella enheter, vilket även den högre andelen federationer bland demokratierna är ett tecken på. Bland dessa demokratier närmar sig procentuellt fler en situation där överhuset utgör ett separat maktcentrum, medan det i världen som helhet är relativt sett vanligare att överhuset snarare fungerar som regeringens representant i parlamentet.

Fördelningen av tillsättningsmetoder för överhuset visas i tabell 1.3.

**Tabell 1.3.** Tillsättningsmetoder för överhus (etablerade demokratier).

Tillsättningsmetod (överhus)	Antal	Länder
Direkta val med samma valsysteem som till underhuset	(4) <sup>91</sup>	Belgien, (Italien), (Japan), USA
Direkta val med ett annat valsysteem än till underhuset	3	Australien, Schweiz, (Spanien) <sup>92</sup>
Indirekta val	5	Frankrike, Indien, Irland, Nederländerna, Österrike
Utnämning	3	Kanada, Storbritannien, Tyskland

Vid jämförelse av tillsättningsmetoderna för överhuset mellan de etablerade demokratierna och samtliga stater kan konstateras att samma andel – en tredjedel – tillsätts i någon form av indirekta val. Skillnaden finns i andelen överhus som tillsätts genom direkta val respektive genom utnämning, där andelen direktvalda överhus är ungefär tio procent högre bland de etablerade demokratierna än bland övriga och omvänt för de överhus som tillsätts genom utnämning. Att skillnaden ändå är förhållandevis liten beror sannolikt på att de nyligen demokratiserade tvåkammарparlamenten i Östeuropa och det forna Sovjetunionen i många fall valt att använda direktval till överhuset, liksom många stater i Sydamerika, vilka historiskt pendlat mellan demokrati och diktatur.

En närmare betraktelse av de system som använder direktval till båda kamrarna finns för de etablerade demokratierna i tabell 1.4.

Liksom för den totala populationen stater med tvåkammарparlament är andelen länder med samma respektive olika typ av valsysteem i över- respektive underhus ungefär lika stor i de etablerade demokratierna. Den större andelen stater som använder skilda valkretsar speglar den ovan nämnda betoningen av överhuset som ett verktyg för geografisk representation. Differentieringen visas också av att ingen av de etablerade demokratierna har både samma valsysteem och samma valkretsindelning. Fördelningen mellan majoritetssystem och proportionella system är ungefär densamma som för den totala populationen.

**Tabell 1.4.** Kombinationer av valsystem i tvåkammarsparlament (etablerade demokratier).

Valsystem (Överhus)	Valsystem (Underhus)	Samma valkretsar	Olika valkretsar
Majoritetsval	Majoritetsval	–	USA
Majoritetsval	Blandat	–	Spanien
Majoritetsval	Proportionellt val	Schweiz	–
Proportionellt val	Majoritetsval	–	Australien
Proportionellt val	Blandat	–	–
Proportionellt val	Proportionellt val	–	Belgien
Blandat	Blandat	–	Italien, Japan
Samma typ i båda		0	4
Olika typ		1	3
Totalt		1	7

**Tabell 1.5.** Mandatperiodens i överhuset utformning (etablerade demokratier).

Mandatperiodens längd (år)	Livstid	Nio	Sex	Fem	Fyra	Varierar
Länder	Kanada <sup>93</sup> , Storbritannien	Frankrike	Indien, Japan, USA	Irland, Italien	Belgien, Nederländerna, Schweiz, Spanien	Australien, Tyskland, Österrike
Släpning	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	?
Samma längd i över- och underhus	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	?

Ur tabell 1.5 kan utläsas att om man undantar de tre länder där mandatperioden beror på vilken region kandidaten representerar, så använder en större andel av de etablerade demokratierna – hälften jämfört med en tredjedel för samtliga stater med tvåkammerssystem – långa mandatperioder på sex år eller mer. I dessa länder är mandatperioden också längre i överhuset än i underhuset, och överhuset tillsätter bara en del av sina medlemmar vid varje enskilt tillsättningsfälle. Reflektionsmotivet tycks alltså ha varit viktigare och rädslan för att majoritetsviljan skulle bromsas mindre, i de etablerade demokratierna, vilket måhända speglar en tilltro till det existerande systemet som saknas i många stater med kortare demokratisk tradition.

**Tabell 1.6.** Konstitutionell minimiålder för ledamot av överhuset (etablerade demokratier).

Minimiålder (år)	40	35	30	21	18	Varierar
Länder	Italien	Frankrike	Indien, Japan, Kanada, USA	Belgien, Irland, Storbritannien, Österrike	Australien, Nederländerna, Spanien, Tyskland	Schweiz
Högre minimiålder i överhuset	Ja	Ja	Ja	Österrike	Nej	?

Tabell 1.6 visar minimiåldern för överhusledamöter i de etablerade demokratierna. Medianminimiåldern för ledamöter i överhuset går ned från 30 till 21 år när man skiftar fokus från totalpopulation till etablerade demokratier (även om det begränsade urvalet gör en sådan uppgift mindre meningsfull) och andelen överhus där ålderskravet satts högre till överhus än underhus sjunker från cirka 60 till 50 procent. Det förefaller således som om kopplingen mellan ledamöternas ålder och reflektionsmotivet inte varit av lika stor vikt i de etablerade demokratierna som i den totala populationen.

Fördelningen av kamrarnas maktbefogenheter framgår av tabell 1.7 (notera att tabellen skall läsas radvis och att "Övriga" innefattar olika stater för olika typer av alternativ).

När det gäller vilken kammare som har rätt till första läsningen av ett parlamentsförslag är det bestående intrycket att de etablerade demokratierna ligger nära världsgenomsnittet. Andelen demokratier där budgetfrågor initieras i underhuset är cirka fem procentenheter högre än genomsnittets 75 procent och möjligheten att initiera sådana frågor i endera kammaren finns inte bland demokratierna. För lagstiftning däremot tillåter samma andel stater för de etablerade demokratierna som för världsgenomsnittet, två tredjedelar, initiering i endera kammaren, medan andelen initieringar begränsade till underhusets lagstiftning är cirka fem procentenheter lägre (13 respektive 18 procent) i de etablerade demokratierna. Tyskland är det enda land i världen som kräver initiering av budgetfrågor i överhuset.

Skillnaderna i fråga om ärendens slutliga avgörande är svårtolkade. Såväl andelen stater som placerar avgörandet i underhuset som andelen stater som jämställer kamrarna maktmässigt är cirka tio procentenheter högre i de etablerade demokratierna (60 respektive 20 procent) än i den totala populationen, när det gäller de viktiga budgetfrågorna. Däremot saknas exempel på länder som lägger avgörandet i sammanslagna kammare (cirka

15 procent i världsgenomsnittet) och på länder som låter avgörandet bero av initieringsarenan (cirka 10 procent i världsgenomsnittet). Likartade fördelningsprofiler återkommer, men med något mindre skillnader mellan demokratierna och genomsnittet, när det gäller lagstiftning. Nederländerna är det enda land där det slutliga avgörandet för alla typer av ärdenden ligger i överhuset.

**Tabell 1.7.** Kamrarnas befogenheter i tvåkammarsparlament (etablerade demokratier).

	Överhus	Endera kammaren	Samman- slagna kammare	Underhus	Annat	Varierar beroende på besluts- arts art
Initiering (budget- frågor)	Tyskland	–	–	Övriga <sup>94</sup>	–	Italien, Schweiz
Slutligt avgö- rande (budget- frågor)	Neder- länderna	Italien, (Kanada) <sup>95</sup> , Schweiz, USA	–	Övriga	–	Tyskland
Initiering (lagstift- ning)	–	Övriga	Neder- länderna*	Neder- län- derna*, Österrike	–	Belgien, Italien, Schweiz
Slutligt avgö- rande (lagstift- ning)	Neder- länderna	Italien, (Kanada), Schweiz, USA	Indien	Övriga	Australien <sup>96</sup>	Belgien, Tyskland
* Indikerar ett av två alternativ						

Slutligen fördelar sig användandet av olika konfliktlösningsinstrument mellan kamrarna som framgår av tabell 1.8. (En skyttelrunda definieras som att lagförslaget passerat kamrarna var sin gång.)

**Tabell 1.8.** Konfliktlösningsinstrument i tvåkammerparlament (etablerade demokratier).

	Budgetfrågor	Lagstiftning
Kort skyttel (mindre än två rundor)	Australien, Belgien, Indien, Irland, Japan, Kanada, Nederländerna, Spanien, Storbritannien	Indien*, Japan, Kanada, Nederländerna, Spanien*, Österrike
Lång skyttel (två rundor eller mer)	Frankrike, Tyskland, Schweiz	Australien, Belgien*, Irland, Schweiz, Spanien*, Storbritannien, Tyskland
Obegränsad skyttel	Italien, USA	Belgien*, Indien*, Italien, USA
Medlingsutskott tillämpas	Frankrike, Japan, Kanada, Schweiz, Tyskland, USA	Frankrike, Irland, Japan, Kanada, Spanien*, Schweiz, Tyskland, USA
Tvingande avgöranderegul saknas	Italien, (Kanada), Schweiz, Tyskland*, USA	Australien <sup>97</sup> , Belgien*, Italien, (Kanada), Schweiz, Tyskland*, USA
* Indikerar att den konstitutionella regeln gäller endast för vissa typer av lagstiftning inom kategorin.		

När det gäller skyttelförfarandet ligger de etablerade demokratierna för budgetfrågor på en cirka tio procentenheter högre användning av långa skyttlar (20 procent av demokratierna) jämfört med världsgenomsnittet och motsvarande andel lägre användning av korta skyttlar (två tredjedelar av demokratierna), medan användningen av obegränsade ligger ungefär på genomsnittet. För lagstiftning gäller för såväl demokratierna som genomsnittet att användningen av långa och obegränsade skyttlar ökar medan användningen av korta minskar. Förändringen är dock större för demokratierna, exempelvis använder bara cirka en tredjedel av demokratierna kort skyttel för lagstiftning, medan ungefär hälften av den totala populationen gör det. Användningen av medlingsutskott är vanligare i de etablerade demokratierna än i genomsnittlandet. Exempelen på länder utan tvingande avgöranderegul finns i huvudsak i det demokratiska urvalet.

Totalt sett tycks studiet av konfliktlösningsinstrumenten tyda på att de etablerade demokratierna jämfört med världsgenomsnittet velat stärka överhusets makt – förstärka dragen av bikameralism – genom att i större utsträckning använda långa skyttlar, medlingsutskott och avsaknad av avgöranderegul.

## 1.7 En ny, svensk tvåkammarriksdag?

Om man skall närma sig frågan om hur ett eventuellt införande, eller återinförande, av ett överhus i den svenska riksdagen skulle kunna utformas är det lämpligt att ta de motiv för tvåkammarssystem man inriktat sig på som utgångspunkt, snarare än den gamla tvåkammarriksdagen, vilken framstår som internationellt sett icke-representativ. Vilket motiv skulle vara det mest centrala för att återinföra ett svenskt tvåkammarparlament och vad motsvarar betoningen av detta motiv i konstitutionella termer? Nedan skisseras fyra tänkbara förslag på hur ett överhus skulle kunna vara utformat, vilka huvudsakligen baserar sig på tre motiv.

### **Kommunkammaren**

En första modell skulle kunna benämnas *kommunkammaren*. Här är representationsmotivet det centrala, närmare bestämt territoriell representation, vilket som tidigare framgått är det vanligaste syftet som tillsättningsystemen internationellt sett är tänkta att fylla. En ytterligare kammare skulle användas för att förstärka det lokala perspektivet på de nationella frågorna. Den naturliga enheten för ökad lokal representation i Sverige vore primärkommunerna, av vilka Sverige har 290 stycken. En närliggande tanke vore att följa principen att varje kommun skulle få en representant i en sådan kammare. Dessa ledamöter skulle kunna tillsättas genom direkta majoritetsval, genom indirekta majoritetsval i kommunfullmäktige eller genom en tysk modell där den lokala regeringen – kommunstyrelsen – utser representanten. Tjeckiska republiken är ett exempel på en stat som tillämpar majoritetsval i enmansvalkretsar till överhuset och proportionella val till ett lägre antal flermansvalkretsar i underhuset. Dessa modeller skulle alla i olika grad leda till större polarisering i överhuset än i underhuset, *ceteris paribus*, eftersom de skulle gynna större partier.

Några punkter är värda att notera när det gäller en tänkt kommunkammare. Ett motiv för införandet av en sådan vore antagligen att öka intresset för de frågor som kommunerna ansvarar för, huvudsakligen inom områdena vård, skola och omsorg. Med någon typ av indirekt system för att utse ledamöterna i kommunkammaren skulle valen till kommunfullmäktige bli viktigare då även en överhusplats stod på spel. Kommunernas möjlighet att tydliggöra vilka effekter nationella beslut får på den lokala nivån och vara med att påverka sådana beslut skulle öka. För att ytterligare stärka uppmärksamheten kring lokala frågor skulle val till överhus och kommuner kunna ligga på samma dag, men vara skild från valdagen för underhuset.

Man kan dock tänka sig invändningar mot ett dylikt resonemang. För det första riskerar det skisserade systemet snarare att leda till en ökad

”nationalisering” av den lokala politiken än en ”lokalisering” av den nationella.<sup>98</sup> Åtminstone under en övergångsperiod torde de lokala politikererna söka draghjälp från mer kända nationella namn och debatten skulle därmed kunna tendera att föras över mot de nationella frågor som dessa politiker normalt sysslar med. Detta är särskilt sannolikt om kommunkammaren skulle ges avgörande makt även över frågor som inte rör kommunala angelägenheter.

En annan invändning rör hur mycket lokal representation en kommunkammare egentligen skulle kunna medföra. Ett överhus med 290 ledamöter – en för varje kommun – skulle bli det fjärde största i världen (efter Storbritannien, Italien och Frankrike) och med en befolkning på endast nio miljoner innevånare förefaller detta vara onödigt stort för Sverige. Mediankvoten internationellt mellan antalet medlemmar i överhus och underhus är 0,41 och med ett tänkt medlemsantal i underhuset som motsvarar den nuvarande riksdagen skulle ett svenskt överhus av medianstorlek få 147 medlemmar, dvs. ungefär två kommuner per mandat. Mycket talar dock för att det blivande underhuset av bland annat kostnads- och effektivitetsskäl skulle behöva ges ett medlemstal som är lägre. Enkammarriksdagens storlek var ju ett resultat av en summering av de båda tidigare kamrarnas medlemsantal. Men ju lägre medlemsantal man väljer desto mindre ”lokal” blir representationen.

En annan punkt värd att notera i detta sammanhang är att ett kommunkammersystem skulle ge oproportionellt stor makt åt befolkningsmässigt mindre kommuner. Tanken bakom subnationell representation är ju en enhet, en röst, snarare än en medborgare, en röst. Men om man som ett resultat av detta skulle gradera kommunernas representation efter folkmängd närmar man sig den kvot väljare per kammarledamot som råder i underhuset, och skillnaderna mellan kamrarna går då mot att snarare bli en fråga om valsystem än representation av lokala enheter

Den avgörande punkten för införandet av en kommunkammare torde emellertid vara om Sverige kan sägas behöva ökad lokal representation på det nationella planet. Att kommunkammaren skulle ha befogenhet över frågor utöver de som rör deras egna verksamhetsområden förefaller inte motiverat. Tre invändningar skulle kunna resas även mot behovet av en kommunkammare med dylika begränsade maktbefogenheter. För det första medger det nuvarande svenska valsystemet ganska god lokal representation. För det andra saknar Sverige på det hela taget fortfarande skarpare territoriella motsättningar. För det tredje skulle en kommunkammare kunna riskera att inrikta sig alltför snävt på den egna lokala enheten, vilket skulle kunna få menliga konsekvenser på samhällsekonomin i stort. Ett alternativ vore att koncentrera kommunkammarens uppgifter till att övervaka upp-

rätthållandet av det kommunala självstyret, exempelvis genom att ge den vetorätt i beslut som rör vissa för självstyrelsen centrala punkter. Det kan emellertid ifrågasättas om införandet av en andra parlamentskammare inte vore en onödigt omfattande åtgärd för att åstadkomma detta, då exempelvis en grundlagsregel som kräver godkännande för beslutet i en majoritet av landets kommunfullmäktige skulle kunna ge samma effekt.

### **Regionkammaren**

Representationsmotivet är också det centrala för den andra hypotetiska modellen för ett svenskt överhus, vilken kan benämnas *regionkammaren*. Tanken vore att landets större territoriella enheter skulle ges representation genom införandet av ytterligare en kammare i parlamentet. Mycket av det resonemang som förts ovan gällande kommunkammaren gäller givetvis även för denna form av subnationell representation, och framställningen koncentreras därför till skillnaderna.

Globaliseringen och utvecklingen inom Europeiska unionen kan tolkas som att nationalstaten under de kommande åren löper risk att förlora mycket av sin ställning som den dominerande maktnivån för politiska beslut. Ibland sägs den regionala nivån – i en del fall baserad kring transnationella regioner – komma att bli allt viktigare i framtiden. I en sådan situation skulle det kunna vara motiverat att ge regionerna representation i det nationella parlamentet.

För att utse en sådan regionkammare torde man använda sig av ett lika eller lägre antal valkretsar än vad som används för valet till riksdagen (29 stycken). Här torde det, till skillnad från i en kommunkammare, gå att använda sig av såväl ett majoritetsvals-system som ett proportionellt valsystem eller någon blandform, även om ett relativt starkt drag av proportionalitet torde vara sannolikt mot bakgrund av det svenska flerpartisystemet. Även alternativ med indirekta val i de regionala församlingarna eller det österrikiska systemet med automatisk proportionell representation till överhuset beräknad efter mandatfördelningen i de regionala parlamenten skulle vara möjliga för att utse en regionkammare.

En avgörande fråga för representationens natur vore om regionerna skulle ges lika eller differentierad representation i regionkammaren. Det förra alternativet förstärker karaktären av territoriell kammare och ger de mindre regionerna oproportionerligt stor makt, men det ligger också längre ifrån det demokratiska idealet en människa, en röst.

Huvudfrågan för detta avgörande och måhända också avgörandet om en regionkammare skulle fylla en relevant funktion över huvud taget är vilka regioner som skall representeras. Det alternativ som i dagsläget skulle ligga närmast till hands är de 21 länen (alternativt de 29 riksdagsvalkretsarna

som i mycket bygger på länsindelningen), men det kan ifrågasättas huruvida dessa uppvisar en tillräckligt tydlig regional identitet för att representation i det nationella parlamentet ska vara befogad. Detsamma gäller (kanske till och med i högre grad) de ”storlän” bestående av sammanslagningar av de nuvarande länen som stundtals dykt upp i debatten. För att finna motiverad regional representation torde man få inrikta sig på de naturliga ekonomiska regioner, kanske exempelvis Mälardalen, vilka ännu i Sverige befinner sig på ett tidigt formeringsstadium, men som på sina håll i Europa fått något fastare form.

Problemen med att representera sådana regioner är emellertid många. De är ännu i ett mycket tidigt utvecklingsstadium, men mycket talar för att de inte heller senare kommer att vara särskilt tydligt avgränsade mot områden som ligger utanför regionen. Ett ännu större problem är att vissa av dem, exempelvis Tornedalsområdet och Öresundsområdet, sträcker sig över nationsgränser, vilket komplicerar frågan var dessa regioner skall representeras. Mycket talar för att utformandet av en regionkammare som svarade för dylik representation skulle behöva avvakta händelseutvecklingen åtskilliga decennier in i framtiden.

### **Expertkammaren**

En tredje variant av överhus i Sverige skulle kunna ha kompetensmotivet som huvudinriktning och benämnas *expertkammaren*. Grundtanken bakom ett sådant förslag vore att den politiska bedömningen av lagförslag som görs i underhuset skulle kompletteras med en mer vetenskaplig bedömning i överhuset. Framstående personer inom relevanta vetenskaper skulle tillåtas ha inflytande över politikens utformning inte bara på beredningsutan även på beslutsstadiet. På så sätt skulle kvaliteten på de beslut som fattas antas stiga.

Tre varianter av systemet är tänkbara beroende på vem som har rätt att välja och vem som har rätt att kandidera. Ett alternativ är det som i liten skala tillämpas för det irländska överhuset, dit rösträtten för vissa överhusplatser är begränsad till medborgare med examen från (vissa) universitet. Ett annat alternativ vore att rösträtten är obegränsad, men att endast personer med vissa akademiska examina, exempelvis doktorsgrad, eller som genom sin yrkesverksamhet kan bedömas ha uppnått motsvarande kompetens, har rätt att kandidera. Ett tredje alternativ vore att såväl rösträtt som kandidatur är begränsade till personer med vissa kvalifikationer inom ett område, ett slags korporativistiskt system där exempelvis medlemmar av yrkesföreningar med kvalifikationskrav på medlemskap utser ”sin” överhusledamot bland sina medlemmar. System med sådana inslag finns i de afrikanska staterna Marocko och Burkina Faso.

En avgörande invändning mot en expertkammare vore naturligtvis dess demokratiska brister. Såväl en begränsning av rösträtten som av rätten att kandidera till ett politiskt förtroendeuppdrag kan sägas strida mot grundläggande demokratiska principer om medborgarnas lika värde och rättigheter. Det alternativ som skulle medföra den minsta inskränkningen av demokratiska principer torde vara det andra – obegränsad rösträtt, men begränsad kandidaturrätt. Men eftersom en sådan procedur ligger tämligen nära den som vanligen tillämpas vid demokratiska val, kan man befara att den skulle leda till en politisering även av överhuset, vilket bryter udden av idén om en kammare för saklig och icke-politisk granskning. En politisering kan befaras även för det första alternativet, då rätten att kandidera är öppen för alla, även politiker. Förslaget ter sig också mest problematiskt ur demokratisk synvinkel då det implicerar att rösträtten begränsas till akademiker för att dessa skulle vara bättre skickade även att göra rent politiska bedömningar. Det förslag som torde ha störst möjlighet att ge önskad effekt – en sakligt vetenskaplig bedömning av lagförslagen – torde vara det korporativistiska, där ämnesexperter väljer överhusledamöter ur sina egna led.

De demokratiska bristerna med en expertkammare framstår som så svårhanterliga att alternativet inte förefaller önskvärt.

### **Förtroendekammaren**

Den fjärde hypotetiska varianten av svenskt överhus skulle kunna benämnas *förtroendekammaren*, och den hämtar sin huvudsakliga, om än inte sin enda, inspiration från reflektionsmotivet. Förtroendekammaren skulle tjäna som en arena för ett mer fristående, långsiktigt tänkande och obundet komplement till det politiskt heta och i kortsiktigt valhänseende inriktade underhuset.

För att ge incitament till att dess medlemmar står så obundna som möjligt gentemot lokala intressen skulle förtroendekammarens medlemmar väljas ur en enda nationell valkrets. Valmetoden skulle ha ett starkt inslag av personval, förslagsvis enligt single transferable vote, STV-systemet, enligt vilket väljaren anger sin preferensordning så långt ned han önskar på en valsedel med samtliga kandidater oavsett parti, och där andrapreferensen (osv. nedåt) räknas för den väljare vars förstapreferens inte når upp till kvoten för att nå ett mandat.<sup>99</sup> Kandidaterna skulle antagligen, åtminstone under en överskådlig framtid, vara knutna till partier, men betydligt lösare än i dagsläget och lösare än kandidaterna till ett tänkt underhus. Om parti-beteckningen inte angavs på valsedeln skulle väljaren också ges incitament att tänka i termer av person snarare än parti. Partierna skulle stimuleras att nominera kandidater som hade partiöverskridande attraktionskraft, trol-

gen i många fall politiskt oprövade personer alternativt erfarna ”blocköver-skridare” som den genomsnittlige väljaren kände förtroende för. Genom att sätta medlemsantalet i överhuset relativt lågt ökar makten och anseendet för den enskilde ledamoten.

Ledamöterna av förtroendekammaren skulle i möjligaste mån stå över partipolitiken och utgöra en obunden, granskande kraft som skulle värna om det nationella perspektivet. Fyra konstitutionella verktyg skulle kunna användas för att stimulera en sådan utveckling.

För det första, och viktigast, kunde ansvaret för regeringsbildningen helt och hållet överlämnas till underhuset. Detta skulle kunna tjäna till att minska förtroendekammarens ledamöters behov av att ägna sig åt partitaktiska överväganden och av att följa partipiskan.

Om förtroendekammarens befogenheter, för det andra, dessutom begränsas till att endast vara fördröjande i sakpolitiska frågor, men innefatta vetorätt i konstitutionella och proceduriella frågor, skulle dess karaktär av opartisk garant för de politiska spelreglerna och obunden granskare av de dagspolitiska förslagen ytterligare stärkas.

För det tredje kunde mandatperioderna för förtroendekammarens medlemmar göras klart längre, exempelvis sex år, än mandatperioderna i underhuset, så att valtaktiska överväganden reducerades i ledamotens verksamhet. Eventuellt kunde också av samma skäl möjligheten till omval begränsas eller helt förbjudas. Det finns dock skäl som talar mot en sådan begränsning, framför allt önskvärdheten av att ledamöterna bygger upp stor kompetens båda allmänpolitiskt och sakpolitiskt. Slutligen kunde man prova att förlägga valet till förtroendekammaren vid en annan tidpunkt än valet till underhuset, för att undvika att den partipolitiska debatten i alltför hög grad spillde över på överhusvalet.

## **Avslutning**

Förtroendekammaren är det konstitutionella alternativ som, åtminstone utifrån teoretiska utgångspunkter, framstår som mest relevant för Sverige, om landet skulle intressera sig för att återigen pröva ett tvåkammarparlament. Utöver maktodelnings-, gransknings- och tröghetsmotiven, vilka i olika utsträckning tillgodoses i samtliga fyra alternativ, förefaller reflektionsmotivet som det mest angelägna att betona, för att skapa långsiktighet och kanske även större saktighet i besluten.

Utän tydliga och allvarliga regionala eller lokala konflikter framstår i dagsläget subnationell representation inte som ett avgörande motiv för införande av en andra kammare i parlamentet. Snarare är det den nationella, övergripande dimensionen som skulle behöva stärkas, vilket måhända till dels skulle kunna åstadkommas med ett överhus valt i en enda valkrets.

Expertinflytande över de politiska besluten är i många situationer av värde, men det finns andra konstitutionella lösningar för att åstadkomma detta på en lägre nivå än parlamentets. Det demokratiska priset för en expertkammare framstår vid en avvägning som alldeles för högt att betala.

Införandet av ett personvalt och från partierna relativt fristående överhus skulle möjliggöra en renodling av det parlamentariska systemet, i det att det relativt verkningslösa personvalsmomentet som används för den nuvarande riksdagen skulle kunna försvinna i ett tänkt underhus. På så vis skulle underhuset, med ansvar för regeringsbildning och huvudansvar i dagspolitiken, kunna göras till en mötesplats och konfliktarena för idéer och idébärare – i form av partier – snarare än personligheter. De skadliga elementen av personval, som överdriven personfixering på bekostnad av politiskt innehåll och oklarhet i ansvarsfrågor på grund av ökade problem med partidisciplin, kunde avföras från kammaren med parlamentariskt ansvar.

Dessa skadliga element i personval skulle troligen vara mindre allvarliga i en mer fristående förtroendekammare som byggs upp just av personligheter med lösare bindningar till partierna, med snävare mandat och befogenheter än ledamöterna i underhuset, och med större konstitutionella incitament att se till långsiktighet och helhet än dessa. Om överhusledamöterna dessutom ges särskild inriktning mot ansvar för övervakandet av politikens spelregler, skulle införandet av ett överhus i form av en förtroendekammare måhända, förutom de eventuella positiva resultat av tvåkammarparlament som ovan berörts, även kunna bidra till att stärka den svenska författningens ställning.

## Fotnoter

- 1 Loewenberg & Patterson (1988), s. 124.
- 2 Beräkningar på PARLINE database (november 1999). Interparlamentariska unionen (IPU) är en samlingsorganisation för nationella parlament i suveräna stater. Organisationen syftar till att stödja etablerandet av representativ demokrati och att främja kontakter och utbyte av erfarenheter mellan nationella parlament och parlamentariker. IPU har för närvarande ett hundratal medlemmar. IPU homepage (november 1999).
- 3 På grund av den s.k. fyllnadsregeln som för första kammaren infördes 1957, och enligt vilken var och en av de 19 valkretsarna skulle representeras av minst 5 ledamöter, kunde situationer uppstå då ledamotsantalet översteg 150.
- 4 SOU 1963:17, s. 108.

- 5 Holmberg & Stjernquist (1995), s. 72. Även för andra kammaren fanns från och med 1953 en fyllnadsregel som stadgade ett minimiantal ledamöter på tre respektive fem per valkrets och som medförde att kammarens ledamotsantal stundtals översteg 230.
- 6 SOU 1963:17, s. 108. Uddatalsmetoden är internationellt känd som Sainte-Laguës metod efter sin franske skapare.
- 7 Holmberg & Stjernquist (1995), s. 28ff.
- 8 De följande styckena bygger i stort på detta betänkande, framför allt s. 104–128.
- 9 von Sydow (1989), kap. 4.
- 10 Högerpartiets representant anslöt sig inte i alla detaljer till majoritetsförslaget. Majoritets- och minoritetsförslagen finns i SOU 1963:17, s. 115ff.
- 11 von Sydow (1989), s. 139.
- 12 Ibid., s. 147. Citatet kommer från högerpartiets representant i Författningsutredningen.
- 13 Ibid, s. 155ff. Att socialdemokraterna också skulle ha vunnit fler riksdagsplatser om den gamla ordningen behållits hävdas i Immergut (2002) med stöd av datasimuleringar.
- 14 SOU 1964:38.
- 15 Holmberg & Stjernquist (1995), s. 31.
- 16 Tsebelis & Money (1997), s. 17.
- 17 Ibid., s. 22
- 18 Stubbs refererad i Longley & Oleszek (1989), s. 28.
- 19 Tsebelis & Money (1997), s. 23.
- 20 Loewenberg & Patterson (1988), s. 120f.
- 21 Tsebelis & Money (1997), s. 27.
- 22 Khan (1974), s. 11.
- 23 Tsebelis & Money (1997), s. 32ff.
- 24 Ibid., s. 33.
- 25 Shell (1994), s. 724ff.
- 26 Safran (1991), s. 173.
- 27 Tsebelis & Money (1997), s. 35.
- 28 Loewenberg & Patterson (1988), s. 124.
- 29 Unikamerala parlament i Albanien, Armenien, Azerbajdzjan, Bulgarien, Estland, Georgien, Lettland, Litauen, Makedonien, Moldavien, Slovakien, Slovenien, Ukraina och Ungern. Bikamerala parlament i Bosnien och Hercegovina, Jugoslavien, Polen, Rumänien, Ryssland, Kroatien, Tjeckiska republiken och Vitryssland. PARLINE database (november 1999).
- 30 Loewenberg & Patterson (1988), s. 125.
- 31 Förutsatt naturligtvis att indirekta eller direkta val tillämpas till överhuset. I de stater där medlemmarna i överhuset helt eller delvis är utsedda har naturligtvis den demokratiska principen i än högre grad underordnats någon alternativ princip.
- 32 Longley & Oleszek (1989), s. 14.

- 33 Tsebelis & Money (1997), s. 28. Att representationsmotivet dock inte stod över principen om "en människa, en röst" inom unionen blev uppenbart på 1960-talet då Högsta domstolen avvisade förslag om att delstatliga överhus skulle kunna tillsättas med utgångspunkt från lokala geografiska enheter snarare än folkmängdsbaserade valkretsar, se Longley & Oleszek (1989), s. 15.
- 34 PARLINE database (november 1999) och CIA- the World Factbook 1999 homepage (oktober/november 1999).
- 35 de Montesquieu [1990], s. 29.
- 36 Khan (1974), s. 33.
- 37 Stjernquist (1996), s. 28.
- 38 Loewenberg & Patterson (1988), s. 124.
- 39 PARLINE database (november 1999).
- 40 Tsebelis & Money (1997), s. 18f.
- 41 Riker (1992), s. 113.
- 42 Montesquieu [1990], s. 25.
- 43 Madison citerad i Longley & Oleszek (1989), s. 95.
- 44 Ibid., s. 95.
- 45 Ibid., 97.
- 46 Tsebelis & Money (1997), s. 37-39.
- 47 Riker (1992), s. 110.
- 48 Ibid., 111ff. För allmän diskussion om stabiliserande effekt av bikameralism se även Levmore (1992), Hammond & Miller (1987) och Tsebelis (1995). För empirisk diskussion med utgångspunkt i jämförelse med de tyska och amerikanska systemen, se König & Bräuninger (1996).
- 49 Citerad i Tsebelis & Money (1997), s. 20.
- 50 Montesquieu [1990], s. 29.
- 51 Grangé citerad i Tsebelis & Money (1997), s. 150.
- 52 Davies (1997), s. 105f.
- 53 Shell (1998), s. 20
- 54 "Parliamentary reform: The validity of bicameralism in small Parliaments" (1999), s. 62ff.
- 55 Ibid.
- 56 Citerad i Tsebelis & Money (1997), s. 28.
- 57 Steffani (1981), s. 58.
- 58 Levmore (1992), s. 149f.
- 59 Davies (1997), s. 104-109, och "Parliamentary reform: The validity of bicameralism in small Parliaments" (1999), s. 62-65.
- 60 Longley & Oleszek (1989), s. 16.
- 61 Avsnittet om konfliktlösning sinstrument bygger på Longley & Oleszek (1989) och Tsebelis & Money (1997).
- 62 Shell (1994), s. 734 och Shell (1998), s. 22.
- 63 Tsebelis & Money (1997), s. 153ff.

- 64 För ett exempel på hur tidsåtgången reduceras (av effektivitetsskäl), se Le Blanc & Parent (1994), där det kanadensiska systemet med begränsad förbehandling av lagstiftning, s.k. pre-study, presenteras.
- 65 Riker (1992), s. 101.
- 66 Citerat i Longley & Oleszek (1989), s. 96f.
- 67 Loewenberg & Patterson (1988), s. 125.
- 68 Longley & Oleszek (1989), s. 17.
- 69 PARLINE database (november 1999).
- 70 "Tillsättningsenheter" används i stället för "valkretsar" då det inte alltid är fråga om tillsättning genom val.
- 71 Utöver de vanliga ledamöterna av överhuset sitter också två medlemmar ur den kungliga familjen där.
- 72 House of Lords homepage (oktober 2003a).
- 73 House of Lords homepage (oktober 2003b). Ytterligare reformer är att vänta och bereds av en kommitté som tillsattes i juli 2003.
- 74 Endast i ett land, Italien, ställs högre ålderskrav på *väljarna* till över- än till underhus, tjugofem respektive arton år.
- 75 Tsebelis & Money (1997), s. 44-70.
- 76 De nya är Komorerna, Kongo, Madagaskar, Europeiska unionen och Norge. De som fallit bort är Algeriet, Vitryssland, Bosnien och Hercegovina, Burkina Faso, Kambodja, Etiopien, Gabon, Kazachstan, Kirgizistan, Lesotho, Marocko, Namibia, Nepal, Palau, Saint Lucia, Senegal och Uruguay.
- 77 Tsebelis & Money (1997), s. 101. För diskussion om hur informationskostnad och initiativrätt samverkar, se Rogers (1998).
- 78 Lagstiftning respektive budgetfrågor motsvarar non-financial legislation respektive financial legislation.
- 79 Johnson (1979), s. 104.
- 80 Longley & Oleszek (1989), s. 24.
- 81 Tsebelis & Money (1997), s. 57, s. 64.
- 82 Steffani (1981), s. 57.
- 83 Hosli (1995) redovisar beräkningar av hur införandet av ett mer renodlat bikameralt system i Europeiska unionen (alternativt ett system med dubbla majoriteter i ministerrådet [stater och befolkning]) skulle påverka styrkeförhållandena mellan staterna i överhuset (ministerrådet). Hon finner i det bikamerala fallet att stora stater skulle förlora makt, medan de minsta skulle behålla sin.
- 84 Tsebelis & Money (1997), s. 7, s. 192.
- 85 Avsnittet om medlingsutskott bygger på Longley & Oleszek (1989) och Tsebelis & Money (1997).
- 86 Mastias & Grangé (1987), kap 4.
- 87 Presentation baserad framför allt på Lijphart (1984), kap. 3.
- 88 Tsebelis & Money (1997), kap 4.
- 89 Tillsättningen av medlemmar i överhuset kan styras av mer än ett syfte i varje enskilt land.

- 90 Japan använder en svag variant av överhus som i större utsträckning än underhuset är inriktat på nationell representation i det att cirka 40 procent av överhusets medlemmar utses i en stor, nationell valkrets (till skillnad från elva i underhuset) genom proportionell representation. Draget av nationell representation skall dock inte överdrivas då övriga 60 procent av överhusets (liksom underhusets) medlemmar utses i relativt små enmansvalkretsar.
- 91 Japan och Italien har klassificerats som användare av samma valsysteem till över- och underhus trots att smärre skillnader finns mellan valen till respektive kammare. I såväl Japan som Italien väljs en majoritet – 60 respektive 75 procent – av båda kamrarna med ett majoritetsvalsysteem i enmansvalkretsar. I Japan väljs de återstående platserna i båda kamrarna med proportionellt valsysteem, men i regionala valkretsar i underhuset och i en nationell valkrets i överhuset. Italien använder också ett proportionellt valsysteem för tillsättandet av de återstående platserna i båda kamrarna, men här väljs underhusplatserna nationellt och överhusplatserna regionalt.
- 92 Spaniens överhus är endast till 80 procent direktvalt (resten indirekt valt).
- 93 Numera längst till 75 års ålder.
- 94 I Indien initieras dock budgeten i båda kamrarna samtidigt.
- 95 Kamrarnas likställighet är huvudsakligen formell; i praktiken ligger det slutliga avgörandet hos underhuset.
- 96 Parlamentet upplöses och nyval vidtar om frågan inte kan lösas. Om en lösning därefter fortfarande inte kan nås avgörs frågan i sammanslagna kammare.
- 97 Se s. 51.
- 98 Jfr. Oscarsson (2001), s. 79ff. i 1999 års författningsutrednings forskarvolym.
- 99 Systemet tillämpas bland annat i Irland (underhuset) och i modifierad form i Australien (överhuset).

## 2. Modeller för lokal självstyrelse – normativa och empiriska lösningar på den vertikala maktindelningens problem

### 2.1 Inledning

Det svenska statsskicket kan, i fråga om de nationella offentliga organen, beskrivas som företrädesvis monistiskt. Den offentliga makten delas inte i någon högre utsträckning mellan olika institutioner på den nationella nivån. Riksdagen – enligt regeringsformen folkets främsta företrädare – innehar, åtminstone formellt, en suverän maktposition i det svenska styrelseskicket.

Om den horisontella maktindelningen på nationell nivå i Sverige får betecknas som begränsad, kan den *vertikala* maktindelningen, åtminstone formellt, sägas vara mer framträdande. Den svenska kommunala självstyrelsen har djupa historiska rötter och framhålls i den svenska grundlagen som ett centralt inslag i förverkligandet av den svenska folkstyrelsen. I regeringsformens inledningskapitel stadgas också att beslut i kommunerna skall fattas av valda församlingar och att kommunerna har rätt att själva ta ut skatt för att kunna sköta sina uppgifter.

De svenska kommunerna är således garanterade status som egna politiska, demokratiska och fiskala subjekt med rätt till självstyrelse. Samtidigt råder det i en enhetsstat som Sverige inget tvivel om att den yttersta offentliga makten finns hos centralmakten. Till skillnad från i en federal stat består enhetsstaten inte av subnationella enheter som gått samman i en nationell enhet, utan en nationell enhet som indelat sig själv i subnationella enheter.

Dessa två principer – den kommunala rätten till självstyrelse och centralmaktens överhöghet inom det nationella territoriet – framkommer mycket tydligt i direktiven till Ansvarskommittén (Dir. 2003:10), som tillsattes av regeringen i januari 2003 för att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom den offentliga sfären:

*En utgångspunkt [för kommitténs arbete] är att en långtgående kommunal självstyrelse skall upprätthållas inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för medborgarnas rätt till likvärdig välfärd i hela landet, utan att därför det yttersta ansvaret rubbas hos riksdag och regering för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet.*

Att principerna om ”långtgående kommunal självstyrelse” respektive ”medborgarnas rätt till likvärdig välfärd i hela landet” i vissa fall kan komma att stå i motsättning till varandra framgår inte fullt lika tydligt av kommittédirektiverna. Att motsättningar faktiskt uppstår har emellertid framgått i ett antal debatter de senaste åren, gällande exempelvis kommuners rätt att sälja ut allmännyttiga bostadsföretag, införandet av s.k. maxtaxa inom barnomsorgen och effekten av det kommunala utjämnings-systemet på enskilda kommuners ekonomi.

Grogrunden för dessa motsättningar skulle delvis kunna spåras till det faktum att det i en stor och komplicerad välfärdsstat som Sverige inte finns någon tydlig fördelning av beslutskompetens mellan stat och kommuner. Konstitutionellt sägs att vad som tillhör den kommunala kompetensen skall regleras i lag. Men den svenska konstitutionen har i praktiken tolkats så att kommunerna inte bara måste utföra de uppgifter som de ålagts genom lagstiftning. De har också rätt att själva besluta sig för att utföra även andra uppgifter, så länge dessa inte enligt lag skall utföras av någon annan; kommunerna sägs besitta en s.k. allmän kompetens. Denna allmänna kompetens medför också i stor utsträckning en frihet att själva bestämma *hur* de kommunala uppgifterna skall utföras, vilket accentuerats än mer med den ökade användningen av ramlagstiftning.

Denna studie, som ingår i SNS författningsprojekt, syftar till att belysa hur olika länder valt att utforma förhållandet mellan centralmakten och den lokala politiska nivån. Även om utgångspunkten för jämförelsen är de olika ländernas konstitutionella reglering av den lokala självstyrelsen, inkluderar jämförelsen övrig nationell reglering, finansiella och institutionella skillnader osv. för att analysen skall fånga inte bara formella, utan även faktiska förhållanden. Analysen är huvudsakligen deskriptiv, inte kausal, och begränsar sig således till att studera samband och att kategorisera empirin, snarare än att förklara de observerade fenomenen.

En ytterligare avgränsning i studien är att den enbart fokuserar förhållandet mellan centralmakten och den territoriella nivå som i Sverige motsvaras av primärkommunerna. Regioners, provinsers, läns och landstings roll, liksom församlingars och kommundelars, berörs endast i den mån de har direkt betydelse för förhållandet mellan staten och kommunerna. Studien gäller således primärt frågan om lokal självstyrelse (*local autonomy* och *local government*), inte frågan om den vertikala maktdelningen generellt.

Efter denna inledning angrips i kapitel 2.2 frågan om hur man bör studera och mäta lokal självstyrelse i en jämförande analys. Ur litteraturen vaskas en analysmodell fram för att senare kunna användas till att strukturera den empiriska genomgången. Innan dess görs emellertid först i kapitel 2.3 en

inventering av olika normativa argument för och emot en decentraliserad stat. Tre normativa modeller som speglar olika syn på kommunernas roll och deras förhållande till centralmakten ställs upp. Kapitel 2.4 innehåller en bred empirisk jämförelse av olika länders modeller för lokal autonomi. Eftersom ett syfte med denna studie är att undersöka vilka lärdomar Sverige kan dra av andra länders konstitutionella och institutionella modeller, ligger fokus i jämförelsen på europeiska länder. Detta motiveras av att man – mot bakgrund av likheter i historia, ekonomisk utveckling, samhällsklimat etc. – kan förvänta sig att Sverige skulle kunna ha lättast att finna tillämpbara erfarenheter i dessa länder. Kapitel 2.5 avslutar med reflektioner om möjliga lärdomar för Sverige.

## 2.2 Vad är lokal självstyrelse?

Studiet av statens vertikala maktindelning – i Sverige primärt frågan om förhållandet mellan stat och kommun – skiljer sig i ett viktigt avseende från annan förvaltningsforskning. Detta eftersom förhållandet inte bara är en fråga om *förpliktelser* på det sätt som en renodlat administrativ del av staten, exempelvis myndigheterna, har mot den politiska centralregeringen, utan också i viss mån en fråga om *politisk styrelse (government)* från den lokala nivåns sida.<sup>100</sup>

Även om alla empiriska och normativa modeller över förhållandet stat-kommun tillerkänner staten den principiella överhögheten i förhållandet, så finns det heller knappast några modeller som inte tillerkänner den lokala nivån *någon* grad av rätt och förmåga till egen politisk styrelse. (Olika normativa respektive empiriska modeller över lokal självstyrelse skildras i de kommande två kapitlen.) Till skillnad från myndigheterna betraktas inte den makt som kommunerna utövar enbart som en delegering från centralregeringens sida. Den lokala nivåns politiska organ antas ha en inneboende legitimitet som berättigar till ett visst mått av egen politisk makt.

Att kunna definiera och mäta begrepp som (grad av) decentralisering, lokal självstyrelse eller lokal autonomi har emellertid visat sig relativt svårt, särskilt när syftet är att göra en jämförande studie. Page & Goldsmith menar att problemet med denna typ av breda begrepp i ett sådant sammanhang inte är att de är felaktiga i sig, utan att de inte klargör vilka delar eller områden inom den statliga maktutövningsprocessen som är ”decentraliserade”.<sup>101</sup> Även andra författare betonar den flerdimensionella karaktären hos dessa begrepp.<sup>102</sup> För att studera begreppen med jämförande ambition i sikte krävs således analysmodeller som bryter upp dem i fler dimensioner än en.

Innan man går vidare med att utveckla en sådan flerdimensionell analys-

modell är det dock lämpligt att ställa sig frågan om det finns någon skillnad mellan decentralisering och (ökad grad av) lokal självstyrelse, givet att man – som i detta fall – ämnar studera just den lokala nivån och dess förhållande till den nationella. B.C. Smith menar att en sådan skillnad mellan begreppen finns och är av stor relevans. Hans utgångspunkt är, för det första, att "[i]n the study of politics decentralization refers to the territorial distribution of power".<sup>103</sup> Decentralisering skiljer sig från lokal autonomi (eller självstyrelse) genom att den förstnämnda är en nödvändig, men inte nödvändigtvis tillräcklig, förutsättning för den sistnämnda. Decentralisering hänför sig till frågan om förhållandet mellan central och lokal makt, men för att bestämma graden av lokal autonomi måste man, förutom detta, också ta hänsyn till faktorer som kommunernas och landets sociala och ekonomiska resurser liksom naturresurser, kulturella särart, övergripande politiska strukturer etc.<sup>104</sup>

Bör man då följa Smith och skilja på de två begreppen decentralisering och lokal autonomi/självstyrelse? Även om det går att se värdet av en sådan distinktion har, för att förenkla begreppsbyggnaden, valet gjorts att inte bemöda sig om att upprätthålla distinktionen i nedanstående studie. För det första varierar de faktorer som Smith nämner (utöver decentralisering) inom länder på ett sätt som inte decentraliseringsvariabeln gör, vilket gör dem mindre lämpliga att inkludera i en komparativ studie mellan länder.<sup>105</sup> Att landspecifika aspekter på den lokala autonomi går förlorade är tyvärr oundvikligt om man är intresserad av att göra en bred, jämförande studie av den aktuella typen.<sup>106</sup> För det andra är det utan en närmare, och företrädesvis kausal, analys – som ligger utanför denna undersöknings ram – inte möjligt att utesluta att det finns samband mellan de olika variablerna i Smiths lokal autonomi-begrepp, varför det vore tveksamt att på ett enkelt sätt försöka infoga dem i den operativa definitionen av lokal autonomi. För det tredje har denna studie sitt ursprung i intresse för den konstitutionella regleringen av självstyrelsen och där är förhållandet mellan central och lokal nivå inom statsapparaten det centrala, inte hur exogena ekonomiska och kulturella förutsättningar för lokal självstyrelse varierar mellan länder eller kommuner inom länder. Därför används nedan begreppen decentralisering, lokal autonomi och lokal självstyrelse utbytbart, där så inte är uppenbart orimligt.

Hur bör då en analysmodell se ut som kan fånga flerdimensionaliteten i den lokala självstyrelsen? Page & Goldsmith föreslår att jämförande studier bör intressera sig för tre dimensioner av länders lokala autonomi: *functions*, *access* och *discretion*. De menar för det första att ett land vars kommuner fyller en stor mängd funktioner, dvs. har ansvar för tillhandahållandet av flera offentliga tjänster, kan sägas karaktäriseras av en högre grad av lokal

självstyrelse än ett land som behåller dessa funktioner hos centralmakten. För det andra menar de att den diskretion med vilken kommunerna utövar sina funktioner måste inbegripas i den lokala självstyrelsen. "Discretion refers to the ability of actors within local government to make decisions about the type and level of services it delivers within the formal statutory and administrative framework for local service delivery, and about how that service is provided and financed."<sup>107</sup> Slutligen menar de att man också måste ta hänsyn till de kanaler som finns mellan makthavare på central och lokal nivå (*access*). I ett land med goda möjligheter för lokala politiker att få fram synpunkter och åsikter till berörda politiker på central nivå – direkt eller via välorganiserade "kommunförbund" – bör den lokala autonomi anses vara större än i länder där så inte är fallet.<sup>108</sup>

Pickvance & Preteceille tar i sin jämförande analys upp Page & Goldsmiths analysmodell, men föreslår vissa modifikationer. De behåller *functions* och *discretion* men väljer bort *access* av mättekniska skäl; de mått som brukar finnas att tillgå bedöms vara snedvridna till förmån för synbara försök till lokala påtryckningar. *Access* ersätts dock med andra dimensioner. "In addition we add central provision of finance, central control over local revenue-raising and spending, and central power to restructure the system (which as was argued [previously] is not necessarily correlated with central control over local policy)."<sup>109</sup> Pickvance & Preteceille vill således dels dela upp begreppet *discretion* i central kontroll över policy respektive den institutionella strukturen, dels föra in två aspekter av den finansiella autonomi – hur mycket resurser centralmakten för in och hur stor kontroll den har över lokala intäkter och utgifter, ungefärligen motsvarande *functions* och *discretion* i finansiella termer.

De huvudsakliga beståndsdelar som hittills diskuterats förekommer i olika kombinationer även hos andra författare. Loughlin använder en uppdelning i tre "key areas": *functions*, *structures* och *finance*.<sup>110</sup> Teune diskuterar i en artikel tre "tests of democracy", vilka dock vid en närmare läsning handlar om olika dimensioner av (demokratisk) lokal självstyrelse, nämligen *locally selected officials and separation of powers*, *local autonomy* och *capacity to generate resources*.<sup>111</sup> Beskrivningen av dessa tre "demokratitest" motsvarar i stora drag vad som tidigare kallats *restructuring power*, *discretion* respektive *control over revenue-raising*.

Slutligen kan nämnas den relativt ofta citerade utveckling av Page & Goldsmiths analysmodell som Page senare presenterat. Han menar där att graden av lokal självstyrelse (*localism*) bör mätas på två skalor: en legal och en politisk. Den legala skalan "has to do with the scope for action by the local authority in its freedom to run and shape public services" medan den politiska skalan "has to do with ensuring that local interests are represented

at the national level”.<sup>112</sup> Page sorterar sedan in de tidigare begreppen i sin och Goldsmiths modell under skalorna *functions* och *discretion* under den legala skalan och direkt respektive indirekt *access* under den politiska.

Ovanstående översikt ger upphov till två slutsatser. För det första förefaller enigheten stor om att decentralisering och lokal självstyrelse är flerdimensionella begrepp och att detta måste vara utgångspunkten för analysmodeller av fenomenet, dels förefaller ungefärligen samma ”dimensioner” eller ”aspekter” av lokal självstyrelse användas, om än i varierande kombinationer, i de olika föreslagna analysmodellerna.

De olika kombinationsförslagen tycks emellertid i vissa fall sakna strängens i så måtto att analysmodellerna inte alltid verkar vara strukturerade på ett sådant sätt att dess kategorier är jämförbara, varandra uteslutande och heltäckande på ett sätt som är önskvärt om man vill skapa modeller för deskriptiv analys. Därför kommer denna studie inte använda sig av någon av de ovanstående modellerna i sin helhet utan ett försök görs att sätta samman valda delar till en logisk helhet.

Ett första val som måste göras i förhållande till Pagemodellen är om både politisk och legal lokal självstyrelse skall studeras. Av dels de mättekniska skäl Pickvance & Preteceille anför, dels brist på jämförbara data kommer inte den politiska självstyrelsen att ingå i studien. Således blir uppgiften att utarbeta en analysmodell för att studera ”legal” lokal självstyrelse.

De ”dimensioner” som ovan diskuterats kan med fördel delas upp i två kategorier: sådana som har att göra med vilket område av styrelseprocessen som man vill studera autonomi inom och sådana som har att göra med på vilket sätt autonomi tar sig uttryck. För den första kategorin förefaller Loughlins tre ”key areas” vara de naturliga: autonomi ifråga om *functions*, *structures* och *finance*. Funktionell autonomi är den grad till vilken kommuner är självstyrande i fråga om de funktioner eller offentliga tjänster som den lokala nivån ansvarar för. Organisatorisk autonomi är den grad till vilken kommuner är självstyrande i fråga om hur den lokala nivån är organiserad vad gäller territoriell indelning, storlek, politiska institutioner etc. Finansiell autonomi är den grad till vilken kommuner är självstyrande i fråga om storlek och form av de intäkter som skall finansiera kommunernas verksamhet.

För den andra kategorin, dvs. det sätt på vilket självstyrelsen tar sig uttryck, framstår Pages & Goldsmiths *functions* och *discretion* som relevanta begrepp. Till skillnad från i deras egen modell bör de dock undersökas på samtliga tre områden ovan. *Functions* bör därför vidgas i betydelse till omfattning i allmänhet, medan diskretion bibehålls. Den lokala självstyrelsen kan därmed på alla de tre områdena dels sägas ha en omfattningsaspekt, dvs. hur stor del eller andel av ett område som ligger

inom kommunernas domän, dels sägas ha en diskretionsaspekt, dvs. i hur stor grad kommunerna kan fatta beslut, oberoende av centralmakten, om frågor som ligger inom deras domän.

Därmed har en analysmodell utarbetats som indikerar att länders kommundsystem kan variera i fråga om grad av lokala autonomi på sex sätt enligt följande figur. (Som framgår av figuren kommer begreppen dimension och aspekt att användas för de två olika kategorierna.)

Dimension /Aspekt	Omfattning	Diskretion
Organisatorisk	1.	2.
Funktionell	3.	4.
Finansiell	5.	6.

Analysmodellen företräder som helhet störst likheter med Pickvances & Preteceilles modell. De fem mått på lokal autonomi som ingår i deras modell kan ungefärligen sägas motsvara rutorna ovan minus ruta 1 (omfattningsaspekten av den lokala självstyrelsens organisatoriska dimension) i denna studies modell.

Den närmare operationaliseringen av de mått som rutorna utgör får anstå till det jämförande empiriska kapitlet. Först skall en inventering av olika normativa modeller för förhållandet mellan stat och kommun göras.

## 2.3 Centraliserad eller decentraliserad stat?

Varje stat ställs inför den konstitutionella frågan om vilken grad av vertikal maktindelning som skall tillämpas inom dess domän. Att svaret på frågan inte är självklart framgår mot bakgrund av den stora variation som uppvisas vid en jämförelse mellan länder när det gäller hur mycket makt och ansvar som ålagts de subnationella politiska nivåerna. En del av denna variation i förhållandet mellan den nationella och den lokala nivån skall studeras i senare kapitel. Först är det emellertid av intresse att se varför olika grader av centralisering och decentralisering valts: vilka är argumenten för att välja den ena eller den andra lösningen?

I detta kapitel studeras argument som har framförts för centralisering respektive decentralisering av den offentliga makten. Eftersom denna studie intresserar sig för frågan om lokal självstyrelse (snarare än regional självstyrelse eller federalism) är det de argument som framförts för centralisering respektive decentralisering *i förhållandet mellan central och lokal nivå* som fokuseras. Studien är inte tänkt att vara en debattanalys utan bör snarare ses som en sammanfattande översikt över de viktigaste argumenten, så som dessa refereras i litteraturen.

## Argument för decentralisering

Tre centrala argument brukar framföras för ökad lokal självstyrelse och decentralisering av den offentliga makten. För det första har lokal självstyrelse – framför allt historiskt – setts som ett sätt att *öka medborgarnas frihet och autonomi*. Kraven på lokalt självstyre var en viktig del av den tidiga liberalismens politiska agenda.<sup>113</sup> Den franska revolutionen innebar i ett inledningsskede en snabb decentralisering och experimenterande med olika former av vertikal maktindelning – med exempelvis införandet av *communes* och av demokratiska val på lokal nivå – även om revolutionen sedan lika hastigt slog om till vad Norton kallar ”ruthless centralisation”.<sup>114</sup>

Generellt har lokal självstyrelse under åren framställts som ett medel för undersåtarna att nå större frihet från centralmaktens maktutövning. Den lokala självstyrelsen har ansetts utgöra en begränsning av statens anspråk på att styra medborgarnas liv. Kjellberg beskriver det som att ”[t]he creation of local self-government in the first half of the last century, in Scandinavian as well as other countries, was a deliberate attempt to limit the intrusion of central government in the affairs of local communities”.<sup>115</sup> Lokal självstyrelse sågs av liberalerna inte heller enbart som en lösning på frågan om fördelningen av makt inom staten (i vid mening) utan också som en lösning på frågan om hur statens storlek generellt kunde begränsas. ”Indeed, [local self-government] was originally a clear expression of the liberal – or liberalistic – notion of the limited and passive state.”<sup>116</sup>

Detta liberala frihetsargument för den lokala självstyrelsen kan sägas vara negativt formulerat.<sup>117</sup> Lokalt självstyre antas *ge frihet från* en alltför dominerande centralmakt. Det är den vertikala maktindelningsspekten och det faktum att centralstatens inflytande görs mindre absolut med en sådan ordning som betonas. Man kan möjligen också urskilja en annan, positivt formulerad variant av frihetsargumentet för lokal självstyrelse, som kan sägas ha drag av kommunitarianism.<sup>118</sup> Den ”kommunitära” varianten betonar de subnationella territoriella enheternas egna, självständiga identiteter, vilka anses medföra rätt till självstyrelse. Den kan således sägas innebära ett positivt formulerat frihetsargument: *frihet till* att styra sig själv.

Ett andra centralt argument för lokal självstyrelse har varit att det på olika sätt möjliggör en *förbättring av demokratin*. Lokal självstyrelse har till att börja med ansetts öka människors reella inflytande över frågor som är viktiga för dem. Inom den representativa demokratis ram har detta argument tagit formen av att möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande ökar. I en mindre politisk enhet, exempelvis en kommun, väger helt enkelt varje enskild medborgares röst av rent matematiska skäl tyngre än i en större enhet, exempelvis en stat.<sup>119</sup> Men den representativa demokratin förväntas även gynnas genom att avståndet mellan väljare och valda mins-

kar på den lokala nivån, exempelvis genom att fler medborgare känner en politiker.

Lokal självstyrelse har emellertid kanske ansetts än viktigare om man som utgångspunkt har ett deltagardemokratiskt ideal, eftersom den ansetts kunna bidra till ökat folkligt deltagande och därmed större direktinflytande över frågor som berör människor i deras vardag.<sup>120</sup> Det har framhållits att den lokala politiska nivån, till skillnad från den nationella, länge har varit befolkad av amatörpolitiker. Den lokala nivån har följaktligen också ansetts vara mindre dominerad av redan existerande maktstrukturer och därmed kunnat erbjuda möjligheter att etablera ett närmare och mera underifrån styrt förhållande mellan väljare och valda. Det senare i kombination med de generellt större möjligheterna till deltagande på lokal nivå har även ansetts gynna nationellt underrepresenterade grupper deltagande i och inflytande över demokratiska beslut.<sup>121</sup>

Utöver ett ökat direktinflytande har lokal självstyrelse också ansetts gynna ett annat instrumentellt värde för demokratin, nämligen att genom att erbjuda fler möjligheter till personligt deltagande i demokratiska processer fostra goda medborgare. Genom deltagande i nämnder och liknande organ på lokal nivå får medborgarna kunskap om politiska frågor och det politiska systemet. Deltagande har också ansetts bidra till att ge människor insikt i behovet av att göra prioriteringar och ta hänsyn till flera legitima intressen.<sup>122</sup>

En sista aspekt på hur lokal självstyrelse har ansetts vara fördelaktig i demokratiskt hänseende är att en väl fungerande demokrati har ansetts underlättas av att den är förankrad i en gemenskap eller samhörighet (*community*). En sådan gemenskap är beroende av att människor känner eller känner till varandra, direkt eller indirekt, i personliga nätverk, vilket i sin tur naturligtvis endast torde vara möjligt i en lokal politisk enhet.<sup>123</sup> Gemenskapsidentiteten antas också kunna stärkas i en lokal politisk enhet genom de medborgarskapsbefrämjande funktioner av den lokala självstyrelsen som refererades ovan. March & Olsen menar exempelvis att: "[t]he institutions of subnational government [...] are portrayed and defended as instruments of political socialization and training as often as they are seen as decentralized administrative/political agencies".<sup>124</sup> Gemenskapsvärdet på lokal nivå behöver inte bara ge effekt på väljarnivå utan kan också ge effekt på representantnivå. I en lokal enhet har man anledning att förvänta sig ett smalare spektrum av grupper vars intressen skall företrädas än i en nationell enhet och därmed antas det vara lättare att nå nödvändiga kompromisser och beslut.<sup>125</sup>

Det tredje viktiga argumentet för lokal självstyrelse som brukar framföras är att det bidrar till *högre effektivitet i produktionen av offentliga tjäns-*

ter. Enligt Oates decentraliseringsteorem antas produktionen av en offentlig vara, givet att den konsumeras på ett avgränsat geografiskt område, alltid vara minst lika effektiv eller effektivare om den läggs i händerna på respektive kommun än om den sköts av centralregeringen. Orsaken är att människor i ett system av ”konkurrerande” lokala producenter (dvs. olika kommuner) i större utsträckning än i ett nationellt system antas avslöja sina preferenser genom att flytta till en kommun med en kombination av skatteuttag och tjänsteproduktion som motsvarar deras preferenser.<sup>126</sup> Men beslutsfattare/producenter på lokal nivå antas också generellt ha bättre kännedom om de lokala innevanarnas preferenser än lokala företrädare för centrala myndigheter, eftersom de förra på ett annat sätt har en direkt koppling till medborgarna i kommunen.<sup>127</sup>

Förutom denna allokeringseffektivitet har också hävdats att lokal självstyrelse även i andra avseenden gynnar en effektiv offentlig tjänsteproduktion. Genom att vara ett multifunktionellt organ antas kommuner vara bättre än statliga myndigheter på att sammanföra och göra avvägningar mellan olika viktiga frågor i en kommun. Detta antas motverka att produktionen av enskilda offentliga varor blir större än vad som är effektivt.<sup>128</sup>

### **Argument för centralisering**

Efter att ha studerat de viktigaste argumenten för lokalt självstyre eller decentralisering av (delar av) statsmakten skall nu även de viktigaste argumenten för att behålla en centraliserad statsmakt studeras. I litteraturen refereras till framför allt fem sådana.

Ett första sådant argument – och det Kjellberg kallar ”the historically most important” – är att en stark centralmakt antas vara en *förutsättning för skapandet och upprätthållandet av rättsstaten*. Kjellberg menar att centralmaktens främsta motiv för att ingripa eller hota med att ingripa mot lokala myndigheter har varit att skydda människor mot intrång i deras medborgerliga rättigheter. Historiskt sett kan försvaret av de medborgerliga rättigheterna ses som ett utslag av en liberal ideologi (även om den socialdemokratiska ideologin spelat en stor roll) och upprätthållandet av rättsstaten torde fortfarande vara det viktigaste liberala argumentet för centralism. Argumentet har dock med expansionen av legalt garanterade sociala rättigheter blivit ett än viktigare socialistiskt/socialdemokratiskt centraliseringsargument.<sup>129</sup>

Ett andra argument för centralism eller åtminstone för central styrning, som tydligt är kopplat till upprätthållandet av de sociala rättigheterna, är att sådan styrning bidrar till att möjliggöra *ökad jämlikhet* som i sin tur beror av *ökade möjligheter till omfördelning*. Givet att olika grupper, individer, men också subnationella territorier, exempelvis kommuner, skiljer sig

åt i sin tillgång på värdefulla resurser är styrning från en nationell centralmakt antagligen nödvändig om en omfördelning av resurser från resursstarka till resurssvaga av olika skäl är önskvärd. En sådan styrning innebär därmed också en begränsning av det subnationella territoriets möjligheter att styra sig självt. Smith uttrycker det som att "[t]erritorial equity may be achieved without necessarily overcentralizing, but territorial equity that is consistent with local autonomy, and therefore decentralist, will almost certainly be inconsistent with interpersonal equity".<sup>130</sup> Spänningen mellan decentralisering och välfärdsstatens jämlikhetssträvanden blir naturligtvis särskilt tydlig i en federal statsbildning och den har beskrivits som att "[t]he demand for equality, taken to the extreme, is the logical antithesis of federalism".<sup>131</sup>

Ett variant på omfördelningsargumentet för centralmaktens rätt att ingripa i styrelsen av lokala enheter tar fasta på de externaliteter som skapas av lokal offentlig politik. Sådan politik, exempelvis i form av infrastrukturåtgärder eller näringspolitik, har effekt även på inneånarna i kringliggande kommuner, dvs. externaliteter skapas av den lokala politiken som kan vara såväl positiva som negativa. Från statens sida antas det då vara en fördel om det genom centraliserande åtgärder, exempelvis omfördelningssystem, går att internalisera dessa externaliteter så att möjligheter till *free riding* begränsas.<sup>132</sup>

Ett tredje argument som framförts för den centraliserade staten är att den möjliggör *högre effektivitet i produktionen av offentliga tjänster* – dvs. till synes samma typ av effekt som tidigare konstaterats vara ett argument för decentralisering av staten. Vad är förklaringen till denna synbara motsägelse? Ett svar är att det handlar om effektivitet i olika betydelser. Effekten av decentralisering antogs, som framgår ovan, vara ett resultat av att lokala producenter hade lättare att optimera korrelationen mellan den lokala enhetens särskilda behov och de faktiska åtgärder som kan vidtagas för att svara på dessa behov. Effektivitet av centralisering antas däremot vara en följd av att produktionen av vissa offentliga tjänster i central region storskalefördelar och därmed blir kostnadseffektivare än om samma tjänster produceras av en mängd lokala enheter. Ju mindre de lokala enheterna är och ju större behovet är av en professionaliserad byråkrati för att kunna producera de önskade tjänsterna, desto större antas fördelen av en centralisering vara.<sup>133</sup>

Ett fjärde argument för begränsning av lokalt självstyre som framförts, vilket anknyter till de båda föregående, är att centralstyrning bedömts nödvändig för att nationalstater skall kunna *hantera makroekonomiska effekter av en offentlig sektor*. Kjellberg skriver:

*Given the size of the public sector in most contemporary democratic states*

*and the local share of it, as well as the integration of functions and finances between the various levels of government, there is no doubt that this task [the need to cope with macroeconomic factors] is of paramount importance. The requirement for overall financial steering is an ever present concern for a government, and the local authorities will perforce be one of its major targets in this regard.*<sup>134</sup>

Det har framhållits att den generella trenden i Västeuropa, och i synnerhet i de skandinaviska länderna, har varit att den lokala nivån svarat för en snabbare ökning av de offentliga utgifterna än den centrala nivån. I ett läge där en nationell regering under internationellt tryck behöver ha kontroll över de offentliga utgifternas utveckling har det därför framställts som nödvändigt för centralmakten att (kunna) göra begränsningar i den lokala självstyrelsen.

Det sista argumentet för en centralisering är att det är en naturlig reaktion på *svagare lokala identiteter*. Det har framhållits att det senaste århundradet har inneburit en ”kulturell nationalisering” i många europeiska stater.<sup>135</sup> Det lokals betydelse i jordbrukssamhällets kultur har på många sätt ersatts av en enhetlig nationell kultur. Förändringen av medierna, framför allt televisionens genomslag, har också på många sätt bidragit till en nationalisering av kulturen och den kollektiva identiteten i många stater. Mot bakgrund av detta argumenteras det för att behovet av lokalt självstyrelse har minskat.

### Tre normativa modeller

Argumenten som refererats i ovanstående avsnitt kan sammanställas i tabell 2.1.

**Tabell 2.1.** Argument för decentralisering och centralisering.

Argument för decentralisering	Argument för centralisering
Ökad medborgerlig frihet och autonomi	Förutsättning för rättsstaten
Förbättrad demokrati	Ökad jämlikhet/Underlättad omfördelning
Ökad effektivitet i tjänsteproduktionen (allokerings effektivitet)	Ökad effektivitet i tjänsteproduktionen (storskaledelar)
	Hanterar makroekonomiska faktorer
	Svar på nationalisering av identiteter

Sammanställningen visar att frågan om statens vertikala maktindelning mellan centrum och lokala enheter berör viktiga frågeställningar, såväl i ett historiskt perspektiv som för moderna stater. Alla delar i den klassiska tredelningen av de värden som den liberala, demokratiska staten måste balansera – rättsstat, demokrati och effektivitet – står på spel även i diskussionen om statens vertikala maktindelning.<sup>136</sup>

Det är därför viktigt att vara medveten om att valet mellan centralisering och decentralisering inte har setts som ett dikotomt val. Eftersom flera, ibland varandra motstående värden måste tas med i beräkningen, blir en stats konstitutionella val med nödvändighet en fråga om *graden* av begränsning av principen om lokal självstyrelse.

I sammanhanget kan också noteras att en grundläggande utgångspunkt, även för dem som förespråkar lokalt självstyre, är att förhållandet mellan central och lokal nivå ytterst är en fråga om hur mycket makt centrum är berett att lämna ifrån sig.<sup>137</sup> Till skillnad från debatter om federalism och den vertikala maktindelningen mellan centrum och regioner är det få, om någon, som är beredda att ge de lokala enheterna samma principiella status som centralnivån. Även hos förespråkare för lokal självstyrelse framställs förhållandet nivåerna emellan som en delegering av makt från högre till lägre nivå, snarare än det omvända (som kan sägas gälla för exempelvis konfederala statsbildningar av EU:s typ).

Även om debatten således knappast innehåller några inslag av renodlat förespråkande för decentralisering (eller centralisering) så varierar den grad av lokal självstyrelse som förespråkas. Även vilka argument som betonas varierar. Det är möjligt att urskilja vad man skulle kunna kalla olika ideologier eller normativa modeller för vilken de lokala enheternas roll i statsmakten bör vara.

Kjellberg kontrasterar två sådana modeller – den autonoma respektive den integrerade eller funktionella lokala självstyrelse-modellen – som kan sägas beskriva två olika traditionella ideal för hur förhållandet mellan stat och kommun skall se ut.<sup>138</sup> En ytterligare, relativt sett nyare modell – governance-modellen – skulle i vissa avseenden kunna sägas falla in emellan de två andra, i andra avseenden utgöra något kvalitativt annorlunda.<sup>139</sup>

Den *autonoma modellen* för lokal självstyrelse är den som traditionellt sett omhulldats av liberala tänkare. Den bärande tanken i modellen är att den lokala styrelsen utgör en egen politisk sfär som kan och bör skiljas från den statliga, centrala maktsfären. I den autonoma modellen är de viktigaste argumenten för decentralisering frihets- och demokratiargumenten. En uppdelning i en central och en lokal politisk sfär medför att makten inom staten (i vid mening) sprids mellan flera centra, vilket antas minska risken för statligt förtryck. Makten över beslut fattas också närmare dem

som berörs av besluten (subsidiaritet). Att ha olika nivåer för demokratiskt beslutsfattande bereder medborgarna fler möjligheter att få inflytande över samhället. Centralt i denna demokratimodell är därför just möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande, vilket, för att det skall fungera, i sin tur förutsätter en tydlig kompetensfördelning mellan lokal och central nivå. Den centrala nivåns överordnade ställning manifesteras – för de maktbefogenheter som förts över till lokal nivå – primärt i en övervakande funktion.

De starkaste motargumenten inom ramen för denna modell – och det som modererar decentraliseringen – torde vara rättsstats- och i viss mån jämlikhetsargumenten, eftersom alla medborgares rätt till en likvärdig behandling från statsmaktens sida också är ett viktigt liberalt värde. Modellen har kritiserats för att vara orealistisk för moderna välfärdsstater där produktionen av offentliga tjänster kräver ett smidigt och pragmatiskt samspel mellan statsmaktens olika nivåer.

Denna senare kritik utgör grunden för den andra dominerande modellen för lokal självstyrelse – *integrationsmodellen* eller den *funktionella modellen*. Inom ramen för denna modell betraktas inte uppdelningen av befogenheter som en principiell fråga, utan som en pragmatisk och flexibel. Uppdelningen bör vara funktionellt grundad och kan kontinuerligt justeras för att bättre svara mot ändrade krav. Den lokala nivån uppfattas framför allt som en viktig serviceproducent. Modellen bygger på antagandet att lokala styrelsenheter inte hanterar funktioner som enbart påverkar innevånare i den egna kommunen och att de egna innevånarna inte enbart påverkas av beslut som fattas på den lokala nivån. Integrationsmodellen har – från olika utgångspunkter och i olika varianter – förordats såväl av socialdemokratiska regeringar som av det nyliberala styret i Thatchers Storbritannien.

Modellen får anses vara klart mer centralistisk än den autonoma. Modellens viktigaste argument för detta torde vara att det möjliggör för en effektivare produktion av offentliga tjänster. Förbättrade möjligheter att hantera makroekonomiska problem är också ett viktigt argument för central styrning om än i lite olika tappningar; i en socialdemokratisk variant för att kunna försvara en stor offentlig sektor mot exogent makroekonomiskt tryck, i en "thatcheristisk" för att kunna begränsa den offentliga sektorn i samma situation. I den socialdemokratiska varianten är naturligtvis den centraliserade statens möjlighet att utjämna medborgarnas förutsättningar en viktig beståndsdel.

Det viktigaste decentralistiska motargumentet som modellen inrymmer är effektivitetsargumentet. Modellens pragmatiska syn på kompetensfördelning mellan stat och kommun lämnar utrymme för möjligheten att

effektivitetsargument kan tala för decentralisering av vissa kompetenser. Modellen har kritiserats dels för att lämna för lite utrymme för demokratiskt deltagande och kontroll, dels för att den inte tar hänsyn till de möjligheter till effektivitetsförbättringar som en decentralisering möjliggör i form av konkurrens mellan olika lokala servicemixar.

*Governance-modellen*, slutligen, ligger i vissa avseenden nära integrationsmodellen, men skiljer sig från båda de andra modellerna i sin syn på förhållandet mellan statsmakten och det omgivande samhället. Bärande i modellen är tanken att beslut och implementering av lokal policy inte enbart är och bör vara en uppgift för statliga och kommunala organ.<sup>140</sup> I stället för den byråkratiska hierarkin framhåller *governance-modellen* nätverk av olika aktörer – statliga myndigheter, kommunala politiska organ, den kommunala byråkratin, intresseorganisationer, företag etc. – i besittning av olika typer av resurser som de som gemensamt formar och implementerar policy i ett samhälle, exempelvis en kommun. Då beslutet om hur stora resurser kommunerna skall (tillåtas) förfoga över ytterst – dvs. på konstitutionell nivå – är en fråga för de centrala politiska organen, skulle man kunna uppfatta *governance-modellen* som lika centralistisk som integrationsmodellen. Men *governance-modellen* öppnar på ett annat sätt för att lokala politiska och administrativa organ tack vare sin närhet till de lokala förutsättningarna kan skaffa sig unika resurser oberoende av centralmakten, vilket innebär att de antas kunna garantera sig själva ett visst mått av självstyrelse.

Även i *governance-modellen* är effektivitetsargumenten viktiga. De lokala organens resurser gällande kunskap om lokala förhållanden torde dock medföra att effektivitetsargumentet för decentralisering är det starkare. Ett annat viktigt decentraliseringsargument i denna modell är demokrati/deltagande-argumentet. Modellen förordar lokal självstyrelse (med deltagande av andra lokala aktörer än de politiska och administrativa) eftersom det ger fler medborgare fler kanaler till att påverka de lokala besluten. Modellen har framför allt kritiserats för att den, genom förordandet av nätverksstyrningsmodeller, försvårar det demokratiska ansvarsutkrävandet och för att rättssäkerheten kan hotas i en modell som saknar en hierarkisk ansvarsordning.

De tre normativa modellerna för relationen mellan den centrala och den lokala politiska nivån sammanfattas i tabell 2.2.

**Tabell 2.2.** Tre normativa modeller för förhållandet mellan stat och kommun.

Modell	Bärande idé	Kommunens roll	Centralistisk eller decentralistisk?	Argument för decentralisering	Argument för centralisering	Huvudkritik
Autonom	Maktindelning	Självständig demokratisk och politisk enhet	Primärt decentralistisk	Frihet/ autonomi, demokrati	Rättstat	Orealistisk/ ineffektiv i ett samhälle med stora offentliga åtaganden
Integration	Optimal serviceproduktion	Funktionell del av staten	Primärt centralistisk	Effektivitet	Effektivitet, makroekonomi, jämlikhet	Dåliga möjligheter till demokratiskt deltagande och ansvarsutkrävande
Governance	Nätverk	Deltagare/ koordinator i ett lokalt policynätverk	Oklart	Effektivitet, demokratiskt deltagande	Effektivitet	Dåliga möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande och svag rättstat

## 2.4 Empiriska modeller för lokal autonomi

Efter att ha gett viss överblick över de normativa modellerna för förhållandet mellan stat och kommun skall i detta kapitel empiriskt studeras hur olika länder valt att organisera sina kommuner och förhållandet mellan dessa kommuner och den centrala statsmakten. I studien används förhållandevis enkla indikatorer på olika aspekter på ländernas empiriska kommunmodeller. Fördelen med ett sådant tillvägagångssätt är att möjligheter finns för att göra intressanta jämförelser av generaliserbara aspekter på ett större antal olika nationella kommunmodeller, vilket förhoppningsvis ger möjlighet att urskilja olika typer eller kategorier av sådana modeller. En möjlig nackdel är att måttens enkelhet kan reducera validiteten; att skapa jämförbara mått kräver att nationella särdrag som är svåra att generalisera

lyfts bort och därmed finns risken att skapa en bild som inte stämmer med den ”faktiska” kommunmodellen.

Samma avgränsning som för resten av studien har gjorts i så måtto att det är den lokala nivån – dvs. den nivå som närmast motsvarar svenska primärkommuner – som studeras. Regioner, provinser, distrikt, delstater, autonoma territorier och liknande ingår inte i jämförelsen, liksom heller inte sublokala nivåer som kommundelar och socknar. Utrymmesskäl är den viktigaste förklaringen till denna avgränsning, men den kan även motive- ras med att kommunerna i många länder är den viktigaste subnationella enheten.

Som konstaterades i begreppskapitlet är frågan om vad som menas med och vad som kan sägas ingå i begreppet lokal autonomi eller lokal självstyrelse inte alldeles enkel att svara på. Begreppskapitlet avslutades med en analysmodell som gjorde en uppdelning i tre olika dimensioner av lokal självstyrelse – organisatorisk, funktionell och finansiell – vilka i sin tur vardera hade två aspekter – omfattning och diskretion. Denna grundmodell kommer att användas för att strukturera den nedanstående jämförelsen.

Eftersom den konstitutionella regleringen av kommunal självstyrelse är central för studien har en jämförelse till att börja med gjorts mellan hur olika stater utformat sin författning i denna fråga med avseende på de tre aspekter av självstyrelsen som här skall belysas. Förutom denna för- stahandskälla används fyra andra undersökningar för data i föreliggande kapitel. Tre av dessa är undersökningar utförda av Europarådet bland dess medlemsstater. Den första, från 1995, är inriktad på en jämförelse mellan storlek, effektivitet och medborgerligt deltagande i rådets medlemsstater. Den andra, från 1988, är inriktad på en jämförelse mellan vilka samhälls- uppgifter som kommunala och regionala organ utför i olika medlemsstater. Den tredje Council of Europe-undersökningen behandlar lokala enheters finansiering. Den sista datakällan är en OECD-undersökning från 1999 där OECD-ländernas lokala och regionala organs intäktsformer jämförs. Det bör alltså noteras att det finns en viss diskrepans mellan de fyra under- sökningarna, dels tidsmässigt, dels i fråga om täckningsområde. Den egna undersökningen av författningsdokument omfattar samtliga stater i de fyra undersökningarna utom Mexico och Turkiet, för vilka ingen gällande, engelskspråkig version kunde återfinnas, samt Storbritannien, som saknar skriven konstitution.

Innan jämförelsen med avseende på självstyrelsens tre aspekter tar vid kan det inledningsvis vara intressant att bilda sig en uppfattning om vilka stater som över huvud taget tar upp frågan om lokal autonomi i sin författ- ning. Detta framgår av tabell 2.3 ur vilken också kan utläsas vilka kon- stitutioner som innehåller en allmän ”portalparagraf”, i vilken den lokala

politiska nivån tillerkänns (någon grad av) självbestämmande och vilka av dessa stater som konstitutionellt reglerar den lokala självstyrelsen utöver en sådan ”portalparagraf”. I tabellen ges också uppgift om vilka stater som är federala.

**Tabell 2.3.** Grundläggande konstitutionell reglering av den lokala autonomi.

Land	Federal stat	Kommuner nämnda	"Portalparagraf" om lokal autonomi	Reglering utöver "portalparagrafen"
Australien	F	Nej	–	–
Belgien	F	Ja	Ja	Ja
Bulgarien		Ja	Ja	Ja
Danmark		Ja	Ja	Nej
Finland		Ja	Ja	Ja
Frankrike		Ja	Ja	Ja
Grekland		Ja	Ja	Ja
Island		Ja	Ja	Nej
Italien		Ja	Ja	Ja
Japan		Ja	Svag	Ja
Kanada	F	Nej	–	–
Luxemburg		Ja	Ja	Ja
Malta <sup>141</sup>		Ja	Svag	Ja
Nederländerna		Ja	Nej	–
Norge		Nej	–	–
Nya Zeeland		Nej	–	–
Polen		Ja	Ja	Ja
Portugal		Ja	Ja	Ja
Schweiz	F	Ja	Ja	Nej
Slovakien		Ja	Ja	Ja
Spanien		Ja	Ja	Ja
Sverige		Ja	Ja	Ja
Sydkorea		Ja	Svag	Ja
Tjeckien		Ja	Ja	Ja
Tyskland	F	Ja	Ja	Ja
Ungern		Ja	Ja	Ja
USA	F	Nej	–	–
Österrike	F	Ja	Ja	Ja

Källa: Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (oktober 2001), utom Maltas via House of Representatives Malta homepage (oktober 2003).

Som framgår av tabellen berörs frågan om lokal självstyrelse i de flesta studerade länders författningar åtminstone på något sätt. Det tycks inte vara frågan om huruvida ett land är federalt eller en enhetsstat som avgör om den lokala självstyrelsen blir en konstitutionell fråga, utan snarare om landet har varit medlem i det brittiska samväldet eller inte. Undantaget är Norge, i vars författning frågan om lokal självstyrelse inte heller berörs över huvud taget.

Nederländerna är det enda land bland de undersökta där principen om någon form av kommunal självstyrelse inte ges en allmän formulering, men däremot förekommer i mera specifika konstitutionella regleringar. Noteras kan att Japans, Sydkoreas och Maltas konstitutioner visserligen innehåller allmänna formuleringar om lokal autonomi, men dessa är förhållandevis försiktiga och innehåller förbehåll. Slutligen framgår av tabellen att Danmark, Island och Schweiz inte reglerar den lokala självstyrelsen konstitutionellt utöver ”portalparagrafen” och att det således endast är Sverige och Finland av de nordiska länderna som har en sådan, mer specifik konstitutionell reglering.

### **Organisatorisk autonomi**

I detta avsnitt skall studeras några indikatorer på den organisatoriska aspekten på den lokala självstyrelsen, dvs. den lokala nivåns möjligheter till inflytande över sin egen organisering, i vid mening. Ett antal olika indikatorer på detta skall studeras, både konstitutionella/legala sådana – för vilka data finns för samtliga länder – och substantiella – för vilka data begränsar sig till medlemsländer i Europarådet. Indikatorerna kan delas upp i tre ämnesområden: den grundläggande organisationen av landet och kommunerna, förändringar i den kommunala indelningen, samt den demokratisk-politiska utformningen av kommunerna.

Först kan det – när det gäller den grundläggande organisationen av landet och kommunerna – vara av intresse att ta reda på hur landets indelning görs konstitutionellt. Tabell 2.4 visar om den kommunala nivån har en speciell konstitutionell status eller om även andra delar av den subnationella hierarkin är formellt fastställd i författningen.

**Tabell 2.4.** Är den kommunala nivån den enda konstitutionellt bestämda?

Land	Kommunal nivå den enda konstitutionellt bestämda
Australien	–
Belgien	Nej
Bulgarien	Nej
Danmark	–
Finland	Ja
Frankrike	Nej
Grekland	Ja
Island	–
Italien	Nej
Japan	–
Kanada	–
Luxemburg	Ja
Malta	Ja
Nederländerna	Nej
Norge	–
Nya Zeeland	–
Polen	Ja
Portugal	Nej
Schweiz	–
Slovakien	Ja
Spanien	Nej
Sverige	Nej
Sydkorea	–
Tjeckien	Nej
Tyskland	Nej
Ungern	Ja
USA	–
Österrike	Nej

*Källa:* Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (oktober 2001), utom Maltas via House of Representatives Malta homepage (oktober 2003).

**Tabell 2.5.** Europeiska kommuners antal och befolkningsstorlek.

Land	Antal kommuner	Upp till 1 000 (%)	1 000–5 000 (%)	5 000–10 000 (%)	10 000–100 000 (%)	Fler än 100 000 (%)	Medelbefolkning
Belgien	589	0,2	17,1	29,0	52,3	1,4	16 960
Bulgarien	255	0,0	8,2	22,0	63,5	6,3	35 000
Danmark	275	0,0	6,9	44,0	47,6	1,5	18 760
Finland	455	4,8	44,6	26,4	22,9	1,3	10 870
Frankrike	36 551	77,1	18,1	2,5	2,2	0,1	1 580
Grekland	5 922	79,4	17,2	1,2	1,9	0,1	1 700
Island	197	83,2	13,2	1,5	1,5	0,5	1 330
Italien	8 101	24,0	49,1	14,2	12,1	0,6	7 130
Luxemburg	118	50,8	40,7	5,1	3,4	0,0	3 210
Malta	67	10,4	44,8	28,4	16,4	0,0	5 425
Nederländerna	647	0,2	11,0	27,7	58,4	2,8	23 200
Norge	439	3,9	52,4	21,4	21,6	0,7	9 000
Polen	2 465	0,0	27,7	47,3	23,2	1,7	15 560
Portugal	305	0,3	8,2	24,9	59,0	7,5	32 300
Schweiz	3 021	59,5	31,5	5,3	3,5	0,2	2 210
Slovakien	2 746	67,7	27,9	1,8	2,5	0,1	1 850
Spanien	8 086	60,6	25,6	6,4	6,7	0,7	4 930
Storbritannien	484	–	–	–	–	–	118 440
Sverige	286	0,0	3,1	19,2	73,8	3,8	30 040
Tjeckien	6 196	79,8	15,9	2,1	2,1	0,1	13 730
Turkiet	2 378	–	–	–	–	–	23 340
Tyskland	16 061	53,6	30,4	7,1	8,4	0,5	4 925
Ungern	3 109	54,3	37,1	4,2	4,1	0,3	3 340
Österrike	2 333	25,8	65,7	5,6	2,7	0,2	3 340

*Källa:* Council of Europe (1995). Data i tabellen är från 1990 utom gällande uppgifterna om medelbefolkning, som är från 1992. Data från Tjeckien är från 1991.

I länder med ett streck i tabell 2.4 görs ingen konstitutionell indelning av staten där kommunerna ingår. Noteras kan att Japan och Sydkorea hör till dessa trots att de på andra sätt reglerar den kommunala självstyrelsen. Att den kommunala nivån ges den speciella status som följer med att den är den enda subnationella indelningen som är konstitutionellt bestämd tycks vara relativt ovanligt. En intressant observation är dock att tre av fem av de i urvalet ingående ”nya” demokratierna i Öst- och Centraleuropa ger kommunerna en sådan speciell status. Så är också fallet i Finland, där den kommunala också är den enda subnationella nivån.

En central substantiell indikator på den grundläggande indelningen av landet och kommunerna är naturligtvis dessas antal och befolkningsmässiga storlek. Om man till att börja med studerar antalet kommuner finner man att dessa uppvisar mycket stor variation. Detta gäller även fördelningen mellan små och stora kommuner med avseende på folkmängd, se tabell 2.5.

För att urskilja olika typer bör antal kommuner och kommunernas befolkningsmässiga storlek analyseras tillsammans. Det går då att urskilja fyra huvudtyper av kommunala modeller. En första finns i de riktigt små staterna – som Island och Luxemburg – där både antalet och storleken på kommunerna är små. En annan modell finns bland annat i Norden (utom Island), Belgien, Nederländerna och Portugal, där kommunerna är relativt få – under 1 000 stycken – medan medelbefolkningen är hög – över 10 000 innevånare. Mest extremt i detta avseende är dock Storbritannien, som med sina 484 kommuner med en genomsnittsbefolkning på 118 000 innevånare per kommun får betecknas som unikt i urvalet.

En tredje grupp av länder har ett relativt stort – några tusen – antal kommuner, med medelhög till hög befolkning. Till denna grupp hör vissa folkrika länder som Polen, Italien och Tjeckien. Turkiet utgör med sina mer än 2 000 kommuner med nära 25 000 innevånare i genomsnittsbefolkning den tydligaste företrädaren för denna grupp. Slutligen finns en grupp med stater som har många, men förhållandevis små kommuner. Tyskland, Österrike och Schweiz tillhör denna grupp liksom Ungern, Grekland och Slovakien. Det i särklass tydligaste exemplet är dock Frankrike som med sina 36 500 kommuner har mer än dubbelt så många kommuner som närmaste konkurrenten Tyskland, men med en medelbefolkning på endast ca 1 500 personer.

Med Portugal och Bulgarien som undantag går det att se en tydlig skillnelse mellan nordvästeuropeiska stater med ett litet antal, relativt stora kommuner och resten av Europa med många, förhållandevis små kommuner. Skillnaderna avspeglar sig naturligtvis också i storleksfördelningen där exempelvis mindre än 5 procent av de franska kommunerna har fler än

5 000 innevånare, medan mindre än 5 procent av de svenska har *färre* än 5 000 innevånare.

Ett naturligt steg efter detta är att intressera sig för variationen i förutsättningarna för förändringar av den kommunala indelningen i de studerade staterna. En första fråga här gäller om och i så fall på vilket sätt som procedurer för förändringar av kommuners gränser – i form av sammanslagningar, uppdelningar eller justeringar – är konstitutionellt reglerade. Nästa fråga är om stiftande av en särskild lag krävs för att genomföra en förändring, dvs. om beslutet fattas av den legislativa eller av någon del av den exekutiva makten, och på vilken territoriell nivå en förändring måste godkännas. En central fråga för den organisatoriska aspekten på den lokala autonomi är naturligtvis om en kommun kan påtvingas en gränsförändring. En sammanhängande fråga är om kommunens innevånare måste konsulteras innan ett beslut om förändring kan fattas och om en sådan konsultation måste vara direkt (dvs. i en folkomröstning) eller indirekt (via kommunstyrelsen). Slutligen kan det också vara av intresse om en eventuell lokal folkomröstning kan vara beslutande eller endast rådgivande.

Ovanstående frågor besvaras i tabell 2.6. Av utrymmesskäl har endast de länder där uppgifter om mer än den konstitutionella regleringen finns tagits med, dvs. medlemsstater i Europarådet. Inget av de därmed bortsorterade ländernas konstitutioner innehåller någon reglering av kommungränsförändringar.

Om man studerar tabell 2.6 kan man för det första konstatera att de flesta av de europeiska länder som ingår i urvalet saknar konstitutionella föreskrifter gällande makten över förändringar av kommungränser. I övriga länder, där föreskrifter finns, kan dessa sägas bestå av tre olika komponenter, som ger olika typer av skydd för den lokala enheten mot att dess gränser utan omfattande procedur skall förändras av centralmakterna. En första komponent är att påbjuda att den lokala enheten måste konsulteras innan ett gränsförändringsbeslut kan fattas, som i Bulgarien. En annan komponent, som finns i exempelvis Belgiens och Nederländernas författningar, är att kräva att en särskild lag stiftas för varje förändring, dvs. att frågan om en förändring avgörs av en legislativ, snarare än av en exekutiv del av centralmakten.<sup>142</sup>

**Tabell 2.6.** Reglering av procedur för kommungränsförändringar.

Land	Konstitutionell reglering av kommungränsförändringar?	Lag nödvändig för förändring?	Från vilken nivå krävs godkännande?	Kan förändring påtvingas kommunen?	Måste kommuninvånarna konsulteras?	Kan eller måste folkomröstning hållas i kommunen?
Belgien	Lag krävs	Ja	Nationell	?	?	Kan ej
Bulgarien	Lokal folkomröstning krävs	Nej, men folkomröstning	?	?	Ja, i folkomröstning	Måste
Danmark	Nej	Ja, för större förändringar	Nationell	?	?	Kan (rådgivande)
Finland	Slås fast i lag	Ja, för sammanslagningar	Nationell	Ja, om det finns "public interest"	Ja, via kommunstyrelse	Kan (rådgivande)
Frankrike	Nej	Nej	Nationell regionsrepresentant	Nej	Ja, via kommunstyrelse	Måste formellt, men ej i praktiken
Grekland	Nej	Nej	Organ med nationella representant- och kommunförbund	Nej	Ja, i folkomröstning eller via kommunstyrelse	Kan
Island	Nej	Ja	Nationell	Ja	Varierar	Kan (sammanslagningar), måste (övriga)
Italien	Regionens kompetens efter att den berörda befolkningen konsulterats	Ja, regional lag	Regional	Ja	Ja, via kommunstyrelse	Kan
Luxemburg	Skall göras i enlighet med lag	Ja	Nationell	Nej	Ja	Kan
Nederländerna	Lag krävs	Ja, för större förändringar	Nationell	Ja	Ja, via kommunstyrelse	Kan (rådgivande)

Land	Konstitutionell reglering av kommungränsförändringar?	Lag nödvändig för förändring?	Från vilken nivå krävs godkännande?	Kan förändring påtvingas kommunen?	Måste kommuninvånarna konsulteras?	Kan eller måste folkomröstning hållas i kommunen?
Norge	Nej	Lag eller regeringsbeslut	Nationell, regional för mindre om alla inblandade kommuner är eniga	Ja	?	Kan
Polen	Nej	Nej	Nationell	Ja	Ja	Kan
Portugal	Lag och konsultation med de lokala myndigheterna krävs	Ja	Nationell (regional för autonoma regioner)	Ja	Ja, via kommunstyrelse	?
Schweiz	Nej	Ja, delstatslag	Delstatlig	?	Ja, i folkomröstning	Måste
Spanien	Nej	Nej	Nationell (regional för autonoma regioner)	Ja	Ja, med godkännande	Kan
Sverige	Principerna skall ges i lag	Nej	Nationell	Ja	Ja, via kommunstyrelse	Kan (rådgivande)
Tjeckien	Nej	Nej	Nationell	Nej	Ja, i folkomröstning	Måste
Tyskland	Nej, inte för förändringar inom delstater	Ja, delstatslag om inte alla berörda kommuner godkänner	Delstatlig	Ja	Ja	Kan
Österrike	Nej	Nej	Delstatlig	Ja	Nej	Kan

Källor: Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (oktober 2001) och Council of Europe (1995).

Givet att initiativet till förändring oftast kommer från centralmakten, snarare än de lokala enheterna, och att det i den mån det finns olika intressen oftare är den lokala enheten som vill behålla status quo, kan båda dessa komponenter ses som konstitutionella "skydd" från den lokala enhetens sida. Det starkaste skyddet torde med en sådan bedömning finnas i Portugals författning, där båda de diskuterade komponenterna förekommer. En tredje komponent, som kan bedömas som ett betydligt svagare skydd, finns i exempelvis Finlands, Sveriges och Luxemburgs konstitutioner, där det stadgas att den process varigenom kommuners gränser förändras måste anges i lag.

Vissa av de stater vilkas konstitutioner inte kräver att beslut om en gränsförändring fattas i form av en lag – den andra komponenten ovan – tillämpar ändå en sådan praxis. Så är exempelvis fallet – åtminstone när det gäller större förändringar – i de nordiska länderna utom Sverige. Som antytts ovan utgör inte kravet på att gränsförändringar skall beslutas av parlamentet i sig nödvändigtvis en fördel för den lokala gentemot den centrala nivån, givet en konflikt dem emellan. Eftersom kravet på lagform medför att ett beslut kräver mer – tidsmässigt, politiskt och proceduriellt – och därmed blir svårare att fatta, kan kravet på särskild lag dock ändå ses som en förstärkning av den lokala nivån gentemot den centrala, givet att gränsförändringar är den centrala nivåns projekt snarare än den lokalas.

Att de tre federala staternas konstitutioner inte innehåller någon reglering av kommungränsförändringar är inte särskilt förvånande, då, som framgår av tabellen, ansvaret för sådana frågor ligger på delstatsnivå. Även de "delstatsliknande" autonoma territorierna i Spanien och Portugal har ansvar för kommungränsförändringar inom sina territorier.<sup>143</sup> Även i den nya italienska konstitutionen, där regionernas makt överlag stärkts, har dessa givits befogenheten över kommungränserna.

Den kanske mest centrala frågan för bedömningen av graden av lokal organisatorisk autonomi är om en gränsförändring kan påtvingas kommuner eller inte. I de flesta av länderna saknar kommunerna något allmänt veto mot förändringar. I alla länder utom Österrike måste dock kommuninnevånarna höras på något sätt innan ett beslut fattas. Vanligt är dock att detta inte behöver ske direkt, via en folkomröstning i de berörda områdena, utan endast indirekt, genom det lokala styrelseorganet.

En samlad bedömning av de konstitutionella och legala förutsättningarna kan formuleras i omfattning och diskretion. Den organisatoriska självstyrelsens omfattning kan när det gäller gränsförändringarna mätas i om kommunerna och dess innevånare deltar i beslutsprocessen, ovan operationaliserat i frågan om de konsulteras eller inte. Man kan konstatera att självstyrelsens organisatoriska aspekt ser relativt likartad ut mellan

länderna i det att inga länders kommuner kan fatta beslut om förändringar utan att involvera en högre territoriell nivå, men nästan alla länders kommuner måste konsulteras innan några gränsförändringar kan genomföras. Det är dock bara i Bulgarien, Italien och Portugal som denna rättighet att inkluderas i beslutsprocessen är konstitutionellt garanterad.

De huvudsakliga skillnaderna mellan länderna finns snarare när det gäller graden av diskretion, vilket här skulle kunna mätas i frågan om kommunerna kan bli påtvingade en förändring; diskretion antas här vara lika med vetomakt. Endast i en minoritet av länderna – Frankrike, Luxemburg, Tjeckien och Grekland – har kommunerna givits en sådan vetomakt. Inget land har dock upphöjt vetomakten till konstitutionell princip.

Efter att ha studerat konstitutionella och legala förutsättningar kan det vara av intresse att ställa sig frågan vad som kan sägas om utvecklingen när det gäller hur kommunernas gränser har förändrats i praktiken under senare år. Tabell 2.7 visar absolut och procentuell förändring i antalet kommuner mellan 1950 och 1992. (Data saknas från Turkiet och de forna kommunistländerna.)

Det kan konstateras att efterkrigstiden har inneburit en reducering av antalet kommuner i alla länder i urvalet utom Italien, även om förändringarna på vissa håll är relativt marginella. Förändringarna av kommunindelningarna i de europeiska länderna skulle kunna delas in i tre kategorier. Den första kategorin innefattar länder där endast relativt små procentuella förändringar skett och där det knappast kan sägas vara fråga om ett byte av indelning. Till denna kategori hör Frankrike, Grekland, Luxemburg och Schweiz, som såväl 1950 som nu har indelningssystem med många, små kommuner, men också Portugal, som redan 1950 hade vad som nu skulle klassas som ett ”nordvästeuropeiskt” system med få, stora kommuner och som har behållit det i stort sett oförändrat. Det kan noteras att tre av de länder som behållit ett oförändrat indelningssystem var sådana som ovan bedömdes ha givit sina kommuner hög grad av diskretion i fråga om gränsförändringar, men eftersom information om tidigare legala förutsättningar inte insamlats och undantag finns, är sambandet för löst för att kunna underbygga någon slutsats.

**Tabell 2.7.** Förändring av antalet kommuner mellan 1950 och 1992.

Land	Antal kommuner 1950	Antal kommuner 1992	Förändring	Procentuell förändring
Belgien	2 669	589	-2 080	-77,9
Bulgarien	2 178	255	-1 923	-88,3
Danmark	1 387	275	-1 112	-80,2
Finland	547	460	-87	-15,9
Frankrike	38 814	36 763	-2 051	-5,3
Grekland	5 959	5 922	-37	-0,6
Island	229	197	-32	-14,0
Italien	7 781	8 100	319	4,1
Luxemburg	127	118	-9	-7,1
Malta	-	67	-	-
Nederländerna	1 015	647	-368	-36,3
Norge	744	439	-305	-41,0
Polen	-	2 459	-	-
Portugal	303	305	2	0,7
Schweiz	3 097	3 021	-76	-2,5
Slovakien	-	2 476	-	-
Spanien	9 214	8 082	-1 132	-12,3
Storbritannien	2 028	484	-1 544	-76,1
Sverige	2 281	286	-1 995	-87,5
Tjeckien	11 051	6 196	-4 855	-43,9
Turkiet	-	2 378	-	-
Tyskland (endast forna Västtyskland)	24 272	8 077	-16 195	-66,7
Ungern	-	3 109	-	-
Österrike	3 999	2 301	-1 698	-42,5

Källa: Council of Europe (1995).

Den andra kategorin länder har genomgått en reducering av antalet kommuner med 35–65 procent sedan 1950-talet. Här skulle man kunna tala om en modifiering av ett äldre indelningssystem, vars grundläggande karaktär dock behållits. Länder som Österrike, Tjeckien och Tyskland, vilka behållit ett system med många kommuner, liksom Nederländerna och Norge, vilka har behållit ett system med relativt få kommuner, skulle kunna

räknas hit. I den sista kategorin finner vi de länder där man verkligen kan tala om systemskiften när det gäller landets indelning i kommuner. Dessa länder har gått från system med tusentals mindre kommuner till ett system med några hundratal större kommuner och har minskat antalet kommuner med 75 procent eller mer. Belgien, Bulgarien, Danmark och Storbritannien tillhör denna kategori, liksom Sverige, som gått från över 2 200 kommuner 1950 till dagens 290.

Betydelsen av kommunernas storlek är inte entydig, men det är klart att ett lands indelningssystem spelar stor roll för förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån. De förändringar av indelningssystemen som ägt rum i länderna under kategori två och tre ovan är i huvudsak resultatet av en medveten strategi för kommunsammanslagningar från centralmaktens sida. En uppenbar förklaringsfaktor är storlekens betydelse för omfattningen av de funktioner som överläts på kommunerna; av effektivitetsskäl och för att begränsa skapandet av externaliteter är centralmakten obenägen att överlämna funktioner till alltför små lokala enheter.

Men Page & Goldsmith framför en hypotes om att inte bara storleken, utan också mängden kommuner är av intresse för centralmakten. De föreslår att centralmakten föredrar färre kommuner även av mer politiska än administrativa skäl: "central political elites believe that a plethora of small local government units is difficult to control and offers too many points at which political adversaries can shape public policy".<sup>144</sup>

Enligt Page & Goldsmith är också denna faktor en bidragande förklaring till de olika utvecklingarna i länder som de nordiska och Storbritannien å ena sidan och i länder som Frankrike och Italien å den andra. I de förstnämnda länderna har kommuner slagits samman på centralmaktens initiativ för att bli effektivare serviceenheter och för att öka den politiska kontrollen från central nivå. I de sistnämnda länderna har den lokala nivåns betydelse för de nationella politikernas karriärer och de lokala eliternas styrka medfört att sådana storskaliga sammanslagningar varit omöjliga att genomföra. Men centralnivån har i länder som Italien och Frankrike i stället försökt uppfylla sina mål med hjälp av en alternativ strategi, nämligen att stärka den regionala nivån med ytterligare funktioner och därmed uppnå liknande resultat utan att behöva hamna i konflikt med lokala eliter. Utvecklingstendenserna när det gäller indelningssystemen i Nord- och Sydeuropa under efterkrigstiden framstår därmed, enligt Page & Goldsmith, som relativt analoga.<sup>145</sup>

Pages & Goldsmiths hypoteser är intressanta, men naturligtvis inte invändningsfria. Det framstår som en långtifrån självklar slutsats att transitionen från många små kommuner till färre stora och en därmed följande överföring av fler funktioner till kommunerna, skulle vara en strategi för

centralmakten att kontrollera kommunerna. Det faktum att kommunerna blir större, färre och samtidigt får fler ansvarsområden torde mycket väl snarare kunna tolkas som faktorer som kan stärka den lokala politiska nivån gentemot den centrala, i kraft av ökad demokratisk legitimitet och större möjligheter till samordning. Page & Goldsmith anför heller inte några empiriska belägg till stöd för sin tes.

En tredje faktor i bedömningen av kommunernas organisatoriska autonomi är regleringen av de lokala politiska institutionerna. I de flesta länder vilkas konstitutioner innehåller regleringar av den kommunala självstyrelsen finns också viss reglering av hur de lokala politiska institutionerna skall vara utformade, vilket framgår av tabell 2.8. (Länder som saknar konstitutionell reglering för den kommunala självstyrelsen finns inte med i tabellen.)

**Tabell 2.8.** Konstitutionell reglering av de viktigaste kommunala beslutsorganen.

Land	Repre- sentativt organ fastslås	Ledamöternas tillsättnings- metod	Leda- möternas mandat- period	Exekutivt organ fastslås	Tillsätt- nings- metod	Man- dat- period	Övrigt
Belgien	Ja	Direktvalda		Nej			
Bulgarien	Ja	Direktvalda	Fyra år	Borg- mästare	Vald av full- mäktige	Fyra år	
Danmark	Nej			Nej			
Finland	Nej			Nej			
Frankrike	Ja	Valda		Nej			
Grekland	Nej	Valda		Nej	Valda		Kommunala organ skall vara valda
Island	Nej			Nej			
Italien	Nej			Nej			
Japan	Ja	Direktvalda		Högste politiskt valde	Direktvald		Fullmäktige beskrivs som "deliberativt organ"
Luxem- burg	Ja	Direktvalda		Borg- mästare och åldermän	Indirekt valda (bland fullmäkti- gemedlem- marna)		
Malta	Ja	Valda		Nej			
Neder- länderna	Ja	Direktvalda med proportionellt val- system	Fyra år	Kommun- exekutiv och borg- mästare	Borg- mästaren utnämns genom kungligt dekret		Borgmä- staren sitter ordförande i fullmäktige
Polen	Ja	Direktvalda		Exekutiva organ	Tillsätt- nings- metoden skall speci- ficeras i lag		

Land	Repre- sentativt organ fastslås	Ledamöternas tillsättnings- metod	Leda- möternas mandat- period	Exekutivt organ fastslås	Tillsätt- nings- metod	Man- dat- period	Övrigt
Portugal	Ja	Fullmäktige skall bestå av fler direktvalda (med ett proportionellt valsysteem) medlemmar än medlemmar som tar plats i kraft av att vara presidenter för sublokala enheters fullmäktige		Exekutivt organ med president	President blir den som erhållit flest röster av fullmäktige och styrelse		Det exekutiva organet politiskt ansvarigt inför fullmäktige
Schweiz	Nej			Nej			
Slovakien	Ja	Direktvalda		Borgmästare	Direktvald		
Spanien	Ja	Direktvalda		Borgmästare	Direkt eller indirekt vald (av fullmäktige)		
Sverige	Ja	Valda		Nej			Fullmäktige har beslutanderätten
Sydkorea	Ja			Nej			Anges att andra organ tillsätts enligt lag
Tjeckien	Ja	Direktvalda	Fyra år	Nej			
Tyskland	Ja	Valda		Nej			
Ungern	Ja	Valda	Fyra år	Borgmästare			Borgmästaren sitter ordförande i fullmäktige
Österrike	Ja			Borgmästare och styrelse			Kommunen tillförsäkras kompetens över organisationen av sin administration

Källa: Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (oktober 2001), utom Maltas via House of Representatives Malta homepage (oktober 2003).

Ett antal länder – bland dem Danmark, Finland och Island – saknar specifik reglering av vilka politiska institutioner som skall finnas på lokal nivå och hur dessa skall tillsättas. Vanligast tycks emellertid vara att konstitutionen åtminstone statuerar att det skall finnas ett representativt organ på lokal nivå. Detta benämns ofta råd (*council*), församling (*assembly*) eller liknande och antas vara det främsta beslutsfattande organet på lokal nivå. Det kan dock kanske noteras att det endast är i den svenska konstitutionen som det representativa organets beslutanderätt slås fast, vilket kan ses som en markering att det lokala representativa organet definitivt är något mer än en statlig administrativ enhet. I praktiken torde emellertid även övriga staters konstitutioner tolkas så, med möjligt undantag för Japans, där det representativa organet framställs som en *deliberative body*, vilket öppnar för att det inte skulle vara grundlagsstridigt att begränsa organets roll till att diskutera lokala frågor, snarare än besluta om dem.

Nästan alla de konstitutioner som slår fast att det skall finnas ett representativt organ på lokal nivå anger också att detta skall vara valt, men ungefär hälften lämnar öppet för om ledamöterna av församlingen skall vara direkt eller indirekt valda. Andra konstitutioner går mycket långt i sin konstitutionella reglering av det representativa organet och anger såväl vilket valsysteem som skall användas som hur lång mandatperioden skall vara. En ovanlig variant finns i Portugal där majoriteten av medlemmarna i det representativa organet skall vara direktvalda, medan övriga medlemmar utgörs av de högsta exekutiva politikerna från sublokal nivå.

De flesta konstitutioner som reglerar de lokala politiska organen anger också att det skall finnas ett exekutivt organ – Sverige, tillsammans med exempelvis Frankrike, Tyskland och Belgien gör dock ingen sådan precisering i grundlagen. I de flesta fall är det en borgmästarfunktion som fastställs som den exekutiva delen av den lokala politiska nivån. I Luxemburg, Bulgarien och Portugal slår konstitutionen fast ett parlamentariskt förhållande mellan representativt och exekutivt organ, där det exekutiva är politiskt ansvarigt inför det representativa. I Slovakien och Japan tyder det faktum att det exekutiva organet är direktvalt på att det snarare har ett ”presidentiellt” förhållande till det representativa organet. I Nederländernas konstitution anges att borgmästaren utses av den nationella nivån. Ett viktigt inslag unikt för Österrike är att kommunerna garanteras beslutanderätt över den egna administrationen.

Det kan avslutningsvis konstateras att de forna kommunistländerna generellt sett har relativt ingående reglering av hur de lokala politiska organen skall vara utformade. Detta bör antagligen tolkas mindre som central styrning av lokala organisationsformer och mer som ett utslag av att konstitutionsskaparna – givet ländernas historia – varit måna om att fastställa

demokratins primat och funktionsduglighet även på lokal nivå.

När vi nu övergår till den faktiska utformningen av de lokala politiska institutionerna har det tyvärr inte visat sig vara möjligt att få tag på jämförbar information om vilken faktisk utformning dessa institutioner fått inom och mellan länder. Däremot finns data – för de europeiska länderna – gällande en annan central och angränsande fråga i utformningen av den lokala politiska nivån, nämligen antalet folkvalda på den nivån. Uppgifter om detta, relaterat till folkmängd och antal kommuner, finns i tabell 2.9.

**Tabell 2.9.** Kommunala folkvalda.

Land	Folkmängd 1990	Antal lokala folkvalda	Folkvalda/ kommun	Innevånare/ lokal folkvald
Belgien	9 947 800	12 698	22	783
Bulgarien	8 992 300	–	–	–
Danmark	5 135 200	4 737	17	1 084
Finland	4 954 400	12 567	28	394
Frankrike	56 577 000	(1983) 501 591	14	116
Grekland	10 057 300	1 801	11	5 581
Island	253 800	Ca 1 150	6	194
Italien	57 576 400	145 242	18	397
Luxemburg	379 300	1 088	9	349
Malta	352 400	425	6	588
Nederländerna	14 892 500	–	–	–
Norge	4 233 100	Ca 7 670	17	515
Polen	38 038 400	55 544	23	689
Portugal	9 878 200	8 760	29	1 125
Schweiz	6 673 900	–	–	–
Slovakien	–	–	–	–
Spanien	38 924 500	66 760	8	597
Storbritannien	57 323 400	22 000	42	2 605
Sverige	8 527 000	12 887	45	667
Tjeckien		69 878	12	138
Turkiet	55 494 200	29 351	12	2 331
Tyskland	79 112 800	227 474	20	250
Ungern	10 374 800	25 000	8	415
Österrike	7 660 300	–	–	–

Källa: Council of Europe (1995). Data är från 1990.

När det gäller antal folkvalda i absoluta tal framgår, föga förvånande, att antalet kommuner förefaller vara en relativt viktig bestämmande faktor, med Frankrike, Tyskland och Italien i topp, medan Storbritannien (med få kommuner) har relativt få folkvalda, trots stor folkmängd. Intressantare är det kanske att studera antalet folkvalda per kommun. Här framgår att två länder – Sverige och Storbritannien – ligger i en kategori för sig med mer än 40 folkvalda per kommun, vilket torde motsvaras av relativt stora fullmäktigeförsamlingar. En skillnad kan här ses mellan dessa länder och andra länder med relativt befolkningsrika kommuner, som Portugal. De små staterna, men även länder som Ungern och Spanien, har i genomsnitt färre än 10 folkvalda per kommun.

Slutsatsen om vilka stater som har högt folkligt deltagande i styrelsen av de lokala angelägenheterna blir emellertid delvis en annan om man i stället för folkvalda per kommun väljer att studera hur många väljare det går på varje lokal folkvald. Staterna i urvalet kan då indelas i tre kategorier. I den första kategorin, där vi återfinner Frankrike, Tjeckien och Island, ligger antalet väljare per folkvald så lågt som mellan 100 och 200, eller ungefär så många som skulle kunna gå in i en relativt liten mötessal eller på ett litet torg. I den andra kategorin, där vi återfinner den överväldigande majoriteten av staterna, inklusive Sverige, ligger kvoten på mellan ca 300 och 700 innevånare per folkvald. För länderna i denna kategori kan man misstänka att det börjar vara svårt, men kanske inte omöjligt med en mer personlig relation mellan väljare och valda. I den tredje och sista kategorin återfinns Grekland, Storbritannien, Portugal och Turkiet och i dessa länder går det mellan 1 000 och 5 000 innevånare per folkvald, vilket torde anonymisera förhållandet mellan väljare och valda högst väsentligt.

#### *Sverige i ett jämförande perspektiv – organisatorisk självstyrelse*

Som sammanfattning till avsnittet om organisatorisk självstyrelse får en positionsbestämning av Sverige i jämförelse med övriga studerade länder tjäna. Sverige har idag en kommunindelingsmodell med vid en internationell jämförelse relativt få, relativt stora kommuner. Detta avspeglar sig också i att vi har relativt många folkvalda per kommun, men p.g.a. kommunernas befolkningsmässiga storlek går det ändå förhållandevis många innevånare per lokal folkvald i jämförelse med andra europeiska länder. Sverige tillhör, tillsammans med Storbritannien, Danmark och Belgien, de länder som genomgått omfattande indelningsreformer under efterkrigstiden och dagens indelningssystem är resultatet av ett verkligt systemskifte; en reducering av antalet kommuner med nästan 90 procent från 1950 till 1992.

Konstitutionellt och legalt tillhör Sverige de länder som har förhållande-

vis få hinder för centralmakten att genomföra förändringar av kommunernas gränser – inga reellt inskränkande krav finns i konstitutionen, särskild lag fordras inte för att genomföra en förändring, vilken kan genomföras mot kommunens vilja och någon lokal folkomröstning behöver inte hållas – även om skillnaden inte kan beskrivas som markant i jämförelse med andra länder. I fråga om den konstitutionella regleringen av organisationen av de lokala politiska institutionerna kan Sverige snarast sägas befinna sig på den övre halvan i fråga om lokalt självbestämmande. Till skillnad från många andra staters grundlagar anges bara att det skall finnas ett valt representativt organ med beslutanderätt, däremot lämnas organisationen av den exekutiva makten fri för den (nationella) lagstiftaren. Någon motsvarighet till den österrikiska konstitutionella garantin för lokal självstyrelse över organisationen av den egna, lokala administrationen finns emellertid inte.

### **Funktionell autonomi**

I det andra avsnittet av den jämförande studien skall indikatorer på funktionell autonomi studeras, dvs. vilka offentliga uppgifter och åtaganden som den lokala nivån utför i olika länder. Först skall den konstitutionella regleringen av detta studeras, närmare bestämt om det i konstitutionen specificerats vilka samhällsliga uppgifter som åligger den lokala nivån. Därefter skall den faktiska situationen studeras med hjälp av ett datamaterial från 1988 över Europarådets medlemsländer. Närmare diskussion om detta datamaterial följer nedan.

I tabell 2.10 upprepas först den presentation som gjordes tidigare av förekomsten av en allmän deklaration eller ”portalparagraf” om lokal självstyrelse. Därefter följer uppgifter om huruvida staternas konstitutioner innehåller någon mer specificerad reglering av vilka uppgifter som tillhör kommunernas ansvarsområden.

Tabellen visar att det bara är två länder – Österrike och Luxemburg – vilkas konstitutioner över huvud taget specificerar vilka funktionella ansvarsområden som faller på den lokala politiska nivån. I Luxemburgs fall begränsar sig dessutom specificeringen till att slå fast att utfärdandet av födsel-, giftermåls- och dödsattester ligger exklusivt inom kommunernas kompetens. I den österrikiska konstitutionen finns däremot en lista på elva punkter, framför allt inriktad på organisatoriska, rättsvårdande och civilrättsliga uppgifter, som kommunerna ges ansvar för. Listan omfattar dock långtifrån alla de uppgifter som de österrikiska kommunerna faktiskt utför (se nedan), och specificeringen av uppgifter får betraktas som relativt modest.

**Tabell 2.10.** Konstitutionell reglering av den funktionella autonomin.

Land	Federal stat	Kommuner nämnda i konsti- tutionen	Allmän formu- lering om lokal autonomi	Specifisering av lokal funktionell kompetens
Australien	F	Nej	–	–
Belgien	F	Ja	Ja	Nej
Bulgarien		Ja	Ja	Nej
Danmark		Ja	Ja	Nej
Finland		Ja	Ja	Nej
Frankrike		Ja	Ja	Nej
Grekland		Ja	Ja	Nej
Island		Ja	Ja	Nej
Italien		Ja	Ja	Nej
Japan		Ja	Svag	Nej
Kanada	F	Nej	–	–
Luxemburg		Ja	Ja	Marginell
Malta		Ja	Svag	Nej
Nederländerna		Ja	Nej	–
Nya Zeeland		Nej	–	–
Norge		Nej	–	–
Polen		Ja	Ja	Nej
Portugal		Ja	Ja	Nej
Schweiz	F	Ja	Ja	Nej
Slovakien		Ja	Ja	Nej
Spanien		Ja	Ja	Nej
Sverige		Ja	Ja	Nej
Sydkorea		Ja	Svag	Nej
Tjeckien		Ja	Ja	Nej
Tyskland	F	Ja	Ja	Nej
Ungern		Ja	Ja	Nej
USA	F	Nej	–	–
Österrike	F	Ja	Ja	Ja

*Källa:* Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (oktober 2001), utom Maltas via House of Representatives Malta homepage (oktober 2003).

När man övergår till att studera de lokala organens faktiska ansvar för utförandet av olika typer av offentliga uppgifter infinner sig vissa presentationssvårigheter. Nedanstående sammanställningar bygger på enkätdata som 1988 samlats in från dåvarande medlemsländer i Europeiska rådet. I dessa anges vilka av totalt 64 offentliga uppgifter fördelade på 7 mycket brett definierade politikområden som en stats kommuner utför. Eftersom det inte är möjligt att på ett överskådligt sätt presentera den fullständiga listan över funktioner för samtliga länder måste vissa förenklingar göras.

Den lösning som valts är att räkna antalet uppgifter inom olika politikområden som en stats kommuner utför och använda det som ett mått på hur omfattande ansvarsområden kommunen har. Ett problem med detta är naturligtvis att uppgifter av olika politisk tyngd ges samma vikt; således likställs tillhandahållandet av kommunala cirkusar med kommunalt ansvar för polisväsendet. För att något minska detta problem och för att förbättra precisionen i datapresentationen har de sju breda politikområdena delats upp i elva något smalare i stället. Ett problem utgör dock fortfarande det faktum att antalet uppgifter inom olika politikområden skiljer sig åt, och de ges väldigt olika tyngd vid en enkel jämförelse; Ekonomi omfattar elva uppgifter medan Administration endast omfattar två.

Även andra problem med själva enkätundersökningens begränsningar bör noteras. Ett sådant är att undersökningen inte ger vid handen vilken grad av service som tillhandahålls gällande en viss uppgift i ett visst land, det anges endast om uppgiften över huvud taget utförs av kommunen eller inte. Det är heller inte möjligt att avgöra hur stora utgifter utförandet av en viss uppgift innebär i de olika länderna. Ett annat problem är att utförandet av uppgifter kan variera inom länder, beroende på kommunernas storlek och/eller geografiska läge, vilket inte är möjligt att utläsa ur undersökningen. Principen att koda i enlighet med om genomsnittskommunen i landet kan antas utföra en uppgift har följts, där möjligheten att göra ett val funnits.<sup>146</sup>

Efter dessa förbehåll, kan inledningsvis en presentation göras av de olika politikområdena och uppgiftsfördelningen sett till hela länderurvalet.<sup>147</sup> Av tabell 2.11 framgår hur stor andel av uppgifterna inom ett område som kommunerna i de olika länderna i genomsnitt utför, hur stor andel av dessa uppgifter som kommunen utför tillsammans med någon annan territoriell nivå, hur stor andel som utförs för en annan territoriell nivåns räkning, samt hur stor andel av uppgifterna inom området som är obligatoriska. Observera att det i den första kolumnen är andel av mängden möjliga uppgifter som anges, medan det i övriga kolumner är andel av de uppgifter som faktiskt utförs som anges. Vilka uppgifter som ingår i olika politikområden framgår av Appendix.

**Tabell 2.11.** Omfattning och diskretion av funktionell autonomi fördelat över politikområden (%).

Politikområde (antal uppgifter)	Andel uppgifter inom området (samtliga länder)	Andelen exklusiva uppgifter	Andelen uppgifter som utförs för annan myndighet	Andelen uppgifter som är obligatoriska
Administration (2)	61	70	78	100
Ekonomi (11)	83	68	1	34
Utbildning (10)	31	71	8	92
Kultur (8)	70	41	4	16
Sociala tjänster (7)	87	66	7	59
Sociala stödpro- gram (2)	76	48	3	48
Beredskap (4)	66	32	12	88
Transport & infrastruktur (9)	35	49	5	39
Planfrågor (6)	68	60	12	75
Livskvalitet (5)	76	38	13	50
Totalt (64)	63	56	9	52

*Källa:* Council of Europe (1988). Data är från 1988.

Av tabell 2.11 framgår att kommunerna i de studerade länderna i genomsnitt ägnar sig åt en hög andel av de uppgifter som faller inom det ekonomiska och det sociala området. Utbildning och Transport är däremot politikområden inom vilka ländernas kommuner i genomsnitt utför relativt få av uppgifterna.

När det gäller vilka uppgifter som förefaller tillhöra kommunernas exklusiva kompetens – dvs. där kommuner ensamma har ansvaret för att utföra uppgifterna – ligger det administrativa området och utbildningsområdet högt, kring 70 procent. Det är också relativt vanligt att uppgifter som rör främjandet av den lokala ekonomin och utförandet av sociala tjänster tillhör kommunerna exklusiva kompetens.

Att kommunala uppgifter utförs åt andra myndigheter är emellertid relativt ovanligt inom alla politikområden utom det administrativa, där det tvärtom är vanligt. Detta kan tolkas som en återspeglning av att de två uppgifter som ingår i området – upprätthållandet av valregister och handhavandet av certifikat relaterade till medborgares civilstånd – oftast,

särskilt inom enhetsstater, betraktas som en nationell angelägenhet.

Detta återspeglas också i det faktum att dessa uppgifter i samtliga fall där de utförs av kommunerna tillhör dessas obligatoriska sfär. Andra områden som tenderar att vara obligatoriska i de fall där de tillhör den kommunala kompetensen är utbildning, beredskapstjänster och planfrågor; områden där staten som helhet kan antas vara särskilt angelägen om att uppgifterna verkligen utförs. Att kultur- och ekonomiuppgifter ofta inte tillhör kommunernas obligatoriska framstår som relativt väntat, däremot är det aningen mer förvånande att uppgifter inom infrastrukturområdet i mer än 60 procent av fallen är frivilliga.

Efter att ha studerat de olika politikområdena är det nu dags att övergå till att jämföra länderna. I tabell 2.12 nedan finns för det första uppgifter om de kommunala utgifternas storlek dels i relation till BNP, dels i relation till landets totala offentliga utgifter. Dessa uppgifter kommer från en rapport från Europarådet och gäller åren 1992–1995, dvs. cirka fem år senare än uppgifterna i senare kolumner. Därefter följer data som visar den andel offentliga uppgifter – av 64 möjliga – som kommunerna i respektive land ägnar sig åt. Tabellen visar sedan hur stora relativa andelar uppgifter (dvs. andelen av de uppgifter som kommunen faktiskt utför) som är kommunernas exklusiva kompetensområden, uppgifter som utförs för en annan myndighets räkning, samt uppgifter som är obligatoriska för kommunen att utföra.

**Tabell 2.12.** Omfattning och diskretion av den funktionella autonomi fördelad över länder.

Land	Kommunala utgifter (% av BNP)	Kommunala utgifter (% av totala offentliga utgifter)	Andel uppgifter (max 64) (%)	Relativ andel exklusive uppgifter (%)	Relativ andel uppgifter utförda för annan myndighet (%)	Relativ andel obligatoriska uppgifter (%)
Belgien	5	11	78	42	12	48
Cypern	1	4	30	68	0	42
Danmark	20	31	63	60	5	60
England & Wales (2)	11	27	59	39	18	50
Frankrike	6	27	67	51	9	30
Grekland	3	6	59	39	18	53
Italien	7	13	66	38	19	60
Luxemburg	10	32	58	73	14	57
Nederländerna	13	23	61	85	8	74
Nordirland (2)	11	27	41	100	4	62
Norge	19	60	66	48	12	60
Portugal	5	10	64	49	5	44
Schweiz	11	28	64	71	12	59
Skottland (2)	11	27	52	73	0	48
Spanien	5	12	70	49	2	53
Sverige	28	38	77	55	4	51
Turkiet	2	12	67	58	2	35
Tyskland (1)	8	29	86	62	7	60
Österrike	13	20	67	30	5	37
Alla länder	10	23	63	56	9	52

*Källor:* För kolumnerna 1–2 Council of Europe (1997). Data är från 1992–1995. För kolumnerna 3–6 Council of Europe (1988). Data är från 1988.

(1) Uppgifterna i kolumn 3–6 avser endast det forna Västtyskland.

(2) Uppgifterna i kolumn 1–2 avser hela Storbritannien.

En första diskussion kan ta sin utgångspunkt i de tre första kolumnerna. De kommunala utgifternas andel av BNP varierar relativt mycket mellan länderna – från 1–2 procent till Sveriges 28 procent – med de nordiska länderna i viss särklass när det gäller utgiftsnivå. Den kommunala andelen

av de totala offentliga utgifterna har än större variationsbredd, även om de flesta länder hamnar i 10–30-procentsnivån. Föga förvånande finns ett relativt starkt samband mellan kommunal andel av de totala offentliga utgifterna och de kommunala utgifterna i förhållande till BNP, men sambandet är inte perfekt, så en förklaringsmodell skulle behöva ta in andra faktorer.<sup>148</sup>

Två saker förvånar dock vid jämförelse med uppgifterna i kolumn 3. Å ena sidan skiljer sig de europeiska länderna ganska lite åt när det gäller hur stor andel potentiella kommunala uppgifter som de olika ländernas kommuner faktiskt utför. Den överväldigande majoriteten av länderna ligger i 60–75-procentsbandet och endast två ligger under 50 procent. De europeiska kommunerna kan sägas ägna sig åt relativt likartade uppsättningar uppgifter. Å andra sidan tycks det inte finnas något samband mellan de kommunala utgifternas storlek och andelen uppgifter som kommunerna utför.<sup>149</sup> Exempelvis kan noteras att de två länder vars kommuner utför de högsta andelarna av de 64 potentiellt kommunala uppgifterna – Belgien med 78 procent och (västra) Tyskland med 86 procent – endast har kommunala utgifter som motsvarar 5 respektive 8 procent av BNP.

En möjlig förklaring till bristen på samband skulle kunna vara tidsskillnaden mellan observationerna, men då den är relativt liten och de studerade förhållandena kan förväntas vara stabila på kort sikt, förefaller den mindre sannolik.<sup>150</sup> Den troligaste förklaringen är i stället att omfattningen av uppgifterna varierar mellan länderna, så att samma uppgift tilldelas betydligt större resurser i vissa länder än i andra. En kompletterande förklaring är att vissa typer av uppgifter, som åligger kommunerna i vissa länder men inte i andra, generellt är mycket kostsamma, vilket ger stort utslag på utgifterna men obetydligt utslag för i andel utförda uppgifter. Sammantaget inbjuder det svaga sambandet mellan utgifter och utförda uppgifter till viss försiktighet i tolkningen av data rörande de senare.

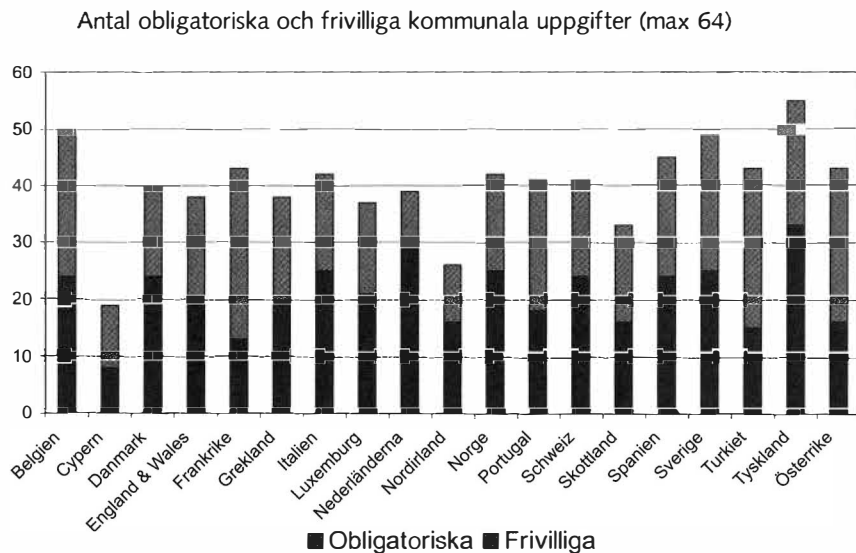
Det kan dock konstateras att tre länder – Västtyskland, Belgien och Sverige – utgör en kategori länder där kommunerna svarar för en högre andel av de offentliga uppgifterna, mellan 77 och 86 procent, vilket skulle kunna beskrivas som att den funktionella självstyrelsens omfattning i dessa länder är hög. Den överväldigande majoriteten länder ligger sedan i en mellankategori från Luxemburgs 58 procent till Spaniens 70 procent. Skottland ligger inte långt ifrån på 52 procent medan Cypern och Nordirland bildar en egen kategori klart under 50 procent. Det är svårt att se några samband med kommunernas storlek som skulle kunna förklara variationen mellan länderna i fråga om andel utförda kommunala uppgifter.<sup>151</sup> Inte heller uppdelningen i federala stater och enhetsstater verkar kunna ge någon ledning till hur den relativt begränsade variation som finns skall förklaras.

När man övergår till att jämföra den andel av de utgifter som respektive länders kommuner faktiskt utför som är kommunens exklusiva kompetens finns större variation. I Nederländerna utför kommunerna 85 procent av sina åtaganden ensamma och på Nordirland 100 procent, medan Österrikes kommuner i stället delar sin kompetens med andra statsorgan i 70 procent av de uppgifter man utför. Även Luxemburg och Schweiz har hög andel uppgifter där kommunerna åtnjuter exklusiv kompetens, medan Sverige med sina 55 procent ligger strax över medel. Andelen exklusiva uppgifter skulle kunna ses som en indikator på graden av diskretion i ett lands kommunala självstyrelse på det funktionella området. En nackdel med måttet är dock att det sätt på vilket en kommun delar på en uppgift med ett annat organ torde vara avgörande för om den delade kompetensen bör ses som ett tecken på låg grad av funktionell självstyrelse. Givet att det andra organets roll exempelvis bara är att förmedla viss sakkunskap, medan beslutskompetens och implementering helt åligger kommunen, så är det knappast fråga om en relevant inskränkning i den lokala självstyrelsen.

En annan tänkbar indikator på kommunens diskretion på det funktionella området är den andel av de uppgifter som kommunen utför där den endast tjänar som administrativ enhet och alltså utför uppgiften för någon annan myndighets räkning. Tabell 2.10 ovan visar att detta är relativt ovanligt i de europeiska kommunerna. De länder vilkas kommuner utför högst andel uppgifter för någon annans räkning – Grekland, Italien och England/Wales – ligger inte högre än på 18–19 procent. Fyra andra länder utför mer än 10 procent av sina uppgifter för någon annans räkning, medan majoriteten alltså ligger under denna nivå, med exempelvis Sverige på 4 procent. Med detta mått mätt är alltså diskretionen på det funktionella området relativt likartad för de europeiska kommunerna. Den invändning man eventuellt kan ha mot måttet är att det framstår som något begränsat. Att kommunen inte bara fungerar som en administrativ gren av staten kan sägas vara en nödvändig, men kanske inte tillräcklig förutsättning för att man skall kunna tala om diskretionär funktionell självstyrelse.

Ett tredje mått på diskretion med avseende på den funktionella autonomin skulle andelen av de uppgifter som kommunen utför som är obligatoriska respektive frivilliga. Variationen mellan länderna i detta avseende framgår av den sista kolumnen i tabell 10 och illustreras – i absoluta tal – i figur 2.1 nedan.

**Figur 2.1.** Fördelning av obligatoriska och frivilliga kommunala uppgifter över länder.



Källa: Council of Europe (1988). Data är från 1988.

Av figur 2.1 framgår att de tyska och nederländska kommunerna är de som har flest antal obligatoriska uppgifter att utföra – 33 respektive 29 stycken – medan de cypriotiska, franska och turkiska kommunerna endast åläggs 8, 13 respektive 15 stycken av de 64 ”möjliga”. Även relativt sett är en låg andel av de uppgifter som franska och turkiska kommuner faktiskt utför obligatoriska – cirka 30 procent. Även Österrikes kommuner har en låg obligatorisk kvot med 37 procent. Majoriteten av de europeiska kommunerna ligger i en kategori med mellan 40 och 60 procent obligatoriska åtaganden. Unikt är Nederländerna där 74 procent av de utförda uppgifterna är obligatoriska.

Att antalet och andelen obligatoriska uppgifter bör betraktas som en del av diskretionen i den funktionella autonomin framstår som förnuftigt. I självstyrelsebegreppet ingår rimligen ett moment av att själv kunna avgöra var man vill satsa sina resurser och med många obligatoriska uppgifter minskar utrymmet för sådana val för kommunerna. Nackdelen med måttet är dels att det bland de obligatoriska uppgifterna kan ingå sådana som det framstår som självklart för kommunen att den ändå skall svara för, dels att antal eller andel uppgifter inte säger något om hur stora utgifter detta medför. Således torde uppgifterna på det administrativa politikområdet knap-

past uppfattas som en stor inskränkning i den funktionella självstyrelsen, då de torde medföra jämförelsevis begränsade utgifter.

Efter att ha fått en uppfattning om den genomsnittliga bilden av vilka uppgifter de europeiska kommunerna utför och på vilket sätt, är det dags att studera de skillnader som finns mellan kommuner i olika länder inom de olika politikområdena. I tabell 2.13 anges hur stor andel av potentiella uppgifter inom olika politikområden som utförs av kommuner i olika europeiska stater. Andelarna anges i procent, men det bör noteras dels att antalet potentiella uppgifter varierar mellan olika områden, dels att antalet uppgifter är litet inom vissa områden.

**Tabell 2.13.** Omfattningen av den funktionella autonomin fördelad över länder och politikområden (%).

	Admin (2 st)	Ekon (11st)	Utbild (10 st)	Kultur (8 st)	Soc tjänst (7 st)	Soc prog (2 st)	Bered (4 st)	Trans (9 st)	Plan (6 st)	Liv & miljö (5 st)	Alla (64 st)
Österrike	100	100	40	75	100	100	75	22	67	40	67
Belgien	100	91	80	63	86	100	100	44	67	100	78
Cypern	0	45	0	50	71	0	0	11	17	60	30
Danmark	50	91	40	50	86	100	50	44	50	80	63
Frankrike	0	100	20	88	86	50	100	56	83	40	67
Västtyskland	100	100	80	88	100	100	100	44	83	100	86
Grekland	50	82	30	63	71	50	50	44	67	80	59
Italien	100	73	40	75	100	100	50	22	83	80	66
Luxemburg	100	73	40	50	100	100	75	22	67	20	58
Nederländerna	100	82	30	63	100	50	100	22	67	40	61
Norge	50	73	60	75	100	50	50	33	67	80	66
Portugal	50	82	20	75	100	50	75	22	100	80	64
Spanien	50	100	0	88	100	100	100	44	67	100	70
Sverige	0	100	60	63	86	100	75	56	100	100	77
Schweiz	100	82	50	63	86	50	75	33	50	80	64
Turkiet	50	82	0	75	100	100	100	56	67	100	67
England & Wales	100	73	0	88	71	100	25	56	67	80	59
Skottland	0	73	0	100	71	100	25	0	67	100	52
Nordirland	50	73	0	38	43	50	25	22	50	80%	41
Alla länder	61	83	31	70	87	76	66	35	68	76	63

Källa: Council of Europe (1988). Data är från 1988.

Det kan konstateras att de europeiska länderna skiljer sig åt i förvånansvärt begränsad omfattning när det gäller den grad till vilken man verkar inom olika politikområden. Sett över alla områden utför de flesta länders kommuner 60–75 procent av de olika potentiella kommunala uppgifterna, men undantag finns både uppåt och nedåt.

Sverige tillhör tillsammans med Frankrike den minoritet länder som inte sköter några av de ”medborgarskapsrelaterade” administrativa uppgifterna – utfärdandet av födsel-, giftermåls- och dödsattester samt registrering av väljare – i kommunal regi. När det gäller det ekonomiska området – vilket innefattar såväl kommunala åtgärder för att stimulera den lokala ekonomin, som kommunalt tillhandahållande av vissa typer av grundläggande service, såsom vatten, el etc. – kan konstateras att i stort sett alla länder, med undantag för Cypern, ägnar sig åt detta område i hög utsträckning. Kommunerna har ett intresse av att den egna ekonomiska situationen förbättras och de kan förväntas ha ett visst kunskapsövertag i förhållande till högre nivåer när det gäller de lokala behoven och förutsättningarna.

Utbildningsområdet – som i enlighet med undersökningens definition även innefattar förskola – uppvisar intressanta skillnader. En kategori länder – i vilken Belgien och Tyskland ingår – inkluderar hela skolsystemet upp till universitetsnivå i den kommunala kompetensen.<sup>152</sup>

Majoriteten av de i studien ingående länderna utgör en kategori där förskolor och skolor på lägre stadier innefattas i den kommunala kompetensen, men inte undervisning på högre nivåer. En mindre kategori, slutligen, där Storbritannien och Spanien ingår har lagt hela det offentliga utbildningssystemet utanför kommunernas ansvarsområde.

Trots att de kulturella uppgifterna sällan är obligatoriska, så utför samtliga länders kommuner åtminstone hälften av dem. Danmark utgör, tillsammans med Cypern och Luxemburg, den kategori länder som utför lägst andel kulturella uppgifter. En annan kategori som utgörs av Frankrike, Tyskland, Spanien och Storbritannien har däremot kommuner som utför i stort sett alla de kulturella uppgifterna. Sveriges kommuner befinner sig i mellankategorin tillsammans med majoriteten av länder.

Politikområdet sociala tjänster – som omfattar sådant som äldreboenden, sjukhusdrift, sophämtning osv. – är tillsammans med ekonomiområdet det politikområde där den europeiska genomsnittskommunen utför högst andel uppgifter – 87 procent. Nära hälften av länderna utför alla de sju uppgifterna, medan cirka en fjärdedel av länderna utför alla utom en uppgift – i Sveriges fall driften av sjukhus, som ju ligger på landstingens ansvar. Endast Nordirland avviker, med endast 43 procent av uppgifterna på området sociala tjänster förlagda på kommunal nivå. Av de två uppgifterna inom politikområdet sociala program – dit socialhjälp och bostads-

stöd räknas – utför alla länders kommuner, utom Cypern, minst en uppgift, och en majoritet av länderna, inklusive Sverige, utför båda.

Samtliga beredskapsuppgifter – polis, brandkår, epidemikontroll och katastrofhjälp – utförs på kommunal nivå i en knapp tredjedel av länderna, inklusive Frankrike, Tyskland och Spanien, medan en något mindre grupp utför alla utom en uppgift, i Sveriges och Portugals fall polisuppgiften. De brittiska kommunerna utför bara en av uppgifterna och de cypriotiska ingen.

Transporter och infrastruktur är generellt till relativt liten del en kommunal angelägenhet i de studerade länderna och de uppgifter som utförs är, som tidigare konstaterats, i hög grad frivilliga. Den troliga orsaken är att många uppgifter inom detta område kräver stora utgifter och regelmässigt skapar externaliteter utanför kommunerna. Sverige, Frankrike och Turkiet är de enda länder som utför mer än hälften av uppgifterna. Den enda uppgift som utförs av samtliga länders kommuner (utom Skottland) är upprätthållandet av lokala vägar.

Planfrågor är i större utsträckning kommunala frågor; de flesta länder utför fyra av de sex uppgifterna. Sverige och Portugal är de enda länder där kommunerna utför samtliga planuppgifter, inklusive deltagande i viss nationell planering. När det gäller livskvalitet- och miljöuppgifter, varierar kommunernas ansvar betydligt mellan olika länder. En klar majoritet av länderna tillhör en kategori som utför 80–100 procent av uppgifterna. Sverige, liksom Spanien, Belgien och Tyskland, utför samtliga uppgifter. En mindre kategori länder, bestående av Frankrike, Nederländerna, Luxemburg och Österrike, utför endast två av fem uppgifter.

### *Sverige i ett jämförande perspektiv – funktionell självstyrelse*

Det är nu dags att sammanfatta det som sagts i det ovanstående avsnittet om kommunernas funktionella självstyrelse och även denna gång används den svenska modellen som utgångspunkt.

För att börja med den konstitutionella regleringen har Sverige, liksom de flesta andra länder, en allmänt formulerad paragraf som garanterar den lokala nivån ett visst mått av självstyrelse. Dessa ”portalparagrafer” skulle kunna sägas utgöra grunden för den diskretionära delen av den funktionella självstyrelsen; de klargör att den lokala nivån inte enbart är en administrativ enhet under centralmakten, utan att den är berättigad att utföra vissa uppgifter under egen *styrning*.

Vad ”portalparagraferna” inte gör är att fastställa den funktionella självstyrelsens omfattning, mer precist än till ”lokala angelägenheter”. Vad som bör räknas som lokala angelägenheter kan dock, som framgått av länderjämförelserna, variera relativt kraftigt och i praktiken kan knappast

de allmänna regleringarna av den lokala självstyrelsen sägas fastställa den funktionella autonomin alls.

Endast i ett lands konstitution, Österrikes, ges en närmare specificering av den funktionella autonomins omfattning. Ett antal uppgifter inom olika områden fastslås där ligga inom den kommunala kompetensen. I övriga länders konstitutioner saknas sådan precisering helt.

I praktiken varierar också den funktionella självstyrelsens omfattning – mätt i vilka uppgifter som kommunerna utför – mellan ländernas kommuner, om än mindre än vad skillnaderna i utgiftsnivåer ger anledning att förvänta sig. Utgiftsmässigt ligger Sveriges och övriga nordiska länders kommuner i viss särklass (mätt i andel av BNP), men även inom resten av Europa finns betydande skillnader.

Spridningen i det antal uppgifter som kommunerna i de olika europeiska länderna utför är dock, som sagts, inte så stor som utgiftsmåttet ger anledning att förvänta och den verkar heller inte ha ett samband med utgiftsnivån. Sverige ligger visserligen näst högst bland länderna i undersökningen när det gäller hur stor andel av de 64 offentliga uppgifterna som utförs av kommunerna, men exempelvis Tyskland – vars kommuner utför högst andel uppgifter – har förhållandevis låga kommunala utgifter. Slutsatsen blir att det inte främst är vilka uppgifter som utförs av kommunerna som varierar mellan Europas länder, utan i högre utsträckning på vilken ambitionsnivå man valt att lägga utförandet av uppgifterna i kommunal regi. För att förklara de variationer som trots allt förekommer i andelen kommunalt utförda uppgifter förefaller det som om man tvingas söka andra förklarande variabler än de mest uppenbara; varken geografisk belägenhet (nord-syd, eller nordväst-övriga), kommunernas medelstorlek eller om huruvida staterna är federala eller unitära tycks ha något tydligt samband med mängden och arten av utförda kommunala uppgifter.

I det ovanstående har tre indikatorer på diskretionsaspekten av den funktionella autonomi diskuterats: andelen uppgifter som är kommunernas exklusiva kompetens, andelen uppgifter som utförs för kommunens egen räkning och inte för en annan myndighet, samt andelen uppgifter som är obligatoriska. Den svenska modellen ligger mycket nära det europeiska medelvärdet med 55 procent av uppgifterna utförda inom ramen för exklusiv kommunal kompetens och ca 50 procent av uppgifterna obligatoriska. Sverige ligger dock under genomsnittet när det gäller andelen uppgifter som utförs för annan myndighets räkning.

Inget land utmärker sig genom att ge sina kommuner exceptionellt mycket större diskretion i den funktionella autonomi än övriga. Skottland kommer dock närmast med endast 27 procent uppgifter med delad kompetens, 52 procent frivilliga uppgifter och inga uppgifter utförda för någon

annans räkning. Omfattningen av de skotska kommunernas funktionella autonomi är dock bland de lägsta i Europa. Nederländernas kommuner har stor diskretion i fråga om andel exklusivt kommunala uppgifter, men dessa är å andra sidan i hög utsträckning obligatoriska, medan Frankrikes och Österrikes kommuner utför en hög andel uppgifter på frivillig basis, men delar å andra sidan ofta kompetensen med andra myndigheter och ligger förhållandevis lågt när det gäller *omfattningen* av den funktionella autonomin.

En avgörande faktor för hur man skall tolka omfattningen och diskretionen av en kommuns funktionella autonomi är ju tillgången på och källan till de resurser som behövs för att utföra olika uppgifter. Detta är föremålet för det tredje avsnittet.

### **Finansiell autonomi**

Det sista avsnittet av den jämförande studien skall ägnas kommunernas finansiella autonomi, dvs. den grad till vilken man är oberoende av centralmakten när det gäller tillgången på och graden av dispositionsrätt över ekonomiska resurser. Liksom tidigare kommer först den konstitutionella regleringen av den finansiella autonomin att studeras. Därefter skall den empiriska fördelningen av olika typer av resurser studeras. Slutligen skall djupare nedslag också göras dels i kategorin exklusiva kommunalskatter – vilka ofta framhålls som grunden för kommunal självstyrelse – för att se hur länderna skiljer sig åt i valen av skattebaser för dessa, dels i kategorin överföring för att se hur fördelningen över olika typer av sådana ser ut i olika länder. För den empiriska delen används data dels från en OECD-undersökning från 1999, dels från en Europarådsundersökning från 1997.

Men först skall alltså den konstitutionella regleringen av den kommunala finansiella autonomi i olika länder studeras. Detta gäller huvudsakligen frågan om huruvida kommunernas rätt till beskattning är garanterad av konstitutionen, samt om konstitutionen reglerar ett finansiellt utjämnings-system av vilket kommunerna är en del.

**Tabell 2.14.** Konstitutionell reglering av den finansiella autonomin.

Land	Kommunen garanterad beskatt- ningsrätt	Övrig konstitutionell reglering	Reglering gällande finansiell utjämning
Australien	–		
Belgien	Nej		
Bulgarien	Nej		
Danmark	Nej		
Finland	Ja		
Frankrike	Nej		
Grekland	Nej		
Island	Nej		
Italien	Nej		
Japan	Nej		
Kanada	–		
Luxemburg	(Ja)	Storhertigens tillstånd krävs	
Malta	Nej		
Nederländerna	Nej	Parlamentet reglerar tillåtna kommunala skatter.	
Nya Zeeland	–		
Norge	–		
Polen	Nej	Vilken rätt kommunen har att välja skattenivå bestäms i lag	
Portugal	Nej	Rätt till del av gemensam skatt	
Schweiz	Nej		
Slovakien	Nej	Vilka skatter som är tillåtna för kommuner att ta ut regleras i lag	
Spanien	(Ja)	Kommunerna måste ges de medel som är nödvändiga för att utföra sina uppgifter och de skall få stöd "basically" genom egna skatter och delar av statlig och regional skatt.	Ja, i så måtto att det sägs att staten garanterar "solidaritetsprincipen" i form av en korrekt och rättvis ekonomisk balans mellan olika delar av det spanska territoriet.
Sverige	Ja		
Sydkorea	Nej		
Tjeckien	Nej		

Tyskland	Ja	Kommunerna garanteras rätt att beskatta vissa typer av skattebaser (men inte andra)	Ja
Ungern	Ja	Kommunerna har rätt till statligt stöd i en grad som motsvarar vad som krävs för att utföra deras uppgifter	
USA	–		
Österrike	Ja		

*Källa:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (oktober 2001), utom Maltas via House of Representatives Malta homepage (oktober 2003).

Tabell 2.14 visar situationen i olika länder; streck indikerar att landets konstitution inte reglerar den kommunala självstyrelsen. Som framgår av tabellen saknar majoriteten av länder en konstitutionell garanti för kommunal beskattningsrätt. Av de länder som emellertid *har* en sådan garanti är de finska och svenska konstitutionella formuleringarna de kanske mest entydiga, men samtidigt också de mest allmänt formulerade. Några detaljer i fråga om skattebaser, nivåer eller liknande finns inte, men i den finska konstitutionen anges att detta regleras i lag. Som kontrast kan nämnas modellen i den tyska författningen, där ingen generell formulering om beskattningsrätten finns. Däremot anges noggrant de skattebaser för vilka kommunerna är garanterade egen beskattningsrätt och för vilka de har rätt till en del av en gemensam skatt. Ungerns och Spaniens konstitutioner innehåller mindre entydiga formuleringar om kommunernas beskattningsrätt än den svenska konstitutionen. Dessa två konstitutioner innehåller emellertid ett slags garanti för att staten skall se till att kommunerna har resurser som svarar mot deras åligganden. I de spanska och tyska konstitutionerna finns också regleringar om att finansiell utjämning skall tillämpas mellan landets olika territorier. Även om denna utjämning primärt inriktas mot högre subnationella nivåer framgår att även den kommunala nivån indirekt kan påverkas.

Om man vill studera hur det empiriskt förhåller sig är det bäst att första reda på hur stora de kommunala intäkterna är och hur dessa i sin tur fördelar sig på olika intäktskällor. Detta framgår av tabell 2.15. Det förstnämnda kan fungera som en grov indikator på omfattningsaspekten på kommunernas finansiella autonomi, medan den sistnämnda är en motsvarande indikator på diskretionsaspekten på den finansiella autonomi.

**Tabell 2.15.** Kommunala intäktsnivåer och fördelning över intäktsformer.

Land	Intäkter 1980 (% av BNP)	Intäkter 1996 (% av BNP)	Exklusiva kommunal- skatter (%)	Avgifter (%)	Överföringar (%)	Lån (%)	Övrigt (%)
Australien	1,9	2,2	–	–	–	–	–
Belgien	6,6	6,3	32,0	5,0	40,0	13,0	10,0
Bulgarien	–	–	1,0	10,0	78,0	2,0	9,0
Danmark	35,4	33,0	51,0	22,0	24,0	2,0	1,0
Finland	45,1	25,1	34,0	11,0	31,0	3,0	21,0
Frankrike	7,2	10,0	36,0	2,0	26,0	10,0	26,0
Grekland	–	–	2,0	22,0	58,0	6,0	12,0
Ungern	–	7,5	4,0	8,0	66,0	4,0	18,0
Island	7,9	0,9	12,0	16,0	53,0	5,0	14,0
Italien	–	12,2	18,0	11,0	38,0	9,0	24,0
Kanada	8,6	8,2	–	–	–	–	–
Luxemburg	7,1	8,5	31,0	29,0	37,0	3,0	0,0
Nederländerna	16,4	14,8	5,0	13,0	60,0	19,0	3,0
Nya Zeeland	5,4	3,6	–	–	–	–	–
Norge	16,0	17,9	42,0	16,0	33,0	7,0	2,0
Polen	–	10,1	21,1	7,0	60,0	0,0	12,0
Portugal	0,9	4,7	20,0	19,0	38,0	6,0	17,0
Schweiz	9,8	10,6	46,0	24,0	18,0	3,0	9,0
Spanien	2,2	6,7	31,0	16,0	37,0	10,0	6,0
Sverige	27,3	21,4	61,0	8,0	19,0	1,0	11,0
Tjeckien	–	11,1	16,0	12,0	45,0	11,0	16,0
Turkiet	1,1	3,2	7,0	1,0	56,0	0,0	36,0
Tyskland	9,7	9,3	19,0	16,0	45,0	9,0	11,0
Storbritannien	12,5	11,7	11,0	6,0	77,0	0,0	6,0
USA	8,6	9,3	–	–	–	–	–
Österrike	8,4	9,5	15,0	19,0	35,0	8,0	23,0
Genomsnitt	11,9	10,7	23,4	13,3	44,3	6,0	13,0

Källa: Kolumn 1–2: OECD (1999b). Data från 1980 & 1996. Kolumn 3–7: Council of Europe (1997). Data är från 1992–1995.

Av tabell 2.15 kan utläsas att de nordiska länderna (utom Island) har behållit sin tätposition när det gäller den kommunala sektorn. Detta är en indikation på att omfattningsaspekten på den finansiella autonomin är väl tillgodosedd. Av de icke-europeiska länderna kan konstateras att Australiens och Nya Zeelands kommunala intäkter motsvarar en mycket liten andel av BNP, medan USA:s och Kanadas kommuner inte ligger särskilt långt under de europeiska. En genomsnittlig skillnad på 4 procentenheter – 8 respektive 12 procent av BNP – kan noteras mellan intäktsnivån hos kommuner i federala stater och enhetsstater, men denna skillnad förklaras i praktiken av de nordiska ländernas höga nivåer.

Exklusiva lokala skatter – dvs. sådana som bara går till kommunen – och överföringar – som huvudsakligen består av skatter som delas med andra nivåer samt statsbidrag – är de dominerande intäktskällorna för de europeiska kommunerna. Medan den förstnämnda inkomstkällan kan vara kommunens egen att bestämma över, innehåller överföringar per definition ett moment av styrning från högre territoriell nivå. Som en indikator på diskretionsaspekten på finansiell autonomi skulle man därför kunna se en fördelning av kommunintäkterna där exklusiva lokala skatter dominerar och där andelen överföringar är förhållandevis låg.

Sverige, Danmark och Schweiz bildar en kategori länder vilkas intäktsfördelning skulle kunna beskrivas just på ovanstående sätt. En annan kategori, med Norge och Finland, fransktalande länder som Belgien, Luxemburg och Frankrike, samt Spanien bildar en kategori med ungefär lika höga andelar intäkter från exklusiva kommunalskatter och överföringar, cirka 30–35 procent. Majoriteten av länderna, framför allt bestående av öst- och sydeuropeiska stater, men även – och med än tydligare profil – Nederländerna och Storbritannien (UK) har kommunala intäktsystem där överföringar dominerar.

Dessa indikatorer på finansiell autonomi kan emellertid förfinas. Först kan överföringarna ges en mer inträngande behandling, genom att fördela dem över intäkter från delade skatter (med högre territoriella nivåer), generella statsbidrag och riktade statsbidrag. En sådan uppdelning görs i tabell 2.16, först med överföringarnas andel av totala intäkter och sedan fördelningen inom överföringsintäkterna. Eftersom data saknas för de icke-europeiska länderna, har de inte tagits med i tabellen.

**Tabell 2.16.** Andel överföringar och fördelning över överföringsformer (%).

Land	Total andel överföringar	Delade skatter	Generella statsbidrag	Riktade statsbidrag	Övrigt
Belgien	40,0	0,0	62,5	12,5	25,0
Bulgarien	78,0	43,6	47,4	9,0	0,0
Danmark	24,0	8,3	50,0	0,0	45,8
Finland	31,0	3,2	90,3	3,2	0,0
Frankrike	26,0	0,0	92,3	0,0	7,7
Grekland	58,0	43,1	43,1	0,0	13,8
Island	53,0	81,1	13,2	1,9	3,8
Italien	38,0	5,3	21,1	63,2	13,2
Luxemburg	37,0	64,9	5,4	0,0	29,7
Nederländerna	60,0	0,0	33,3	63,3	5,0
Norge	33,0	0,0	51,5	42,4	6,1
Polen	60,0	38,3	25,0	36,7	0,0
Portugal	38,0	2,6	81,6	10,5	5,3
Schweiz	18,0	5,6	16,7	77,8	0,0
Spanien	37,0	0,0	21,6	78,4	0,0
Storbritannien	77,0	22,1	41,6	35,1	0,0
Sverige	19,0	0,0	57,9	42,1	0,0
Tjeckien	45,0	51,1	17,8	22,2	8,9
Turkiet	56,0	5,4	0,0	5,4	91,1
Tyskland	45,0	37,8	33,3	28,9	0,0
Ungern	66,0	10,6	78,8	7,6	3,0
Österrike	35,0	74,3	2,9	0,0	22,9
Genomsnitt (europeiskt urval)	44,3	25,6	39,1	23,1	12,4

Källa: Council of Europe (1997). Data är från 1992–1995.

Med avseende på autonomins diskretionära aspekt kan överföringsintäkterna betraktas något olika. Minst ägnade att inkräkta på kommunernas finansiella autonomi torde de delade skatterna vara, eftersom fördelningen ofta är lagstadgad. Därefter kommer generella statsbidrag, vilka ju ger kommunen stor handlingsfrihet när de väl har anvisats, men vilka samtidigt till sin storlek är beroende av högre territoriella nivåers budgetbeslut. Mest inskränkande på den finansiella autonomi är naturligtvis de riktade statsbidragen.

Det är av särskilt stort intresse att studera de länder som har en relativt

hög andel överföringar (som andel av sina totala intäkter). Av de två nordvästeuropeiska staterna med hög andel överföringsintäkter förefaller de nederländska kommunerna vara de tydligast styrda i finansiellt avseende; nästan 65 procent av överföringsintäkterna kommer från riktade statsbidrag. De brittiska kommunernas intäkter fördelar sig relativt jämnt mellan de tre överföringsintäkterna, men innehåller högst andel generella statsbidrag. Bulgarien, som har samma höga överföringsandel av totalintäkterna som Storbritannien (UK), har dock bara en bråkdel riktade bidrag.

I mellankategorin länder, dvs. de som kombinerade ungefär lika stora andelar egna kommunalskatter och överföringar, kan noteras att Spaniens kommuner är de hårdast styrda med 75 procent av överföringarna som riktade statsbidrag. Belgien, men i ännu högre grad Frankrike och Finland, kanaliserar överföringarna till kommunerna nästan enbart som generella statsbidrag. Norge delar ungefär jämnt mellan generella och riktade statsbidrag, medan de luxemburgska överföringarna domineras av delade skatter. I kategorin länder med låg andel överföringar totalt ser man att i Danmarks och Sveiges fall svarar generella statsbidrag för mer än hälften av överföringarna, medan det i Schweiz är de riktade bidragen som dominerar stort.

Om man så övergår till egna kommunalskatter – i bemärkelsen att de inte delas med någon annan nivå – finner man att det även här finns variation mellan länderna i graden av diskretion, liksom från vilken bas skatterna tas ut. Tabell 2.17 indikerar i vilken grad skatten är frivillig (för kommunerna att ta ut) eller inte, samt om kommunerna själva får bestämma skattesatsen, om de får bestämma skattesatsen inom ett av staten fastställt intervall eller om staten bestämmer skattesatsen.

**Tabell 2.17.** Legala förutsättningar för kommunal beskattning av olika skattebaser.

Land	Fastighetsskatt	Personlig inkomstskatt	Försäljnings-skatt	Hushållsskatt	Företagsskatt
Belgien	^ K%	^ K%	^ K%	^ K%	^ K%
Bulgarien	* S%	* S%			
Danmark	* SB%	* K%			
Finland	* SB%	* K%			* S%
Frankrike	* SB%			* SB%	* SB%
Grekland		S%			
Island	* SB%				
Italien	* K%		* K%		* K%
Luxemburg			* K%		
Nederländerna	^ K%				
Norge	^ SB% <sup>153</sup>				
* SB% <sup>154</sup>	* SB%				
Polen	* SB%				
Portugal				* SB%	
Schweiz		^ K% <sup>155</sup> (3)			
Spanien	* SB%		* SB%		* SB%
Storbritannien	^ K%				
Sverige		* K%			
Tjeckien	*				*
Turkiet	* S%				
Tyskland <sup>156</sup>	K%		K%		K%
Ungern	^ SB%		^ SB%	^ SB%	^ SB%
Österrike	* SB%		* SB%		* SB%

Källa: Council of Europe (1997).

\* = obligatorisk skatt. ^ = frivillig skatt.

K% = kommunen sätter skattesats.

SB% = kommunen sätter skattesats inom ett band som staten fastställt.

S% = staten sätter skattesats.

Som framgår är fastigheter den överlägset vanligaste skattebasen för europeiska kommuner. Endast fem länder i urvalet, däribland Sverige, använder inte denna skattebas på kommunal nivå. I majoriteten av fallen är skatten också obligatorisk och fastställs av kommunen, men inom en viss skala som är statligt fastställt.

De nordiska länderna (utom Island) är de enda länder utom Bulgarien

som använder systemet med den personliga inkomstskatten som obligatorisk skattebas för sina kommuner. Även i Grekland, Schweiz och Belgien finns inkomstskatten som potentiell skattebas för kommunerna.

Handel är obligatorisk kommunal skattebas i Österrike, Spanien, Italien och Luxemburg, där de två sistnämnda ländernas kommuner har möjlighet att avgöra skattesatsen fritt, medan de två förstnämnda ländernas kommuner måste hålla sig inom ett statligt angivet intervall. Hushållsinkomster är den minst vanliga av de fem typer av skattebaser som redovisas ovan, men förekommer som obligatorisk skattebas i Frankrike och Portugal. Vanligare är att kommunerna har möjlighet att ta ut företagsskatt, vilket är en obligatorisk skattebas i Frankrike, Spanien och Österrike, och en frivillig skattebas i Ungern och Belgien. Företagen utgör också en potentiell skattebas för de tyska kommunerna.

Innan staternas legala förutsättningar för kommunernas skatteuttag diskuteras, kan det vara av intresse att få en uppfattning om hur det faktiska kommunala skatteuttaget ser ut. En ungefärlig uppfattning kan hämtas från tabell 2.18, dock med vissa förbehåll.

**Tabell 2.18.** Fördelning av skatteintäkter mellan olika skatteformer för subnationella nivåer (%).

Land	Andel kommunala skatter av totala subnationella	Inkomst- och vinstskatter	Sociala avgifter	Förmögens- och fastighets-skatter	Konsumtionskatter	Övriga
Belgien	21	88		9	3	
Bulgarien	–					
Danmark	71	95		5		
Finland	100					
Frankrike	–					
Grekland						
Island	100	79		21		
Italien	–					
Japan	67	59		35	6	1
Luxemburg	–					
Nederländerna	33			66	34	
Norge	65			100		
Nya Zeeland	100				100	
Polen	100	100				
Portugal	50		100			
Schweiz	42	85		15		
Spanien	69			42	57	1
Storbritannien	100			90		10
Sverige	69	100				
Tjeckien	100			100		
Turkiet	–					
Tyskland	24	63		37		
Ungern	100			11	85	4
Österrike	42			50	50	

Källa: OECD (1999a).

Tabell 2.18, kolumn 3–7 redovisar fördelningen över skattebaser för alla subnationella nivåer och inkluderar delade skatter. Tabellen är sålunda – vad avser de faktiska kommunala skattebaserna – mer en indikator på vad som inte förekommer än vad som förekommer. För att något avhjälpa

det första av dessa problem finns en angivelse av hur stor del av de totala subnationella skatteuttagen som kommunerna svarar för. Klassificeringen av skattebaser och uppsättningen av länder är i huvudsak densamma, men med vissa undantag.

Tabell 2.18 bekräftar att fastighets- och förmögenhetsskatter är de vanligaste subnationella skatterna och att inkomstskatterna är de näst vanligaste. Med tabell 2.17 och 2.18 som underlag kan vi konstatera att det land vars kommuner har störst diskretion när det gäller skatteuttaget är Belgien, som dels tillåter att kommunerna använder sig av vilken som helst av skattebaserna i tabell 2.17, dels tillåter dem att själva sätta skattesatsen.

De belgiska kommunernas andel svarar dock bara för en femtedel av det subnationella skatteuttaget och det är därför, med ledning av tabell 2.18, svårt att dra några definitiva slutsatser om vilka skattebaser de faktiskt väljer. Även Ungern ger kommunerna stor diskretion när det gäller valet av skattebas, däremot är skattenivån delvis styrd av staten. I praktiken har de ungerska kommunerna valt konsumtion som sin huvudsakliga skattebas. Frihet när det gäller valet av skattebas förefaller annars vara ovanligt.

En relativt stor kategori länder, bestående av Tyskland, Italien, Nederländerna, Sverige, Schweiz och Storbritannien (UK), ger kommunerna stora diskretionära befogenheter när det gäller skattesatsens storlek, och tillåter kommunerna att bestämma denna på alla skatter som de är tillåtna att ta ut. Danmark och Finland blandar full frihet att bestämma skattesats (på inkomstskatter) med statliga begränsningar av skattenivån (för fastighets-skatt). I en annan relativt stor kategori länder – innehållande Österrike, Frankrike, Island, Norge, Spanien och Portugal – fastställer staten såväl skattebaser som ett intervall för nivån på skatteuttaget, men kommunerna lämnas frihet att bestämma den exakta nivån inom intervallet. I Turkiet, Bulgarien och Grekland, slutligen, lämnas kommunerna inga diskretionära befogenheter, då staten fastställer såväl skattebas som skattesats.

Som avslutning på avsnittet om den finansiella autonomin i allmänhet och kommunernas beskattningsautonomi i synnerhet skall redovisas hur ländernas kommuners skatteintäkter fördelar sig storleksmässigt över olika beskattningstyper med olika grad av autonomi. Tabell 2.19 redovisar denna fördelning (i fallande autonomiordning) och anger också mått på hur stort det kommunala skatteuttaget är dels i förhållande till BNP, dels i förhållande till statsmakternas totala skatteuttag. Det finns vissa diskrepanser mellan dessa data och de föregående, antagligen beroende på hur olika begrepp definierats i de enskilda länderna och undersökningarna. Exempelvis kan konstateras att fall där staten anger ett intervall inom vilket kommunerna får bestämma skattesats räknats in i kategorin där kommunerna är fria att bestämma skattesatsen.

**Tabell 2.19.** Kommunalskatternas storlek och fördelning över skattetyper (%).

Land	K%/BNP	K%/Totsk	E 1	E 2	E 3	D 1	D 2	D 3	D 4	E 4
Belgien	2,3	6,0	13,0	84,0				2,0	1,0	
Danmark	15,5	22,0		96,0				4,0		
Finland	10,6	22,0		89,0				11,0		
Island	6,4	20,0	8,0	92,0						
Japan	7,0	16,0	0,0	94,0						6,0
Mexico	0,2	4,0						74,0		26,0
Nederländerna	1,2	1,0		100,0						
Norge	7,9	13,0		5,0				1,0	94,0	
Nya Zeeland	2,0	5,0	98,0							2,0
Polen	3,7	7,0		45,0	1,0			54,0		
Portugal	1,9	3,0	49,0	14,0						37,0
Schweiz	5,3	16,0		97,0				3,0		
Spanien	4,5	9,0	33,0	51,0			16,0			
Storbritannien	1,3	4,0		100,0						
Sverige	15,8	22,0	4,0	96,0						
Tjeckien	5,3	13,0	2,0	5,0	3,0			90,0		
Tyskland	2,7	7,0	1,0	52,0			47,0			
Ungern	1,5	6,0		30,0					70,0	
Österrike	4,8	8,0	9,0	11,0			81,0			

*Källa:* Kolumn 1: OECD (1999b). Data från 1996. Kolumn 2–10: OECD (1999a). Data från 1995.

K%/BNP = Kommunalskatternas andel av BNP.

K%/Totsk = Kommunalskatternas andel av totala skatteuttaget.

E 1 = Exklusiv skatt. Kommunen bestämmer själv skattebas och skattesats.

E 2 = Exklusiv skatt. Kommunen bestämmer själv skattesats, men ej skattebas.

E 2 = Exklusiv skatt. Kommunen bestämmer själv skattebas, men ej skattesats.

D 1 = Delad skatt. Kommunen bestämmer fördelningen.

D 2 = Delad skatt. Fördelningen kan endast ändras med kommunens godkännande.

D 3 = Delad skatt. Fördelningen fastställd i lag, men kan ändras unilateralt av centralmakten.

D 4 = Delad skatt. Fördelningen fastställs av centralmakten som en del av årlig budgetprocess.

E 4 = Exklusiv skatt. Staten bestämmer både skattebas och skattesats.

Tabell 2.19 bekräftar tidigare konstateranden att det är ovanligt att kommunerna får bestämma såväl skattebas som skattesats. De flesta länders kommuner har inga sådana skatteintäkter och även i de flesta övriga fall

svarar de för en blygsam andel av de totala skatteintäkterna. Nya Zeeland utgör det mest iögonenfallande undantaget, men där är å andra sidan kommunernas skatteintäkter totalt sett relativt mycket låga. Så är också fallet – om än i något mindre grad – för Spanien och Portugal, vilkas kommuner också får en signifikant andel av sina skatteintäkter från denna typ av skatter.

I den stora majoriteten av länderna dominerar dock i stället skatteintäkter från skatter där kommunerna får bestämma skattesatsen, men inte skattebasen.<sup>157</sup> I nio av länderna inklusive de nordiska (utom Norge) svarar denna typ av skatter för 85 procent eller mer av skatteinkomsterna. Några länders kommuner får också en icke obetydlig del av sina skatteintäkter från olika skattedelningssystem. Att kommunerna ensamma bestämmer fördelningen finns det dock, föga förvånande, inte några exempel på. Men i två federala stater utgör delade skatter, vars fördelning inte kan ändras utan kommunalt godkännande, en viktig del (Tyskland) respektive den dominerande delen (Österrike) av skatteintäkterna.

Delade skatter för vilka fördelningen anges i lag som kan ändras unilateralt av centralmakten är viktiga i Tjeckien, Polen och Mexico, medan Ungerns och Norges kommuner får en stor andel av sina skatteintäkter från delade skatter vilkas fördelning avgörs i den statliga budgeten. Skatteintäkter från skatter där staten fastställer både nivå och bas svarar endast för en betydande andel i Portugal.

### *Sverige i ett jämförande perspektiv – finansiell självstyrelse*

Den ovanstående studien av olika indikatorer på finansiell autonomi har visat att begreppet inte är så enkelt att det enbart kan reduceras till kommunernas rätt att beskatta, även om detta är kärnan. Det har också framgått att både omfattning och diskretion måste tas med i beräkningen för att kunna avgöra om ett lands kommuner skall kunna sägas ha en hög eller låg grad av finansiell självstyrelse. Eftersom det inte finns något uppenbart svar på hur omfattning och diskretion skall vägas mot varandra kan det diskuteras om det över huvud taget går att göra en sådan rangordning. Det är inte heller uppenbart att varje ökning av någon av aspekterna kan bedömas medföra en ökning av autonomi som helhet.

Konstitutionellt torde en garanti för beskattningsrätt – och därmed en inkomstkälla som åtminstone delvis är oberoende av centralmakten – vara den viktigaste indikatorn på autonomi. Den svenska (och den finska) grundlagen innehåller, till skillnad från majoriteten av de europeiska länderna i urvalet, en sådan garanti, som dessutom är förhållandevis entydig. Den svenska varianten är emellertid ganska allmänt formulerad och det finns exempel på länder som har valt att konkretisera garantin. Tysklands

modell är att specificera de skattebaser som kommunerna har rätt att beskatta. De ungerska och spanska modellerna innehåller i stället ett slags garanti om kostnadstäckning för kommunerna. Den senare varianten är naturligtvis inte nödvändigtvis en garanti för kommunal *självstyrelse* – en sådan reglering skulle kunna vara ett resultat av att staten avser att använda kommunerna flitigt som administrativa enheter.

Även för regleringen på lägre nivå finns olika modeller. Den svenska modellen, med obligatorisk skattebas men fri skattesats, är relativt vanlig, även om det är vanligare att staten anger ett visst spelrum för kommunerna att beskatta inom. Den belgiska modellen verkar vara den som ger störst autonomi i det att både skattebas och skattesats är frivilliga. Att som i den svenska modellen ha inkomstskatten som obligatorisk skattebas är mindre vanligt; vanligare är att fastighetsskatten är kommunens främsta källa till skatteintäkter. Vid en sådan jämförelse kan det dock vara av intresse att hålla omfattningsaspekten i åtanke; det kan måhända visa sig svårare att förena så höga kommunala skatteintäkter som i Sverige med beskattning enbart av fastigheter.

Om kommunernas intäkter som andel av BNP används som indikator för omfattningsaspekten – i linje med idén att makt kräver resurser – framgår att de nordiska länderna (utom Island) i detta avseende ligger högre än resten av Europa. Om man sedan vänder sig mot diskretionsaspekten är det svårare att ge ett entydigt svar, eftersom det är svårt att väga olika indikatorer mot varandra. Sverige och Danmark tillhör en kategori länder där egna skatter snarare än överföringar (i vilket delade skatter ingår) är den dominerande inkomstkällan. Finland har en jämnare fördelning mellan skatter och överföringar, men överföringarna kommer främst i form av generella statsbidrag, vilket tillåter viss diskretion på den kommunala nivån. Nederländernas kommuner – som i omfattningsaspekten inte ligger så långt ifrån de nordiska länderna – framstår när det gäller diskretionsaspekten som tillhörande de minst autonoma på den finansiella sidan, med en hög del av intäkter i form av riktade statsbidrag. Som ett exempel på det omvända skulle Frankrikes kommuner kunna nämnas, då de omfattningsmässigt är små men diskretionsmässigt kan sägas ha relativt stora friheter i det att de får en relativt hög andel av sina intäkter från egna skatter och en stor del av övriga intäkter från överföringar i form av generella statsbidrag. Vid en samlad bedömning förefaller emellertid Sverige även när det gäller diskretionsaspekten ha valt ett kommunal intäktssystem som kan förväntas ge en jämförelsevis hög grad av autonomi, med hög andel egna skatteintäkter och generella statsbidrag, samt rätt att själv välja skattesats (om än ej skattebas).

## Empiriska modeller för lokal självstyrelse – sammanfattning

Efter att ha jämfört ett antal indikatorer på de tre olika dimensionerna av lokalt självstyre – organisatorisk, funktionell och finansiell – kan ett antal generella slutsatser dras. En första slutsats är att den svårighet att rymma alla teoretiska aspekter av begreppet lokal autonomi i en enhetlig definition som diskuterades i kapitel 2.2 finner sin motsvarighet i empirin av svårigheten att urskilja entydiga variationer mellan länderna ur alla aspekter på den lokala autonomin. I många fall kan länder som förefaller jämförelsevis decentraliserade om man studerar någon dimension av självstyrelsen, beskrivas som jämförelsevis centraliserade om man flyttar fokus till en annan dimension.

I litteratur som innehåller klassificeringar av empiriska kommunmodeller brukar indelningssystemet och landets geografiska läge vara de viktigaste variablerna för kategoriseringen. Lidström delar i sin inventering av Europas olika kommunsystem upp de västeuropeiska kommunerna i fyra kategorier: nordeuropeiska, brittiska, mellaneuropeiska och napoleonska kommunsystem.<sup>158</sup> Till de två förstnämnda hör generellt länder med relativt få stora kommuner, medan man till de två sistnämnda räknar länder med många små kommuner. Lidströms mellaneuropeiska kategori – innehållande Tyskland, Schweiz och Österrike – är speciell i så måtto att länderna där är federala. Mycket av det förhållande som råder mellan centralmakt och lokal nivå i en enhetsstat återfinns i en federal stat i förhållandet mellan delstat och lokal nivå, vilket också medför att förhållandet varierar inom en och samma nation.

De tre återstående kategorierna, som huvudsakligen omfattar enhetsstater, motsvaras ungefärligen av den indelning i tre typer av kommunsystem som Clark diskuterar: *fused*, *dual* och *split-hierarchy*.<sup>159</sup> *Fused*-system, vilka ungefärligen motsvaras av napoleonska kommunsystem, karaktäriseras av en sammanvävning av den politiska lokala enheten och lokal serviceproduktion utförd av statliga tjänstemän och/eller under ledning av en hög representant för centralmaken på subnationell nivå, exempelvis en prefekt. Representanten har vidare till uppgift att övervaka den lokala maktutövningens lagenlighet och ibland även lämplighet.

*Dual polity*-system, vilket motsvaras av de brittiska kommunsystemen, i synnerhet just det i Storbritannien, karaktäriseras av en uppdelning i två klart definierbara sfärer där centralmakten svarar för övergripande policyformulering, men inte serviceproduktion. Serviceproduktionen, relativt tydligt definierad, är i stället de lokala enheternas ansvar och kommunerna har en egen professionell tjänstemannakader för utförandet av uppgifter. Kommunerna står under lokal demokratisk kontroll.

*Split-hierarchy*-system sammanfaller med den nordeuropeiska kategorin och framställs som en hybrid mellan *fused*-systemen och *dual polity*-systemen. Med de förstnämnda systemen delar de förekomsten av en representant för centralregeringen på subnationell nivå, dock med mer koordinerande funktioner. Likheten med *dual polity*-systemen ligger i att den lokala nivån har egen kompetens till serviceproduktion och att den lokala demokratiska kontrollen fungerar relativt obehindrad av centrala direktiv.

Att döma av erfarenheterna i föreliggande studie är det dock inte möjligt att enkelt hänföra länderna till olika kategorier eller modeller, om man med det menar systematiska likheter mellan länder i en majoritet av variablerna. Det närmaste man kommer en sådan empiriskt baserad modell torde vara de nordiska länderna (Island undantaget), motsvarande Lidströms nordeuropeiska modell och Clarks *split-hierarchy*. Dessa samvarierar på ett mer konsekvent sätt än andra grupper av länder när det gäller variabler som indelningssystem, omfattning av funktionell autonomi, grad av finansiell autonomi etc. Även inom den nordiska "modellen" finns emellertid vissa variationer.

Denna avslutande diskussion om empiriska modeller för lokal självstyrelse har därför lägre ambitioner och byggs upp kring några centrala variabler. En sådan variabel är, liksom hos Lidström och Clark, vilket indelningssystem som valts i olika länder. Kommunernas storlek och (indirekt) antal kan förväntas vara en viktig faktor för vilken roll de spelar i ett lands statsskick.

När man talar om *självstyrelse* i detta sammanhang torde det centrala vara om gränsförändringar kan genomföras mot de inblandade enheternas vilja. Så är fallet i majoriteten av länderna. Sambandet mellan sådan vetomakt och indelningssystemet är naturligtvis inte givet. Man kan å ena sidan tänka sig att kommunerna har en önskan att inte slås samman med andra, alternativt att delar av en stor kommun vill bryta sig ut för att bevara sin lokala identitet. Man kan å andra sidan också tänka sig att kommunerna är pådrivande för sammanslagningar för att uppnå en storlek som tillåter utövandet av effektiv självstyrelse i praktiken.

Empiriskt förefaller det som om vetomakt och motstånd mot sammanslagningar har ett samband. Av de länder som ger sina kommuner ett sådant veto har mer än 90 procent av kommunerna färre än 5 000 innevånare och i samtliga länder utom Tjeckien har antalet kommuner förändrats mindre än 10 procent sedan 1950. Det begränsade antalet länder som undersökts, liksom det faktum att även ett antal länder utan vetomakt uppfyller ovanstående karaktäristika, medför emellertid att sambandet bör tolkas med viss försiktighet.

Klart är dock att kommunernas storlek måste antas vara en viktig variabel för förhållandet mellan stat och kommun och att det därför kan vara intressant att se hur den samvarierar med de viktigaste indikatorerna för funktionell och finansiell autonomi. Sambandet med den viktigaste indikatorn för omfattningen av den funktionella autonomin – andelen kommunala uppgifter<sup>160</sup> – är positiv (dvs. stora kommuner har fler uppgifter), men egentligen överraskande låg,  $r \approx 0,12$ , för det urval av 14 europeiska länder för vilka jämförbara data finns. En potentiell förklaring kan naturligtvis ligga i det begränsade urvalet, och korrelationen är inte heller statistiskt signifikant.<sup>161</sup>

En del av förklaringen torde emellertid också ligga i att stora kommuner antingen har möjlighet att ta på sig vissa, mycket kostnadskrävande typer av uppgifter, som inte mindre kommuner klarar av, eller att stora kommuner utför samma uppgifter som små, men kan göra det på en mycket högre ambitionsnivå. Även sambandet mellan storlek och kommunala utgifter (som andel av BNP) är relativt lågt ( $r \approx 0,15$ ) men ökar kraftigt (till  $r \approx 0,42$ ) om extremobservationen Storbritannien lyfts ut. (Korrelationen mellan andel uppgifter och de kommunala utgifternas storlek är  $r \approx 0,30$ .)

När det gäller sambandet mellan storlek och diskretionsaspekten – mätt som andel obligatoriska uppgifter – av den funktionella självstyrelsen är det inte teoretiskt lika tydligt vilket sambandet med storlek kan förväntas vara. Å ena sidan kan man ställa upp hypotesen att stora kommuner tack vare sin större kapacitet löper större risk (sett från kommunernas sida) att åläggas en mängd obligatoriska uppgifter. Å andra sidan skulle man också kunna anta att små kommuner endast har resurser att ägna sig åt sina obligatoriska uppgifter, medan större kommuner har resurser att ägna sina resurser även åt frivilliga uppgifter. De data som analyserats för denna rapport stöder den första hypotesen något mer än den andra: sambandet mellan genomsnittlig kommunstorlek och andelen obligatoriska uppgifter är svagt positivt ( $r \approx 0,15$ ).

När det gäller samband mellan den genomsnittliga kommunstorleken och de två aspekterna av den finansiella autonomin kan konstateras att det även här är svårt att dra några entydiga slutsatser. När det för det första gäller omfattningsaspekten kan man se ett svagt negativt samband ( $r \approx -0,14$ ), som blir ett nollsamband om Storbritannien exkluderas, mellan kommunstorlek och intäkternas storlek. Det förefaller således inte som om kommunsektorns intäkter i ett land påverkas i någon större utsträckning av om landet har stora eller små kommuner. För diskretionsaspekten – mätt som andel kommunala intäkter som kommer från exklusiva kommunalskatter – gäller att sambandet med kommunstorleken är mycket svagt positivt ( $r \approx 0,08$ ), ökande till  $r \approx 0,23$  utan Storbritannien. Det förefaller således vara

av relativt begränsad betydelse om ett lands kommuner är stora eller inte för hur stor finansiell rörelsefrihet de ges. Däremot kan noteras att sambandet mellan indikatorerna för omfattnings- och diskretionsaspekterna av den finansiella autonomin är starkt positivt korrelerade (statistiskt signifikant på 1 procent-nivån, baserat på ett urval om 20 länder) med varandra ( $r \approx 0,60$ ). En potentiell tolkning av detta (som dock skulle behöva verifieras med en kausalanalys) är att egna skatter är det enda sättet för kommuner att skaffa sig betydande intäkter på.

Den generella avsaknaden av starka samband som ovanstående inventering gett vid handen bekräftar – givet reservationerna om urvalets begränsning – den tidigare framförda slutsatsen att de empiriska modeller för lokala autonomi som finns i Europa är relativt internt heterogena. Ungefär samma slutsats kan dras om man vänder sig till att studera sambandet mellan ländernas konstitutionella regleringar av den lokala autonomin och indikatorer på dess faktiska omfattning.

Om man till att börja med studerar den organisatoriska autonomin kan man för de tre länder vilkas konstitutioner kräver instiftande av lag för att genomföra en lokal gränsförändring – Belgien, Nederländerna och Portugal – konstatera att de uppvisar maximal variation när det gäller förändring av indelningssystem sedan 1950-talet.<sup>162</sup> Belgien tillhör de länder som, liksom Sverige, genomfört en radikal minskning av antalet kommuner med cirka 80 procent. Nederländerna tillhör mellankategorin som kan sägas ha behållit samma indelningssystem, men modifierat det med en sänkning av antalet kommuner med 37 procent. Portugal, slutligen, uppvisar bland de lägsta graderna av förändring i förhållande till 1950-talet, endast 0,7 procent.

När det gäller den funktionella autonomin är den kanske mest uppseendeväckande slutsatsen hur lite länderna skiljer sig åt i fråga om den konstitutionella regleringen. Samtliga länder av de undersökta utom Norge, Malta, Nederländerna och de anglosaxiska länderna har något slags allmän formulering om att kommunerna är garanterade självstyrelse över sina egna affärer, motsvarande något slags allmän kompetens. Anmärkningsvärt är dock att endast Österrike konstitutionellt specificerar vilka uppgifter som skall tillhöra kommunernas kompetens. Det kan vidare konstateras att Österrike inte utmärker sig när det gäller den funktionella autonomins omfattningsaspekt. När det gäller diskretionen kan däremot konstateras att Österrikes kommuner ligger över genomsnittet när det gäller andelen frivilliga uppgifter (i förhållande till obligatoriska). Å andra sidan är endast 30 procent av kommunernas uppgifter i Österrike exklusiva för kommunerna, vilket är klart under genomsnittet i urvalet. Det förefaller således som om en konstitutionell specificering av kommunernas uppgifter inte

entydigt garanterar hög funktionell autonomi vare sig i fråga om omfattning eller diskretion.

För den finansiella autonomin, slutligen, har det centrala elementet i den konstitutionella regleringen antagits vara förekomsten av en garanti för kommunal beskattningsrätt eller inte. En sådan finns i en handfull av de studerade länderna (inklusive Sverige) motsvarande en fjärdedel av de undersökta OECD-länderna. En relativt grov korrelationsanalys ger vid handen att det emellertid inte verkar finnas något tydligt samband mellan en sådan konstitutionell garanti och vare sig omfattnings- eller diskretionsaspekten av den finansiella autonomin ( $r \approx 0,18$  respektive  $r \approx 0,08$ ,  $N=28$ ). Den tyska konstitutionens specificering av vilka skattebaser som kommunerna kan beskatta motsvaras heller inte av något onormalt högt eller lågt värde på de finansiella omfattnings- och diskretionsmåten.

Den sammanfattande slutsatsen av den breda empiriska jämförelsen i detta kapitel är att en tydlig kategorisering i modeller för lokal självstyrelse är svår att göra – antagligen delvis som en följd av att begreppet är så mångfacetterat. Av föreliggande studie att döma framstår de nordiska länderna närmast som en grupp med en gemensam modell. Om man begränsar jämförelsen till en central variabel – indelningssystemet – är det också möjligt att mer generellt se en geografisk uppdelning i så måtto att länderna i nordvästra delen av Europa tenderar att ha större och färre kommuner än övriga länder, med Storbritannien i en kategori för sig.

## 2.5 Lärdomar för den svenska lokala självstyrelsen?

I denna undersökning har en översikt presenterats över olika normativa och empiriska modeller för förhållandet mellan stat och kommuner med avseende på kommunernas autonomi i fråga om organisation, funktioner och finansiering. Mot bakgrund av denna översikt är det nu dags att ta ställning till undersökningens avslutande fråga: Kan det finnas några lärdomar att dra av de internationella modellerna för Sveriges del?

Utgångspunkten för en sådan frågeställning är med nödvändighet normativ. Vilken institutionell lösning ett land väljer bör naturligtvis vara avhängigt vilket mål man vill uppnå – i detta fall vilket man vill att förhållandet mellan stat och kommuner skall vara. Diskussionen om potentiella lärdomar för Sveriges del kommer därför att ta avstamp i de i kapitel 2.3 diskuterade normativa modellerna.

Den svenska modellen för förhållandet mellan stat och kommun kan sägas ha lånat drag av alla de tre normativa modellerna, men hämtar kanske mest från de två äldre: den autonoma modellen och integrationsmodellen. De svenska kommunerna är tydliga politiska enheter med egen beskatt-

ningsrätt och relativt starkt konstitutionellt och legalt skydd. Samtidigt är de också oundgängliga delar av det svenska välfärdssystemet, med en omfattande och professionell egen byråkrati.

Vilka vore då de institutionella medlen för att renodla de tre normativa modellerna i en svensk kontext? Om man börjar med att tänka sig en hypotetisk renodling av integrationsmodellen, kan man inledningsvis konstatera att modellen är huvudsakligen centralistisk. Centralmaktens behov styr utformningen av förhållandet mellan stat och kommun. Det är det offentliga systemet som helhet som betonas, i vilket kommunerna utgör en viktig kugge i ett maskineri. Det centrala målet är att skapa en effektiv produktion av offentliga tjänster, och detta mål styr i sin tur beslutet om till vilken territoriell nivå utförande, och i viss mån också beslutskompetens, skall förläggas. Det finns dock samtidigt en betoning av att kontrollen för att uppnå andra viktiga mål bör ligga hos centralmakten. För det första för att se till att målet om likvärdig servicenivå över hela territoriet uppnås och för det andra för att möjliggöra hänsynstagande till makroekonomiska effekters inverkan på det offentliga systemet.

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att integrationsmodellen av effektivitetsskäl tillåter decentralisering som ökar omfattningsaspekten av den lokala autonomin, men däremot förordar en reducering av diskretionsaspekten. Således skulle en renodling av integrationsmodellen i en svensk kontext inte med nödvändighet betyda en minskning av den kommunala sektorn i utgiftstermer, givet att den lokala nivån framstår som den mest effektiva från produktionssynpunkt. Däremot skulle diskretionär makt föras över till den centrala nivån.

Det är möjligt att se olika alternativ till att stärka den centrala nivåns diskretion. Den decentraliserade svenska förvaltningsmodellen, med i ett internationellt perspektiv jämförelsevis självständiga statliga myndigheter, innebär att en förstärkning av centralmaktens kontroll den vägen vore svår att genomföra. Man skulle dock kunna tänka sig andra alternativ. Ett sådant vore att närma sig de kontinentala systemen och stärka den statliga representanten på subnationell nivå – i Sverige, landshövdingen. Ett annat alternativ vore att gå mot ett ökat antal separata styrningsorgan för vissa uppgifter, med representanter för både statlig och kommunal nivå. Ett tredje alternativ att stärka det statliga inflytandet vore att stärka revisionen av det kommunala styret och föra över ansvaret för revisionen till statlig nivå.

En renodling av integrationsmodellen skulle antagligen också betyda att det existerande kommunala utjämnningssystemet skulle förstärkas ytterligare. Samtidigt skulle en sådan åtgärd, liksom flera av de andra ovan nämnda, innebära en försvagning av kommunen som en politisk och demokratisk

enhet. Det finns en uppenbar risk för att kommunala politikerna skulle få allt mindre makt över kommunala angelägenheter, men samtidigt framstå som delansvariga för den politik de inte varit med om att utforma. En åtgärd som delvis skulle moderera en sådan effekt och antagligen också skulle kunna motiveras utifrån effektivitetsskäl vore att i ökad utsträckning låta staten svara för finansieringen av de uppgifter som man ålägger kommunerna.

Att i stället renodla governance-modellen i en svensk kontext skulle medföra delvis andra mål och andra institutionella lösningar. Modellen betonar kommunernas roll som koordinatörer i ett lokalt policynätverk. Deras uppgift är att skapa tillväxt och välfärd i den lokala miljön och för att uppnå detta krävs att de samarbetar med andra kommunala aktörer.

Även i governance-modellen betonas effektivitet, och lokal autonomi antas främja detta i den utsträckning som kommunerna kan visa att de har bättre förutsättningar att uppnå detta mål, tack vare närmare nätverkskontakter med icke-offentliga aktörer. Ett deltagardemokratiskt mål betonas också, vilket uppnås genom ökat folkligt deltagande i beslutsfattandet via olika aktörer i policynätverken.

Att renodla governance-modellen skulle i institutionella termer primärt handla om att förstärka den organisatoriska delen av den lokala autonomi. Kommunerna skulle i en sådan renodling ges större frihet, dels att utforma sin egen, inre organisation, dels att pröva nya typer av samarbetsformer med andra aktörer, som företag och organisationer. Båda dessa skulle kunna inkluderas i tjänsteproduktionen genom privatiseringar, beställningar eller samarbetsprojekt. Att inkludera intresseorganisationer i beslutande policynätverk skulle också kunna vara ett sätt att öka det folkliga deltagandet, särskilt för grupper som är svåra att mobilisera via de traditionella partierna.

Riskerna med en renodling av governance-modellen vore att möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande skulle minska, och detta i större utsträckning än vad som diskuterades med en renodling av integrationsmodellen. Om makten sprids, inte bara inom den offentliga organisationen utan även till privata aktörer, finns en uppenbar risk för att det ansvar som bör följa med makt i ett demokratiskt samhälle i stället faller mellan stolarna. Möjligen vore ett sätt att moderera denna effekt att övergå till ett mer personligt politiskt mandat, med införandet av en borgmästare, som hålls demokratiskt ansvarig för alla de samarbeten med andra aktörer som kommunen ingår i.

När man slutligen riktar uppmärksamheten mot den autonoma modellen för lokal självstyrelse, får man inledningsvis konstatera att det antagligen inte vore möjligt att renodla en sådan modell i en modern välfärdsstat; voly-

men och interdependensen i de offentliga åtagandena är för stor. Däremot torde det vara fullt möjligt att stärka inslagen från denna modell även i en svensk kontext. Det finns också argument för att en sådan förstärkning vore önskvärd, framför allt av demokratiska hänsyn.

Som redan antytts i det ovanstående uppvisar både integrationsmodellen och governance-modellen upp svagheter när det gäller möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande. Att hitta fungerande institutionella lösningar för att, i linje med den autonoma modellen, stärka dessa möjligheter är inte alldeles enkelt. Ett radikalt alternativ vore att följa den thatcheristiska linjen och genom en reduktion av (differentierade) statsbidrag försöka skapa en tydlig koppling mellan kommunernas skatteuttag och deras tjänsteutbud. Erfarenheterna från Storbritannien visar emellertid att en sådan reform antagligen skulle innebära stora skillnader i servicenivå, komma i konflikt med det i den autonoma modellen omhuldade rättsstatsvärdet och dessutom vara mycket politiskt kostsamt.<sup>163</sup>

Ett annat sätt vore att i stället närma sig en fransk modell och återta delar av de indelningsreformer som genomförts i Sverige, för att minska storleken på kommunerna. På så vis skulle närheten mellan väljare och valda kunna ökas. De franska erfarenheterna visar emellertid att det är av central vikt att storlek och uppgifter anpassas så att det fortfarande är möjligt för en enskild kommun att utföra sina åligganden. Risken är annars att man, som i Frankrike, tvingas använda sig av kommunala samarbetsorganisationer, vilket kan väntas snarare förvärra än reducera ansvarsutkrävandeproblematiken.<sup>164</sup> Detta visar också på det faktum att förhållandet mellan möjligheterna till ansvarsutkrävande och effektiv produktion av offentliga tjänster delvis kan beskrivas som ett nollsummespel; det senare målet kräver viss flexibilitet i samspelet mellan diskretion, utförande och ansvar, vilket i sin tur motverkar uppfyllande av det förstnämnda målet.

En potentiell åtgärd i syfte att stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet vore att införa en konstitutionell specificering av kommunernas ansvarsområden. Modellen förekommer emellertid endast i ett av de undersökta länderna – Österrike – och det är därför svårt att bedöma dess eventuella effekt i detta avseende.

Av de reformer som skulle kunna förväntas skapa bättre möjligheter för demokratiskt ansvarsutkrävande och som förefaller möjliga att applicera på en svensk kontext berör en den organisatoriska autonomi och en den finansiella. Den första åtgärden vore att avskaffa den proportionella fördelningen av posterna i den kommunala exekutiven och i stället införa parlamentarism i den svenska kommunala demokratin. En sådan åtgärd har potentialen att stärka kommunstyrelsens möjligheter att driva en profilerad politik och tydliggöra de politiska alternativen på kommunal nivå. En

något mer radikal variant vore att följa i den brittiska regeringens fotspår och låta kommunen och dess innevånare vara med och välja styrelseskick, exempelvis mellan en borgmästarmodell, en parlamentarisk modell och behållande av den nuvarande ordningen.<sup>165</sup>

En andra åtgärd för att stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet i en svensk kommunal kontext vore att stärka sambandet mellan uppdragsställande och finansiering i det svenska offentliga systemet. Centralmakten skulle med ett sådant system i högre utsträckning än i dag tvingas komplettera de servicekrav som ställs på kommunerna med resurser som motsvarar dess finansiering. Samtidigt skulle systemet försvåra kommunpolitikernas möjlighet att undandra sig sitt demokratiska ansvar gentemot sina innevånare genom att ospecificerat hänvisa till begränsningar från högre nivå. Ett likartat alternativ eller komplement skulle vara att föra över huvudmannansansvaret för de typer av tjänster där kommunerna i praktiken ändå ges begränsat handlingsutrymme till staten. Produktionsansvar kan fortfarande åläggas kommunerna, men en nationellt likvärdig servicenivå för individerna kan uppnås med exempelvis ett statligt voucher-system.

## Appendix

Politikområdena omfattar följande uppgifter.

Politikområde	Antal uppgifter	Områdesuppgifter
Administration	2	vallängder, folkbokföring
Ekonomi	11	skötsel av fast egendom, skötsel av andra fasta tillgångar, slakterier (drift av), mässor och marknader (drift av), vattenförsörjning (drift av), gasförsörjning (drift av), elektricitetsförsörjning (drift av), ekonomiskt deltagande i offentliga eller privata projekt, ekonomiskt eller skattemässigt deltagande i offentliga eller privata projekt, utveckling och upprätthållande av arbetsmarknad, turism
Utbildning	10	förskola (uppförande och skötsel av lokaler), grundskola (uppförande och skötsel av lokaler), gymnasieskola (uppförande och skötsel av lokaler), högre utbildning (uppförande och skötsel av lokaler), forskarutbildning (uppförande och skötsel av lokaler), förskola (utbildningspersonal), grundskola (utbildningspersonal), gymnasieskola (utbildningspersonal), högre utbildning (utbildningspersonal), forskarutbildning (utbildningspersonal)
Kultur	8	bibliotek, museer, bevarande av kulturellt och konstnärligt arv, teatrar, biografier, cirkusar, idrott (utveckling av idrott, samt tillhandahållande och underhåll av idrottsanläggningar), religion (stöd, underhåll av byggnader)
Sociala tjänster	7	offentliga bad och duschar, avloppsrening, sophämtning, kyrkogårdar, tillhandahållande och/eller drift av sjukhus, äldreboenden, bostadssubventioner
Sociala stödprogram	2	socialhjälp, bostadsbidrag till individer
Nödfunktioner	4	polisiär verksamhet, epidemikontroll, brandkår, katastrofhjälp
Transport & infrastruktur	9	organisering och skötsel av offentlig vägtransport, organisering och skötsel av offentlig flodtransport, organisering och skötsel av offentlig havstransport, organisering och skötsel av offentlig flygtransport, vägar, järnvägar, infrastruktur till flodtransport, infrastruktur till havstransport, infrastruktur till flygtransport
Planfrågor	6	bidrag till eller deltagande i nationell planering, bidrag till eller deltagande i regional planering, lokal planering, stadsplanering: bygglovsärenden, lokal kontroll över mark: markköp etc.
Livskvalitet & miljö	5	naturvård: bevarande av områden, naturvård: nedskräpning, miljövård, naturparker, öppna landskap, fritidsområden, konsumentskydd

## Fotnoter

- 100 Jfr Loughlin (1986), s. 2.
- 101 Page & Goldsmith (1987), s. 3.
- 102 Exempelvis Amnå (2000), s. 215.
- 103 Smith (1985), s. 1.
- 104 Ibid., s. 92f.
- 105 Mot detta kan invändas att även graden av decentralisering kan sägas variera inom länder med federal struktur om man med decentralisering menar överföring av makt från delstatlig till lokal nivå. Denna studie avgränsar sig dock, även i fråga om federala stater, till förhållandet mellan centralregering och lokal nivå.
- 106 Stoker (1991), s. 5.
- 107 Ibid., s. 5.
- 108 Ibid., s. 7f.
- 109 Pickvance & Preteceille (1991), s. 205.
- 110 Loughlin (1986), s. 4.
- 111 Teune (1995), s. 19ff.
- 112 Page (1991), s. 6.
- 113 Se exempelvis Wickwar (1970).
- 114 Norton (1994), s. 7.
- 115 Kjellberg (1995), s. 42.
- 116 Ibid.
- 117 Med negativt och positivt frihetsargument avses naturligtvis inte någon värdering av argumenten utan om de betecknar friheten som begränsande eller möjliggörande. Jfr positiva och negativa fri- och rättigheter.
- 118 Jfr Montin (2000), s. 16f.
- 119 Falch (1999), s. 109.
- 120 Kjellberg (1995), s. 43.
- 121 Diamond (1999), s. 129, nämner den betydelse som den ökade representativitet lokal självstyrelse antas medföra i samhällen med etniska konflikter. Men man kan exempelvis också ta del av ett feministiskt försvar för ökat lokalt självstyre i Edwards (1995), där hon anknyter till Anne Philips inflytelserika teori om närvarons betydelse för marginaliserade gruppers möjligheter till inflytande (Philips (1995)).
- 122 Kjellberg (1995), s. 44.
- 123 Teune (1995), s. 18. De sociala nätverkens betydelse för demokratins funktionsmöjligheter betonas ju också av socialt kapital-litteraturen, exempelvis Putnam (1993).
- 124 Refererade i Montin (2000), s. 17.
- 125 Teune (1995), s. 18.
- 126 Falch (1999), s. 105f. Falch är dock kritisk till decentraliseringsteoremet giltighet.
- 127 Kjellberg (1995), s. 44.
- 128 Ibid.

- 129 Ibid., s. 45f.
- 130 Smith (1985), s. 47.
- 131 Vile (1977), s. 7.
- 132 Falch (1999), s. 106ff.
- 133 Kjellberg (1995), s. 46.
- 134 Ibid., s. 47.
- 135 Smith (1985), s. 81f.
- 136 Tredelningen kan sägas få sin moderna ursprungsformulering i Elster (1988).
- 137 För en utveckling av nedanstående resonemang, se Kjellberg (1995).
- 138 Ibid.
- 139 Beskrivningen av governance-modellen hämtas från Montin (2000) där den dock klassificeras som en modell för relationen mellan lokala politiska enheter och samhället och där de andra två modellerna är en kommunitär och en funktionell. Det går dock att se governance-modellen som varande av samma generella slag som den autonoma modellen och integrationsmodellen.
- 140 Governance-modellen används omväxlande som en normativ och deskriptiv modell. För denna variation, se exempelvis Kickert m.fl. (1997).
- 141 Malta införde en artikel i konstitutionen om lokal självstyrelse 2001.
- 142 Eller i Italiens fall den regionala maktnivån.
- 143 Det talas ibland om att en ”asymmetrisk federalism” tillämpas i dessa länder, dvs. ett system där vissa, men inte alla, nationens subnationella territorier har en status som liknar en federal delstat.
- 144 Page & Goldsmith (1987), s. 165.
- 145 Ibid., s. 166.
- 146 För tidigare diskussion om de problem som finns med jämförbarheten i Council of Europe-undersökningen, se Blair (1991), s. 42.
- 147 De ingående länderna är Österrike, Belgien, Cypern, Danmark, Frankrike, Västtyskland, Grekland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz, Turkiet, England & Wales, Skottland samt Nordirland.
- 148 Korrelationen är  $r=0,77$  med Storbritannien som en observation. Se diskussion i Council of Europe (1997), s. 21.
- 149 Korrelationen är  $r=0,27$  respektive  $r=0,29$  mellan kolumn 1 och 3 respektive 2 och 3, med de brittiska observationerna utkastade.
- 150 Den ekonomiska krisen i 1990-talets början skulle emellertid hypotetiskt kunna ha bidragit till utgiftsnedskärningar, som resulterade i minskningar av omfattningen av utförandet av de kommunala uppgifterna, snarare än en minskning i andelen uppgifter som utfördes.
- 151 Korrelationskoefficient  $r=0,09$ .
- 152 I det belgiska fallet kan dock noteras att inte alla skolor är organiserade efter kommun.
- 153 Egendomsskatt.
- 154 Förmögenhetsskatt.
- 155 Undantagsvis ej K%.

- 156 Uppgift saknas om huruvida de tyska skatterna är obligatoriska eller frivilliga.
- 157 Som tidigare noterats innefattas i denna kategori även fall där kommunerna bestämmer skattesatsen inom ett statligt bestämt intervall.
- 158 Lidström (2003).
- 159 Clark (1997). Nedanstående beskrivning bygger på s. 138.
- 160 Andel av de 64 potentiella kommunala uppgifter som inkluderades i den enkät på vilken data baserar sig.
- 161 Bristen på statistisk signifikans på gängse nivåer gäller även för resten av korrelationerna i detta avsnitt där inte annat anges.
- 162 Man bör naturligtvis vid bedömningen av detta faktum ta med i beräkningen att det inte studerats om huruvida konstitutionerna har ändrats i detta avseende sedan 1950-talet
- 163 Exempelvis John (1991), s. 64f. och Stallworthy (1989), s. 28f.
- 164 Norton (1994), s. 146ff.
- 165 Stoker (2000), s.148.

### 3. Parlamentarismens mekanismer – en jämförande analys av förhållandet mellan regering och parlament

#### 3.1 Inledning

I regeringsformens allra första paragraf slås fast att den svenska folkstyrelsen skall förverkligas genom ett parlamentariskt statsklick. Parlamentarismens princip brukar i läroböcker sammanfattas som att ett lands regering är (politiskt) ansvarig inför dess parlament, med vilket i praktiken avses att regeringen utses och, när som helst, kan avsättas av parlamentet.<sup>166</sup>

När den svenska riksdagen 1978 röstade om huruvida den föreslagna folkpartistiska enpartiregeringen Ullsten skulle få tillträda regeringsmakten, röstade dock endast 39 av riksdagens 349 ledamöter – de folkpartistiska – för detta förslag. Betydligt fler ledamöter, 66 stycken, röstade mot regeringsförslaget. Majoriteten av riksdagens ledamöter, 244 stycken, avstod helt från att rösta eller var inte närvarande vid omröstningen. Trots detta kunde Ullstenregeringen tillträda efter omröstningen. Även vid omröstningarna om de två regeringar som tillträdde närmast efter Ullstenregeringen – de s.k. Fälldin II 1979 respektive Fälldin III 1981 – röstade fler av riksdagens ledamöter *mot* den föreslagna regeringen än för.<sup>167</sup> Hur stämmer detta med grundlagens beskrivning av Sverige som en parlamentarisk stat?

Svaret står att finna i de regler för hur man föreslår och röstar om ett lands regering i parlamentet, som styr det politiska ansvarsförhållandet mellan regering och parlament – vad som skulle kunna kallas den parlamentariska mekanismen. I Sverige har den parlamentariska mekanismen utformats med den uttalade målsättningen att det skall vara lätt för en föreslagen regering att finna och behålla stöd från parlamentet, vilket tydligt illustreras i exemplet Ullstenregeringen ovan. Utformningen av den parlamentariska mekanismen torde också vara en starkt bidragande orsak till att Sverige styrts av minoritetsregeringar under drygt 24 av de 28 år som gått sedan de gällande grundlagsregleringarna på området trädde i kraft.

Variationen bland de parlamentariska demokratierna i Europa är emellertid stor i fråga om hur den proceduriella relationen mellan parlament och regering reglerats – många länder har valt lösningar som skiljer sig från den svenska. Denna studie har till syfte att kartlägga och analysera den empi-

riska variationen i utformningen av den parlamentariska mekanismen i ett urval av Europas gamla och nya demokratier.

Efter denna inledning diskuteras i kapitel 3.2 begreppet parlamentarism och den teoretiska variationen av utformningen av den parlamentariska mekanismens fyra huvudsakliga instrument – investitur, misstroendeomröstning, förtroendeomröstning och rätt att upplösa parlamentet. I kapitel 3.3 följer den empiriska kartläggningen och analysen, varefter det i kapitel 3.4, med avstamp i den empiriska analysen, diskuteras ett alternativt sätt än de gängse att bestämma det institutionella maktförhållandet mellan regering och parlament i parlamentariska system. I det avslutande kapitlet 3.5 kommenteras vilka eventuella lärdomar som Sverige skulle kunna dra av hur den parlamentariska mekanismen utformats i andra europeiska länder.

## 3.2 Parlamentarismen och dess instrument

Som exemplet i inledningen visade innebär parlamentarism inte med automatik att en regering måste ha givits brett stöd i parlamentet för att få tillträda och sitta kvar. Utformningen av de instrument med vilken parlamentet kontrollerar regeringens politiska överlevnad spelar en betydelsefull roll för vilken typ av regeringar som bildas i en stat liksom för hur länge och under vilka villkor dessa regeringar får regera.

I detta kapitel förs en teoretisk diskussion om hur man kan se på maktförhållandet mellan institutionerna parlament och regering i en parlamentarisk demokrati som ett resultat av den parlamentariska mekanism landet har valt. Därefter förs en diskussion om vilka faktorer som är relevanta att studera empiriskt om man vill kunna säga något om hur utformningen av de instrument som ingår i den parlamentariska mekanismen skiljer sig mellan olika parlamentariska stater.

### Parlamentarism – parlamentets överhöghet?

I inledningen konstaterades att kärnan i parlamentarismen är att ett lands regering är politiskt ansvarig inför dess parlament. I en parlamentarisk demokrati innebär detta att folket endast utövar en indirekt kontroll över regeringsmakten.<sup>168</sup> Det direkta folkliga mandatet är delegerat till parlamentet, vilket i sin tur delegerar den verkställande makten vidare till regeringen. Ansvar för regeringens maktutövning utkrävs av parlamentet, inte av folket direkt. Parlamentets ledamöter får i sin tur på valdagen stå till ansvar inför folket, bland annat för sitt ansvarsutkrävande av regeringen.<sup>169</sup> Systemet kan kontrasteras mot demokratiska stater med ett presidentiellt styrelseskick, i vilka såväl den verkställande makten som den lagstiftande

har ett direkt folkligt mandat och både regering och parlament är ansvariga endast inför folket.<sup>170</sup>

Skillnaden mellan styrelseskicken skulle också kunna beskrivas i termer av maktindelning och maktfördelning. I en presidentiell demokrati är makten tydligt delad mellan parlament och regering och inget organ kan anses överordnat det andra. Legitimitetsgrunden för denna maktindelning i moderna stater är att båda organens maktutövning vilar på ett direkt folkligt mandat. I en parlamentarisk demokrati är parlamentet – i kraft av att det, till skillnad från regeringen, är direkt valt av folket – överordnat regeringen. Således bör man snarare tala om en maktfördelning än en maktindelning mellan regering och parlament som inte är absolut, utan resultatet av en reversibel delegation från parlament till regering.

Formellt sett är således parlamentet entydigt herre över regeringen i en parlamentarisk stat. I realiteten är emellertid maktförhållandet mellan regering och parlament mer komplicerat. Förekomsten av välorganiserade och disciplinerade parlamentariska partier i de europeiska demokratierna bidrar till att sudda ut skiljelinjen mellan regering och parlament till den förstnämndas fördel. Partidisciplinen gör att ett partis regeringsföreträdare generellt kan räkna med stöd från sitt partis ledamöter i parlamentet och eftersom initiativrätt och utredningsresurser främst återfinns hos regeringen kan det i vissa parlamentariska stater snarare framstå som att regeringen är överordnad parlamentet än tvärtom.<sup>171</sup>

En lång rad faktorer kan antas påverka den faktiska maktfördelningen – och därmed graden av faktisk parlamentarism – mellan regering och parlament i olika parlamentariska demokratier vid olika tidpunkter. En del av dessa är av skiftande och delvis osystematisk natur, exempelvis resultatet i ett lands senaste parlamentsval. Andra faktorer är emellertid konstitutionella och institutionella och kan förväntas ha en systematisk, varaktig effekt på maktfördelningen, som kan observeras och jämföras mellan olika länder. Dessa skulle kunna betecknas som institutionella resurser kontrollerade av något av de båda organen, men av betydelse för båda.<sup>172</sup>

De kanske allra mest centrala institutionella resurserna för maktfördelningen mellan regering och parlament är utformningen av de konstitutionella instrument som de två organen har till sitt förfogande för att kontrollera varandras politiska överlevnad, dvs. de instrument som tillsammans utgör parlamentarismens mekanism.

Dessa konstitutionella instrument är:

- regeringens möjlighet att *upplösa parlamentet*,
- parlamentets möjlighet att avsätta regeringen eller enskilda ministrar via en *misstroendeomröstning*,

- regeringens möjlighet att, som påtryckningsmedel, sätta sin egen politiska överlevnad på spel i en *förtroendeomröstning*,
- regeringens skyldighet att inleda sin regeringstid med att bevisa att den åtnjuter förtroende i parlamentet vid en s.k. *investituromröstning*.

Utformningen av dessa instrument är analysobjektet i denna rapport och syftet är att försöka avgöra vad de olika utformningar som valts i olika europeiska länder kan antas ge för effekt på maktförhållandet mellan regering och parlament.

### **Fyra instrument i den parlamentariska mekanismen**

Grundbulten i parlamentarismen är parlamentets möjlighet att avsätta en regering som inte åtnjuter dess förtroende. Det instrument som används för att på så vis utkräva ansvar kallas misstroendeomröstning. En grupp parlamentsledamöter tar initiativ till omröstningen genom en s.k. misstroendeförklaring, som i vissa fall kan knytas till regeringens agerande i en aktuell politisk fråga. I en omröstning i parlamentet avgörs sedan om regeringen skall tvingas lämna sin post eller inte. Misstroendeomröstningen är parlamentets främsta instrument i den parlamentariska mekanismen.

I vissa länder har parlamentet inte endast genom misstroendeomröstningen möjlighet att avsätta regeringen, utan också ett instrument för att hindra en viss regering att tillträda. Den s.k. investituren eller investiturvo- teringen genomförs i dessa länders parlament efter att en regering avgått och en ny är föreslagen (exempelvis efter ett val). Även om parlamentet inte själv har initieringsrätten för investituren kan den ändå ses som ett av parlamentets instrument.

Även regeringen har två potentiella instrument i den parlamentariska mekanismen. För det första ges regeringen (oftast formellt genom premiärministern) i många länder möjlighet att sätta *sin egen* överlevnad på spel, genom att utlysa en förtroendeomröstning i parlamentet, knutet till en aktuell politisk fråga. Anledningen till att förtroendeomröstningen kan ses som ett av regeringens instrument, trots att den själv tvingas avgå om den förlorar omröstningen, är att den kan fungera som ett påtryckningsmedel gentemot parlamentet. Om parlamentsledamöterna, med hänsyn till sina väljare eller till de alternativa regeringskoalitioner som är tänkbara, inte är beredda att fälla regeringen över den aktuella frågan, kan de genom hotet om avgång tvingas till medgörlighet.

Detta kan särskilt vara fallet i de länder där regeringen dessutom har tillgång till ett andra parlamentariskt instrument; rätten att upplösa parlamentet och utlysa nyval. Denna rätt – eller rätten att komma med ett förslag

om upplösning till statschefen – är i vissa stater knuten till de situationer där regeringen förlorat en förtroendeomröstning. Upplösningen av parlamentet innehåller naturligtvis alltid ett potentiellt hot mot dess ledamöter genom risken att inte bli omvald.

Såväl parlament som regering har således två konstitutionella instrument inom ramen för den parlamentariska mekanismen. Hur värdefulla resurser dessa instrument utgör i en enskild stat är naturligtvis, för det första, avhängigt om statens konstitution över huvud taget tilldelar organet resursen, men också, för det andra, hur det parlamentariska instrumentet utformats. Innan analysen av empirin inleds är det därför nödvändigt att diskutera vilka aspekter av utformningen som är relevanta att uppmärksamma.

### **Omröstningsreglernas operationalisering**

Tre av de fyra parlamentariska instrumenten är olika former av förtroendeomröstningar i landets parlament om en regerings, ministers eller ett regeringsalternativs rätt att tillträda eller stanna kvar vid makten. Utformningen av vilka omröstningsregler som används är av central betydelse för värdet av dessa tre parlamentariska instrument som institutionella resurser och inledningsvis skall därför en enhetlig begreppsapparat för den vidare diskussionen om omröstningsregler utvecklas.

De två viktigaste aspekterna av utformningen av en omröstningsregel är om den är neutral eller icke-neutral, dvs. om regeln i sig själv gynnar ett av voteringsutfallen eller inte, och i de icke-neutrala fallen, om den är positiv eller negativ, dvs. vilket voteringsutfall som gynnas. Med en neutral omröstningsregel vinner helt enkelt det alternativ som får flest röster; en majoritet av de röstande krävs.<sup>173</sup> Med icke-neutrala beslutsregler ställs särskilda majoritetskrav. I stället för en majoritet av de röstande krävs en majoritet av närvarande eller av samtliga ledamöter för att regeringen skall kunna tillträda/sitta kvar (positiv) respektive inte tillträda/tvingas avgå (negativ). Positiva omröstningsregler kräver således 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. inkluderar ledamöter som blankröstar/avstår från att rösta) eller beräknas på samtliga ledamöter (dvs. även inkluderar frånvarande ledamöter).

Med hänsyn tagen till ovanstående kan en ordinal skala skapas där olika omröstningsregler rangordnas från den regel som ställer högst krav på parlamentarisk enighet för att regeringen skall få tillträda/kunna sitta kvar till den som ställer lägst krav. En högt placerad omröstningsregel innebär där-

med, *ceteris paribus*, att ett parlament givits högre grad av makt över regeringens överlevnad än om en lägre placerad omröstningsregel tillämpas.<sup>174</sup>

**Tabell 3.1.** Operationalisering av voteringsregler.

Benämning	Värde	Voteringsregel	Effekt på icke-närvarande ledamöters röster och blankröster/nedlagda röster
Positiv av samtliga	[+2]	Majoritet av samtliga ledamöter krävs för att en regering skall få tillträda eller för att den skall kunna sitta kvar.	Både icke-närvarande ledamöters röster och nedlagda röster räknas i praktiken mot regeringen.
Positiv av närvarande	[+1]	Majoritet av närvarande ledamöter krävs för att en regering skall få tillträda eller för att den skall kunna sitta kvar.	Nedlagda röster räknas i praktiken mot regeringen, icke-närvarande ledamöters röster räknas inte.
Neutral	[0]	Majoritet av röstande ledamöter krävs för båda omröstningsalternativen (dvs. alternativet som får flest röster vinner).	Varken icke-närvarande ledamöters röster eller nedlagda röster räknas.
Negativ av närvarande	[-1]	Majoritet av närvarande ledamöter krävs för att en regering inte skall få tillträda eller för att den skall tvingas avgå.	Nedlagda röster räknas i praktiken för regeringen, icke-närvarande ledamöters röster räknas inte.
Negativ av samtliga	[-2]	Majoritet av samtliga ledamöter krävs för att en regering inte skall få tillträda eller för att den skall tvingas avgå.	Både icke-närvarande ledamöters röster och nedlagda röster räknas i praktiken för regeringen.

Denna skala skiljer sig på några punkter från liknande operationaliseringar av voteringsregler i Bergman (1993a, 1995) och De Winter (1995).

- 1) I andra operationaliseringar görs skillnad endast mellan positiva och negativa beslutsregler, där skiljelinjen beskrivs vara om huruvida voteringsregeln kräver att ett flertal ledamöter aktivt röstar för regeringen eller inte. Operationaliseringen i föreliggande undersökning har större precision i så måtto att den även tydliggör distinktionen mellan neutralt och icke-neutralt formulerade beslutsregler, vilken kan vara av lika stor vikt som den mellan positiva och negativa. Även distinktionen mellan majoriteter beräknade på närvarande respektive på samtliga ledamöter gör operationaliseringen i tabell 3.1 mer precis än liknande alternativ.<sup>175</sup>
- 2) Skalan i tabell 3.1 skiljer sig också från alternativen i så måtto att den inte enbart kan tillämpas på investituromröstningar utan även på såväl

förtroende- som misstroendeomröstningar. De Winter framhåller visserligen att man också när det gäller misstroendeomröstningar bör kunna tala om positivt och negativt formulerade regler, vilka han kallar "rules of resignation".<sup>176</sup> Till skillnad från i De Winter har dock begreppen "positiv" respektive "negativ" i denna rapport givits en enhetlig innebörd för alla typer av voteringar genom att de i samtliga fall förhåller sig till frågan om regeringens överlevnad i en viss votering, snarare än förslagens överlevnad i en viss votering.<sup>177</sup>

- 3) Liksom andra liknande skalor omfattar inte tabell 3.1 alla teoretiskt tänkbara värden (exempelvis olika typer av kvalificerade majoriteter) utan har utformats med ett öga på vad som förekommer empiriskt. Vissa av alternativa skalor har som sitt mest "positiva" alternativ (" +3 ") att det finns ett krav på att samtliga partier i parlamentsmajoriteten är representerade i regeringen. Eftersom detta inte är ett krav i form av utformningen av själva voteringsregeln är alternativet borttaget.<sup>178</sup> Andra skalor har också alternativet "investitur saknas" som det mest negativa (" -3 "); även detta alternativ är borttaget, av skäl som diskuteras närmare i kapitel 3.4.

Efter att ha utvecklat en enhetlig begreppsapparat för omröstningsregler skall nu övriga operationaliseringar av de parlamentariska instrumenten utvecklas.

### **Investitur**

Investiturrens betydelse som institutionell resurs för parlamentet gentemot regeringen kan sägas bero av fyra faktorer – dess existens, skärpa, precision och villkor – som nedan operationaliseras.

Den första avgörande faktorn att uppmärksamma är naturligtvis om ett investiturkrav över huvud taget finns i en konstitutionell reglering eller praxis, eller om krav på investiturvotering saknas. Generellt kan krav på investitur ses som en maktresurs för parlamentet som institution mot regeringen som institution, eftersom regeringen – eller, mer precist, regeringskandidaten – tvingas samla stöd i parlamentet utan att få något konkret, exempelvis ett lagförslag godkänt, i utbyte.

Nästan lika betydelsefullt som investiturrens existens är emellertid också dess skärpa, vilket operationaliseras i hur den voteringsregel som tillämpas vid investituromröstningen är formulerad.<sup>179</sup> Begreppsapparaten som utvecklats i tabell 3.1 kommer att användas för att analysera detta och ju högre värde en stats investituromröstningsregel motsvarar desto större betydelse har investituren som en kontrollresurs för parlamentet gentemot regeringen.

Den tredje betydelsefulla aspekten av investiturvoteringen är dess pre-

cision, som mäts genom att studera vad voteringen gäller. Här finns tre huvudalternativ, vilka även förekommer i kombinationer. Voteringen kan gälla premiärministerkandidaten, hela regeringen (dvs. dess personella sammansättning) och/eller regeringens politiska handlingsprogram. Trots att samtliga tre komponenter i de flesta fall antagligen är framförhandlade och kända för parlamentsledamöterna även i stater där voteringen endast gäller premiärministerkandidaten, så är frågan om vad den formella voteringen gäller inte oviktig.<sup>180</sup> Det är exempelvis inte otänkbart att ledamöter skulle kunna dra sig för att ge sitt formella stöd till impopulära regeringsmedlemmar eller delar av ett presenterat regeringsprogram, även om man hade kunnat acceptera att formellt ställa sig bakom den premiärministerkandidat som skall leda en regering med något av dessa impopulära inslag. Allt annat lika måste parlamentet anses ha större inflytande över regeringsbildningen i de länder där omröstningen gäller mer än bara premiärministerkandidaten.

Slutligen är också de villkor som gäller för investituren av betydelse för dess värde som institutionell resurs. Denna faktor studeras genom att undersöka om huruvida staternas konstitutionella reglering eller praxis fordrar att regeringen automatiskt avgår efter ett parlamentsval. Ett sådant krav leder till att parlamentet oftare och med större regelbundenhet får möjlighet att pröva regeringens förtroende, vilket stärker parlamentets institutionella ställning.

Förutom dessa fyra nyckelaspekter av investituren kommer även konstitutionell reglering av investiturproceduren före och efter voteringen att studeras.

### **Misstroendeomröstning**

Även när det gäller misstroendeomröstningens betydelse kan den brytas ned i de fyra faktorerna existens, skärpa, precision och villkor. Som tidigare konstaterats utgör dock möjligheten för parlamentet att begära en misstroendeomröstning mot regeringen den definitionsmässiga grunden i parlamentarismen. Utan en sådan möjlighet kan en stat inte definieras som parlamentarisk, även om parlamentet tillsätter regeringen. Således finns i urvalet ingen variation i existensfaktorn.

Därmed är skärpan den viktigaste faktorn att studera även när det gäller misstroendeomröstningen, i form av den voteringsregel som avgör omröstningens utgång. Utformningen av voteringsregeln påverkar parlamentets makt över regeringen i termer av grad av inflytande över regeringens politiska överlevnad.

Förutom voteringsregeln är även precision och villkor av betydelse för parlamentets makt över regeringen. Precisionen mäts genom frågan om

misstroendeinitiativ enbart kan riktas mot regeringen som helhet eller om de också kan riktas mot enskilda ministrar. Det senare alternativet innebär naturligtvis större makt för parlamentet, eftersom parlamentet ges möjlighet att uttrycka missnöje med enskilda ministrar eller delar av regeringens politik, utan att behöva tillgripa det mer kostsamma alternativet att sätta hela regeringens överlevnad på spel.

Slutligen mäts villkoren genom att studera vilka formella krav som är knutna till initiativ till en misstroendeförklaring, vilket antas vara en bestämmande faktor när det gäller hur lätt eller svårt det är att få till stånd en misstroendeomröstning. Det kanske starkast formulerade villkoret som ställs på ett sådant initiativ är att det måste innehålla förslag på en ny kandidat till premiärministerposten. I ett sådant system med *konstruktiva* misstroendeomröstningar måste följaktligen den majoritet som vill fälla en regering också ställa sig bakom den nominerade premiärministerkandidaten. Ett betydligt vanligare, svagare villkor är ett minimikriterium för antalet ledamöter som måste stå bakom initiativet för att det skall vara giltigt. Generellt gäller att parlamentet kan sägas ha större makt över regeringen ju färre och svagare formulerade villkoren är.

### **Förtroendeomröstning**

Som tidigare diskuterats finns i vissa länder även ett instrument för regeringen som innebär att den frivilligt ställer sin egen överlevnad på spel i en votering i parlamentet genom att begära en s.k. förtroendeomröstning. Att använda detta instrument är naturligtvis potentiellt mycket riskabelt och kostsamt för en regering, men beroende av faktorer som det aktuella opinionsläget och vilka tänkbara regeringsalternativ som finns i det sittande parlamentet, kan det i vissa situationer ändå fungera som ett verkningsfullt instrument för regeringen att tvinga igenom sin vilja i parlamentet i en känslig fråga.<sup>181</sup>

En första central faktor är naturligtvis om en stats konstitutionella reglering eller praxis överhuvud taget tillerkänner regeringen rätten att begära förtroendeomröstning. Det kan dock konstateras att detta faktiskt inte är av lika fundamental betydelse som i fråga om investitur och misstroendeomröstningar. Regeringen har ju nämligen i praktiken alltid möjlighet att ställa sin egen överlevnad på spel genom att hota att avgå frivilligt om den förlorar en viss omröstning. Det främsta skälet för att förekomsten av ett formellt förtroendeomröstningsinstrument kan spela roll är att trovärdigheten i regeringens hot ökar om hotet är knutet till ett tvingande sanktionsinstrument.<sup>182</sup> Ett annat skäl (se nedan) är om en förlust i en formell förtroendeomröstning ger regeringen möjlighet att (föreslå att) upplösa parlamentet, vilket ger regeringens hot större tyngd.

Utformningen av voteringsreglerna är för förtroendeomröstningen det avgörande för hur instrumentet skall bedömas. Även i detta fall används skalan från tabell 3.1 för att analysera voteringsreglerna. I detta fall är det emellertid intressant att även jämföra reglerna för förtroendeomröstning med de regler som normalt används vid voteringar i parlamentet. Instrumentet kan i särskilt hög grad anses vara en resurs för regeringen i de fall förtroendeomröstningsreglerna är mer negativt formulerade än de normala voteringsreglerna, eftersom förtroendeomröstningen i dessa fall fungerar som en "hävstång" för regeringen att få igenom ett förslag.

### **Regeringens upplösningsrätt**

Rätten att upplösa parlamentet är regeringens mest kraftfulla instrument inom den parlamentariska mekanismen. Det kan också ge en förstärkande kraft åt förtroendeomröstningsinstitutet. Upplösningen av parlamentet följs av utlysande av nyval till parlamentet av regeringen själv eller av statschefen.

Den mest centrala faktorn gällande detta instrument är naturligtvis om regeringen själv har möjligheten att upplösa parlamentet, om regeringen själv saknar möjligheten men kan uppmana statschefen att upplösa parlamentet eller om regeringen helt saknar möjligheten att använda instrumentet.

En annan viktig faktor gäller frågan om rätten att begära eller initiera upplösning av parlamentet är förbunden med något villkor, exempelvis att regeringen nyss förlorat en förtroende- eller misstroendevotering. Regeringen är naturligtvis starkare ju färre villkor som binder dess möjligheter.

I samband med detta studeras också vilka andra aktörers agerande eller specifika situationer som kan leda till en upplösning av parlamentet.

## **3.3 Parlamentarism i praktiken**

En hastig blick på den empiriska variationen räcker för att konstatera att parlamentarism, av dess praktiska utformning att döma, är ett vitt och mångfasetterat begrepp. I detta kapitel skall en kartläggning göras av hur den parlamentariska mekanismens fyra instrument har utformats i olika europeiska stater.

Undersökningen avgränsar sig till 27 europeiska parlamentariska demokratier, 17 från Västeuropa och 10 från Östeuropa. För de västeuropeiska demokratierna har det enda urvalskriteriet varit storlek, och urvalet kan sägas ge en komplett bild av variationen i de äldre demokratierna i väst. Schweiz hamnar utanför undersökningen eftersom landet inte kan definie-

ras som parlamentariskt, då regeringen inte kan avsättas av parlamentet. Kriteriet för de östeuropeiska demokratierna har varit ansökarstatus till Europeiska unionen, vilket har antagits korrelera med en sådan nivå av konstitutionalism i styrelseskicket att det är meningsfullt att studera ländernas skrivna konstitutioner. Cypern faller dock utanför undersökningen då landet – som enda europeiska land utanför det forna Sovjetunionen – har ett presidentiellt styrelseskick. Även Malta faller utanför undersökningen p.g.a. brist på underlag.

Studien bygger i huvudsak på två primärkällor, vilka kompletterats med data från sekundärkällor. I första hand har staternas skriftliga konstitutioner (i engelsk översättning) studerats, åtkomliga via hemsidan *International Constitutional Law* (juni 2003). Ett problem med att enbart studera de skrivna konstitutionerna är emellertid att dessa är mycket sparsamma eller i vissa fall till och med missvisande i förhållande till hur den konstitutionella demokratin i en stat i praktiken fungerar. Detta har bedömts kunna var ett särskilt stort problem när det gäller statschefens roll.<sup>183</sup> Därför har som kompletterande primärkälla enkätsvaren i en undersökning, *Valutslag och regeringsbildning* (2003), som genomförts vid riksdagens konstitutionsutskott använts. Alla de stater som nu ingår i föreliggande studie utom Norge och Island tillfrågades, varav 16 svarade. I enkäten ställdes explicit frågor om huruvida en konstitutionell praxis som skilde sig från den skrivna författningen tillämpades, varför enkäten väl komplementerar undersökningen av de skrivna konstitutionerna.

I tredje hand har – för att fylla kvarstående kunskapsluckor och säkra resultaten – uppgifter från sekundärkällor av jämförande statsvetenskaplig karaktär använts, primärt från Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Huber (1996), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001a) samt Bergman, Müller, & Strøm (2003).

Nedanstående kapitel inleds med några grundläggande konstitutionella data som är nödvändiga att ha kännedom om för att förstå resten av undersökningen.

Inledningsvis presenteras i tabell 3.2 några grundläggande konstitutionella data om de i studien ingående staterna.

**Tabell 3.2.** Grundläggande konstitutionella data.

Land	Konstitution antagen	Kammare	Regering ansvarig inför parlament?	Statschef	Statschef (indirekt) vald av parlament?
<i>Västeuropa</i>					
Belgien	1970	Två	Ja (underhuset)	Monark	–
Danmark	1953	En	Ja	Monark	–
Finland	1999	En	Ja	President	Nej, direktvald
Frankrike	1958	Två	Ja (underhuset)	President	Nej, direktvald
Grekland	1975	En	Ja	President	Ja
Irland	1937	Två	Ja (underhuset)	President	Nej, direktvald
Island	1944	En	Ja	President	Nej, direktvald
Italien	1947	Två	Ja (under- och överhuset separat)	President	Ja, av båda kamrarna (gemensamt) & representanter från regionråden.
Luxemburg	1868	En	Ja	Storhertig	–
Nederländerna	1983	Två	Ja (underhuset)	Monark	–
Norge	1814	En <sup>184</sup>	Ja	Monark	–
Portugal	1976	En	Ja	President	Nej, direktvald
Spanien	1978	Två	Ja (underhuset)	Monark	–
Storbritannien	–	Två	Ja (underhuset)	Monark	–
Sverige	1974	En	Ja	Monark	–
Tyskland	1949	Två	Ja (underhuset)	President	Ja, av underhuset & representanter från delstatsparlament.
Österrike	1929	Två	Ja (underhuset)	President	Nej, direktvald
<i>Östeuropa</i>					
Bulgarien	1991	En	Ja	President	Nej, direktvald
Estland	1992	En	Ja	President	Ja

Lettland	1922	En	Ja	President	Ja
Litauen	1992	En	Ja	President	Nej, direktvald
Polen	1997	Två	Ja (underhuset)	President	Nej, direktvald
Rumänien	1992	Två	Ja (under- och överhuset gemensamt)	President	Nej, direktvald
Slovakien	1992	En	Ja	President	Ja
Slovenien	1991	En	Ja	President	Nej, direktvald
Tjeckien	1993	Två	Ja (underhuset)	President	Ja, av båda kamrarna (separat).
Ungern	1949	En	Ja	President	Ja

Källor: Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (2003).

De data som redovisas i tabell 3.2 kan alla direkt eller indirekt vara av betydelse för förståelsen av ett lands parlamentariska mekanism. Exempelvis har parlamentets organisation – i en eller två kamrar – stor betydelse för hur delegationskedjan mellan folk, parlament och regering fungerar. Som framgår av tabellen är förekomsten av en- respektive tvåkammarparlament relativt jämnt fördelad bland de europeiska demokratierna i urvalet.<sup>185</sup>

Bland stater med tvåkammarparlament kan konstateras att regeringen i majoriteten av fallen är ansvarig endast inför underhuset.<sup>186</sup> Detta stämmer väl överens med tanken om parlamentarismen som en delegationskedja från folk via folkvalda till regering, eftersom det i många stater är just underhuset som representerar folket som helhet, enligt principen ”en människa, en röst”, medan överhuset representerar subnationella enheter på ett sätt som inkräktar på denna princip.<sup>187</sup>

Två stater med tvåkammarparlament utgör emellertid undantag. I Rumänien är regeringen ansvarig inför parlamentets båda kamrar gemensamt; investitur-, förtroende- och misstroendevoteringar avgörs alla i gemensam sittning med båda kamrarnas ledamöter. Eftersom samma valsysteem och valkretsindelning används vid valen till under- respektive överhus torde emellertid skillnaden i politisk sammansättning mellan de båda kamrarna vara förhållandevis liten.<sup>188</sup> Detta leder till slutsatsen att det faktum att regeringen är ansvarig inför båda kamrarna i stället för inför endast underhuset torde vara av liten betydelse. I Italien, däremot, skiljer sig valkretsindelning (men inte valsysteem) åt i tillsättningen av de båda kamrarnas ledamöter och regeringen är ansvarig inför båda kamrarna separat.<sup>189</sup> Att regeringen måste åtnjuta inte bara underhusets utan också det

potentiellt annorlunda sammansatta överhusets förtroende innebär att dess position är svagare i förhållande till parlamentet i jämförelse med länder där regeringen är ansvarig endast inför en kammare.

Även vilken typ av statschef en stat har och hur denne är tillsatt kan vara av betydelse för förståelsen av ett lands parlamentariska mekanism, eftersom statschefen i de flesta stater har en roll i investituren och/eller vid upplösning av parlamentet. Åtta stater har icke-valda statschefer, ingen av dessa återfinns i det forna Östeuropa. Av de nitton valda statscheferna har drygt hälften ett direkt folkligt mandat, medan sju väljs av parlamentsledamöterna och två av en kombination av parlamentsledamöter och företrädare för subnationella organ. Om statschefen är vald av parlamentet eller inte kan vara av intresse för att bedöma dennes roll i det parlamentariska spelet mellan parlament och regering.

Slutligen har också angivits vilket årtal ett lands konstitution antagits.

Efter att ha fått en överblick över några allmänna konstitutionella data är det dags att ta sig an själva syftet med studien – tillämpningen av de grundläggande parlamentariska instrumenten. Tabell 3.3 ger översiktlig information om detta. I de fall tillämpningen av ett parlamentariskt instrument har sin grund i konstitutionell praxis, snarare än reglering, anges även detta.

**Tabell 3.3.** Tillämpning av de fyra grundläggande parlamentariska instrumenten.

Land	Investitur	Misstroende- omröstning	Förtroende- omröstning	Upplösningsrätt för regering
<i>Västeuropa</i>				
Belgien	Ja (praxis)	Ja	Ja	Nej
Danmark	Nej	Ja	Ja (praxis)	Ja
Finland	Ja	Ja	Ja (praxis)	Nej, men förslagsrätt
Frankrike	Nej	Ja	Ja	Nej
Grekland	Ja	Ja	Ja	Nej
Irland	Ja (praxis)	Ja	Ja (praxis)	Ja, men statschef har vetorätt
Island	Nej	Ja (praxis)	Nej	Nej
Italien	Ja	Ja	Ja (praxis)	Nej
Luxemburg	Nej	Ja (praxis)	Ja (praxis)	Nej
Nederländerna	Nej	Ja (praxis)	Ja (praxis)	Nej, men förslagsrätt
Norge	Nej	Ja (praxis)	Ja (praxis)	Nej
Portugal	Nej	Ja	Ja	Nej, men yttranderätt
Spanien	Ja	Ja	Ja	Ja
Storbritannien	Nej	Ja (praxis)	Ja (praxis)	Ja (praxis)
Sverige	Ja	Ja	Ja (praxis)	Ja, men bara för extra valperiod
Tyskland	Ja	Ja	Ja	Nej, men förslagsrätt
Österrike	Nej	Ja	Nej?	Nej
<i>Östeuropa</i>				
Bulgarien	Ja	Ja	Ja	Nej
Estland	Ja	Ja	Ja	Nej, men förslagsrätt
Lettland	Nej?*	Ja	Nej?*	Nej
Litauen	Ja	Ja	Nej <sup>190</sup>	Nej, men förslagsrätt
Polen	Ja	Ja	Ja	Nej
Rumänien	Ja	Ja	Ja	Nej
Slovakien	Ja <sup>191</sup>	Ja	Ja	Nej
Slovenien	Ja	Ja	Ja	Nej
Tjeckien	Ja	Ja	Ja	Nej
Ungern	Ja	Ja	Ja	Nej

*Källor:* Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law* (juni 2003), underlag till *Valutslag och regeringsbildning* (2003), Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Huber (1996), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001a) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

\* Nej? = ej reglerat i konstitutionen, oklart om det tillämpas enligt konstitutionell praxis.

Av tabell 3.3 framgår att sex av urvalets sjutton västeuropeiska och nio av urvalets tio östeuropeiska staters konstitutioner innehåller reglering som fastställer att och hur en investituromröstning skall hållas innan en regering anses ha kommit till makten. I ytterligare två västeuropeiska stater – Belgien och Irland – är investiturförfarandet en del av konstitutionell praxis. Den främsta slutsatsen som redan nu kan dras är att de östeuropeiska staterna i betydligt högre utsträckning än de äldre demokratierna i väst valt att förse sina parlament med investiturinstrumentet.

Samma typ av skillnad mellan de äldre och de nyare demokratierna i väst respektive öst kan iakttagas även när det gäller förtroendeomröstningsinstrumentet. Detta tillerkänns regeringen i åtta av tio östeuropeiska konstitutioner, medan detsamma endast är fallet i sex av sjutton västeuropeiska konstitutioner. Instrumentet tillämpas däremot med stöd i konstitutionell praxis i ytterligare minst åtta västeuropeiska stater. Värdet av förtroendeomröstningen som resurs för regeringen är emellertid starkt beroende av om den innebär någon reell skillnad i jämförelse med en ordinarie votering. Island är det enda parlamentariska landet i väst som med säkerhet saknar instrumentet i såväl konstitutionell reglering som praxis. I Litauen saknas förtroendeomröstningsmöjligheten som frivilligt instrument för regeringen. Däremot är regeringen tvungen att begära förtroende i parlamentet om mer än hälften av regeringsmedlemmarna bytts ut.

Misstroendeomröstningsinstrumentet tillämpas per definition i samtliga de parlamentariska stater som ingår i undersökningen. Det kan dock noteras att i fyra västeuropeiska stater – Island, Norge, Nederländerna och Luxemburg – är parlamentets rätt att begära misstroendevotering mot regeringen inte inskriven i konstitutionen, utan tillämpas endast i enlighet med praxis.

Dessa fyra länder utmärker sig generellt genom att inte ha något av de tre diskuterade parlamentariska instrumenten inskrivna i konstitutionen. I Norges och Luxemburgs fall kan en förklaring sökas i att ländernas konstitutioner antagits på 1800-talet. Dessa konstitutioner skiljer sig från de flesta moderna, dels genom att de antogs före parlamentarismens genombrott, dels eftersom äldre konstitutioner generellt är mer kortfattade, särskilt gällande procedurer. Även Islands är relativt gammal – från 1949 – medan Nederländernas är av modernare datum – från 1983.

När det slutligen gäller regeringens upplösningsrätt kan konstateras att detta instrument är förhållandevis ovanligt. Endast fem av samtliga länder i undersökningen, varav inget östeuropeiskt, tillerkänner sin regering rätten att upplösa parlamentet eller underhuset med någon större grad av frihet. Ytterligare fyra länder ger regeringen rätt att föreslå statschefen upplösning.

Det är nu dags att studera staternas utformning av de olika parlamentariska instrumenten i detalj.

### **Regeringsbildning och investitur**

Investitur kallas den procedur varmed en just utsedd premiärminister eller regering måste söka parlamentets förtroende i en votering för att anses ha mandat att tillträda sin post. Det bör noteras att investitur och regeringsbildning inte är samma sak. Alla parlamentariska länder genomgår någon form av regeringsbildningsprocess i lägen där landet saknar regering, men det är endast i länder med investitur som processen med nödvändighet slutar med att regeringen måste söka förtroende i en votering i parlamentet. Nedan undersöks hur de europeiska parlamentariska demokratierna skiljer sig i fråga om proceduren vid regeringsbildning i allmänhet och utformningen av investiturinstrumentet i synnerhet

Regeringsbildningsprocesser i parlamentariska stater genomgår generellt minst två, ibland tre faser. 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 regeringskollegor 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 initiera och rösta igenom en missstroendeförklaring om det vill avsätta regeringen. I andra länder måste den presumtiva regeringen även ta sig igenom en tredje fas – *investiturfasen*. Om regeringen misslyckas med att erhålla erforderligt stöd i investituromröstningen måste åtminstone nominerings- och investiturfaserna upprepas tills regeringen godkänts av parlamentet eller processen når en konstitutionellt fastslagen slutpunkt.

Sonderingsfasens utformning är generellt sett konstitutionellt reglerad i mycket begränsad omfattning. Orsaken är att processen i denna fas har karaktären av förhandlingar vars närmare utformning det kan antas vara onödigt och kanske också olämpligt att binda med ett fast regelverk.

Skillnader i nomineringsfasens utformning framgår av nedanstående tabell 3.4. Där anges vem som nominerar kandidaten till statsministerposten, eventuella inskränkningar i mandatet att nominera samt huruvida nomineringen måste bekräftas av parlamentet i en investituromröstning eller inte.

**Tabell 3.4.** Nomineringsfasens utformning.

Land	Vem nominerar?	Inskränkningar	Investitur?
<i>Västeuropa</i>			
Belgien	Monarken	–	Ja (praxis)
Danmark	Monarken	–	Nej
Finland	Presidenten <i>Efter 2 nominerings- försök:</i> Ingen	Det största partiet ges första sonde- ringsmandat.	Ja
Frankrike	Presidenten	–	Nej
Grekland	Presidenten	De tre största parti- erna ges sonderings- mandat.	Ja
Irland	Presidenten	–	Ja (praxis)
Island	Presidenten	–	Nej
Italien	Presidenten	–	Ja
Luxemburg	Monarken	–	Nej
Nederländerna	Monarken	Praxis utesluter minoritetsregeringar.	Nej
Norge	Monarken	–	Nej
Portugal	Presidenten	Nomineringen måste göras med "lämplig hänsyn tagen till val- resultatet".	Nej
Spanien	Monarken	–	Ja
Storbritannien	Monarken	–	Nej
Sverige	Talmannen	–	Ja
Tyskland	Presidenten <i>Efter nominerings- försök 1:</i> Partigrupp eller grupp om minst ¼ av underhuset	–	Ja
Österrike	Presidenten	–	Nej

Östeuropa			
Bulgarien	Presidenten	De två största partierna ges sonderingsmandat.	Ja
Estland	Presidenten Efter 2 nomineringsförsök: Parlamentet	–	Ja
Lettland	Presidenten	–	Nej?
Litauen	Presidenten	–	Ja
Polen	Presidenten Efter nomineringsförsök 1: Minst 1/10 av ledamöterna Efter nomineringsförsök 2: Presidenten	–	Ja
Rumänien	Presidenten	–	Ja
Slovakien	Presidenten	–	Ja
Slovenien	Presidenten Efter nomineringsförsök 1: Presidenten, parti-grupperna & grupper om minst 10 ledamöter	–	Ja
Tjeckien	Presidenten Efter 2 nomineringsförsök: Underhusets talman	–	Ja
Ungern	Presidenten	–	Ja

Källor: Staternas konstitutioner via *International Constitutional Law*, underlag till *Valutslag och regeringsbildning* (2003), Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001a) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

Av tabell 3.4 framgår att det i samtliga länder utom Sverige i första hand är statschefen som har till uppgift att nominera en kandidat till statsministerposten. Parlamentarismens åtskiljande av posterna statschef och regeringschef medför således inte att statschefen saknar funktion i den parlamentariska mekanismen. I Sverige åligger motsvarande uppgifter dock i stället talmannen. I vissa länder övergår rätten att nominera en statsministerkandidat till andra aktörer i det politiska systemet, ofta partigrupperna i par-

lamentet eller andra grupper av parlamentsledamöter. I Finland försvinner nomineringsmomentet efter två misslyckade försök och parlamentet håller i stället en öppen omröstning där den kandidat som samlar flest röster blir vald. Den slovenska proceduren – som öppnar möjlighet för partigrupper och andra grupper av ledamöter efter ett första misslyckat nomineringsförsök – kan leda till att flera kandidater nomineras inför samma omröstning. Till skillnad från i Finland prövas emellertid slovenska kandidaterna en och en, med en eventuell kandidat nominerad av presidenten först. I länder som tillämpar konstruktiva misstroendeomröstningar nominerar under-tecknarna av misstroendeinitiativet en kandidat.

Statscheferna i de flesta länder är formellt/konstitutionellt obegränsade i sin nominering. I Portugal måste dock nomineringen ske ”med lämplig hänsyn tagen till valresultatet” och i Nederländerna finns en mycket stark praxis att undvika nomineringar som kan leda till minoritetsregeringar.<sup>192</sup> I Finland, Grekland och Bulgarien finns bestämmelser om vilka partier som måste ges den första möjligheten att försöka förhandla fram ett regeringsalternativ (däremot läggs ingen begränsning på den faktiska nomineringen).<sup>193</sup> Även i länder utan konstitutionell begränsning av statschefens nomineringsmöjligheter är naturligtvis hänsyn till det parlamentariska läget oundviklig. Trots det är statschefens uppgift att nominera (den första) premiärministerkandidaten i vissa länder inte endast formell, utan kan påverka utgången av regeringsbildningsprocessen. I ett oklart parlamentariskt läge kan det innebära en avgörande fördel att vara den kandidat som föreslås först.<sup>194</sup>

Bedömningen av hur stor faktisk roll statschefen spelar i olika stater varierar mellan olika regeringsbildningsforskare. Tabell 3.5 ger en provkarta över olika forskares svar för de västeuropeiska demokratierna.<sup>195</sup>

**Tabell 3.5.** Spelar statschefen någon faktisk roll i regeringsbildningsprocessen?

Land	Laver & Schofield (1991)	De Winter (1995)	Müller & Strøm (2000)
Belgien	Nej	Ibland	Nej
Danmark	Nej	Nej	Nej
Finland	Ja	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Ja
Tyskland	Nej	Nej	Ibland
Grekland	Nej	Nej	–
Irland	Nej	Nej	Ibland
Island	Nej	Ibland	–
Italien	Ja	Ibland	Ibland
Luxemburg	Nej	Nej	Nej
Nederländerna	Ja	Ja	Nej
Norge	Nej	Nej	Nej
Portugal	Ja	Ja	Ibland
Spanien	Ja	Ja	–
Sverige	Nej	Nej	Nej
Österrike	Nej	Ibland	Ibland

*Källor:* Tabell 4.1 i Laver & Schofield (1991), s. 64, tabell 4.1 i De Winter (1995), s. 118 och diskussion s. 124 ff. samt tabell 15.4 i Müller & Strøm (2000), s. 566.

Det förefaller som om statschefen med säkerhet spelar en faktisk roll i regeringsbildningsprocessen i Finland<sup>196</sup>, Frankrike, Italien och Portugal medan statschefen med säkerhet inte spelar någon sådan faktisk roll i Danmark, Luxemburg, Norge och Sverige. För övriga länder är den samlade bedömningen mer osäker.

Tidigare konstaterades att förekomsten av en investituromröstning är en institutionell resurs för parlamentet gentemot övriga aktörer i regeringsbildningen. Det kan inledningsvis vara av intresse att reflektera över varför ett parlament tilldelas detta instrument. En hypotes, byggd på maktodelningsprincipen, vore att investiturkrav med större sannolikhet borde finnas i ett konstitutionellt system ju större inflytande statschefen (i Sverige talmannen) bedöms ha över regeringsbildningen. Varken detta samband (eller det omvända) får dock stöd vid en summarisk jämförelse av tabellerna 3.4 och 3.5. En annan hypotes, byggd på demokratiprincipen, vore att sannolikheten för en investitur, som kontrollresurs för ett folkvalt parlament, är högre i ett system med en icke-vald statschef. Sett till hela urvalet får dock snarast den motsatta hypotesen stöd; det är i republikerna

vanligare med krav på investituromröstning än avsaknad av detta krav, medan det omvända gäller i de konstitutionella monarkierna. Sambandet blir dock mindre tydligt om man begränsar sig till att studera de västeuropeiska demokratierna, bland vilka samtliga monarkier ingår. Det kan för övrigt nämnas att det inte – inom kategorin republiker – tycks finnas något samband mellan om huruvida presidenten är direkt eller indirekt vald och förekomsten av investiturkrav.

Den viktigaste förklaringsfaktorn till förekomsten av investitur tycks snarast vara konstitutionens ålder. Bland konstitutionerna från de senaste decennierna finns bara något enstaka undantag utan investiturkrav, medan det omvända gäller de konstitutioner som stammar från förkrigstiden. Införlivandet av investitur som en resurs för parlamentet verkar således vara en trend i konstitutionsskapandet.

Men hur viktiga resurser är då investituromröstningarna för de parlament som har dem? Av tabell 3.6 framgår utformningen av investiturinstrumentet i Europa med avseende på villkor, precision och skärpa. Dessutom redovisas vilken stoppregel som används för att avsluta en regeringsbildningsprocess.

**Tabell 3.6.** Investituromröstningarnas utformning.

Land	Automatisk avgång efter val?	Vad gäller omröstningen?	Omröstningsregel	Stoppregel
<i>Västeuropa</i>				
Belgien	Ja	Regeringen och regeringsprogrammet	Neutral [0]	Inga särskilda bestämmelser
Danmark	Nej	–	–	–
Finland	Ja	Statsministerkandidaten	Positiv av närvarande [+1]	<i>Efter 2 nomineringsförsök:</i> Neutral [0] <sup>197</sup>
Frankrike	Nej	–	–	–
Grekland	Nej	Regeringen	Positiv av närvarande [+1] (minst 40 % av samtliga)	<i>Efter 3 nomineringsförsök:</i> Parlamentet upplöses
Irland	Nej	Statsministerkandidaten	Neutral [0]	Inga särskilda bestämmelser
Island	Nej	–	–	–
Italien	Ja	Regeringen	Neutral [0] (stöd i var och en av kamrarna krävs dock)	Inga särskilda bestämmelser, men presidenten får upplösa.
Luxemburg	Nej	–	–	–
Nederländerna	Nej	–	–	–
Norge	Nej	–	–	–
Portugal <sup>198</sup>	Ja	–	–	–
Spanien	Ja	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Positiv av samtliga [+2] <i>Efter 48 timmar:</i> Neutral [0] <sup>199</sup>	<i>Efter 2 månader:</i> Parlamentet upplöses
Storbritannien	Ja	–	–	–
Sverige	Nej	Statsministerkandidaten	Negativ av samtliga [–2]	<i>Efter 4 nomineringsförsök:</i> Parlamentet upplöses
Tyskland	Ja	Statsministerkandidaten	Positiv av samtliga [+2]	<i>Efter 2 nomineringsförsök:</i> Neutral [0] <sup>200</sup>
Österrike	Ja	–	–	–

Östeuropa				
Bulgarien	Nej	Statsministerkandidaten, men regeringens sammansättning redan känd	Positiv av närvarande [+1] (minst 50 % av samtliga)	Efter 3 nomineringsförsök: Parlamentet upplöses
Estland	Ja	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Neutral [0]	Efter 3 nomineringsförsök eller max 49 dagar: Parlamentet upplöses
Lettland	Nej	-	-	-
Litauen	Ja	Regeringsprogrammet	Neutral [0]	Efter 2 nedröstade regeringsprogram eller max 60 dagar: Presidenten får upplösa <sup>201</sup>
Polen	Ja	Regeringen och regeringsprogrammet, men regeringens sammansättning redan känd	Positiv av närvarande [+1] (minst 50 % av samtliga) Efter 2 nomineringsförsök: Neutral [0]	Efter 3 nomineringsförsök: Parlamentet upplöses
Rumänien	Ja	Regeringen och regeringsprogrammet	Neutral [0] (stöd i båda kamrarna gemensamt krävs dock)	Efter minst 2 nomineringsförsök & minst 60 dagar: Presidenten får upplösa
Slovakien	Ja	Regeringen och regeringsprogrammet	Positiv av närvarande [+1] (minst 50 % av samtliga)	Efter minst 6 månader: Presidenten får upplösa
Slovenien	Ja	Statsministerkandidaten (övriga ministrar prövas genom en separat omröstning)	Positiv av samtliga [+2] Efter 2 nomineringsomgångar: Neutral [0]	Efter nomineringsomgång 3: Parlamentet upplöses
Tjeckien	Ja	Regeringen	Neutral [0]	Efter 3 nomineringsförsök: Presidenten får upplösa
Ungern	Ja	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Positiv av samtliga [+2]	Efter minst 40 dagar: Presidenten får upplösa

*Källor:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (juni 2003), underlag till Valutslag och regeringsbildning (2003), Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001a) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

Om regeringen automatiskt är tvungen att avgå efter val till parlament eller underhus kan värdet av investituren som resurs för parlamentet sägas öka, eftersom de folkvalda därmed ges en automatisk möjlighet att säga sin mening i regeringsfrågan varje gång de givits nytt folkligt mandat. I länder där så inte är fallet krävs att regeringen självmant tar konsekvenserna av ett dåligt valresultat och avgår eller att parlamentet tar initiativ till och röstar igenom en misstroendeförklaring (vilket i sin tur kräver uppfyllande av villkor knutna till detta instrument). Det automatiska avgångskravet kan således sägas avlägsna hinder för parlamentets möjligheter att kontrollera regeringen och därmed öka värdet av investituren som resurs.

Det tycks också finnas ett klart samband mellan förekomst av investitur och krav på regeringens avgång efter val till parlament eller underhus. I tretton av sjutton länder med investitur är regeringen skyldig att avgå efter sådana val. Sverige tillhör – tillsammans med Bulgarien, Grekland och Irland – undantagen och riksdagens investitur är således i detta avseende svagare än genomsnittets. Omvänt är det bland de elva länderna utan investitur endast tre som tillämpar det automatiska avgångskravet.

När det gäller frågan om vad som är föremål för omröstning i investiturvoteringen – dess precision – finns en betydande spridning mellan länderna. Å ena sidan finns Finland, Tyskland och Sverige, där parlamentet formellt endast tar ställning till den föreslagna statsministerkandidaten. Å andra sidan finns länder som Litauen, Rumänien och Slovakien där parlamentet får uttala sig om regeringens – i sin helhet – personsammansättning och dess politiska program.

Det är visserligen i många fall svårt att, bedöma vilken reell betydelse det faktum har att konstitutionen specificerar att omröstningen exempelvis gäller statsministerkandidaten, snarare än hela regeringen. Även i länder där voteringen formellt endast gäller statsministerkandidaten torde ofta åtminstone regeringens partimässiga sammansättning vara känd vid voteringen.

Trots det öppnar ändå en omröstning som endast gäller statsministerkandidaten för möjligheten att denne kan utöva jämförelsevis stor diskretion i valet av regeringsmedlemmar och politisk viljeinriktning. En investitur av detta slag är därmed mindre värd i termer av potentiellt inflytande för parlamentet än en investitur som fungerar som en faktisk vetopunkt för både vilken politisk viljeinriktning som landet skall slå in på och vilka personer som skall vara med och realisera denna viljeinriktning.

Skillnaden mellan en snäv och en bred formulering kan förväntas vara mer betydelsefull ju större fragmentering och ju fler politiska dimensioner som finns representerade i ett lands parlament. Med ett ökande antal dimensioner minskar graden av förutsägbarhet mellan valet av premiärminister och valet av politisk inriktning och regeringsammansättning. Således skulle en utformning av investituren av svenskt snitt vara en större begränsning av riksdagens inflytande över regeringsbildningen ju mer Sverige rörde sig bort från den relativt tydliga blockpolitiken efter höger-vänster-dimensionen.

Några länder förtjänar att kommenteras lite närmare. I Litauens konstitution gäller omröstningen själva regeringsprogrammet. Bestämmelsen är formulerad så att det framgår att det vore möjligt för parlamentet att, genom att åsamka regeringsbildaren nederlag i en första votering, tvinga samma regeringsbildare att 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. Formuleringen ger därmed parlamentet större precision i de åsikter som kan framföras.

I Slovenien gäller investiturvoteringen endast statsministerkandidaten. Landet får trots detta anses vara det som ger parlamentet störst precision, eftersom även övriga ministrar prövas av parlamentet i särskild ordning. Ministrarna måste, efter 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.<sup>202</sup>

Den viktigaste faktorn vid bedömningen av investiturens värde som instrument för parlamentet är emellertid dess skärpa, i termer av den voteringsregel som tillämpas. I länder som Tyskland, Spanien, Ungern och Slovenien krävs för den första kandidat som föreslås att en majoritet av samtliga ledamöter aktivt röstar *för* kandidaten [+2]. I Sverige däremot är voteringsregeln i stället utformad så att den ger parlamentet betydligt mindre inflytande över regeringstillsättningen, genom att det krävs att en majoritet av samtliga ledamöter aktivt röstar *mot* kandidaten [-2] för att en föreslagen kandidat inte skall anses godkänd.

Valet av denna senare typ av voteringsregel medför att regeringar kan tillträda trots att en större andel av parlamentsledamöterna röstar mot förslaget än för. Regeringen kan till och med få noll röster för sin kandidatur och ändå anses vald. Investituren blir med en sådan voteringsregel

en mycket svag institutionell resurs för parlamentet. Rent praktiskt torde den starkt negativt formulerade voteringsregeln leda till att landet, *ceteris paribus*, oftare kommer att styras av minoritetsregeringar med svagt parlamentariskt stöd än om en positiv voteringsregel valts (se tabell 3.13).

En faktor att observera är emellertid att vissa staters konstitutioner sänker kravet på parlamentarisk förankring i voteringsregeln under senare omröstningar i investituren om ingen kandidat uppfyllt de starkt formulerade kraven i de tidiga omröstningarna. Allra tydligast är detta i Spanien där en kandidats misslyckande att uppnå det starka kravet positiv majoritet av samtliga underhusledamöter [+2] för kandidaten inte innebär ett större bakslag än att samma kandidat får en ny chans 98 timmar senare i en omröstning där kravet sänkts till neutrala omröstningsregler [0]. Det enda kravet är då att fler ledamöter röstar ”för” än ”mot” för att kandidaten skall kunna bli vald; frånvarande ledamöter och nedlagda röster kommer inte längre att räknas mot kandidaten.

Tyskland och Slovenien sänker också sina krav om de föreslagna kandidaterna vid de tidigare omröstningarna inte når erforderlig majoritet. Även här sänks kraven från [+2] till [0], men dessförinnan skall två hela omröstningsomgångar med en eller flera, nya eller gamla kandidater ha avverkats. I det tyska fallet finns dessutom möjligheten för presidenten att inte godkänna en kandidat som endast uppnått de lägre krav som ställs i omgång 3 och i stället upplösa parlamentet. Även i det slovenska fallet lever den regering som valts enligt de mindre krävande reglerna farligt eftersom det i gengäld vid misstroendeomröstningar ställs lägre majoritetskrav för att *avsätta* en sådan regering.

Polen utgör ett annat exempel på sänkning av kraven under investiturförfarandets gång. Där beror emellertid voteringsregeln av vem som nominerat kandidaten. Konstitutionen anger att presidenten skall ges två möjligheter att få en regering som han eller hon nominerat vald, men dessemellan ges parlamentet en chans att själv nominera och välja en kandidat. Om varken presidentens första eller parlamentets kandidat kunnat väljas enligt kravet positiv majoritet av de närvarande [+1], sänks kraven inför presidentens andra kandidat till neutrala omröstningsregler [0].

Ungern är den stat där parlamentets inflytande över regeringens tillsättning, i termer av voteringsregelns utformning, är som störst, då det ovillkorligen krävs positiv majoritet av samtliga parlamentsledamöter [+2] för att en kandidat skall anses vald. Om ingen kandidat uppnått det kravet inom 40 dagar från nomineringen av den första kandidaten upplöses parlamentet och nyval utlyses.

Den sistnämnda bestämmelsen är ett exempel på de stoppregler som tillämpas i de flesta parlamentariska system för att avsluta en regeringsbild-

ningsprocess som inte leder till bildandet av en ny regering. Stoppreglerna är generellt förbundna med ett villkor i form av en tidsgräns, ett antal omröstningsförsök eller en kombination av dessa, som måste uppfyllas innan regeln träder i kraft. Det finns två kategorier av stoppregler: upplösning av parlamentet respektive öppen omröstning.

Den vanligaste stoppregeln är att parlamentet eller underhuset upplöses efter att det stipulerade villkoret uppfyllts, varefter nyval utlyses. I vissa länder är upplösningen inte automatisk utan statschefen ges rätt att upplösa parlamentet. Den andra typen av stoppregel används i Finland och Tyskland. Där avslutas regeringsbildningsprocessen genom att en öppen omröstning hålls mellan flera kandidater med neutral omröstningsregel [o]. På så sätt slutar omröstningen garanterat med att en kandidat blir vald. I det tyska fallet har emellertid presidenten rätt att i stället upplösa parlamentet om den valda kandidaten inte klarat majoritetskravet positivt av samtliga [+2]. I tre länder, Belgien, Irland och Italien, saknas särskild stoppregel, men den italienska presidenten har relativt vidsträckt möjligheter att upplösa parlamentets båda kammare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att investituren, som fungerar som ett instrument för parlamentet att få inflytande över regeringsbildningen, förefaller bli ett allt vanligare inslag i parlamentariska staters konstitutioner. Man kan emellertid också konstatera att investiturinstrumentet kan förmodas få märkbart varierande effekt beroende på hur det utformats.

Sverige utmärker sig som ett av de länder där investituren framstår som svag i jämförelse med övriga Europa. Bidragande orsaker till detta är den starkt negativt formulerade voteringsregeln, det faktum att regeringen inte är skyldig att avgå efter val samt den begränsning som finns i att det svenska parlamentet endast tar ställning till statsministerkandidaten. Än svagare ställning i regeringsbildningen har dock parlamenten i de länder – exempelvis Danmark, Norge, Lettland och Luxemburg – vilka helt saknar investiturförfarande och inte heller tvingar regeringen att automatiskt avgå efter parlamentsval.

På skalans andra ända – med starkt inflytande för parlamentet i regeringsbildningen – befinner sig länder som Ungern, Tyskland och Slovenien. I dessa länder är regeringen skyldig att avgå efter val och de tillämpar en positiv voteringsregel vid investituromröstningen. Det slovenska systemet med en separat omröstning för godkännande av ministerlistan ger också hög precision i inflytandet.

### **Misstroendeomröstning**

Investiturvoteringen erbjuder ett lands parlament att utöva kontroll över vilken regering som tillträder i ett parlamentariskt land. Parlamentarismens

kärna ligger emellertid i parlamentets möjlighet att avsätta en regering som det saknar förtroende för – det är den yttersta konkretiseringen av tanken att regeringen skall vara ansvarig inför parlamentet. Det instrument som tillhandahålls för parlamentet för utförandet av denna uppgift är möjligheten att begära misstroendeomröstning. Utan denna möjlighet kan en stat inte betecknas som parlamentarisk.

Tidigare konstaterades att det även gällande misstroendeomröstningen är tre faktorer som är av särskilt intresse för att bedöma hur värdefullt instrumentet är för parlamentet. Viktigast av dessa är även här skärpan – i form av voteringsregelns formulering – men också precisionen – mätt i vem en misstroendeförklaring kan riktas mot – och villkoren – vilka krav som ställs på dem som begär misstroendeomröstningen – är av intresse.

I tabell 3.7 nedan redovisas utformningen av misstroendeomröstningsinstitutet med avseende på dessa tre faktorer.

**Tabell 3.7.** Utformning av misstroendeomröstningsinstitutet.

Land	Föremål för omröstning	Villkor för omröstning	Omröstningsregel
<i>Västeuropa</i>			
Belgien	<i>Konstruktiv:</i> Endast hela regeringen <i>Icke-konstruktiv:</i> Regering och enskilda ministrar	<i>Konstruktiv:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/3 av kammaren <i>Icke-konstruktiv:</i> Inga villkor	<i>Konstruktiv:</i> Negativ av samtliga [-2] <i>Icke-konstruktiv:</i> Neutral [0]
Danmark	Regering och enskilda ministrar	Initiativet framläggs 1. i interpellation 2. vid statsministerns redogörelse	Neutral [0]
Finland	Regering och enskilda ministrar	<i>Under debatt:</i> Minst 2 ledamöter: <i>Interpellation:</i> Minst 1/10 av kammaren	Neutral [0]
Frankrike	Endast hela regeringen	<i>Generell:</i> 1. Minst 1/10 av kammaren 2. Ej samma under-tecknare inom 1 år. <i>Svar på forcering:</i> 1. Ej samma under-tecknare inom 1 år.	Negativ av samtliga [-2]
Grekland	Regering och enskilda ministrar	1. Minst 1/6 av kammaren 2. Minst 6 mån. sedan tidigare nedröstat förslag 3. Grunderna måste anges	Negativ av samtliga [-2]
Irland	Endast hela regeringen	Inga villkor	Neutral [0]
Island	Regering och enskilda ministrar	Inga villkor	Neutral [0]
Italien	Regering och enskilda ministrar	1. Minst 1/10 av en kammare 2. Grunderna måste anges	Neutral [0] (båda kamrarna separat)
Luxemburg	Regering och enskilda ministrar	Minst 5 ledamöter	Neutral [0]

Nederländerna	Regering och enskilda ministrar	Minst 5 ledamöter	Neutral [0]
Norge	Regering och enskilda ministrar	Inga villkor	Negativ av närvarande [-1] <sup>203</sup>
Portugal	Endast hela regeringen	1. Minst 1/4 av kammaren eller partigrupp 2. Ej samma undertecknare inom samma parlamentsår	Negativ av samtliga [-2]
Spanien	Endast hela regeringen	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 av kammaren 3. Ej samma undertecknare som av ett förkastat initiativ inom senaste parlamentsåret	Negativ av samtliga [-2]
Storbritannien	Endast hela regeringen	Inga villkor <sup>204</sup>	Neutral [0]
Sverige	Regering och enskilda ministrar	1. Minst 1/10 av kammaren 2. Ej mot expeditivminister 3. Ej innan nyvalt parlament kunnat samlas	Negativ av samtliga [-2]
Tyskland	Endast hela regeringen	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/4 av kammaren eller partigrupp på minst 1/4	Negativ av samtliga [-2]
Österrike	Regering och enskilda ministrar	Minst 5 ledamöter	Negativ av närvarande [-1] (minst 50 % av samtliga)
<i>Östeuropa</i>			
Bulgarien	Endast hela regeringen	1. Minst 1/5 av kammaren 2. Ej samma grunder som ett initiativ förkastat inom 6 senaste mån.	Negativ av samtliga [-2]

Estland	Regering och enskilda ministrar	1. Minst 1/5 av kam-maren 2. Ej samma grunder som initiativ inom 3 senaste mån.	Negativ av samtliga [-2]
Lettland	Regering och enskilda ministrar	Minst 1/10 av kam-maren eller ett utskott	Negativ av närva-rande [-1] (minst 50 % av samt-liga)
Litauen	Regering och enskilda ministrar	<i>Generell:</i> Inga villkor <i>Interpellation:</i> Minst 1/5 av kam-maren	Negativ av samtliga [-2]
Polen	Regering och enskilda ministrar	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny stats-ministerkandidat 2. Minst 1/10 av kam-maren, minst 1/4 om liknande initiativ fram-förts inom 3 senaste mån. <i>Mot enskild minister:</i> Minst 15 % av kam-maren, minst 1/4 om liknande initiativ fram-förts inom 3 senaste mån.	Negativ av samtliga [-2]
Rumänien	Endast hela regeringen	1. Minst 1/4 av båda kamrarnas ledamöter (gemensamt) 2. Ej samma under-tecknare som av ett förkastat initiativ inom samma parlamentsår	Neutral [0] (båda kamrarna gemensamt)
Slovakien	Regering och enskilda ministrar	Minst 1/5 av kam-maren	Negativ av samtliga [-2]

Slovenien	<i>Generell:</i> Endast hela regeringen <i>Interpellation:</i> Regeringen och enskilda ministrar	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/9 av kammaren <i>Mot enskild minister:</i> Minst 1/9 av kammaren	<i>Mot regering som valts med positiv majoritet:</i> Negativ av samtliga [-2] <i>Mot regering som valts med neutral majoritet:</i> Neutral [0] <i>Mot enskild minister:</i> Neutral [0]
Tjeckien	Endast hela regeringen	Minst 1/4 av kammaren	Negativ av samtliga [-2]
Ungern	Endast hela regeringen	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/5 av kammaren	Negativ av samtliga [-2]

*Källor:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (juni 2003), underlag till Valutslag och regeringsbildning (2003), De Winter (1995), Rasch (2001a) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

Tabell 3.7 ger vid handen att misstroendeomröstningar visserligen i samtliga länder kan begäras utan hänvisning till något enskilt beslut eller händelse, men att vissa konstitutioner stipulerar särskilda villkor för omröstningar begärda i vissa situationer. I exempelvis Frankrike behöver misstroendeinitiativ som begärs som svar på att regeringen försöker ”forcera” igenom ett lagförslag inte uppnå det villkor på att 1/10 av underhusets ledamöter måste stå bakom initiativet som annars gäller. De litauiska, slovenska, finska och slovakiska konstitutionerna skiljer ut möjligheten att begära misstroendevotering med anledning av ett ministersvar på en interpellation, och i de tre förstnämnda staterna knyts till detta också en skillnad i de villkor som gäller.

En första fråga när det gäller bedömningen av misstroendeomröstningen som ett instrument för parlamentets makt över regeringen är dess precision. Är det enbart regeringen som helhet eller kan även enskilda ministrar ställas till svars? I det senare fallet ges naturligtvis parlamentet större befogenheter genom att man med större precision kan uttrycka sitt missnöje med regeringens agerande.

Av tabell 3.7 framgår att merparten av länderna i undersökningen – 17 stycken – medger någon möjlighet för parlamentet att även ställa enskilda ministrar till svars. Sverige tillhör denna grupp. Den skillnad mellan Väst- och Östeuropa som visat sig gällande andra faktorer saknas här. Det är över huvud taget svårt att se några entydiga mönster som skulle kunna

förklara vilka länder som valt vilken lösning. Detta gäller även vid prov av den kanske närmast liggande hypotesen: att de länder som tillämpar individuellt ministeransvar också borde vara de som ger parlamentet möjlighet att avsätta enskilda ministrar.<sup>205</sup>

Variationen i utformningen är begränsad, men den slovenska konstitutionens två alternativa vägar till misstroendeförklaring får effekt i så måtto att endast misstroendeinitiativ riktade mot enskilda ministrar måste länkas till en interpellation.

När det gäller de två andra centrala faktorerna är variationen större. Tabell 3.7 visar att de flesta av de studerade ländernas konstitutioner ställer villkor för att ett initiativ till en misstroendevotering skall godkännas. Endast Irland, Island, Norge och Storbritannien ställer inga formella villkor. Dessa parlament har således givits en starkare ställning eftersom dess ledamöter står friare att ta initiativ till att utkräva ansvar av regeringen.

Det villkor som innebär den starkaste inskränkningen i parlamentets frihet är kravet att det misstroendeinitiativ som parlamentet skall ta ställning till måste innehålla förslag på en ny kandidat till statsministerposten, så kallat konstruktivt misstroendevotum. Tanken bakom det konstruktiva misstroendevotumet är att ett splittrat parlament inte skall kunna avsätta en regering utan att förse landet med ett alternativ med starkare parlamentariskt stöd. Detta är det enda villkor som ställs i Belgiens och Tysklands konstitutioner och det förekommer också i Spaniens, Ungerns och Sloveniens.

Det vanligast förekommande, betydligt mildare, villkoret är annars att ett visst antal ledamöter måste stå bakom ett initiativ för att det skall tas upp till votering. Det hårdaste av dessa villkor finns i den rumänska konstitutionen, enligt vilken 1/4 av samtliga ledamöter ur parlamentets båda kamrar måste stå bakom initiativet. I skalans andra ände finns länder som Finland, Nederländerna och Österrike med krav på att bara en handfull ledamöter undertecknat initiativet. I Portugal och Tyskland finns det alternativa villkoret att en partigrupp kan stå bakom ett initiativ och i Lettland ett parlamentsutskott.

Ett annat vanligt förekommande villkor är att en viss tidsrymd måste ha förflutit sedan ett tidigare misstroendeinitiativ framlagts, alternativt förkastats av parlamentet. I Polen dubblas i stället kravet på mängden ledamöter som måste stå bakom ett nytt initiativ, om det läggs inom tre månader från ett tidigare initiativ.

Slutligen kan man konstatera att vissa av de länder som erbjuder alternativa typer av misstroendeförklaringar också uppställer olika villkor för olika alternativ. Sålunda behöver franska initiativ som är svar på att regeringen försöker forcera ett lagförslag, till skillnad från den generella varianten, inte

klara något villkor för lägsta antal ledamöter som stöder förslaget, dvs. parlamentet ges större makt i dessa fall. Omvänt ställs i de litauiska och finska konstitutionerna mängdvillkor för interpellationsvarianten, men inte för den generella. I Slovenien försvinner villkoret att initiativet skall innehålla namnet på en ny statsministerkandidat i interpellationsvarianten eftersom det i dessa fall inte tillämpas konstruktivt misstroendevotum. I Polen måste fler ledamöter stå bakom ett initiativ som riktar sig mot en enskild minister än ett initiativ som riktar sig mot hela regeringen, dvs. större krav ställs på ett parlament som vill styra regeringens sammansättning i detalj.

Den viktigaste faktorn för bedömningen av misstroendeförklaringen som ett instrument för parlamentets kontroll över regeringen, torde dock, liksom med investituren, vara vilken voteringsregel som används.

Efter att ha studerat tabell 3.7 kan man konstatera att inget land tillämpar en icke-neutral, positivt formulerad voteringsregel, som gynnar parlamentet på regeringens bekostnad. Konstitutionsskapare i de europeiska länderna tycks alltså eniga om att när parlamentet ges initiativrätten så skall inte också voteringsregeln vara formulerad till parlamentets fördel.

I majoriteten av Europas länder är voteringsregeln i stället formulerad till den sittande regeringens fördel, i så måtto att någon form av negativ majoritet används vid omröstningen. Här kan emellertid en tydlig skillnad mellan Väst- och Östeuropa utläsas; negativa voteringsregler är helt dominerande i öst, medan den neutrala voteringsregeln [o] är ungefär lika vanlig som de negativa i väst. De östeuropeiska konstitutionsskaparna tycks ha varit angelägna om att misstroendeinstitutet inte skulle vara formulerat så att det riskerade att leda till ständiga regeringskriser; en förståelig inställning i nyskapade demokratier med svaga partier.

Bland de länder som valt en negativ formulering är den skarpaste varianten, negativ majoritet av samtliga ledamöter [-2], vanligast såväl i väst som i öst. I sex länder – Belgien, Tyskland, Spanien, Ungern, Polen och Slovenien – finns dessutom tillägget att majoriteten måste vara enig om en alternativ premiärministerkandidat, dvs. konstruktivt misstroendevotum tillämpas. Intressant att notera är att de flesta av dessa länder använder en starkt positivt formulerad voteringsregel vid investiturvoteringen. Denna kan ställas i kontrast till Sverige, som använder samma starkt negativa voteringsregel vid både investitur och misstroendeomröstning.

I Polen och Litauen förekommer vissa variationer i vilken voteringsregel som tillämpas beroende på situation. Det mest intrikata systemet av olika voteringsregler finns dock i Sloveniens konstitution. För det första görs en åtskillnad mellan generella misstroendeförklaringar och sådana som är knutna till ett interpellationsförfarande. Konstruktiv misstroendevotering tillämpas i de förstnämnda, men inte i de sistnämnda fallen. Men för det

andra görs, inom ramen för den generella varianten, en åtskillnad beroende på med vilken voteringsregel regeringens statsminister en gång valts. För statsministrar som valts med de hårdare, positivt formulerade [+2] kraven i investiturförfarandets tidigare omgångar (enligt § 111:1-3) ställs i motsvarande grad hårda negativa krav [-2] samt krav på konstruktivt misstroende på den parlamentsmajoritet som vill avsätta regeringen. För statsministrar som valts med de lägre, neutralt formulerade [0] i slutet av investiturförfarandet (enligt § 111:4) räcker motsvarande lägre krav [0] med krav på konstruktivt misstroende för avsättning. I Slovenien kan således varje regering sägas tillhöra endera av två kvalitetsgrader.

I nästan samtliga stater innebär en misstroendeomröstning som går emot regeringen att denna tvingas avgå och en ny regering tillsätts, alternativt att en minister tvingas avgå.<sup>206</sup> Två undantag finns dock. En irländsk regering kan sitta kvar efter att ha förlorat en misstroendeomröstning om presidenten, på statsministerns inrådan, utlyser nyval och regeringen vid en omröstning i det nyvalda parlamentet lyckas vinna stöd av en majoritet av de röstande ledamöterna [0]. En svensk regering kan sitta kvar om den, inom en vecka från det att den förlorat en misstroendeomröstning, upplöser riksdagen och utlyser extraval.

Sammanfattningsvis kan sägas att Italien framstår som det land som, med avseende på sin konstitutionella reglering av misstroendeomröstningsinstrumentet, ger parlamentet störst inflytande över regeringens avsättning. I Italien räcker förlust i endera kammaren med neutrala voteringsregler [0] för att regeringen eller en minister skall tvingas gå. Villkoren för att ett misstroendeinitiativ skall godkännas – en tiondel av ledamöterna i en av kamrarna samt motivering till initiativet – är heller inte avskräckande. Även Islands, Luxemburgs och Nederländernas misstroendeomröstningsinstitut är relativt starka, i fråga om villkor, precision och skärpa. Parlamentet har i dessa länder möjlighet att avsätta såväl hela regeringen som enskilda ministrar, inga eller mycket svaga villkor finns i konstitutionen för misstroendeinitiativet och det räcker med majoritet enligt neutral voteringsregel [0] för att initiativet skall gå igenom och regeringen eller ministern vara avsatt.<sup>207</sup>

I skalans andra ända tillhör Ungern och Tjeckien de länder där misstroendeomröstningen framstår som ett svagt instrument för parlamentet. Misstroendeförklaring kan enbart riktas mot regeringen som helhet, initiativet måste stödjas av en relativt stor del av kammarens ledamöter och voteringsregeln är starkt negativt formulerad [-2], i det ungerska fallet dessutom med krav på konstruktivitet.

Det svenska misstroendeomröstningsinstitutet ligger nära den europeiska mittfåran. Precisionen är hög – i och med att även enskilda ministrar kan

ställas till svars – och villkoren för att få en omröstning till stånd är relativt överkomliga. Skärpan är däremot lägre än i vissa andra länder i Västeuropa genom en starkt negativ [-2] voteringsregel.

### **Förtroendeomröstning**

Som tidigare diskuterats kan en votering om regeringens överlevnad i parlamentet även initieras av regeringen själv och kallas då förtroendeomröstning. Förtroendeomröstningen fungerar som ett – potentiellt kostsamt – instrument för regeringen, då den själv avgör tidpunkten för att sätta sitt förtroende på spel.

Tre faktorer är av intresse när förtroendeomröstningens värde som konstitutionellt instrument för regeringen bedöms. För det första kan en omröstning som är formellt reglerad förväntas ha högre värde än en som bara kommer av praxis, då det ökar trovärdigheten i regeringens hot. Regeringen avsäger sig genom att återropa det formella instrumentet möjligheten att ”bluffa” och avstå från att verkställa sitt hot om man förlorar den aktuella omröstningen. Hotets trovärdighet förstärks av regeringens självbindning.

För det andra ökar värdet av förtroendeomröstningen om den kopplas till rätt för regeringen att upplösa eller initiera en upplösning av parlamentet, eftersom ett parlament som i en sådan situation avsätter regeringen därmed också riskerar sin egen överlevnad. Voteringsregeln är, för det tredje, av vikt även för bedömningen av förtroendeomröstningsinstitutet. Ju mer negativt formulerad voteringsregeln är, desto större värde har instrumentet för regeringen. Men viktigare är i detta fall om det finns någon skillnad mellan voteringsregeln vid förtroendeomröstning och den voteringsregel som generellt används vid omröstningar om den aktuella typen av frågor, oftast vanlig lagstiftning. Om voteringsregeln för förtroendeomröstningar är mer negativt formulerad, dvs. gynnar regeringen, än vad som är fallet för den vanliga voteringsregeln ökar värdet av instrumentet för regeringen, eftersom det då kan användas till att tvinga fram lagstiftning.

Av tabell 3.8 framgår ovanstående faktorer för det europeiska urvalet. För de östeuropeiska staterna saknas dock uppgifter om vissa voteringsregler.

**Tabell 3.8.** Utformning av förtroendeomröstningsinstitutet.

Land	Reglering eller praxis?	Förlorad omröstning öppnar för parlamentsupplösning?	Omröstningsregel	Skillnad jämfört med ordinarie omröstningsregler?
<i>Västeuropa</i>				
Belgien	Reglering	Ja, på statschefens initiativ och beslut	Negativ av samtliga [-2]	Ja Neutral [0] <sup>208</sup>
Danmark	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Finland	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Frankrike	Reglering	–	Negativ av samtliga [-2]	Ja Neutral [0]
Grekland	Reglering	Ja, på statschefens initiativ och beslut <sup>209</sup>	Positiv av närvarande [+1]	Nej
Irland	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Island	Instrumentet saknas	–	–	–
Italien	Reglering	–	Neutral [0] <sup>210</sup>	Nej
Luxemburg	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Nederländerna	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Norge	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Portugal	Reglering	–	Neutral [0]	<i>Vanlig lag:</i> Nej <i>"Organic laws":</i> Ja Positiv av samtliga [+2]
Spanien	Reglering	–	Positiv av samtliga [+2]	<i>Vanlig lag:</i> Ja Neutral [0] <i>"Organic laws":</i> Nej
Storbritannien	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Sverige	Praxis	–	Neutral [0]	Nej
Tyskland	Reglering	Ja, på statsministerns initiativ och statschefens beslut	Positiv av samtliga [+2]	Ja Neutral [0]
Österrike	Praxis	–	Neutral [0]	Nej

Östeuropa				
Bulgarien	Reglering	–	Positiv av närvarande [+1]	?
Estland	Reglering	Ja, på regeringens initiativ och statschefens beslut	Neutral [0]	?
Lettland	Saknas?	–	–	–
Litauen	Saknas som instrument för regeringen <sup>211</sup>	–	–	–
Polen	Reglering	–	Neutral [0]	?
Rumänien	Reglering	–	Neutral [0] båda kamrar (gemensamt)	?
Slovakien	Reglering	–	?	?
Slovenien	Reglering	–	Positiv av samtliga [+2]	?
Tjeckien	Reglering	– <sup>212</sup>	?	?
Ungern	Reglering	–	?	?

*Källor:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (juni 2003), Rasch (1995), Huber (1996) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

Av tabell 3.8 framgår för det första att konstitutionell reglering av förtroendeomröstningsinstrumentet inte är lika allmänt förekommande som reglering av misstroendeomröstningsinstrumentet. Återigen är det möjligt att se en skillnad mellan Väst- och Östeuropa. Bland de nya demokratierna i öst är det bara Lettland och Litauen som saknar konstitutionell reglering av instrumentet. I Västeuropa saknas däremot sådan reglering i 10 av de 17 studerade staterna, inklusive Sverige. Av dessa 10 finns emellertid instrumentet i praktiken i åtminstone 9. Island är det enda land som förefaller sakna möjlighet för regeringen att begära förtroendeomröstning.

I Litauen förekommer förtroendeomröstningar, men inte som ett instrument för regeringen. Konstitutionen uppställer kravet på att regeringen måste begära en förtroendeomröstning om hälften av regeringens medlemmar (eller fler) byts ut. I detta fall kan förtroendeomröstningen snarast sägas fungera som en extra investitur.

I två länder – Tyskland och Estland – har förtroendeomröstningsinstrumentet förstärkts genom att det kopplas till en upplösning av parlamentet. Om regeringen förlorar en förtroendeomröstning kan den ta initiativ till

upplösning av parlamentet varefter statschefen fattar beslutet. På så sätt kan regeringen koppla samman sin egen överlevnad med parlamentets, vilket borde göra parlamentet mindre benäget att fälla regeringen. I Belgien och Grekland kan regeringen inte själv initiera parlamentsupplösningen utan är beroende av statschefen. I Litauen kan regeringen visserligen besvara ett nederlag i parlamentet med ett initiativ till parlamentsupplösning, men förtroendeomröstningen är i Litauen inte ett instrument som regeringen kan använda efter eget gottfinnande.

När det gäller voteringsregler kan konstateras en skillnad mellan de länder där förtroendeomröstningsinstitutet är reglerat och där det endast finns i praxis. I den senare kategorin, till vilken majoriteten av staterna i Västeuropa hör, förekommer enbart neutrala [0] beslutsregler, vilka heller inte avviker från ordinarie voteringsregler. Det kan därmed ifrågasättas om förtroendeomröstningsinstitutet i dessa länder över huvud taget bör ses som ett konstitutionellt instrument eller om det snarare är att betrakta som endast en politisk strategi bland andra.

I några av de länder där förtroendeomröstningsinstitutet är konstitutionellt reglerat förekommer dock skillnader i voteringsregler mellan förtroendeomröstningar och vanliga voteringar. Tyskland och Spanien har i detta avseende svaga förtroendeomröstningsinstrument, då det ställs högre majoritetskrav – positiv av samtliga [+2] – än vid ordinarie votering (neutrala [0]). I Belgien och Frankrike fungerar förtroendeomröstningen däremot som en ”hävstång” för regeringen, då de mer generösa voteringsreglerna – negativ av samtliga [-2], i stället för neutrala [0] – underlättar att få igenom lagförslag. En variant av förtroendeomröstningen som hävstång tillämpas i Rumänien där det, när regeringen ställer förtroendefråga, krävs att *parlamentet* inom tre dagar inlämnar ett (misstroende)initiativ och sedan uttrycker stöd [0] för initiativet (i båda kamrarna gemensamt) för att inte regeringens förslag automatiskt skall anses antaget.

Sammanfattningsvis kan sägas att förtroendeomröstningsinstitutet i många länder inte alls har samma tydliga karaktär av konstitutionellt instrument som parlamentets motsvarigheter. Bland det mindre antal länder där institutet givits särskilda egenskaper förefaller dock Belgien och Frankrike vara de länder där det ger regeringarna störst fördelar, tack vare de förmånliga voteringsreglerna. Omvänt måste förtroendeomröstningen i Spanien betraktas som ett mycket svagt konstitutionellt instrument för regeringen.

## Upplösning av parlamentet

Regeringens andra – och potentiellt kraftfullare – instrument inom den parlamentariska mekanismen är rätten att upplösa parlamentet. Regeringens upplösningsrätt kan tjäna delvis olika funktioner. En första funktion är den möjlighet som upplösningsrätten medför för en regering att välja tidpunkt för ett kommande val. Regeringen kan anpassa upplösningen till opinionsläget och på så vis öka sina möjligheter att vinna det nyvalda parlamentets förtroende och få fortsätta på sin post. En andra funktion är att en regering som förlorat parlamentets förtroende, via en förtroende- eller misstroendeomröstning, kan använda sin upplösningsrätt för att låta folket avgöra den förtroendekonflikt som uppstått mellan de lagstiftande och de verkställande organen. En tredje funktion är att regeringen kan använda upplösningsrätten som ett hot mot ett trilskande parlament, som inte vill ge regeringen sitt förtroende generellt eller i en specifik fråga. Hotet består i den automatiska risk att förlora makt som varje nyval utgör för parlamentets ledamöter; en risk som naturligtvis är högre ju sämre opinionsläget för (majoritets)partierna är.

Den huvudsakliga faktorn att studera vid bedömningen av upplösningsrätten som parlamentariskt instrument är naturligtvis i första hand om ett visst lands regering har en sådan rätt och om denna rätt i så fall är begränsad av några villkor, samt i andra hand om regeringen har möjlighet att föreslå, men inte själv besluta om upplösning. I det sammanhanget blir det också relevant att studera under vilka andra betingelser som ett lands parlament kan upplösas. Data över dessa faktorer presenteras i tabell 3.9.

**Tabell 3.9.** Olika statsorgans rätt att upplösa parlament/underhus.

Land	Upplösningsrätt för regeringen	Upplösningsrätt för statschefen	Upplösningsrätt för parlamentet	Automatisk upplösning
<i>Västeuropa</i>				
Belgien	Nej	1. Om regeringen förlorat en förtroendeomröstning och ingen ny statsministerkandidat presenterats 2. Om regeringen avgått	Nej, men vetorätt vid regeringens avgång (positiv majoritet av samtliga krävs)	Vid grundlagsändring

Danmark	Ja	Nej	Nej	Vid grundlagsändring
Finland	Nej, men förslagsrätt	Ja, på förslag av statsministern	Nej	–
Frankrike	Nej	Ja <sup>213</sup>	Nej	–
Grekland	Nej <sup>214</sup>	Om två regeringar avgått eller förlorat förtroende-omröstningar i parlamentet	Nej	Om parlamentet misslyckats med att välja president
Irland	Ja, men statschefen har vetorätt mot förslag från statsminister som ej åtnjuter underhusets förtroende.	Nej, men vetorätt mot förslag från statsminister som ej åtnjuter underhusets förtroende	Nej	–
Island	Nej	Ja	Nej	1. Vid grundlagsändring 2. Om parlaments-initierad folkomröstning om presidenten ej går igenom
Italien	Nej	Ja <sup>215</sup>	Nej	–
Luxemburg	Nej	Ja	Nej	Vid grundlagsändring
Nederländerna	Nej, men förslagsrätt	Ja, på regeringens förslag	Nej	1. Vid grundlagsändring 2. Vid monarkens död eller avgång
Norge	Nej	Nej	Nej	–
Portugal	Nej, men yttranderätt	Ja, efter att ha konsulterat parlament och regering <sup>216</sup>	Nej, men yttranderätt	–

Spanien	Ja <sup>217</sup>	Nej <sup>218</sup>	Nej	1. Vid misslyckad regeringsbildning 2. Vid grundlagsändring som 2/3-majoritet i båda kamrarna står bakom
Storbritannien	Ja	Ja, på regeringens förslag	Nej	–
Sverige	Ja, men bara för kortare valperiod <sup>219</sup>	Nej	Nej	Vid misslyckad regeringsbildning (extraval utlyses)
Tyskland	Nej, men förslagsrätt vid förlorad förtroendeomröstning	1. Vid misslyckad regeringsbildning 2. På statsministerns förslag, vid förlorad förtroendeomröstning	Nej	–
Österrike	Nej	Ja <sup>220</sup>	Ja	Om parlamentsinitierad folkomröstning om presidenten ej går igenom
<i>Östeuropa</i>				
Bulgarien	Nej	Nej	Nej	Vid misslyckad regeringsbildning <sup>221</sup>
Estland	Nej, men förslagsrätt vid förlorad förtroendeomröstning	Ja, på regeringens förslag, vid förlorad förtroendeomröstning	Nej	1. Vid misslyckad regeringsbildning <sup>222</sup> 2. Om ett folkomröstningsförslag röstas ned 3. Om budgetprocessen misslyckas
Lettland	Nej	Nej, men förslagsrätt till folkomröstning om upplösning eller presidentens avgång <sup>223</sup>	Nej	–

Litauen	Nej, men förslagsrätt vid förlorad förtroendeomröstning.	1. Om beslutet om regeringsprogrammet försenas 2. Om parlamentet två gånger i rad avvisar regeringens program 3. På regeringens förslag, vid förlorad förtroendeomröstning <sup>224</sup>	Ja (3/5-majoritet krävs)	
Polen	Nej	Om parlamentet inte antagit en statsbudget inom utsatt tid <sup>225</sup>	Ja (2/3-majoritet krävs)	Vid misslyckad regeringsbildning
Rumänien	Nej	Vid misslyckad regeringsbildning <sup>226</sup>	Nej	–
Slovakien	Nej	Om parlamentet inom utsatt tid vägrat godkänna regeringsförklaringen. <sup>227</sup>	Nej	–
Slovenien	Nej	1. Om parlamentet beslutar avsluta misslyckad regeringsbildning efter omgång två 2. Vid misslyckad regeringsbildning	Nej	–
Tjeckien	Nej	1. Vid misslyckad regeringsbildning 2. Vid fördröjning av avgörande av förtroendeomröstning 3. Om underhuset är ajournerat för länge 4. Om underhuset inte uppnått tillräcklig närvaro på tre månader <sup>228</sup>	Nej	–

Ungern	Nej	1. Efter fyra misstroende-förklaringar under 12 månader 2. Om regeringsbildningen överskridit tidsgränsen	Ja	–
--------	-----	--	----	---

*Källor:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (juni 2003) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

Man kan, med ledning av tabell 3.9, konstatera att rätten för regeringen att upplösa parlamentet är ovanlig i parlamentariska demokratier. Parlamentets överhöghet framgår i majoriteten av länderna av att parlamentet har rätt att avsätta regeringen, men inte tvärtom.

Danmark är det enda av de studerade länderna som i sin konstitution ger regeringen – eller närmare bestämt statsministern – villkorlös rätt att upplösa landets parlament. Spaniens, Storbritanniens, Sveriges och Irlands regeringar har också i relativt många situationer möjlighet att utnyttja sin rätt att upplösa parlamentet. I Spaniens fall är begränsningarna relativt marginella; regeringen kan inte utnyttja sin rätt om parlamentet upplösts under det senaste året och heller inte under en pågående misstroendekom-röstningsprocess. Däremot finns inga formella hinder för regeringen att upplösa parlamentet *efter* att den förlorat parlamentets förtroende.

Denna senare möjlighet – att som nyss avsatt expeditionsminister upplösa riksdagen – utesluts däremot uttryckligen för svenska regeringar. Irlands konstitution innehåller ingen absolut begränsning som den svenska, men en avsatt regerings möjlighet att upplösa parlamentet kräver där presidentens godkännande. Värdet för svenska regeringar av att upplösa parlamentet begränsas dock betydligt, jämfört med andra länders, genom bestämmelsen att det parlament som väljs efter det att regeringen upplöst parlamentet endast har mandat fram till slutet av det upplösta parlamentets mandat-period.

Övriga länders konstitutioner innehåller inte någon reglering som tillförsäkrar landets regering rätt att upplösa parlamentet. Värt att notera är att ingen av de nya demokratierna i Östeuropa valt att ge regeringen denna rätt. I detta avseende tycks alltså trenden bland moderna konstitutionsskapa-re vara att stärka parlamentets överhöghet gentemot regeringen, dvs. att förstärka det parlamentariska draget i konstitutionen.

I sex av de studerade länderna har regeringen visserligen inte givits någon egen rätt att upplösa parlamentet, men ändå visst inflytande över ett sådant

beslut. Den portugisiska regeringen har rätt att yttra sig över ett sådant upplösningsbeslut från presidenten. Vanligare – och ett starkare instrument för regeringen – är att regeringen kan föreslå statschefen att upplösa parlamentet. I Finland kan regeringen lägga fram ett sådant förslag till statschefen närhelst den önskar, liksom i Nederländerna. I Tyskland, Estland och Litauen kan regeringen endast föreslå presidenten upplösning av parlamentet som ”svar” på att regeringen förlorat parlamentets förtroende.

Men även i länder där regeringen inte ges någon del av upplösningsrätten, kan upplösningen av parlamentet sägas vara en del av den parlamentariska mekanismen. I vissa länder – Belgien, Grekland, Ungern och Slovenien – ges nämligen statschefen rätten att upplösa parlamentet om detta uttalat sitt misstroende en eller ett flertal gånger mot regeringen. Snarlika bestämmelser finns i Tjeckien och Litauen, men där inträder statschefens upplösningsrätt om parlamentet väntar för länge med att avgöra en förtroende-/misstroendeomröstning. I länder där statschefens roll huvudsakligen är formell, kan man anta att han eller hon är lyhörd för de faktiska politiska aktörernas (framför allt regeringens) önskemål om när statschefen bör använda sin upplösningsrätt.

Som tidigare framgått förekommer upplösning av parlamentet i många länder även i samband med regeringsbildningen, närmare bestämt när parlamentet misslyckats med att nå erforderlig majoritet bakom en regering ett visst antal gånger eller inom en viss tidsram. Upplösningen fungerar i dessa fall som en säkerhetsventil för att starta om ett parlamentariskt system som kört fast. I Grekland, Spanien, Sverige, Bulgarien, Estland och Polen upplöses parlamentet automatiskt när investiturförfarandet misslyckats, medan det yttersta beslutet i Tyskland, Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovenien vilar i presidentens händer.

Förutom de hittills diskuterade länderna har statscheferna i Österrike, Frankrike, Island, Italien och Luxemburg relativt obegränsad rätt att upplösa parlamentet, en rätt som naturligtvis kan användas på ett sätt som ingriper i den parlamentariska mekanismen.

Intressant nog är emellertid inte regeringen och statschefen de enda aktörer som kan upplösa parlament, i vissa länder kan parlamentet upplösa sig självt. De österrikiska och ungerska parlamenten har rätt att upplösa sig själva med ett enkelt majoritetsbeslut, medan det i Litauen krävs 3/5- och i Polen 2/3-majoritet. Slutligen kan parlament i vissa länder också upplösas i vissa specifika situationer. I en del länder upplöses parlamentet inför grundlagsändringar, medan de estniska och polska parlamenten upplöses om de misslyckas med att besluta om en budget.

Norge är det enda land som står helt utan möjlighet att upplösa sitt parlament före den ordinarie mandatperiodens utgång. Historiska huvudorsaker

till att Norge valde att inte erbjuda någon möjlighet att upplösa landets parlament var att konstitutionsskapare och andra inte ville ge konungen – och senare unionskonungen – ökad makt och att man beförde att upplösningsrätt skulle leda till parlamentarism. Införande av möjlighet att upplösa parlamentet (för regeringen) i Norge har stundtals diskuterats, men hittills utan resultat.<sup>229</sup> Norges parlament är i detta avseende unikt starkt, eftersom det aldrig behöver bekymra sig om förtida upplösning. Även Lettlands parlament är mycket svårt att upplösa. Den enda möjligheten är att presidenten utlyser en folkomröstning i frågan. Om folket väljer att inte rösta för upplösning av parlamentet måste presidenten själv avgå, vilket gör att åtgärden har något av nödkaraktär.

I de länder där regeringen *har* rätten att upplösa eller föreslå upplösning av parlamentet, kan värdet av denna rätt antas bero dels – i länder med tvåkammarparlament – på om upplösningsrätten inkluderar överhuset, dels på om regeringen automatiskt måste avgå efter val. En upplösningsrätt som inkluderar överhuset är naturligtvis mer värd än en som inte gör det, medan upplösningsrätten i länder där regeringen måste avgå efter val är mindre värd, eftersom regeringen därmed också riskerar sin egen överlevnad. Utformningen av upplösningsinstitutet i dessa avseenden framgår av tabell 3.10.

**Tabell 3.10.** Automatisk upplösning av överhuset och regeringens avgång efter val.

Land	Regeringen har rätt att upplösa parlament/ underhus?	Överhuset upplöses automatiskt när underhuset upplöses?	Regeringen måste avgå efter val till parlament/ underhus?
<i>Västeuropa</i>			
Belgien	Nej	Ja	Ja
Danmark	Ja	–	Nej
Finland	Nej, men förslagsrätt	–	Ja
Frankrike	Nej	Nej	Nej
Grekland	Nej	–	Nej
Irland	Ja, men statschefen har vetorätt mot förslag från statsminister som ej åtnjuter underhusets förtroende	Ja	Nej
Island	Nej	–	Nej
Italien	Nej	Nej	Ja

Luxemburg	Nej	–	Nej
Nederländerna	Nej, men förslagsrätt	Nej <sup>230</sup>	Nej
Norge	Nej	–	Nej
Portugal	Nej, men yttranderätt	–	Ja
Spanien	Ja	Ja	Ja
Storbritannien	Ja	Nej	Ja
Sverige	Ja, men bara för kortare valperiod	–	Nej
Tyskland	Nej, men förslagsrätt vid förlorad förtroendeomröstning	Nej	Ja
Österrike	Nej	Nej	Ja
<i>Östeuropa</i>			
Bulgarien	Nej	–	Nej
Estland	Nej, men förslagsrätt vid förlorad förtroendeomröstning	–	Ja
Lettland	Nej	–	Nej
Litauen	Nej, men förslagsrätt vid förlorad förtroendeomröstning	–	Ja
Polen	Nej	Ja	Ja <sup>231</sup>
Rumänien	Nej	Ja	Ja
Slovakien	Nej	–	Ja
Slovenien	Nej	–	Ja
Tjeckien	Nej	Nej	Ja
Ungern	Nej	–	Ja

*Källor:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (juni 2003) och underlag till Valutslag och regeringsbildning (2003).

Av tabell 3.10 framgår att i båda de tvåkammarsystem – Irland och Spanien – där regeringen har upplösningsrätt för underhuset, innebär utnyttjandet av denna rätt att också överhuset upplöses. I de två länder – Italien och Rumänien – där regeringen är ansvarig inför parlamentets båda kamrar har regeringen emellertid varken rätt att upplösa eller att föreslå upplösning av parlamentet. Om underhuset upplöses på annat sätt – i det rumänska fallet för att regeringsbildningen misslyckats, i det italienska efter presidentens beslut – gäller detta dock automatiskt också överhuset.

En mer generell faktor för att bedöma värdet av regeringens upplösnings-

rätt är om en upplösning av parlamentet också innebär att den sittande regeringen måste avgå. Den regering som inte automatiskt måste avgå efter ett val till parlament eller underhus har en betydande institutionell fördel, då den inte automatiskt riskerar sin egen överlevnad vid en parlamentsupplösning. En regering med fri upplösningsrätt kan, genom att välja ett opinionsmässigt gynnsamt tillfälle att upplösa parlamentet, också minska risken för att bli utbytt.

När analysen fokuserar de länder där regeringen har (betydande) rätt att själv upplösa parlamentet – Danmark, Irland, Storbritannien, Spanien och Sverige – kan konstateras att regeringarna i tre av dem slipper avgå efter val. Undantagen är Spanien och Storbritannien.

Starkast position har danska regeringar, som inte behöver avgå efter val till parlamentet som man själv har utlyst. En dansk regering kan alltså i teorin sitta kvar och själv ”byta ut” parlamentet i val efter val, så länge den inte avsätts genom en misstroendeomröstning. Irländska regeringar har en liknande ställning.

Svenska regeringar kan visserligen upplösa riksdagen och utlysa nyval, men den nyvalda riksdagen får bara sitta en kortare mandatperiod. Till skillnad från de danska och irländska regeringarna har de svenska därmed inte samma möjligheter att styra tidpunkten för upplösning och ordinarie val efter vad som är opinionsmässigt gynnsamt för regeringen. Det kan dock konstateras att upplösningsrätt utan skyldighet att avgå efter val gör den svenska regeringen konstitutionellt väl försedd i detta avseende i jämförelse med resten av Europa.

### **3.4 Maktfördelning inom parlamentariska system**

Det är nu dags att sammanfatta och fördjupa den bild av det parlamentariska förhållandet mellan parlament och regering som analysen av de enskilda instrumenten bidragit till. Uppgiften i kapitel 3.4 är att se hur instrumenten samverkar i ett system och hur de förhåller sig till begreppen positiv och negativ parlamentarism, samt söka utveckla den analysapparat som används när maktfördelningen mellan regering och parlament skall bedömas, med avseende på de parlamentariska instrumenten.

#### **Positiv och negativ parlamentarism**

En utgångspunkt för hela analysen är att vilka voteringsregler som används vid investitur-, misstroende- och förtroendeomröstningar är mycket betydelsefulla faktorer i utformningen av de parlamentariska instrumenten. Voteringsreglerna sätter de institutionella ramarna för vilka typer av

regeringar som kommer att ha störst sannolikhet att bildas. Annorlunda uttryckt avgör utformningen av voteringsregler i stor utsträckning vilka institutionella resurser parlament och regering besitter inom ramen för den parlamentariska mekanismen. Därmed bestämmer de hur stort inflytande parlamentet som institution kommer att ha över vilka regeringar som kan tillträda och/eller vilka som kan tvingas avgå.

Den forskning som ägnar sig åt att empiriskt studera just frågor som vilken typ av regeringar som bildas i olika parlamentariska system, vad som påverkar regeringars livslängd etc., dvs. tillämpad koalitionsforskning, tenderar emellertid att fokusera en annan faktor i den parlamentariska mekanismen. I den mån utformningen av den parlamentariska mekanismen inkluderas, begränsar sig detta i regel till frågan om ett land tillämpar investitur eller inte.<sup>232</sup>

Bergman (1995) framhåller att mycket av koalitionsforskningsteorin – trots den rika förekomsten av minoritetsregeringar i parlamentariska stater – närmast reflexmässigt har begagnat sig av grundantagandet att en regeringskoalition måste innehålla eller stödjas av en absolut majoritet av parlamentets ledamöter.<sup>233</sup> Bergman menar att koalitionssteorin med fördel kan ta in erfarenheter från forskning om parlamentariska demokratier, där distinktionen mellan positiva och negativa formeringsregler är väl känd. Distinktionen sätter inte bara frågan om huruvida en tillträdande regering måste söka stöd i parlamentet via en investituromröstning i fokus, utan också frågan om hur utformningen av voteringsreglerna vid denna omröstning påverkar vilka regeringar som kan ta form – i termer av frekvens av minoritetsregeringar och i synnerhet ”små” minoritetsregeringar, som innehåller en mycket begränsad andel av partierna i parlamentet.<sup>234</sup>

Bergman exemplifierar betydelsen av voteringsreglerna med fallet Sverige, som visserligen tillämpar investitur, men med en negativ voteringsregel, som, enligt hans mening, medför att landet, i likhet med länder utan investitur, bör klassificeras som tillämplande negativ parlamentarism. Bergman sammanfattar: ”From the perspective of coalition theory at least, the important distinction is whether a new government in the parliament must win the support of at least a plurality or not. If there is no such positive threshold that a new government must pass, I consider the formation rule to be one of negative parliamentarism.”<sup>235</sup>

Den av Bergman framhållna distinktionen torde vara viktig för den som vill inkludera betydelsen av utformningen av den parlamentariska mekanismen i en undersökning av parlamentarisk koalitionsbildning. Det är möjligt att – med ledning av den empiriska analysen i denna rapport – utveckla Bergmans precisering ytterligare någon grad.

## En alternativ analysapparat

Nyckeln till en sådan precisering av analysapparaten ligger i att inte begränsa analysen av parlamentets instrument i den parlamentariska mekanismen endast till investituren. Även misstroendeomröstningsinstrumentet bör inkluderas i analysen. För att svara på varför detta är önskvärt bör man ställa sig frågan vari skillnaden mellan dessa båda parlamentets instrument ligger.

Parlamentarismens bärande idé är att ett lands regering är ansvarig inför parlamentet och kan avsättas av detta (eller av parlamentets underhus i de flesta stater med tvåkammarsparlament). Som tidigare konstaterats utgör därmed rätten att utlysa en misstroendeomröstning parlamentets mest fundamentala institutionella resurs. Och, med parlamentarismens kärna i åtanke, kan investituren ses som ett slags specialfall av misstroendeomröstningen, där parlamentet uttalar sitt misstroende för och därmed "avsätter" en (föreslagen) regering innan den hunnit tillträda. Investiturens betydelse för regeringsbildningen bör, med ett sådant synsätt, sökas i skillnaden i utformning mellan specialfallet av misstroendeomröstning – investituren – och utformningen av en allmän misstroendeomröstning.<sup>236</sup>

Vad skiljer då utformningen av investitur från misstroendeomröstning i ett land? Eller, mer specifikt, under vilka omständigheter blir investituren ett konstitutionellt instrument med egna kvaliteter som parlamentet inte självt kan kopiera med en misstroendeförklaring när regeringen tillträder? Båda instrumenten kan enligt tidigare resonemang analyseras i termer av precision, villkor och skärpa och jämförelsen bör ta hänsyn till dessa tre aspekter.

Om man till att börja med studerar potentiella skillnader i precision kan det konstateras att dessa inte torde vara avgörande. Misstroendeomröstningsinstrumenten ger i de flesta fall en lika stor eller större precision som investiturinstrumenten. De förstnämnda ger exempelvis i många länder rätt att även utkräva ansvar av enskilda ministrar, vilket inte är möjligt genom något lands investiturinstrument.

Nästa fråga är om det finns skillnader i villkoren för att få till stånd omröstningar. En sådan potentiell skillnad gäller tidpunkten för en omröstning. Här kan konstateras att investiturer definitionsmässigt placeras omröstningen i anslutning till forandet av en ny regering, dvs. en viss tid efter att den gamla regeringen avgått eller tvingats avgå. För misstroendeomröstningar finns ingen motsvarande tidsmässig bestämning. I vissa länder kan en misstroendeomröstning inte begäras under en fastställd tidsperiod efter en tidigare misstroendeomröstning, men undantaget detta finns det inget som hindrar att en misstroendeomröstning hålls omedelbart efter

det att en regering tillträtt. Skillnaden i tidpunkt för omröstningen förefaller därmed inte vara av betydelse, eftersom denna aspekt av investituren oftast kan dupliceras med en vanlig misstroendeomröstning.

I fråga om andra villkor finns däremot en uppenbar skillnad. Investituren kan ses som en ”gratis” misstroendeomröstning för parlamentet, eftersom den inträffar automatiskt och villkorslöst. För att en misstroendeomröstning skall komma till stånd krävs däremot i alla utom fyra av de 27 undersökta länderna att något villkor är uppfyllt, oftast att ett visst minimiantal ledamöter står bakom misstroendeinitiativet. Betydelsen av investituren i ett visst land kan således delvis sägas vara en funktion av hur omfattande villkor som ställs på ett misstroendeinitiativ. Ju mer omfattande villkor som ställs, desto mindre värdefull blir rätten att begära misstroendeomröstning för parlamentet och desto mer värdefull blir den gratis möjligheten till att uttrycka misstroende som investituren utgör.

Det kan dock ifrågasättas om skillnader i villkor mellan misstroendeinitiativ och investitur är den mest centrala. Om man bortser från de misstroendeinitiativ vars enda funktion är att skapa politisk uppmärksamhet torde initiativtagarna räkna med en chans att lyckas avsätta regeringen. För att uppnå detta måste initiativet dock i de allra flesta fall stödjas av en större andel ledamöter än vad som specificeras i villkoret för att initiativet i sig skall godkännas. Även om det är en något tydligare – och därmed potentiellt riskablare – politisk markering att skriva under ett misstroendeinitiativ än att (åtminstone passivt) stödja ett sådant initiativ vid en votering, borde inte skillnaden vara av avgörande betydelse för en oppositionspolitiker. Således kan man anta att även om skillnaden i villkor för investiturer och misstroendeomröstningar har viss betydelse för värdet av investituren, så är denna skillnad inte fundamental.

Därmed återstår skillnader i skärpan – mätt i termer av tillämpade voteringsregler – som den huvudsakliga faktorn för hur värdet av parlamentets parlamentariska instrument skall bedömas. För att ge empiriskt underlag till en diskussion om detta presenteras nedan tabell 3.11, där voteringsregler för investitur och misstroendeomröstning, samt villkor för misstroendeinitiativ presenteras, dvs. de faktorer som kan antas avgöra värdet av förekomst respektive avsaknad av investiturinstrumentet.

**Tabell 3.11.** Parlamentets institutionella resurser gentemot regeringen.

Land	Investitur	Misstroende- omröstning	Villkor för misstroende- initiativet
<i>Västeuropa</i>			
Belgien	Neutral [0]	<i>Konstruktiv:</i> Negativ av samtliga [-2] <i>Icke-konstruktiv:</i> Neutral [0]	<i>Konstruktiv:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/3 av kammaren <i>Icke-konstruktiv:</i> Inga villkor
Danmark	–	Neutral [0]	Initiativet framläggs 1. i interpellation 2. vid statsministerns redogörelse
Finland	Positiv av närva- rande [+1]	Neutral [0]	<i>Under debatt:</i> Minst 2 ledamöter <i>Interpellation:</i> Minst 1/10 av kam- maren
Frankrike	–	Negativ av samtliga [-2]	<i>Generell:</i> 1. Minst 1/10 av kammaren 2. Ej samma under- tecknare inom 1 år <i>Svar på forcering:</i> Ej samma underteck- nare inom 1 år
Grekland	Positiv av närva- rande [+1] (minst 40 % av samtliga)	Negativ av samtliga [-2]	1. Minst 1/6 av kammaren 2. Minst 6 mån. sedan tidigare ned- röstat förslag 3. Grunderna måste anges
Irland	Neutral [0]	Neutral [0]	Inga villkor
Island	–	Neutral [0]	Inga villkor
Italien	Neutral [0] (stöd i båda kam- rarna separat)	Neutral [0] (stöd i båda kam- rarna separat)	1. Minst 1/10 av en kammare 2. Grunderna måste anges
Luxemburg	–	Neutral [0]	Minst 5 ledamöter

Nederländerna	–	Neutral [0]	Minst 5 ledamöter
Norge	–	Negativ av närvarande [-1]	Inga villkor
Portugal	–	Negativ av samtliga [-2]	1. Minst ¼ av kammaren eller parti-grupp 2. Ej samma under-tecknare inom samma parlamentsår
Spanien	Positiv av samtliga [+2] <i>Efter 48 timmar:</i> Neutral [0] <sup>237</sup>	Negativ av samtliga [-2]	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 av kammaren 3. Ej samma under-tecknare som av ett förkastat initiativ inom senaste parlamentsåret
Storbritannien	–	Neutral [0]	Inga villkor
Sverige	Negativ av samtliga [-2]	Negativ av samtliga [-2]	1. Minst 1/10 av kammaren 2. Ej mot expeditionministär 3. Ej innan nyvalt parlament kunnat samlas
Tyskland	Positiv av samtliga [+2]	Negativ av samtliga [-2]	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst ¼ av kammaren eller parti-grupp på minst ¼
Österrike	–	Negativ av närvarande [-1] (minst 50 % av samtliga)	Minst 5 ledamöter
<i>Östeuropa</i>			
Bulgarien	Positiv av närvarande [+1] (minst 50 % av samtliga)	Negativ av samtliga [-2]	1. Minst 1/5 av kammaren 2. Ej samma grunder som ett initiativ förkastat inom de 6 senaste mån.

Estland	Neutral [0]	Negativ av samtliga [-2]	1. Minst 1/5 av kammaren 2. Ej samma grunder som initiativ inom de 3 senaste mån.
Lettland	–	Negativ av närvarande [-1] (minst 50 % av samtliga)	Minst 1/10 av kammaren eller ett utskott
Litauen	Neutral [0]	Negativ av samtliga [-2]	<i>Generell:</i> Inga villkor <i>Interpellation:</i> Minst 1/5 av kammaren
Polen	Positiv av närvarande [+1] <i>Efter 2 nomineringsförsök:</i> Neutral [0]	Negativ av samtliga [-2]	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 av kammaren, minst 1/4 om liknande initiativ framförts inom de 3 senaste mån. <i>Mot enskild minister:</i> Minst 15 % av kammaren, minst 1/4 om liknande initiativ framförts inom de 3 senaste mån.
Rumänien	Neutral [0] (stöd i båda kamrarna gemensamt)	Neutral [0] (stöd i båda kamrarna gemensamt)	1. Minst 1/4 av båda kamrarnas ledamöter (gemensamt) 2. Ej samma undertecknare som av ett förkastat initiativ inom samma parlamentsår
Slovakien	Positiv av närvarande [+1] (minst 50 % av samtliga)	Negativ av samtliga [-2]	Minst 1/5 av kammaren

Slovenien	Positiv av samtliga [+2] <i>Efter 2 nomineringsomgångar (§111 [4]):</i> Neutral [0]	Negativ av samtliga [-2] <i>Mot regering som valts enligt §111 [4]:</i> Neutral [0] <i>Mot enskild minister:</i> Neutral [0]	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/9 av kammaren <i>Mot enskild minister:</i> Minst 1/9 av kammaren
Tjeckien	Neutral [0]	Negativ av samtliga [-2]	Minst 1/4 av kammaren
Ungern	Positiv av samtliga [+2]	Negativ av samtliga [-2]	1. Förslag på ny statsministerkandidat

*Källor:* Staternas konstitutioner via International Constitutional Law (juni 2003), underlag till Valutslag och regeringsbildning (2003), Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001a) och Bergman, Müller & Strøm (2003).

Av tabell 3.11 framgår för det första att användandet av en dikotom variabel ”förekomst av investitur” riskerar att ge en skev bild av investiturens verkliga betydelse för ett lands regeringsbildning. En jämförelse med villkor och voteringsregel för misstroendeomröstningen i landet torde vara nödvändig, eftersom det förefaller rimligt att anta att om misstroendeomröstningen ger samma inflytande över regeringens överlevnad som investituren så är den sistnämnda av lägre värde än om villkoren skiljer sig åt.

Således kan man anta att exempelvis Irlands, Italiens, Rumäniens och Sveriges investiturinstrument knappast är av betydande värde för dessa länders parlament. Eftersom voteringsregeln vid omröstningarna är densamma för investitur och misstroendeomröstning är det bara villkoren för att ta initiativ till det senare som skiljer. Och i åtminstone Irlands, Italiens och Sveriges fall torde dessa villkor inte vara svåra att uppfylla.

Ovanstående resonemang medför att också den enkla indelningsgrund som Bergman använder för att klassificera länder som använder positiv respektive negativ parlamentarism kan ifrågasättas. Bergman sorterar länder med positiva investiturvoteringsregler till den förstnämnda kategorin och länder med negativa investiturvoteringsregler samt länder som saknar investitur till den sistnämnda kategorin.

Det finns emellertid anledning att ställa frågan om inte voteringsreglerna borde tillmätas än större vikt i jämförelse med frågan om förekomst/avsaknad av investitur. En inte orimlig hypotes, som skiljer sig från Bergmans klassificering, vore att länder utan investitur, men med en neutral

voteringsregel för misstroendeomröstningen, uppvisar större likheter med länder med samma neutrala voteringsregel för både investitur och misstroendeomröstning än med länder som tillämpar en negativ voteringsregel för investitur. Exempelvis kan Irland och Island antas fungera mer likartat än Island och Sverige.

En annan hypotes som skiljer sig från Bergmans vore att parlament i länder utan investitur, men med en neutral misstroendeomröstningsregel, är bättre försedda i fråga om institutionella resurser för kontroll av regeringens överlevnad än parlament i länder med investitur med en neutral voteringsregel, men negativ misstroendevoteringsregel. De förstnämnda kan skapa sin egen investitur med neutral voteringsregel, givet att villkoren för misstroendeomröstning inte är alltför avskräckande. Således borde exempelvis Danmarks parlament ha större institutionella resurser än Belgiens.

Ett tentativt försök till rangordning av en variabel ”parlamentets makt över regeringens överlevnad” återfinns i tabell 3.12.

**Tabell 3.12.** Parlamentets makt över regeringens överlevnad.

Grad av parlamentsmakt	Investitur	Misstroendeomröstning	Exempel på länder
Hög	Positiv Positiv Positiv	Positiv Neutral Negativ	– Finland (från 2000) Grekland, Spanien, Tyskland, Ungern
Medelhög	Neutral Saknas Neutral	Neutral Neutral Negativ	Irland, Italien Danmark, Island, Storbritannien Belgien, Estland, Tjeckien
Låg	Negativ Saknas	Negativ Negativ	Sverige Frankrike, Norge, Portugal, Lettland

Tabell 3.12 innehåller inte alla teoretiska kombinationer, men antagligen de mest relevanta. Graderna har grupperats i kategorierna Hög, Medelhög och Låg, men är i princip tänkta att utgöra en kontinuerlig ordinalskala. Den största teoretiska osäkerheten gäller graderingen runt gränslinjen mellan kategorierna Hög och Medelhög. Antagandet har emellertid gjorts att tidpunkten då en regering formas är så viktig att en positiv investiturregel är mer värd för parlamentet som institution än en neutral sådan, även i de fall detta kombineras med en negativ i stället för en neutral misstroendevoteringsregel.

Koalitionsforskare gör generellt antagandet att ökad makt för parlamentet över regeringsbildningen förväntas leda till lägre andel minoritetsregeringar, lägre andel enpartiregeringar samt längre regeringsbildningstid.<sup>238</sup> I

tabell 3.13 testas dessa hypoteser med hjälp av data från Müller & Strøm (2000) över regeringsbildningar i tretton västeuropeiska länder 1945–1999 med olika mått på parlamentets makt över regeringens överlevnad.<sup>239</sup>

**Tabell 3.13.** Institutionella förhållandens effekt på regeringsbildningen åren 1945–1999 medelvärden och (standardavvikelser).

Grad av parlamentsmakt	Andel minoritetsregeringar (%)	Andel enpartiregeringar (%)	Regeringsbildens längd (dagar)
<i>Klassisk koalitions-teori</i>			
Investitur	39,7 (29,7)	34,9 (21,3)	23,0 (10,6)
Ej investitur	36,2 (30,2)	32,7 (27,8)	21,8 (22,3)
<i>Bergman (1995)</i>			
Positiva formeringsregler	29,6 (22,4)	28,6 (18,4)	25,8 (9,8)
Negativa formeringsregler	40,6 (31,6)	35,5 (27,6)	20,8 (21,3)
<i>Davidsson (2004)</i>			
Hög grad	11,5 (enstaka observation)	15,4 (enstaka observation)	20,2 (enstaka observation)
Medelhög grad	33,9 (30,2)	22,1 (21,5)	30,4 (20,1)
Låg grad	41,7 (30,3)	44,7 (20,7)	15,5 (14,4)

Källa: Beräkningar på data i Müller & Strøm (2000).

Tabell 3.13 tycks indikera att de förväntade sambanden blir tydligare med de mått som görs av Bergman respektive i denna undersökning.<sup>240</sup> Sambanden bör emellertid tolkas med försiktighet, dels eftersom de bygger på ett litet antal observerade länder, dels eftersom standardavvikelsen inom kategorierna generellt är hög, vilket indikerar stora individuella variationer inom varje kategori.

En orsak till de höga variationerna inom kategorierna är att många ytterligare preciseringar av de institutionella förhållandena skulle kunna göras. Den grova klassificeringen i tabell 3.12 kan förfinas genom att hänsyn tas till följande faktorer:

- grad av icke-neutral voteringsregel; ju högre grad desto mer rör sig landet i den icke-neutrala riktningen, så att exempelvis Frankrikes parlament står svagare än Österrikes,
- regelbunden investiturprövning; parlament ges en starkare position i de länder där regeringen automatiskt är skyldig att avgå efter val, så att exempelvis Storbritanniens parlament står starkare än Danmarks,
- ansvar inför parlamentets båda kammare; ju fler kammare regeringen är ansvarig inför desto större makt har parlamentet som institution gentemot regeringen, så att exempelvis Italiens och Rumäniens parlament står starkare än Irlands,
- grad av villkor för att misstroendeinitiativ; ju hårdare villkor desto mindre makt har landets parlament.

En viss svårighet i klassificeringen erbjuder de länder vars voteringsregler varierar med omständigheterna (oftast röstningsomgången i investiturförfarandet). Givet rationella aktörer borde man förvänta sig att dessa för in voteringsregelns sjunkande krav i sin bedömning av vilka politiska uppoffringar som är värda att göras i tidiga voteringsomgångar för att snabbt skapa en bred majoritet. Även om effektens storlek är svår att bedöma torde reduceringen av voteringsregeln i Tyskland, Slovenien och, framför allt, Spanien göra att dessa länders parlament måste klassificeras som svagare i jämförelse med exempelvis Ungerns parlament.

Sammanfattningsvis har i detta avsnitt föreslagits att den analysapparat som används för att bedöma parlamentets makt att kontrollera regeringen genom den parlamentariska mekanismen kan behöva nyanseras. Detta gäller exempelvis de koalitionsforskare som vill undersöka parlamentets makt över regeringens överlevnad och denna institutionella variabels påverkan på benägenheten att bilda minoritetsregeringar i ett land. Att använda någon av dikotomierna investitur–icke investitur eller positiv–negativ parlamentarism (enligt Bergmans definition) kan på teoretiska grunder befaras leda till sämre validitet än om den mer nyanserade variabel som ovan skisserats används.

### **Regeringens instrument**

Även om utformningen av parlamentets instrument är grunden i ett parlamentariskt system, så har också regeringen två instrument som får anses falla inom den parlamentariska mekanismen. Regeringen kan genom att sätta sin egen överlevnad på spel i en förtroendeomröstning försöka ”skrämma” ett trilskande parlament till lydighet. Effekten av denna utpress-

ning torde vara särskilt märkbar om regeringen också har tillgång till sitt andra parlamentariska instrument – rätten att upplösa parlamentet (eller dess underhus i tvåkammarsparlament). Detta instrument är naturligtvis också en stark institutionell resurs för regeringen även i andra situationer än i samband med förtroendeomröstningar. Som redan framgått kan det dock vara av värde att betrakta regeringens två instrument som delar i ett system, där de olika instrumenten kan förstärka (eller försvaga) varandra.

Av tidigare empiriska genomgångar framgår att regeringens instrument är relativt svagt utvecklade i många av de europeiska länderna. Förtroendeomröstningen framstår exempelvis i många av de studerade länderna inte som ett urskiljbart konstitutionellt instrument utan mer som en politisk strategi. Endast i ett mindre antal länder medför förtroendeomröstningen ändrade förutsättningar på ett sätt som gör att det kan klassificeras som ett konstitutionellt instrument. Även rätten att upplösa parlamentet är förbehållet endast ett mindre antal europeiska regeringar.

Belgiska och franska regeringar är de enda i Västeuropa där förtroendeomröstningsinstitutet underlättar för regeringen att få igenom sin politik genom att det erbjuder mer gynnsamma omröstningsregler än vid vanlig lagstiftning. I Belgien (och Grekland) kan förtroendeomröstningsinstitutet även ha effekt som ett hot mot parlamentets egen överlevnad eftersom en förlust i omröstningen öppnar för att upplösa parlamentet. I dessa länder ligger såväl initiativ som beslut om upplösning i ett sådant läge emellertid i statschefens händer, medan regeringarna i Estland och Tyskland själva kan ta initiativet till upplösning, även om beslutet också här är statschefens.

Egen rätt att både initiera och besluta om att upplösa parlamentet finns hos regeringarna i Danmark, Sverige, Storbritannien, Irland och Spanien. Värdet av den spanska regeringens rätt reduceras i viss mån av att den är skyldig att automatiskt avgå efter varje val. Även de svenska, brittiska och irländska regeringarnas upplösningsrätt är något inskränkta av begränsande villkor.

Som framgått av ovanstående erbjuder vart och ett av regeringens två instrument i några olika länder fördelar för regeringen, samt i ett par länder fördelar i kombination. Inget lands regering framstår dock som exceptionellt väl försedd i detta avseende. Regeringens instrument kan sammantaget inte heller sägas vara vare sig lika kraftfulla eller betydelsefulla i den parlamentariska mekanismen som parlamentets. Parlamentets instrument rör kärnan i parlamentarismen och utformningen av dem torde vara mest avgörande för hur den parlamentariska mekanismen fungerar.

### 3.5 Lärdomar för svensk parlamentarism?

Efter att ha inventerat och analyserat den variation som Europas länder erbjuder när det gäller utformningen av de fyra parlamentariska instrumenten, kan det vara av värde att som avslutning fokusera den väg Sverige har valt och fråga sig om och hur Sverige kunde ha valt annorlunda. Först ges en kortare historisk bakgrund (baserad på Bergman, 1995) av hur och varför Sverige har den konstitutionella reglering vi har på detta område och därefter diskuteras denna reglering i jämförelse med den som återfinns i jämförbara europeiska länder. Slutligen diskuteras normativa och empiriska aspekter av en potentiell förändring av den svenska parlamentariska mekanismen.

#### Sveriges val av parlamentariska instrument

Regleringen av den svenska parlamentariska mekanismen kom i praktiken till som en del av den s.k. Torekovkompromissen, som ingicks mellan företrädare för de fyra största riksdagspartierna 1971.<sup>241</sup> Kompromissens viktigaste komponent var att Sverige skulle behålla monarkin, men i gengäld framtogs monarken allt reellt politiskt inflytande och alla politiskt betydelsefulla samt många av de symboliska funktioner som han tidigare haft. Den i detta sammanhang viktigaste konsekvensen av denna del av kompromissen blev att det – unikt för Sverige – är riksdagens talman och inte statschefen som föreslår riksdagen kandidater till regeringsposten.<sup>242</sup>

Den del av kompromissen som behandlade utformningen av de parlamentariska instrumenten var väsentligt lättare att nå än den del som handlade om statskicket och monarkens position. Enligt den gamla grundlagen – som i dessa delar liknar de nuvarande danska och norska konstitutionerna – krävdes ingen investiturvotering och det fanns ingen formell reglering av misstroendeomröstningsinstrumentet. I den nya grundlagen infördes den nuvarande formella regleringen av misstroendeomröstningarna, med förbehållet att omröstningarna endast skulle gälla regeringens överlevnad och inte vara möjliga att knyta till specifika frågor, för att partier som generellt stod bakom regeringen inte skulle tvingas fälla den över en enstaka fråga.<sup>243</sup>

Även ett investurinstrument infördes, med två motiveringar. Dels ville man gardera sig mot missbruk av statsministerposten från en nyutnämnd kandidat, dels ville man gardera sig mot missbruk från talmannens sida i valet av statsministerkandidat. Stor enighet rådde om att ge även investiturvoteringsregeln en negativ formulering. Ett motiv var att man ville försäkra sig om snabba regeringsbildningsprocesser, så att landet inte skulle

stå utan regering. Ett annat motiv var att en negativ regel skulle underlätta bildandet av minoritetsregeringar, vilka ansågs vara mer ändamålsenliga i komplicerade parlamentariska situationer än att tvinga ihop koalitioner som inrymde stor politisk spännvidd. Den starka formuleringen – med majoritet av samtliga ledamöter [-2] – valdes för att öka förutsättningarna för regeringsstabilitet och minska risken för att tillfälligheter skulle styra valet av regering. Att uppnå överensstämmelse med misstroendeomröstningsinstrumentet i fråga om voteringsregel nämndes också explicit som ett skäl att välja samma regel.<sup>244</sup>

Sedan införandet av grundlagen har röster höjts för att avskaffa investiturvoteringen då den trots sin formulering har ansetts kunna fördröja regeringsbildningen. En debatt har också fortsättningsvis förts om huruvida investiturvoteringen bör anses gälla regeringens program eller korrektheten i talmannens val av statsministerkandidat, givet den parlamentariska situationen. Inga ändringar har emellertid genomförts i den parlamentariska mekanismen.<sup>245</sup>

Den fråga som diskuterats livligast under de senaste åren är emellertid regeringens avgång efter val, mot bakgrund av det organiserade samarbete som socialdemokratiska minoritetsregeringar haft med andra partier. Såväl efter valet 1998 som 2002 begärdes misstroendeomröstningar med den huvudsakliga motiveringen att regeringens parlamentariska stöd framstod som oklart.<sup>246</sup> Krav har även framställts på att bestämmelserna i regeringsformen borde ändras till att kräva att regeringen automatiskt avgår efter val, så länge den inte uppenbarligen har ett stöd av en majoritet i riksdagen.<sup>247</sup>

### **Den svenska parlamentarismen i ett jämförande perspektiv**

Den empiriska analysen i denna undersökning har visat att de svenska konstitutionsskaparna vid en internationell jämförelse valde att utforma de parlamentariska instrumenten så att de skulle gynna regeringen som institution, snarare än riksdagen som institution. Man skulle kunna uttrycka det som att de valde en ”svag” form av parlamentarism för Sverige.

Den starkt negativt formulerade voteringsregel som används för båda av parlamentets instrument i Sverige medför att riksdagen har jämförelsevis låg grad av inflytande över regeringens överlevnad. Endast ett fåtal parlament kan i detta avseende anses mindre väl försedda med institutionella resurser än det svenska.

Användandet av identiska voteringsregler och relativt lättöverkomliga villkor för att begära misstroendeomröstning gör det svenska investiturinstrumentet i stort sett betydelselöst. I detta avseende är Sverige dock inte lika avvikande i förhållande till andra europeiska stater. Även i Italien,

Irland och Rumänien är investiturens praktiska betydelse begränsad. Det är dock endast Sverige som kombinerar detta med en negativ voteringsregel.

När det gäller regeringens parlamentariska instrument gentemot parlamentet befinner sig Sverige närmare den europeiska mittfåran. Även här utgör dock det faktum att regeringen inte automatiskt måste avgå efter val, liksom regeringens rätt att upplösa riksdagen en illustration av att svenska konstitutionsskapare vid en internationell jämförelse velat stärka regeringen i det parlamentariska förhållandet. Begränsningen av mandatperiodens längd för en riksdag som valts i ett extraval utgör emellertid – i synnerhet innan införandet av den fyraåriga mandatperioden – en väsentlig reducering av värdet av upplösningsinstrument för regeringen.

En konstitutionell faktor som ligger utanför den parlamentariska mekanismen, men som kan sägas ha stor indirekt betydelse för hur den fungerar bör också nämnas i detta sammanhang. Valet av ett proportionellt valsystem, snarare än ett majoritetsvalsystem stärker, *ceteris paribus*, parlamentet i förhållande till regeringen i en parlamentarisk stat.

Majoritetsvalsystem tenderar att skapa politiska landskap där endast två partier tävlar om makten. Det parti som segrar i ett val får därmed egen majoritet i parlamentet och, givet att partidisciplinen håller, kommer regeringen att dominera parlamentet. I praktiken skulle ett land med majoritetsvalsystem som skapat en kamp mellan två disciplinerade partier kunna beskrivas i termer av att regeringen är direktvald – delegationskedjan går direkt från folk till regering. De parlamentariska instrumenten och i synnerhet vilken voteringsregel som väljs är av relativt liten betydelse.

I ett land med proportionellt valsystem kommer däremot enskilda partier mycket sällan att uppnå egen majoritet i parlamentet. Därmed tvingas partier som vill ingå i en regering till förhandlingar med andra partier i parlamentet, antingen det handlar om koalitionsförhandlingar i syfte att skapa en majoritetsregering eller enstaka voteringskoalitioner för en minoritetsregering. Effekten blir, *ceteris paribus*, att maktfokus förskjuts från regering till parlament. Hur mycket avgörs i hög grad av utformningen av de parlamentariska instrumenten.

### **Bör den svenska parlamentariska mekanismen ändras?**

När man sammanför den svenska diskussionen om utformningen av den parlamentariska mekanismen med den svenska mekanismen i ett jämförande europeiskt perspektiv kan två slutsatser dras. Den första slutsatsen är att Sverige har en internationellt sett ”svagt” utformad parlamentarism, där regeringen som institution inte är särskilt tydligt underordnad riksdagen. Den andra slutsatsen är att detta konstitutionella val gjordes mycket medvetet, i bemärkelsen att konstitutionsskaparna önskade uppnå just de

effekter – goda möjligheter att bilda minoritetsregeringar och korta regeringsbildningstider – som man förväntade sig att den valda konstitutionella lösningen skulle ge. Erfarenheterna visar också att deras bedömning var korrekt; svenska regeringar har – i jämförelse med andra parlamentariska länder – bildats snabbt och de har i många fall varit minoritetsregeringar.<sup>248</sup>

Om det är önskvärt att modifiera den nuvarande svenska ordningen beror naturligtvis på den normativa utgångspunkten. För en ”svag” parlamentarism av den svenska typen, där regeringens beroende av riksdagen för sin överlevnad är lågt, talar framför allt tre faktorer. Som konstaterats innebär en negativ investitur att tiden att bilda regering kan hållas nere och landet riskerar inte att stå utan regering, vilket reducerar osäkerhet hos medborgare och andra ekonomiska och politiska aktörer. Den svaga parlamentarismen reducerar också två källor till instabilitet i det politiska systemet. För det första undviker man risken att koalitionsregeringar med inbyggd instabilitet bildas, eftersom det är lätt att i stället bilda minoritetsregeringar. För det andra löper regeringen inte några större risker att behöva kämpa för sin överlevnad under själva mandatperioden.

Mot en ”svag” parlamentarism av den svenska modellen talar framför allt två argument. Även här kan man, för det första, med en annan bedömning av orsakssamband, tala om minskad risk för instabilitet i det politiska systemet. Givet att regeringen tvingas söka ett brett stöd i riksdagen – genom att inkludera flera partier i regeringen – antas regeringen därefter kunna sitta säkrare på sin post och ha lättare att få riksdagens godkännande för föreslagen lagstiftning. Parlamentariskt ”starka” regeringar bedöms således vara både mer stabila och mer effektiva.

Ett andra – och principiellt viktigare – argument mot den svenska modellen återknyter till diskussionen i kapitlets början om parlamentarismen som en demokratisk delegationskedja. Riksdagsledamöterna har – till skillnad från regeringens ledamöter – ett direkt folkligt mandat. Givet att alla riksdagsledamöter anses vara likvärdiga bärare av detta folkliga mandat, kan man argumentera för att en regering som en majoritet av samtliga ledamöter aktivt står bakom har ett starkare folkligt mandat än exempelvis den i inledningen av studien nämnda folkpartiregering som aktivt stöddes av endast 11 procent av riksdagens ledamöter. En rörelse mot starkare parlamentariskt inflytande över regeringens överlevnad skulle, enligt ett sådant resonemang, kunna stärka den demokratiska delegationskedjan som den parlamentariska mekanismen utgör. Resonemanget har givits ökad tyngd genom det svenska inträdet i Europeiska unionen, då politik på vissa områden som tidigare varit föremål för beslut i riksdagen numera beslutas på EU-nivå där endast regeringen representerar svenska intressen.

Oavsett vilket normativt perspektiv man antar förefaller den svenska parlamentariska mekanismen, vid en internationell jämförelse, lämna utrymme för att modifieras.

Om man vill hålla fast vid den nuvarande huvudinriktningen – ”svag” parlamentarism – förefaller mycket tala för att man bör renodla denna modell genom att ta bort den nuvarande investiturvoteringen. Som diskuterats fyller den knappast någon praktisk funktion som inte kan erhållas genom en misstroendeomröstning. Om riksdagens funktion i den parlamentariska mekanismen i högre grad är avsedd att vara kontrollerande än representerande – vilket ligger bakom den nuvarande svenska ordningen – förefaller det rimligt att begränsa riksdagens inblandning i frågan om regeringens överlevnad till sådana tillfällen där den själv finner nödvändigt att uttrycka sitt misstroende.

Om man däremot skulle finna det önskvärt att föra Sverige i en riktning mot ”starkare” parlamentarism, dvs. öka riksdagens kontroll över regeringens överlevnad, kan man, med hjälp av studium av jämförbara länder, finna ett betydligt bredare spektrum av potentiella konstitutionella reformer. En försiktig åtgärd vore att ändra voteringsregeln för investituren eller båda riksdagens instrument från negativ till neutral formulering. En kraftigare åtgärd vore att, åtminstone i tidigare omgångar av investituren, använda en positiv voteringsregel.

En intressant blandning av dessa två åtgärder utgör det system som används i Slovenien. Den starka positiva voteringsregeln i investiturens inledande omröstningar stimulerar parlamentet att samla sig kring en regering med starkt parlamentariskt stöd. Samtidigt ger sänkningen till en neutral voteringsregel i senare rundor av investituren flexibilitet om den parlamentariska situationen förefaller omöjliggöra en bred majoritetsregering. Det unika i det slovenska systemet ligger emellertid i att misstroendevoteringsregeln anpassas efter den typ av majoritet med vilken regeringen installerats. Därmed ges ytterligare incitament att finna regeringar som stöds av en majoritet av samtliga ledamöter, eftersom en sådan regering gjorts svår att avsätta. Samtidigt kan exempelvis svaga minoritetsregeringar som bildas i enlighet med en neutral voteringsregel lättare avsättas om det parlamentariska läget skulle klarna.

Den reformering i riktning mot att stärka riksdagen som för närvarande förefaller vara mest diskuterad – införande av krav på att regeringen automatiskt avgår efter val – framstår däremot inte som särskilt betydelsefull så länge voteringsreglerna samtidigt lämnas oförändrade. Som konstaterats upprepade gånger är den svenska investituren svagt utformad och enkel att ersätta en misstroendeförklaring, eftersom voteringsreglerna är identiska och villkoren för en misstroendevotering lätta att uppfylla. Därmed kan

avgångskravet, om det införs som enda åtgärd, förväntas få mycket begränsad effekt. Givet att en ny riksdagsmajoritet efter ett val anser att regeringsfrågan bör omprövas torde hot om – och om nödvändigt verkställande av – en misstroendevotering medföra regeringens avgång och inledande av en regeringsbildningsprocess.

Om däremot svenska konstitutionsskapare skulle vilja stärka riksdagens makt över regeringsbildningen genom att göra voteringsreglerna i investituren neutralt eller positivt formulerade kan införandet av ett krav på regeringens automatiska avgång efter val förväntas ytterligare förstärka riksdagens inflytande.

## Fotnoter

- 166 Se exempelvis Hadenius (2001), s. 98.
- 167 Bergman (1995), s. 158.
- 168 I dagens Europa är samtliga parlamentariska stater också demokratiska. Ett parlamentariskt styrelseskick förutsätter emellertid inte demokrati, och många stater, däribland Sverige, införde i praktiken parlamentarismen före demokratin. Se exempelvis Lewin (1992).
- 169 Parlamentarismen som en kedja av delegation av makt och utkrävande av ansvar diskuteras ingående i exempelvis Strøm (2000) och Bergman, Müller & Strøm (2003).
- 170 Israel tillämpade under tre val från 1992 en intressant blandform mellan parlamentariskt och presidentiellt styrelseskick, enligt vilket premiärministern valdes direkt av folket, medan regeringen (inklusive premiärministern) fortfarande var politiskt ansvarig inför/kunde avsättas av parlamentet. Eftersom det är frågan om vem regeringen är ansvarig inför, snarare än hur den utsetts, som är det mest centrala elementet i parlamentarismen, kunde Israel klassificeras som parlamentariskt, trots direktvald premiärminister. Om effekterna av införande av direktvald statsminister på det politiska systemet i Israel, se Isaksson (2001) och Hazan (2000).
- 171 Se exempelvis Sartori (1997), s. 101ff. Tsebelis (2002), kap. 3 och 4, pekar ut kontrollen över dagordningen som den mest centrala maktfaktorn i förhållandet mellan regering och parlament, och menar därför att det, i motsats till den formella tolkningen av systemen, är regeringen som har makten i parlamentariska system och parlamentet som har makt över lagstiftningen i presidentiella system.
- 172 Tanken om makt som en funktion av en aktörs kontroll över resurser som andra aktörer är intresserade av finns hos exempelvis Coleman (1994) och Hernes (1978).
- 173 En omröstning mellan två alternativ med krav på majoritet av de röstande, varav det ena alternativet är status quo (exempelvis att en regering sitter kvar vid en misstroendeomröstning), blir dock inte fullständigt neutral i och med

- att status quo-alternativet ofta anses ha vunnit vid lika röstetal.
- 174 De olika alternativen har för enklare referens försetts med numeriska värden, vilkas inbördes storleksskillnader emellertid inte är jämförbara då skalan endast är ordinal.
- 175 I sammanhanget kan nämnas att skalan i tabell 3.1 också använder en delvis annan terminologi i jämförelse med liknande alternativ. I stället för att beskriva majoritetskravet genom olika storlekar på majoriteter – absoluta, enkla, relativa etc. – har fokus i föreliggande operationalisering förlagts på storleken på den ledamotsgrupp på vilken majoritetskravet beräknas. Denna terminologi är enklare och mer enhetlig utan att för den skull ändra etablerade definitioner eller förlora i precision. Stort tack till Torbjörn Bergman för förslaget.
- 176 De Winter (1995), s. 137. I denna rapport har den mer generella benämningen voteringsregler valts, vilken alltså kan avse investitur, misstroendeomröstning och förtroendeomröstning.
- 177 I *ibid.*, s. 137 f., vänds på betydelsen av ”positiv” och ”negativ” när det gäller misstroendevoteringsregler jämfört med investiturvoteringsregler, eftersom misstroendeförslaget i sig är negativt formulerat – förslaget gäller att regeringen skall tvingas avgå, inte att den skall få fortsätta att sitta kvar. Detta förefaller emellertid vara en onödig tillkrängling av terminologin, särskilt om man, som i denna undersökning, är intresserad av att jämföra olika typer av parlamentariska instrument.
- 178 Dessutom saknas empiriska exempel på nationell europeisk nivå. Åland tillämpar emellertid en sådan regel. Petersson m.fl. (2002).
- 179 En djupare diskussion om varför så är fallet förs i samband med den sammanfattande empiriska diskussionen i kapitel 3.4.
- 180 Vilket bland annat framgår av den debatt som förts i Sverige om vad den svenska investiturvoteringen gäller och bör gälla. Se Bergman (1995), kapitel 7, särskilt s. 159.
- 181 Några exempel på sådana situationer ges i Huber (1996).
- 182 Jfr diskussion i Diermeier & Feddersen (1998), s. 618.
- 183 Müller & Strøm (2000), s. 568.
- 184 Det norska parlamentet delas för vissa uppgifter upp i två kammare. Detta gäller dock inte i utövandet av de parlamentariska funktionerna.
- 185 Den genomsnittliga andelen bikamerala stater i urvalet – 48 % – ligger ungefär tio procentenheter över världsgenomsnittet på cirka 36 %, se del 1 av denna bok.
- 186 Termen underhus används för att beteckna den kammare som i olika stater kallas House of Representatives, First Chamber eller just Lower House. Den andra kammaren kallas överhus.
- 187 Se s. 24 ff.
- 188 Se s. 43.
- 189 Se s. 43.
- 190 Den litauiska konstitutionen anger ett krav på att regeringen måste begära en

- förtroendeomröstning i parlamentet om mer än hälften av ministrarna byts ut. Något utrymme för regeringen att frivilligt använda förtroendeomröstning som ett politiskt instrument ges emellertid inte.
- 191 I den slovakiska konstitutionen sägs att regeringen inom 30 dagar från att den utnämnts måste be om en förtroendeomröstning i parlamentet. Investitursituationen skiljs således ut specifikt. Däremot anges ej några proceduriella regler som anger hur denna skall gå till.
- 192 För det nederländska fallet, se exempelvis Andeweg & Irwin (2002), kap. 5.
- 193 I det finska fallet påbjuds att det största partiet skall ges första möjlighet att bilda regering genom en överenskommelse som ingicks mellan partierna efter valet 2003. Se det finska enkätsvaret till *Valutslag och regeringsbildning* (2003).
- 194 Laver & Schofield (1991), s. 208 ff.
- 195 Motsvarande bedömningar av de östeuropeiska demokratierna saknas.
- 196 Den nya (2000) finska konstitutionen minskar dock väsentligt statschefens roll i regeringsbildningen.
- 197 Öppen omröstning utan nomineringar.
- 198 Det kan nämnas att Rasch (2001a) liksom Bergman, Müller, & Strøm (2003) anser att Portugal tillämpar investitur (omröstningsregel negativ av samtliga [-2]). Givet att definitionen av investitur är att regeringen automatiskt måste söka parlamentets förtroende i en omröstning för att ha mandat att regera kan emellertid Portugal inte sägas tillämpa investitur. Den portugisiska konstitutionens artikel 195 anger att regeringen måste lägga fram sitt program för parlamentet inom 10 dagar från tillträdet och att en omröstning om programmet därefter *kan* initieras av antingen regering eller opposition.
- 199 Om samma nominering. Om nomineringen inte får stöd kan nya nomineringar göras.
- 200 Öppen omröstning mellan nominerade kandidater. Utan positiv majoritet av samtliga ledamöter bakom en kandidat kan presidenten välja att upplösa parlamentet.
- 201 Det parlament som på detta sätt väljs kan, inom 30 dagar från sitt första möte, med 3/5-majoritet utlysa nyval till presidentposten.
- 202 Sloveniens enkätsvar till *Valutslag och regeringsbildning* (2003).
- 203 Enligt Rasch (2001a, 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 misstroendeomröstningarna räknas samman.
- 204 I princip kan enskild ledamot framlägga initiativ, men i praktiken måste en partigrupp stå bakom. Se Storbritanniens enkätsvar till *Valutslag och regeringsbildning* (2003).
- 205 Jämförelsen redovisas inte här, men data finns att tillgå hos författaren.
- 206 Den avsatta regeringen fortsätter emellertid generellt som expeditionsministär tills en ny regering är redo att tillträda.
- 207 I Luxemburg och Nederländerna krävs att minst fem ledamöter står bakom

- initiativet.
- 208 För vissa typer av lagstiftning, i synnerhet sådan som rör någon av landets språkgrupper, krävs 2/3-majoritet och särskilda majoriteter inom varje språkgrupp.
- 209 Dock först efter två förluster för regeringar i misstroende- eller förtroendeomröstningar.
- 210 Oklart om även en vanlig förtroendeomröstning skall föreläggas båda kamrarna, men det är troligt att så är fallet.
- 211 Den litauiska konstitutionen anger ett krav på att regeringen måste begära en förtroendeomröstning i parlamentet om mer än hälften av ministrarna byts ut. Något utrymme för regeringen att frivilligt använda förtroendeomröstning som politiskt instrument ges emellertid inte.
- 212 Om omröstningen fördröjs har statschefen rätt att besluta om upplösning av parlamentet.
- 213 Efter att ha konsulterat statsministern och parlamentspresidenterna. Underhuset får inte upplösas igen inom 1 år efter det val som hållits efter upplösningen.
- 214 Undantaget en situation där regeringen klarat en förtroendeomröstning och vill förnya sitt mandat för att ta hand om ett problem av ”särskild vikt för nationen”. Formellt upplöser statschefen.
- 215 Efter att ha konsulterat parlamentspresidenterna. Upplösning kan inte göras under presidentens sista 6 månader om inte dessa sammanfaller med någon av kamrarnas sista 6 månader av mandattiden.
- 216 Det måste ha gått minst 6 månader sedan senaste valet, samt återstå mer än 6 månader av presidentens mandat.
- 217 Upplösning får inte ske under en misstroendeprocess och inte inom ett år från ett tidigare upplösningsförslag, utom i det fall då regeringsbildningen misslyckats.
- 218 Upplösning på statsministerns förslag och vid misslyckad regeringsbildning sker formellt via monarken.
- 219 Det får inte ha gått mindre än 3 månader sedan föregående val hållits och regeringen får inte vara en expeditoinsminister.
- 220 Men bara en gång ”av samma skäl”.
- 221 Formellt via presidenten, som måste ha mer än 3 månader kvar av sin mandatperiod.
- 222 Formellt via presidenten.
- 223 Om folket stöder presidenten upplöses parlamentet och ett nytt väljs på 3 år (den vanliga mandatperioden är 4 år), om folket inte stöder presidenten måste han avgå och parlamentet väljer en ny president.
- 224 Upplösning får inte ske om det återstår mindre än 6 månader av presidentens mandatperiod eller har gått mindre än 6 månader sedan ett tidigare förtida val.
- 225 Efter att ha inhämtat åsikter från båda kamrarnas presidenter.
- 226 Efter att ha konsulterat kamrarnas presidenter och ledarna för

- partigrupperna. Parlamentet får inte ha upplösts på ett år och presidenten måste ha mer än 6 månader kvar av sin mandatperiod.
- 227 Efter inhämtande av parlamentspresidentens ståndpunkt.
- 228 Det får inte vara mindre än 3 månader kvar av underhusets mandatperiod.
- 229 Rasch (2001b).
- 230 Men statschefen kan välja att upplösa överhuset också eller bara överhuset.
- 231 Efter varje val till parlament och presidentpost.
- 232 Exempelvis Strøm (1990) och King m.fl. (1990).
- 233 Bergman (1995), s. 3ff.
- 234 Ibid., s. 41.
- 235 Ibid., s. 45.
- 236 Strøm, Budge & Laver (1994), s. 311, berör kortfattat likheten mellan misstroende- och investiturvoteringar, men menar att det finns en skillnad i det att ”bevisbördan” i länder utan investitur förskjuts till oppositionen. Dessutom skriver man att ”some parties may find it acceptable tacitly to lend their weight to a government that they could not openly support in an investiture vote”. Detta senare argument bygger emellertid på det felaktiga antagandet att det vid investiturvoteringar alltid tillämpas en positiv voteringsregel.
- 237 Om samma nominering. Om nomineringen inte får stöd kan nya nomineringar göras.
- 238 Se exempelvis Laver & Scofield (1991), Bergman (1995) och Müller & Strøm (2000).
- 239 De inkluderade staterna är EU:s medlemsstater 2003 utom Grekland, Spanien och Storbritannien, plus Norge. Mätperioden är 1945–1999. Sverige är det enda land som under denna tid förändrade sina institutionella förhållanden i aktuella avseenden, vilket har beaktats i beräkningarna.
- 240 Liknande samband för ett delvis överlappande urval länder redovisas i Bergman (1995). Bergman klassificerar där Nederländerna som positivt parlamentariskt p.g.a. den starka normen att undvika minoritetsregeringar. Om en sådan omklassificering görs även på här använda data blir också redan funna samband tydligare.
- 241 Förändringarna lagfästes som en del i den nya Regeringsformen som trädde i kraft 1 januari 1975.
- 242 Bergman (1995), s. 123 ff.
- 243 Ibid., s. 149.
- 244 Ibid., s. 151 ff.
- 245 Ibid., s. 156 ff.
- 246 RD prot. 1998/99:2, RD prot. 2002/03:3.
- 247 Se motionerna 2002/03:K208, 2002/03:K282, 2002/03:K345, 2002/03:K379 och 2002/03:K434.
- 248 Se exempelvis Bergman (1995) och Müller & Strøm (2000).

- Amnå, E. (2000), "Towards a New Concept of Local Government?", i Amnå, E. & Montin, S. (red.) (2000), *Towards a New Concept of Local Self-government. Recent Local Government in Comparative Perspective*, Bergen: Fagbogforlaget.
- Andeweg, R. & Irwin, G. (2002), *Governance and politics of the Netherlands*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bergman, T. (1993), "Formation rules and minority government" i *European Journal of Political Research* 23:1.
- Bergman, T. (1995), *Constitutional rules and party goals in coalition formation*, Umeå: Umeå Universitet.
- Bergman, T., Müller, W. & Strøm, K. (2003), "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns" i Strøm, K., Müller, W. & Bergman, T. (2003), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Blair, P. (1991), "Trends in local autonomy and democracy: reflections from a European perspective" i Batley, R. & Stoker, G. (red.) (1991), *Local government in Europe*, London: Macmillan.
- CIA – The World Factbook 1999 homepage (oktober/november 1999), [www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html).
- Clark, D. (1997), "Local government in Europe: Retrenchment, restructuring and British exceptionalism" i *West European Politics*, 20:3.
- Coleman, J. (1994), *Foundations of social theory*, 2:a uppl., Cambridge: Harvard University Press.
- Council of Europe (1988), "Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe." *Local and regional authorities in Europe*, No. 42.
- Council of Europe (1995), "The size of municipalities, efficiency and citizen participation." *Local and regional authorities in Europe*, No. 56.
- Council of Europe (1997), "Local finance in Europe." *Local and regional authorities in Europe*, No. 61.
- Davies (1997), "The Upper House: 'to be or not to be?'" i *Constitutional and Parliamentary Information* 173:1.
- De Winter, L. (1995), "The role of parliament in government formation and resignation" i Döring, H. (red.) (1995), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press.
- Diamond, L. (1999), *Developing democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diermeier, D. & Feddersen, T. J. (1998), "Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure" i *American Political Science Review* 92:3.
- Edwards, J. (1995) "The feminist case for local self-government" i *Local Government Studies* 20:1.

- Elster, J. (1988) "Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism" i Elster, J. & Slagstad, R. (red.) (1988), *Constitutionalism and democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Falch, T. (1999), "Stat, kommune og velgere: Kommunesektorens politiske økonomi" i *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 113:89–113.
- Hadenius, A. (2001), *Demokrati – en jämförande analys*, Malmö: Liber.
- Hammond, T. & Miller, G. (1987), "The core of the constitution" i *American Political Science Review* 81:4.
- Hazan, R.Y. (2000), "Yes, institutions matter: the impact of institutional reform on parliamentary members and leaders in Israel" i Longley, L.D. & Hazan, R.Y. (red.) (2000), *The uneasy relationship between parliamentary members and leaders*, London: Frank Cass.
- Hernes, G. (1978), *Makt og avmakt: en begreppsanalyse*, 2:a uppl., Bergen: Universitetsforlaget.
- Holmberg, E. & Stjernquist, N. (1995), *Vår författning*, 10:e upplagan, Göteborg: Norstedts juridik.
- Hosli, M. (1995), "The Balance Between Small and Large: Effects of a Double-Majority System on Voting Power in the European Union" i *International Studies Quarterly* 39.
- House of Lords homepage (oktober 2003a), Analysis of composition på [www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldinfo/ldanal.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldinfo/ldanal.htm).
- House of Lords homepage (oktober 2003b), *Reform and proposals for reform since 1900* på [www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpReform.pdf](http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpReform.pdf).
- House of Representatives Malta homepage (oktober 2003), *Constitution of Malta* på [docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol\\_1/chapt0.pdf](http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_1/chapt0.pdf).
- Huber, J. (1996), "The vote of confidence in parliamentary democracies" i *American Political Science Review* 90:2.
- Immergut, E. (2002), "The Swedish constitution and Social Democratic power: Measuring the mechanical effect of a political institution" i *Scandinavian Political Studies* 25:3.
- International Constitutional Law* (oktober 2001) på [www.uni-wuerzburg.de/law/](http://www.uni-wuerzburg.de/law/) (oktober 2003) på [www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html).
- International Constitutional Law* (juni 2003) på [www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html).
- IPU (Inter-Parliamentary Union) homepage (november 1999), [www.ipu.org](http://www.ipu.org).
- Isaksson, G.-E. (2001), "Folkvald statsminister – strategiska effekter" i Anckar, D., Karvonen, L. & Isaksson, G.-E. (2001), *Vägar förbi och igenom partier*, Stockholm: SNS Förlag.
- John, P. (1991), "The restructuring of local government in England and Wales" i Batley, R. & Stoker, G. (red.) (1991), *Local government in Europe*, London: Macmillan.
- Johnson, N. (1979), "Committees in the West German Bundestag" i Lees, J. & Shaw, M. (red.) (1979), *Committees in legislatures: a comparative analysis*, Durham: Duke University Press.

- Khan, M. (1974), *The Council of State as a second chamber (1921–1947)*, Bombay: Asia Publishing House.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Kopperjan, J.F.M. (red.) (1997), *Managing complex networks. Strategies for the public sector.*, London: SAGE.
- King, G., Alt, J., Burns, N. & Laver, M. (1990), "A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies" i *American Journal of Political Science* 34:3.
- Kjellberg, F. (1995), "The changing values of local government" i Teune, H. (red.) (1995), *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences. Local governance around the world.*
- König, T. & Bräuninger, T. (1996), "Power and political coordination in American and German multi-chamber legislation" i *Journal of Theoretical Politics* 8:3.
- Laver, M. & Schofield, N. (1991), *Multiparty government*, New York:Oxford University Press.
- Le Blanc, R. & Parent, G. (1994), "Parliament of Canada. Pre-study of legislation in the Canadian parliament" i *The Parliamentarian* 75:3.
- Levmore, S. (1992), "Bicameralism: When are two decisions better than one?" i *International Review of Law and Economics* 12.
- Lewin, L. (1992), *Ideologi och strategi*, 4:e uppl., Stockholm: Norstedts juridik.
- Lidström, A. (2003), *Kommunsystem i Europa*, Malmö: Liber.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Loewenberg, G. & Patterson, S. (1988), *Comparing legislatures*, 2:a upplagan, Boston: University Press of America.
- Longley, L. & Oleszek, W. (1989), *Bicameral politics: Conference committees in Congress*, New Haven: Yale University Press.
- Loughlin, M. (1986), *Local government in the modern state*, London: Sweet & Maxwell.
- Mastias, J. & Grangé, J. (1987), *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, Paris: Economica.
- de Montesquieu, Baron [1990], "Laws which establish political liberty" i Norton, P. (red.) (1990), *Legislatures*, New York: Oxford University Press.
- Montin, S. (2000), "A conceptual framework" i Amnå, E. & Montin, S. (red.) (2000), *Towards a New Concept of Local Self-government. Recent Local Government in Comparative Perspective*, Bergen: Fagbogforlaget.
- Müller, W. & Strøm, K. (2000), "Conclusion" i Müller, W. & Strøm, K. (red.) (2000), *Coalition governments in Western Europe*, New York: Oxford University Press.
- Norton, A. (1994), *International handbook of local and regional government: A comparative analysis of advanced democracies*, Aldershot: Edward Elgar.
- Oscarsson, H. (2001), "Mot ett lägre deltagande i kommunalvalen?" i *Skilda valdagar och vårval? Forskarantologi från 1999 års författningsutredning*, SOU 2001:65.
- OECD (1999a), "Taxing powers of state and local government", *OECD tax*

- policy studies*, No. 1.
- OECD (1999b), *Revenue statistics 1965/1998*, OECD statistics, 1999 edition.
- Page, E. (1991), *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*, Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987), "Centre and locality: explaining cross-national variation" i Page, E. & Goldsmith, M. (red.) (1987), *Central and local government relations*, London: SAGE.
- "Parliamentary Reform: The validity of bicameralism in small Parliaments" (1999) i *The Parliamentarian* 80:1.
- PARLINE database (november 1999) på [www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp](http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp).
- Petersson, O., Holmberg, S., Lewin, L. & Narup, H. M. (2002), *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*, Stockholm: SNS Förlag.
- Philips, A. (1995), *The politics of presence*, Oxford/New York: Clarendon Press.
- Pickvance, C. & Preteceille, E. (1991), "Conclusion: towards a comparative analysis of state restructuring and local power" i Pickvance, C. & Preteceille, E. (red.) (1991), *State restructuring and local power: a comparative perspective*, London/New York: Pinter Publishers.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work*, Princeton: Princeton University Press.
- Rasch, B. (1995), "Parliamentary voting procedures" i Döring, H. (red.) (1995), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press.
- Rasch, B. (2001a), "Mindretallsregjeringer og investitur i europeisk perspektiv" i *Politica* 33.
- Rasch, B. (2001b), "Bør parlamentariske regjeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 104:1.
- Relations between Chambers in Bicameral Parliaments i *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 166, 2nd half 1993.
- Riker, W. (1992), "The Justification of Bicameralism" i *International Political Science Review* 13:1.
- Rogers, J. (1998), "Bicameral sequence: Theory and State Legislative Evidence" i *American Political Science Review* 42:4.
- Safran, W. (1991), *The French polity*, 3:e upplagan, New York: Longman.
- Sartori, G. (1997), *Comparative constitutional engineering*, 2:a uppl., New York: New York University Press.
- Shell, D. (1994), "The House of Lords: Time for a Change?" i *Parliamentary Affairs* 47:4.
- Shell, D. (1998), "The Second Chamber Question" i *Journal of Legislative Studies* 4:2.
- Smith, B.C. (1985), *Decentralization: The territorial dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.
- SOU 1963:17, *Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Förslag till regeringsform.*

- SOU 1964:38, *Sammanställning av remissyttranden över Författningsutredningens förslag till ny författning*.
- Stallworthy, M. (1989), "Central government and local government: the uses and abuses of a constitutional hegemony" i *Political Quarterly* 60:1.
- Steffani, W. (1981), "The Bundestag at the Intersection of Four Systems" i Ornstein, N. (red.) (1981), *The Role of the Legislature in Western Democracies*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Stjernquist, N. (1996), *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867–1970*, Värnamo: Sveriges riksdag.
- Stoker, G. (1991), "Introduction: trends in European local government" i Batley, R. & Stoker, G. (red.) (1991), *Local government in Europe*, London: Macmillan.
- Stoker, G. (2000), "From New Management to New Labour: Tensions and hopes in reform of British local government" i Amnå, E. & Montin, S. (red.) (2000), *Towards a New Concept of Local Self-government. Recent Local Government in Comparative Perspective*, Bergen: Fagbogforlaget.
- Strøm, K. (1990), *Minority government and majority rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (2000), "Delegation and accountability in parliamentary democracies" i *European Journal of Political Research* 37:3.
- Strøm, K., Budge, I. & Laver, M. (1994), "Constraints on government formation in parliamentary democracies" i *American Journal of Political Science* 38:2.
- von Sydow, B. (1989), *Vägen till enkammarriksdagen*, Kristianstad: Tiden.
- Teune, H. (1995), "Local government and democratic development" i *Annals of the American Political Science Society*, July 1995.
- Tsebelis, G. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism" i *British Journal of Political Science* 25:3.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto players: How political institutions work*, Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, G. & Money, J. (1997), *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Valutslag och regeringsbildning* (2003), Utredningar från riksdagen 2003/04: URD3.
- Vile, M.C.J. (1977), "Federal theory and the 'new federalism'" i *Politics*, November 1977.
- Wickwar, W.H. (1970), *The political theory of local government*, Columbia: University of South Carolina Press.





**O**m politik handlar om att välja, så gäller författningspolitik valet av politikens grundläggande institutioner.

*Kammare, kommuner och kabinett* tar avstamp i de författningpolitiska val Sverige har gjort på tre viktiga områden: riksdagens kammarsystem, den kommunala självstyrelsen och reglerna för hur regeringar bildas och avsätts. Breda jämförelser med andra länder visar att det finns flera alternativ till dagens svenska ordning.

- Sverige har numera en riksdag med en enda kammare, men många länder har tvåkammersystem. Boken analyserar vilka argument som framförts för en delad folkrepresentation och hur tvåkammersystem kan utformas.
- Förhållandet mellan stat och kommun är en av den svenska demokratis olösta frågor och också här finns mycket att lära av hur andra länder reglerat och organiserat sitt politiska system.
- Parlamentarismens bärande princip är att ett lands regering är politiskt ansvarig inför dess parlament. Reglerna för hur detta ansvar skall utkrävas varierar dock mellan olika parlamentariska länder.

LARS DAVIDSSON är verksam som forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.

**SNS**  
FÖRLAG

ISBN 91-7150-933-X



9 789171 509338