

Åsa Bengtsson
Kimmo Grönlund (red.)

Partier och ansvar

SNS författningsprojekt

SNS Förlag

Åsa Bengtsson, Kimmo Grönlund (red.)

Partier och ansvar

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
Hemsida: 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>

Partier och ansvar

Åsa Bengtsson, Kimmo Grönlund (red.)
Första upplagan
Första tryckningen

© 2004 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form Göran Eklund
Sättning FaktorsTjänst AB
Tryck Elanders Infologistics Väst AB, Mölnlycke 2004
ISBN 91-7150-944-5

Böcker från SNS författningsprojekt

Sambällskonsten – 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

De politiska spelreglernas betydelse – OLOF PETERSSON (RED.), 2004

Partier och ansvar – ÅSA BENGSSON, KIMMO GRÖNLUND (RED.), 2004

Konstitutionell demokrati – EIVIND SMITH, OLOF PETERSSON (RED.), 2004

INNEHÅLL

Förord 7

1. Demokrati, eliter och ansvar 9

Åsa Bengtsson

2. Ansvarsinnehav och ansvarsbyte. En teoretisk diskussion 25

Dag Anckar

3. Partier i statsförfattningar 45

Elisabeth Kronqvist

4. Lagar om partier 66

Lauri Karvonen

5. Konsten att rigga ett jämlikt val 87

Gullan Gidlund

6. Valsystem och politiskt ansvar. En global jämförelse 110

Carsten Anckar & Krister Lundell

7. Koalitionsregeringar och ansvar 136

Guy-Erik Isaksson

8. Utkräver väljarna ansvar? 156

Åsa Bengtsson

9. Parlamentarisk ansvarsutkrävning 177

Voitto Helander & Guy-Erik Isaksson

10. När folket ges ansvar 198

Maija Setälä

- 11. Kan folket ges ansvar? En jämförande studie av väljarnas politiska kunskaper 218**
Kimmo Grönlund
- 12. Inför vem är politiker ansvariga? En analys av representation i lokalpolitik 238**
Kimmo Grönlund
- 13. Dogmatism eller pragmatism – (gröna) partiers dilemma 260**
Ann-Sofie Hermanson
- 14. Ansvar i konsensusdemokratier 279**
Kimmo Grönlund
- Referenser 295**
- Författarpresentation 312**

Förord

Idén till denna bok väcktes vid ett planeringsmöte i Tammerfors i december 2002. Med på mötet var många av våra kollegor från Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, genom vilkas forskningsintressen det löper en röd tråd som återspeglas i denna bok. Trots att boken är en antologi är vi redaktörer mycket nöjda med hur de enskilda bidragen samlas kring bokens centrala tematik. Samtliga författare har arbetat självständigt enligt överenskomna riktlinjer och slutprodukten är enligt vår mening en mycket läsvärd och betydelsefull insats i debatten kring de politiska partiernas ansvar i representativ demokrati. Vi tackar samtliga författare för välgjort arbete.

Boken publiceras inom ramen för SNS författningsprojekt. Vi riktar ett stort tack till SNS och forskningsledarna Olof Petersson och Birgitta Swedenborg för ekonomiskt understöd som gjorde det möjligt för samtliga författare att samlas till ett intensivt seminarium i oktober 2003. Vid seminariet medverkade utöver författarna även Olof Petersson och Hanne Marthe Narud, vilka båda bidrog med många konstruktiva idéer. Ett särskilt tack vill vi rikta till Hanne Marthe som i rollen av extern kommentator kom med mycket väl förberedda synpunkter på samtliga kapitel vid seminariet. Tack vare den externa kritiken har bokens kapitel blivit mer genomtänkta och sammansvetsade.

Många av bokens författare har forskat och skrivit inom ramen för sin tjänst men vissa har även fått externa forskningsanslag. Vi tackar vidare Finlands Akademis forskningsråd för kultur och samhälle (beslut nr. 81005 och 203502), Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut och Miljöuniversitetet vid Åbo Akademi för det ekonomiska understödet.

Åbo den 1 juni 2004

Åsa Bengtsson

Kimmo Grönlund

1. Demokrati, eliter och ansvar

Åsa Bengtsson

Partier och ansvar

I en representativ demokrati, där en liten minoritet fattar beslut åt den stora majoriteten, aktualiseras frågan om ansvar. Väljarna utövar inflytande genom valhandlingen – därutöver är representanterna allena rådgivande och endast kontrollerade av lagarna. Boken kommer att koncentrera sig på relationen mellan folket och eliterna – på den distans som lätt uppstår i en representativ demokrati mellan medborgarna och de utsedda politiska företrädarna. Partierna innehar i detta spänningsfält en nyckelposition och det går inte att bortse från deras position som centrala aktörer på den politiska arenan. Medborgarna både utdelar makt och utkräver ansvar på valdagen medan representanterna sköter beslutsfattandet och förutsätts agera ansvarigt för att garantera återval. Hur goda möjligheter till inflytande har då egentligen medborgarna, och förvaltar de utsedda representanterna det ansvar de har tilldelats?

Demokratis utmaning

Den representativa demokratis fördelar och brister har under de senaste decennierna börjat debatteras allt flitigare. Att debatten har tagit fart är inte speciellt förvånande. I takt med att demokratin har skördat omfattande segrar runt om i världen har hotet mot styrelseskicket framstått som allt blekare. Försvarspositionen gentemot alternativa styrelseformer har därmed kunnat överges till fördel för en livligare internkritisk debatt. Denna utveckling har skett samtidigt som tecken på att allt inte står rätt till med demokratin har kunnat spåras – behovet av en debatt om demokratis fördelar och brister har därmed växt till sig. Det har blivit vanligt att tala om den representativa demokratis utmaning (Klingemann & Fuchs 1995).¹

¹ Hypotesen om demokratis utmaning utvecklades från hypotesen om demokratis kris som nådde sin höjdpunkt under 1970-talet. Ett antal forskare hävdade då unisont att demokratis legitimitet var hotad (Habermas 1973; Brittain 1975; Crozier, Huntington

Utmaningshypotesens utgångspunkt är att den representativa demokratin institutioner inte har lyckats hantera de omfattande förändringar som har skett i samhället på ett effektivt sätt. Moderniseringsprocessen som har påverkat både väljarkåren och samhället i stort har förändrat medborgarnas prioriteringar. Det ställs allt högre krav på möjligheter till självförverkligande och politiskt deltagande. Man förväntar sig att kunna påverka den politiska utvecklingen på ett effektivare sätt än tidigare. Effekterna av att systemet inte har kunnat hantera väljarkårens utveckling har inte låtit vänta på sig. Stödet för de demokratiska institutionerna har långsamt sjunkit samtidigt som stödet för demokrati som beslutsform, det man brukar benämna diffust systemstöd, står sig starkt. Trenden i valdeltagandet är även den negativ, partierna uppvisar allt lägre medlemssiffror och vad som framstår som en allt mer utspridd politisk apati kan spåras bland delar av befolkningen (Klingemann & Fuchs 1995).

Även om demokratin utåt tycks stå sig stark och attrahera allt större delar av jordens befolkning finns det alltså tecken på att allt inte står rätt till med den representativa demokratin, och debatten om alternativen har blivit aktivare. Från flera håll har det hävdats att lösningen på demokratin utmaning är ett större inslag av direktdemokrati (Pateman 1970; Macpherson 1977; Mansbridge 1980; Barber 1984).

Den direktdemokratiska idealmodellen

Den direkta formen av demokrati har många fördelar som borde passa dagens allt mer kunniga medborgare som hand i handske. I en demokrati som bygger på aktivt deltagande har alla medborgare direkt inflytande över den politiska utvecklingen. Man kan därför minska risken för att privilegierade politiker fattar beslut i egenintresse. Medborgarnas regelbundna deltagande i beslutsfattande sägs även leda till att de utvecklas – deras kunskapsbas ökar och de blir mer politiskt sofistikerade. Ett gemensamt

& Watanuki 1975; King 1975). Även om de teoretiska argumenten för krisen såg olika ut antog de alla att staten var överbelastad på grund av de ökande kraven från medborgarna vilka staten misslyckades med att uppfylla. I linje med Schumpeters (1942) argument att demokratin stöd är beroende av hur bra staten är på att leverera service, skulle detta leda till en legitimitetserosion och i längden till svårigheter i att upprätthålla demokratin. Senare har det blivit allt mer uppenbart att västliga demokratier fortfarande har en legitimitetsreserv på den strukturella nivån och att det inte finnas några trovärdiga alternativ till den representativa demokratin. Kristeoretikernas dystra prognoser har alltså inte realiserats.

styre bör även betraktas som ett mer legitimt styre och kan innebära ett fördjupat stöd för det demokratiska systemet.

En deltagande demokrati i sin renaste form har dock även stora och oundvikliga nackdelar. Systemet fungerar endast i små sammanhang. Medborgarna får mindre tid över till annat då politiskt beslutsfattande tar tid. Politiska beslut fattas av alla – även dem med bristande insikt och kunskap. Det råder dessutom en större risk för polarisering i samhället när olika grupper på ett direkt sätt ställs emot varandra. Att ett direktdemokratiskt system inte är ett realistiskt alternativ i våra storskaliga, moderna samhällen där medborgarna förutsätts arbeta heltid och prioriterar andra saker än det politiska är uppenbart.

Den klassiska, direkta demokratin är framför allt känd för att ha praktiserats under 500–400-talet f.Kr. i antikens Grekland. Hur var det då möjligt att upprätthålla ett brett medborgerligt politiskt engagemang under en relativt lång period i stadsstaten Aten? Vid en lite noggrannare granskning ter sig svaret lika självklart som oförenligt med dagens jämlikhetsideal. Grundstenen i systemet var en princip som kan betraktas som de demokratiska idealens antites – det begränsade medborgarskapet. Systemet var till sin struktur mycket ojämnt. Det som förutom det relativt lilla perspektivet möjliggjorde ett fungerande beslutsfattande var det faktum att en överväldigande majoritet av befolkningen – de 80–90 procent som utgjordes av slavar, kvinnor och invandrare – var uteslutna från medborgarskap. Det omfattande politiska engagemanget hos de fria, atensködda männen var alltså praktiskt möjligt tack vare att de med jämna mellanrum kunde undvaras från det dagliga arbetet. Denna period som ofta framhävs som ett ideal, med starkt politiskt engagerade medborgare, kan utan tvekan sägas inneha en överglorifierad position i samhällsdebatten (Heywood 2002, 72).

Folket eller eliterna?

Trots det hårda omdömet om den klassiska direktdemokratin i den form den faktiskt har praktiserats är det ändå lätt att instämma i att den representativa demokratin vid en jämförelse framstår som en urvattnad form av folkvälde. Den klassiska bilden av demokrati, med politiskt engagerade medborgare som deltar direkt i varje enskilt politiskt beslut framhävs även ofta som ett ideal. Den representativa demokratin kan då ses som ett andrahands val i brist på bättre realistiska alternativ (Pateman 1970; Barber 1984).

Bilden av den indirekta demokratin som en lägre form av demokrati står emellertid inte oemotsagd. Det finns även demokratiteoretiker vilka inte betraktar den direkta formen av demokrati som någonting eftersträvanvärt. Den representativa modellen betraktas inte av dessa som en blek kopia av idealet utan snarare som en förfinad form av demokrati som möjliggör att beslutsfattandet kan koncentreras till dem som har resurser och kunskap (Mosca 1939; Michels 1911; Schumpeter 1942). Att en elit fattar politiska beslut åt den breda massan betraktas som en naturlig konsekvens av den representativa demokratin. Medborgarna delegerar sin politiska makt och sitt ansvar till representanter med bättre förutsättningar för att fatta upplysta, genomtänkta och ansvarsfulla beslut. Det ses dessutom som en fördel då stora delar av befolkningen varken har möjlighet, vilja eller kompetens att fatta avgörande beslut i varje enskild politisk fråga.

Argumentet bakom denna syn på demokratin ideal är det samma som låg till grund för Aristoteles syn på *politeia* som den ädlaste av regimtyper. Aristoteles hävdade att ett folkvälde i bred mening var av ondo eftersom det inkluderar invånare från lägre samhällsklasser med sämre förståelse för helheten. Den bristande helhetssynen hos massorna skulle enligt Aristoteles leda till att de fattar beslut till fördel för sin egen samhällsklass snarare än för samhället i stort. Det begränsade medborgarskapet garanterade enligt Aristoteles att en elit fattar kloka beslut som gynnar allmänheten snarare än specifika särintressen. Aristoteles bild av *politeia* utgick ifrån den direktdemokratiska modellen i antikens Grekland med ett brett deltagande av vissa grupper (de fria männen). Dagens indirekta demokrati med utvalda representanter skulle han inte ha mycket till övers för. Det skulle enligt Aristoteles kriterier betraktas som ett fåtalsvälde – en oligarki (Bobbio 1989, 107).

Schumpeter och eliterna

... the human material of politics – the people who man the party machines, are elected to serve in parliament, rise to cabinet office – should be of sufficiently high quality. (Schumpeter 1942, 290)

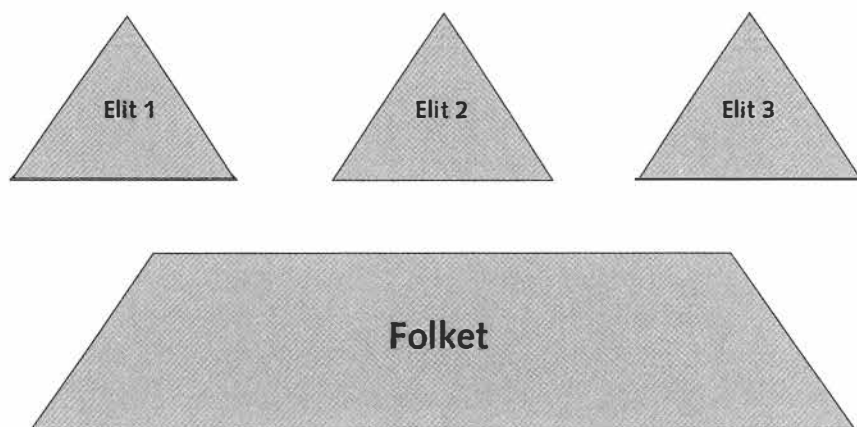
Citatet ovan är hämtat från en något modernare och en av de mest kända förespråkarna för en elitistiskt inriktad demokratiteori, Joseph Schumpeter. Som framgår av citatet ansluter sig även Schumpeter till dem som anser att det är av vikt att våra politiska beslutsfattare representerar elitskiktet av befolkningen. Synen på representativ demokrati som ett elitstyre fram-

för han i sitt verk ”Capitalism, Socialism and Democracy” från år 1942. Enligt Schumpeter innebär demokrati inte folkstyre (*demos, kratein*) i den bemärkelsen att folket *innehär* den politiska makten, dvs. att de i praktiken styr – utan snarare att de *utser* vem som styr. Valen sorterar enligt Schumpeter inte heller fram folkets politiska preferenser utan bara vilka beslutsfattare de föredrar (Manin 2002, 176).

... the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote. (Schumpeter 1942, 269)

Den Schumpeterska synen på demokrati som en ren valmekanism har beskrivits som en realistisk konkurrensmodell (Heywood 2002). Det fria demokratiska valet som väljarna har handlar i praktiken om ett ställningstagande för någon elit på bekostnad av andra (Schumpeter 1942, 284f) eftersom det är olika elitgrupperingar (partier) som konkurrerar fritt med varandra i valkampanjerna. Väljarna kan bestämma *vilken* elit som innehär makten men de kan inte förändra det faktum att makten alltid utövas av en elit. Det skall dock tilläggas att Schumpeter förespråkar att eliterna bör ta in den allmänna opinionen och även ta hänsyn till den. Detta i syfte att garantera återval. Eller som Sören Holmberg (1999, 12) uttrycker det: ”Folkviljan smyger sig alltså in bakvägen i Schumpeters modell.”

Figur 1.1. Schumpeters konkurrerande elitmodell.



Andra elitsympatisörer

Inte helt förvånande har Schumpeters elitdemokratiska modell fått utstå från kritik, inte minst från mer normativa demokratiteoretiker som betraktar den direkta demokratin som ett ideal – den ädla formen av demokrati i vilken det inte borde finnas någon plats för eliter. I dessa normativa ställningstaganden betraktas ofta en demokrati som endast baserar sig på konkurrens mellan eliter som en förflackad demokrati. Oberoende om man förespråkar ett ökat inslag av direktdemokratiska medel genom frekvent användande av folkomröstningar och folkinitiativ eller inte kommer man emellertid inte ifrån de politiska eliterna. Detta menar bl.a. Leif Lewin som beskriver de politiska eliterna som en oundviklig del av systemet. Lewin frågar sig hur ett effektivt beslutsfattande skall garanteras om inte eliter tillåts (2003, 348). Den komplexitet som präglar moderna stater skulle vara ytterst problematisk att hantera om man krävde direkt folkligt deltagande i varje enskilt beslut. Helhetstänkandet blir lidande (Gilljam 2003, 211) och det skulle rucka på stabiliteten i den politiska utvecklingen. Att den tid som varje medborgare skulle lägga ner på varje beslut skulle vara ytterst begränsad är ytterligare ett starkt skäl att tillåta eliter (se t.ex. Dahl 1999, 252 & Bobbio 1987, 269).

Att eliter är oundvikliga i en demokrati som till huvudsak bygger på representation framförs även av Manin (2002). Manin som väljer att tala om "aristokrati" i stället för "elit" har emellertid en lite annorlunda vinkling på problematiken. Manin menar nämligen i samstämmighet med Aristoteles, Montesquieu och Rousseau att det är själva valproceduren som gör att våra representanter framstår som en elit, snarare än de uppställda kandidaternas verkliga egenskaper. Det handlar enligt Manin om en subjektivt uppfattad överlägsenhet, baserad på egenskaper som i en viss kultur betraktas som politiskt relevanta. Manins poäng är alltså att val inte vaskar fram beslutsfattare med egenskaper som enligt universella normer kan betraktas som överlägsna utan endast beslutsfattare med egenskaper som uppfattas som överlägsna. Denna syn på elitbegreppet skiljer sig från Vilfredo Paretos. Han menade att eliterna skulle vara överlägsna enligt objektiva kriterier (Manin 2002, 160).

Medan klassiska elitteoretiker eftersträvade att bevisa att demokrati alltid har varit en myt (Pareto, Mosca, Michels) har moderna elitteoretiker snarare tenderat att betona hur långt ifrån idealet som demokratiska system befinner sig. De har försökt att ge en realistisk skildring av hur den representativa demokratin fungerar i praktiken. Schumpeter ansåg själv

att hans definition ligger närmare den empiriska verkligheten än vad det klassiska demokratibegreppet gör (1942, 269). I den elitistiska modellen betraktas således demokrati endast som en politisk metod – ett sätt att fatta politiska beslut med en konkurrensutsatt tävling om väljarnas röster i grunden (Heywood 2000, 80).

Den avgörande länken

Representativ demokrati leder alltså enligt flera demokratiteoretiker lätt till distans mellan beslutsfattare men framför allt till att eliter har patent på politiskt beslutsfattande. Då det tycks oundvikligt att den beslutande makten hamnar i händerna på en minoritet när medborgarnas inflytande begränsas till valhandlingen är, enligt Lewin, lyhörda eliter ett måste (2003, 348). Men eliterna behöver inte endast vara lyhörda, det måste även finnas möjligheter för väljarna att kontrollera maktinnehavarna, vilket inte enbart sker genom valhandlingens möjlighet att utse och avsätta. Lewin efterlyser en interaktion mellan väljare och valda. Eliterna borde dels vara lyhörda och anpassa sig efter befolkningens åsikter, dels vara opinionsbildande.

Att lyhördhet och kontroll är grundläggande element i en representativ demokrati står klart ifrån litteraturen på området (Dahl 1971; Riker 1965; Schmitter & Karl 1991). Det som sägs garantera att den representativa, indirekta demokratin kan betraktas som demokratisk är nämligen att det existerar en tillförlitlig och effektiv länk mellan de styrande och de styrda (Heywood 2002, 70). V.O. Key (1964) talar om sammanlänkning mellan samhällsopinion och offentliga beslut via förbindelseagenter.

Partiernas särställning

Länken mellan folket och eliterna kan se ut på olika sätt. Exempel på agenter som garanterar den efterfrågade växelverkan mellan medborgarnas och eliternas önskemål är intressegrupper, media, opinionsundersökningar, val och partier. Att partierna innehar en särställning när det gäller att garantera den efterfrågade länken i demokratin går knappast att ignorera. Sedan början av 1900-talet, då det moderna partiväsendet grundades, har våra folkvalda politiker gått från att i Burkes anda vara oberoende representanter till att i praktiken vara bundna partirepresentanter (Holmberg 1999). Även om de flesta representanter inte medvetet tar av-

stånd från den obundna idealroll som Burke förespråkade har de flesta övergått till att agera som förtroendemän med främsta syfte att förverkliga sitt partis linje. Denna förändring av representantrollen och partiernas intåg på den politiska arenan brukar allmänt taget kopplas till utvidgningen av rösträtten (Petersson 2000a, 24). Då stora delar av befolkningen plötsligt skulle integreras i beslutsfattandet var det nödvändigt att skapa fungerande kanaler genom vilka folkets åsikter kunde framföras på ett effektivt sätt.

Partiforskaren Kay Lawson (1988, 1993) instämmer i beskrivningen av partierna som en av de viktigaste bidragarna till en fungerande länk i den representativa demokratin (1988, 16). Eftersom vanliga människor ofrånkomligen distanseras från maktens centrum finns det behov av effektiva kontaktkanaler. Det måste finnas ett sätt för medborgarna att få kontakt med den beslutsfattande församlingen och framföra åsikter. På samma sätt måste det finnas en kanal via vilken beslutsfattarna kan få kontakt med medborgarna för att förklara sig och bilda opinion. Lawson menar att partierna innehar sin särställning eftersom de har möjlighet att fylla alla delar av kontaktlänken från väljarna via kandidaterna och valprocessen till de invalda representanterna i maktposition (Lawson 1988, 16).

Även Schumpeter identifierar partier som viktiga aktörer i och med att det är i form av partier som eliterna grupperar sig och tävlar om makten. Att de politiska partierna som helhet inte kan betraktas som elitgrupperingar fastslogs dock tidigt. De politiska partierna som organisatorisk helhet kan i stället snarast betraktas som en slags kopia i miniatyr av det maktförhållande som råder i ett samhälle som bygger på representativ demokrati. Liksom den indirekta demokratin enligt Schumpeter kan beskrivas som en konkurrenskraftig oligarki, kan även partierna internt betraktas som oligarkier, dock inte med samma inslag av elitkonkurrens som präglar demokratiska val. Robert Michels har med sin välkända ”oligarkins järnlag” beskrivit hur demokratiska sammanslutningar gradvis utvecklas till oligarkier, fåtalsvälde, oberoende av goda intentioner att upprätthålla en demokratisk beslutsgång (Michels 1911).

Ansvarsbegreppets tvetydighet

Med den uppgiftsfördelning som är en konsekvens av det representativa demokratiska systemet följer oundvikligen en fråga om ansvar. På denna punkt skiljer sig den indirekta demokratimodellen från den direkta, klas-

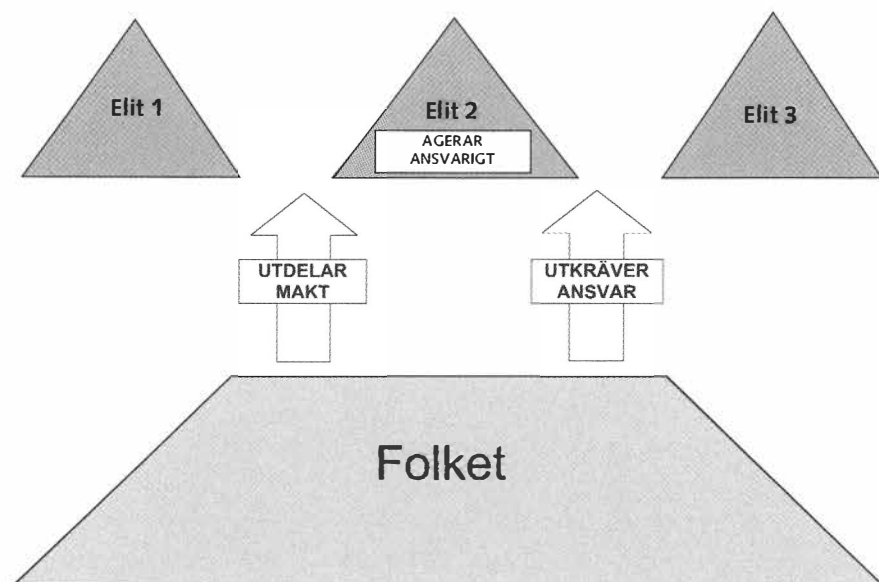
siska demokratin. Då alla medborgare har rösträtt och förutsätts ta ställning till varje enskilt ärende ligger också ansvaret för resultatet kollektivt hos alla. Behovet av kontroll av och insyn i beslutsfattandet blir då obefintligt och det går inte att ställa någon till svars för beslut fattade av alla. Man kan inte heller förvänta sig att någon skall ta ansvar för någonting som i praktiken ligger på allas bord. Ansvar och kontroll är någonting man delar lika i en direktdemokrati, vilket innebär att begreppens relevans uttraderas.

Att situationen ser annorlunda ut då utsedda representanter – eliter – fattar de politiska besluten är uppenbart. Den stora majoriteten är när det kommer till kritan uteslutna och har endast att förlita sig på den utsedda elitens förmåga att fatta riktiga beslut, vilket aktualiserar ansvarsbegreppet. Det är en fråga om lyhördhet och kontroll – tidigare identifierade som viktiga ingredienser i en representativ demokrati och en del av den nödvändiga tvåvägskommunikationen mellan eliterna och folket. Eliterna förutsätts vara lyhörda gentemot medborgarnas åsikter och önskemål. En vakenthet inför folkopinionen kan många gånger vara en förutsättning för återval. Valet är det absolut viktigaste kontrollmedlet i folkets händer och det tillfälle de har att välja och vraka bland de eliter som ställs till förfogande.

Det svenska begreppet ”ansvar” är rikt på nyanser och kan tolkas på flera sätt. Precis som länken mellan väljarna och de politiska eliterna omfattar det flera aspekter. För det första kan ansvar syfta på en moralisk dimension – att de folkvalda sköter sitt uppdrag på ett ansvarsfullt och förnuftigt sätt. För det andra handlar ansvar om redovisningsskyldighet – de folkvalda innehar sitt uppdrag på väljarnas nåder. Man kan även diskutera i termer av att tilldela makt och utkräva ansvar. Väljarna ålägger beslutsfattarna ansvar när de förser dessa med makt. De utkräver ansvar då de i val urskiljer de eliter som har agerat ansvarsfullt från de som inte har gjort det och utgående från denna bedömning utdelar sanktioner.

Det första steget i ansvarskedjan – representanternas förvaltande av det ansvar de har ålagts av folket (ex ante) har i den engelskspråkiga litteraturen gått under många olika benämningar. Riker (1965) talar om *responsibility* (ansvar), Dahl (1971) om behovet av *responsiveness* (responsivitet) och Pitkin (1967) om *representation* (representation). Manin, Przeworski och Stokes (1999), som diskuterar den divergerade begreppsanvändningen, föredrar precis som Dahl termen *responsiveness* och avser med detta hur väl eliterna tar in de signaler som kommer från medborgarna via de

Figur 1.2. Eliterna, folket och ansvarsbegreppen.



demokratiska länkarna – hur ansvarigt de styr. Det kan dels handla om hur väl eliten vid makten uppfyller sina vallöften (*mandate-responsiveness*), hur väl de förvaltar det mandat de har fått på valdagen och dels om hur väl de tar in övriga signaler (opinionsyttringar) från väljarkåren (*responsiveness*). Det andra steget i ansvarskedjan är mer entydigt. Det handlar om väljarnas möjlighet att utkräva ansvar i efterhand (t.ex. post), vilket på engelska brukar benämnas *accountability* (ansvarsutkrävning).

Båda aspekterna av ansvarsbegreppet är ytterst relevanta när vi talar om den representativa demokratin och begreppet ansvar används även i båda betydelseerna i bokens olika kapitel. Som tidigare konstaterades kan partierna i dagens representativa demokrati sägas inneha en nyckelposition som länk mellan medborgarna och den maktinnehavande eliten. Även om partierna inte som helhet kan klassas som elitgrupperingar är det de politiska partierna som innehar och kontrollerar många maktpositioner. Det är partiernas representanter som skall agera på ett ansvarigt sätt och det är partierna som i val utkrävs på ansvar då medborgarna är missnöjda.

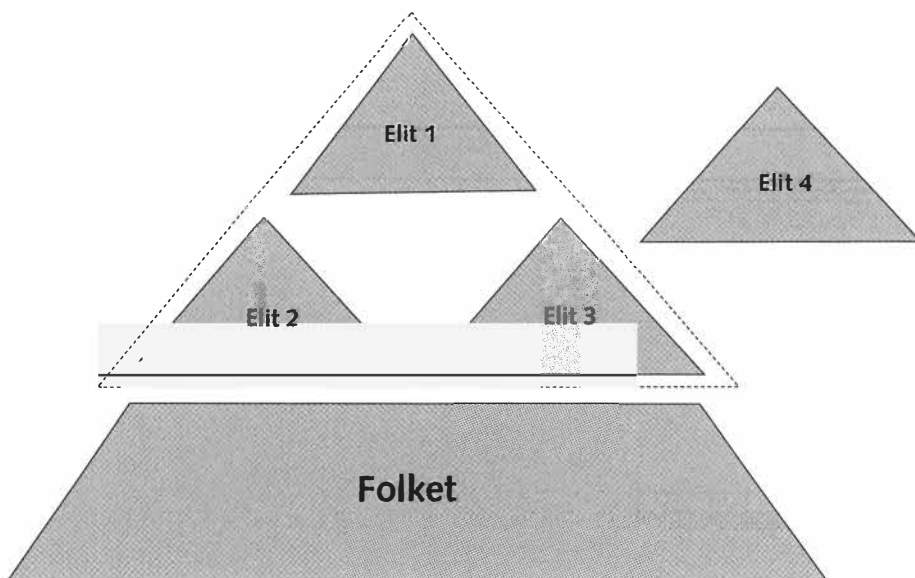
Bokens beståndsdelar

Att förutsättningarna för både innehav av ansvar och utkrävning av ansvar varierar mellan olika politiska system är någonting som har uppmärksamats under senare tid. De politiska institutionernas betydelse för den politiska vardagen och hur de påverkar väljarnas möjligheter att kontrollera eliterna har nått förnyat intresse i takt med att sjukdomstecken hos demokratin har duggat allt tätare. Den övergripande skillnaden mellan konsensusdemokratier och majoritära demokratier fungerar som utgångspunkt för den diskussion kring ansvarsinnehav och ansvarsbyte som Dag Anckar tar sig an i bokens andra kapitel. Konsensusystemens höga krav på att olika grupper skall inkluderas i det politiska beslutsfattandet får oundvikligen konsekvenser för medborgarnas möjligheter att utkräva beslutsfattarna på ansvar.

Problematiken kan åskådliggöras med Schumpeters konkurrerande elitmodell. Om idealet är att så många grupper som möjligt skall inkluderas i det politiska beslutsfattandet blir väljarnas enda vapen – valet av vilken elit som skall styra – mycket trubbigt. Det blir dels otydligt vem som är ansvarig för den politiska utvecklingen, dels hur man kan agera för att byta ut den elit som innehar makten.

Dag Anckars kapitel baserar sig på ett inlägg i debatten kring politiska

Figur 1.3: Schumpeters elitkonkurrens i konsensusystem.



institutioner av Kaiser, Lehnert, Miller och Sieber 2002 i vilket ett alternativ till Lijpharts konsensusdemokrati med lägre krav på inklusivitet och bättre förutsättningar för ansvarsutkrävning presenteras. Anckar, som intar en kritisk hållning till inlägget, väljer att presentera samt testa en alternativ lösning på alltför konsensus- eller pluralitetsorienterade arrangemang, nämligen ett ökat inslag av direktdemokratiska metoder.

En avgörande fråga för den representativa demokratin är vilka som får tävla om makten och på vilka villkor. Vilka elitgrupperingar som uppstår och hur realistiska deras chanser till inval är avgörs inte uteslutande av väljarkårens preferenser utan påverkas även av den juridiska regleringen. I statsförfattningarna och lagarna ges ramarna för partierna och deras verksamhet. Det är emellertid inte helt entydigt eftersom de politiska partierna enligt Lauri Karvonen befinner sig i en gråzon mellan den starkt juridiskt reglerade offentliga makten och det fria medborgarsamhället. För att undvika olika tolkningar vad gäller ansvarsfördelningen inom den offentliga makten och dess gränser har det skapats detaljerade lagar. Det fria medborgarsamhället däremot har ansetts vara i minimalt behov av styrning utöver de grundläggande garantierna för individuella och kollektiva rättigheter. Eftersom partierna både kan sägas höra hemma i det civila samhället och utöva offentlig makt är det inte förvånande att den juridiska regleringen av partier varierar stort runt om i världen. En kartläggning av partiernas utrymme i statsförfattningarna presenteras av Elisabeth Kronqvist i kapitel 3, medan Lauri Karvonen fokuserar på förekomsten av partilagar runt om i världen och deras innehåll i kapitel 4.

Ytterligare en avgörande faktor för de villkor på vilka partierna (eliterna) konkurrerar med varandra är finansieringen. En betydande byggesten i den Schumpeterska valdemokratin är just den fria konkurrensen mellan olika eliter på valdagen. När väljarnas inflytande över politiken är begränsat till det fria valet mellan olika elitgrupperingar blir det självklart ännu viktigare att de eliter som tävlar om makten gör det på lika villkor. Finansieringens betydelse för hur partiernas verksamhet och i slutändan hur förutsättningarna för jämlik konkurrens mellan partierna ser ut tar Gullan Gidlund upp till diskussion i kapitel 5 som går under rubriken "Konsten att rigga ett jämlikt val". Den yttersta frågan är om resursstarka grupper i samhället har större möjlighet till politisk representation och hur offentligt partistöd påverkar partiets möjligheter att konkurrera jämlikt i val.

Om de föregående kapitlen behandlade grundförutsättningar för parti-

ers möjligheter att uppstå och konkurrera, för följande tema oss in på fördelningen av makten. Carsten Anckar och Krister Lundell utreder förhållandet mellan valsystem, ansvarstydlighet och ansvarsbyte i en världsomfattande studie. Bakom införandet av olika valsystem ligger olika förväntningar. Medan proportionella valsystem betonar representativitet, ställer majoritetsval effektivt regerande främst. Valsystemets proportionalitet får avgörande konsekvenser för konkurrensen mellan eliterna och oundvikligen för medborgarnas valmöjligheter. På kort sikt är den avgörande för parlamentets sammansättning – vilka partier som får representation och ett partis möjligheter att få egen majoritet. På längre sikt påverkas partisystemet och vilka partier som ingår i den reella kampen om makten.

Precis som Dag Anckar betonar i bokens andra kapitel leder konsensusbaserade system till diffust ansvarsinnehav och även till svårigheter för väljarna att byta ut eliterna vid makten (se figur 1.1). Den främsta anledningen till att det uppstår problem för väljarna är att det i konsensusdemokratier är vanligt med koalitionsregeringar. Koalitionsregeringar är potentiellt problematiska både för väljarna och för de politiska partierna. För väljarna kompliceras ansvarsutkrävandet vid nästa val, för partierna tvingar koalitioner fram kompromisser, vilket innebär avsteg från deras ideologiska preferenser. I vilken utsträckning förekommer problematiska koalitionsregeringar, vad kan förklara deras uppkomst, vilka är effekterna av deras existens? Den specifika problematik som uppstår då inget parti får egen majoritet dryftar Guy-Erik Isaksson i kapitel 7.

Ur ett rent elitdemokratiskt perspektiv mäts väljarnas preferenser indirekt på valdagen. Mellan valen fattar den maktavande eliten politiska beslut självständigt. Redovisningsskyldiga är maktavarna endast i samband med val. Hurdana möjligheter har väljarna att utkräva maktavarna på ansvar? Ett väsentligt exempel på ansvarsutkrävning är den jämförande studie av ekonomins betydelse för regeringars valframgång som Åsa Bengtsson lägger fram i kapitel 8. Politiska system är mångfasetterade och varierande. Att förutsätta att de skiftande villkor som råder i olika politiska miljöer inte påverkar väljarnas beteende kan rent av betraktas som naivt. I kapitlet undersöks därför hur den politiska kontexten påverkar sambandet mellan ekonomi och maktavarnas valframgångar.

Trots att väljarnas möjligheter till politiskt inflytande i en representativ demokrati begränsar sig till valhandlingen, är inte perioden mellan valen helt fri från ansvarsutkrävning. På det elitinterna planet kan oppositionen bevaka regeringens agerande genom parlamentariska kontrollmekanismer.

Enligt grundkonstellationen i ett parlamentariskt system har oppositionspartier via olika kontrollmekanismer möjligheter att ställa regeringen till svars för dess verksamhet. Mellan valen sköts ansvarsutkrävningen alltså främst av partierna själva. Guy-Erik Isakssons och Voitto Helanders kapitel analyserar partiernas användning av interpellationer i Norden och jämför dessa med det svenska misstroendeinstitutet.

Under mandatperioden finns det ytterligare en möjlighet för väljarna att påverka och kontrollera eliterna – via folkomröstningar. Enligt den Schumpeterska valdemokratien delegerar medborgarna sin politiska makt och sitt ansvar till sina representanter som anses ha bättre förutsättningar att fatta upplysta och ansvarsfulla beslut. Sett ur detta perspektiv är det betänkligt att använda sig av folkomröstningar. Ibland förefaller det som om regeringar ordnar folkomröstningar för att undgå sitt ansvar att fatta beslut i svåra frågor. Mer allmänt kritiseras folkomröstningar för att de undergräver representanternas ansvar inför medborgarna. Kritikerna har också framfört argumentet att medborgarna i och med folkomröstningar påtvingas ett sådant ansvar som de inte har kompetens för. Ansvariga representanter förutsätts agera responsivt, inte minst för att garantera återval. Som komplement till de traditionella länkarna mellan folket och eliterna kan mekanismer för direkt demokrati användas för att upptäcka folkets preferenser. Maija Setälä belyser frågan genom en teoretisk och empirisk kartläggning av folkomröstningsinstitutet i kapitel 10.

Kritiken mot detta direktdemokratins främsta instrument baserar sig framför allt på medborgarnas oförmåga att fatta genomtänkta beslut. Även om slutsatserna varierar, spelar *politisk information* en avgörande roll i de flesta demokratiteorier. Det finns de som förespråkar pluralism och ser politisk jämlikhet som ett mål och det finns mera elitistiska argument där väljarna antas vara dåligt informerade om den politiska debatten och de politiska alternativen. I kapitel 11 analyserar Kimmo Grönlund huruvida väljarnas politiska kunskap varierar och vilka dess determinanter är. Perspektivet är komparativt och data hämtas från CSES (Comparative Study of Electoral Systems).

Ansvarsbegreppets två och delvis kontrasterande dimensioner konkretiseras i följande avsnitt. Skall man som folkvald agera som en helt självständig aktör, representera sitt partis linje eller försöka verka i enlighet med väljarpreferenserna? Det finns ingen enhetlig teori om representation utan olika uppfattningar råder om de folkvaldas roll. Idealmodellerna bildar en skala som skiftar från helt oberoende aktörer som endast ställs till

svars i samband med val till fullständigt responsiva representanter som även under mandatperioden är lyhörda inför väljaropinionen. Frågan om hur representanterna uppfattar sin roll exemplifierar Kimmo Grönlund genom en analys av finländska kommunalpolitiker i kapitel 12.

På motsvarande vis ställs partier inför ett dilemma mellan ideologisk renlärighet och pragmatism. Valframgång i termer av röstmaximering kräver profilering av det ideologiska grundbudskapet, ibland med fokusering på olika väljargrupper med anpassad ideologisk vägbast. Maktmaximering genom t.ex. medverkan i regeringskoalitioner kräver ofta ett utsuddat budskap och kompromissvilja. Det här är två motsatta strategier, en framtoning av ideologisk särart och en nedtoning av särart. Ann-Sofie Hermanson belyser i kapitel 13 problematiken genom en studie av den gröna rörelsen och ger exempel på gröna partiers varierande strategier i olika länder.

I bokens avslutningskapitel reflekterar Kimmo Grönlund över slutsatserna i de olika kapitlen. Han kommer även med idéer om hur man i konsensusbaserade demokratier kan åstadkomma en klarare ansvarssituation, utan att för den skull behöva ge upp strävan om rättvis representation. Grönlund lägger fram två förslag på hur man kan öka väljarnas inflytande och indirekt tvinga eliterna att agera mer ansvarsfullt. Det första omfattar införande av folkinitiativ och beslutande folkomröstningar som grundrättigheter i författningen. Det andra vapnet som Grönlund vill förse väljarna med är utlottning av mandat bland hela befolkningen, baserat på andelen avlagda blanka röster.

Avslutning

Elitistiska demokratiteoretiker skildrar en värld i vilken medborgarna delegerar sin politiska makt och sitt ansvar till representanter som anses ha bättre förutsättningar att fatta upplysta och ansvarsfulla beslut. Framför allt Joseph Schumpeters syn på demokrati som elitkonkurrens har beskrivits som en realistisk skildring av hur demokratin fungerar i praktiken (Heywood 2002, 79). Schumpeters modell ger ändå folket vissa möjligheter till ansvarsutkrävning, i och med att medborgarna på valdagen har möjlighet att välja mellan olika tävlande elitgrupper. Hur väl fungerar då de inbyggda mekanismer som i representativa demokratier finns för att kontrollera de styrande eliterna, och hur omfattande kontroll möjliggör de?

Det faktum att demokratins organisering varierar, påverkar även medborgarnas möjligheter att kontrollera dem som styr. Därför kommer svaren på de ställda frågorna att se olika ut beroende på vilken kontext man studerar. De politiska institutionernas betydelse för hur väl den representativa demokratin i praktiken fungerar är ett område som under senare tid rönt ny uppmärksamhet. Inriktningen är även starkt representerad i denna samlingsvolym. Det övergripande temat för boken täcker ett vidsträckt ämnesområde. Partierna och deras ansvarssituation kan betraktas ur många olika synvinklar, både sett till hur de förvaltar den makt de har tilldelats och vilken möjlighet det finns att utkräva dem på ansvar. I boken görs ett försök att göra en samlad insats på området. Ansvaret för eventuella luckor ligger givetvis hos redaktörerna.

2. Ansvarsinnehav och ansvarsbyte En teoretisk diskussion

Dag Anckar

Introduktion

År 1977 publicerade Arend Lijphart sitt berömda arbete *Democracy in Plural Societies*. Han drog i det i härnad mot en i dåtida politisk forskning vanlig uppfattning, enligt vilken demokratin hade särskilda förutsättningar att trivas och avancera i homogena sociala system, medan den däremot konfronterade svårigheter i etniskt och på andra sätt plurala och därmed konfliktbenägna samhällen. Lijphart visade med ingående fallstudier av bl.a. Holland, Schweiz och Österrike att denna uppfattning inte var hållbar. Givet att vissa institutionella ordningar kunde åstadkommas och upprätthållas, ordningar som Lijphart fångade i den tungvrickande och tämligen oöversattbara termen "consociationalism", hade demokratin, hävdade han, samma grogrund och möjligheter i heterogena som i homogena samhällen. Lijphart rekommenderade därför att de klyftrika samhällena i Tredje Världen skulle utveckla och införa politiska och konstitutionella arrangemang och deviser av konsociationell karaktär.

Lijpharts bidrag mottogs med uppskattning – det var, har Giovanni Sartori skrivit, "a perceptive and important addition to our understanding of democratic governance" (1994a, 70). Emellertid har Lijphart i senare större arbeten, främst *Democracies* (1984) och *Patterns of Democracy* (1999), tagit sitt resonemang många och långa steg vidare från majoritetsdemokratis domäner och utvecklat en demokratityp, kallad konsensusdemokrati, som han nu finner lämplig och rekommendabel för alla politiska system, inte bara adversiella sådana. I detta sitt korståg mot den majoritära demokratisynen har Lijphart dock inte mött entusiasm utan har snarare stött på patrull. Sartori, vi skall ånyo citera honom, har sålunda skrivit att kontrasten mellan en majoritär modell och en konsensusmodell är "both biased and overworked" (1994, 72) och att konsensusdemokratin är "a one-way slope that leads to a self-reinforcing system of minority appetites" (1994, 72). Andra opponenter har upprepat dessa synpunkter och lagt till andra. Ett sådant påpekande utgör startpunkten för detta kapitel – påpe-

kandet är att konsensusssystem ser en mer eller mindre fullständig preferensinklusiveitet som ett ideal och att de därmed kränker ett vitalt demokratiskt intresse, nämligen medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävning.

Kapitlet anknyter nära till en tämligen färsk studie av författarteamet André Kaiser, Matthias Lehnert, Bernhard Miller och Ulrich Sieberer (här i fortsättningen: Kaiser). Studien har år 2002 införts i tidskriften *Political Studies*, och har titeln ”The Democratic Quality of Institutional Regimes”. Bakom den litet intetsägande titeln döljer sig ett innovativt och viktigt inlägg i debatten om ansvarsutkrävning i demokratier, ett inlägg som i polemik mot Lijpharts och hans likasinnades teoretiserande utvecklar en demokratisk regimtyp som nedbantar kravet på inklusivitet och i stället framhåller ett krav på vad författarna kallar ”responsibility”, dvs. ett krav därpå, att medborgarna bör ha en möjlighet att utkräva ansvar och därmed åstadkomma en politikförändring. Denna regimtyp, kallad ”majoritarian democracy proper”, kombinerar enligt författarna på det bästa tänkbara sättet ett innehav av politiskt ansvar med ett utkrävande av politiskt ansvar (2002, 313). På sin väg mot denna slutsats gör författarna ett antal antaganden och påståenden, och detta kapitel går, i ett försök att teoretiskt strukturera ansvarsproblematiken, i närkamp med flera av dessa antaganden och påståenden. I själva verket är kopplingen mellan detta kapitel och Kaisers studie så intim, att det inte är felaktigt att kalla detta kapitel en litteraturkommentar.

Kapitlet har jämte denna introduktion fyra avdelningar. Den första ger en presentation av den referensram som Kaiser utarbetat och åberopar; de återstående tre avdelningarna ger kritiska synpunkter på referensramens olika delar. Den första av dessa tre avdelningar ägnas i huvudsak en diskussion av två centrala dimensioner som Kaiser opererar med; avdelningen innehåller därjämte kritiska synpunkter på Kaisers demokratiföreställning och demokrativärderingar. Den därpå följande andra avdelningen prövar frågan i vilken mån direktdemokratiska metoder kan utgöra korrektiv till alltför konsensus- eller pluralitetsorienterade arrangemang, varvid prövningen utmynnar i mer positiva omdömen än de Kaiser levererar. Kapitlet avslutas med en avdelning som diskuterar inklusivitetens inklusivitet, och härvid kritiserar Kaisers sätt att operationalisera inklusivitetsbegreppet.

Ansvarsinnehav och ansvarsbyte

Lijpharts distinktion mellan majoritetssystem och konsensusssystem baserar sig i huvudsak på en dimension, som vi här skall fånga med termen ”ansvarsinnehav”. Den övergripande frågan är hur många människor som kan göra sina preferenser gällande vid fattandet av politiska beslut. Är härvid svaret att majoritetens preferenser gäller, är fråga om en majoritetsdemokrati; är svaret att allas preferenser gäller, är fråga om en konsensusdemokrati. Lijphart har själv skrivit att han i sin identifiering av en majoritetsmodell har sökt och förtecknat politiska mekanismer och instrument som är ”logically based on the principle of concentrating as much power as possible in the hands of the majority” (1989, 34); på motsvarande sätt har han i sin identifiering av en konsensusmodell sökt och förtecknat politiska mekanismer och instrument som är ”based on the principle of sharing, dispersing, and limiting power in a variety of ways” (1989, 34). Pluralitetsval, maktfusion, tvåpartisystem och centralisering är några typiska majoritetskomponenter i det schema Lijphart utvecklat, medan proportionella val, maktdelning, flerpartisystem och decentralisering är några typiska konsensuskomponenter.

Denna indelning kan emellertid inte utgöra en tillräcklig grund för resonemang om demokratisk kvalitet. När och om ansvarsinnehav blir ett centralt värde, försummas och negligeras ett annat centralt värde som har att göra med väljarnas och medborgarnas demokratiska rätt att straffa, sanktionera, och utkräva ansvar. Ju bredare ansvarsinnehavet är, desto svårare blir ansvarsutkrävningen – när alla delar ansvaret, ligger det inte hos någon. Resonemang om ansvarsinnehav bör därför kompletteras med resonemang om möjligheten att åstadkomma ett regeringsskifte och därmed en politikändring. Kaiser beskriver som sagt denna möjlighet med termen ”responsibility”, och skriver om den, med en formulering som kommer nära en definition: ”With this we refer to the ability of the electorate to put pressure on the government in policy decisions and to punish it for not fulfilling its promises” (2002, 315). Införandet av denna tilläggsdimension, som vi här fångar med termen ”ansvarsbyte”, gör det möjligt, menar Kaiser, att utveckla en mätapparat som tillhandahåller ett mått på demokratisk duglighet (2002, 315).

Den fråga som operationellt beskriver en förekomst av möjligheten till ansvarsbyte lyder: hur många väljare måste rösta annorlunda, för att ett regeringsskifte skall bli möjligt? I system där möjligheten är stor, förklarar Kaiser, kan relativt små röstförskjutningar ha disproportionellt stora ef-

fekter (2002, 315). Det är, förklarar Kaiser vidare, viktigt att notera att den ändring varom är tal måste innebära ett byte av ett ledande parti, såväl när detta regerar allena som när det regerar inom ramen för en koalition. En ändring som t.ex. innebär att ett mindre koalitionsparti kan bytas ut mot ett annat litet parti, är inte tillfyllest. En sådan ändring medför ännu inte en sådan politikändring att det blir meningsfullt att tala om ansvarsutkrävning och en bestraffning av regeringen (2002, 316). Den ändring som åsyftas måste vara stor i den meningen att man kan tala om en linjeändring, en annorlunda politik. Och som sagt: det får inte vara för lätt att åstadkomma en sådan ändring. Den skall kunna åstadkommas, men inte av små minoriteter: den politikändring som åsyftas skall vara tydlig, och det skall även den preferensförskjutning vara, som utlöser denna förändring.

Nedanstående fyrfält (figur 2.1) torde ge en summerande och tillräckligt rättvis bild av hur Kaiser resonerar. Fyrfältet bygger på två dimensioner. Den ena infångar det antal väljare som bör lägga sin röst annorlunda för att en politikändring och därmed en ansvarsutkrävning skall kunna fås till stånd, den andra infångar vidden av den politikändring som åstadkoms. Bägge dimensionerna är dikotomiserade: de som röstar annorlunda är få eller många; den resulterande politikändringen är stor eller liten. Då en marginell politikförskjutning enligt vad som just anfördes är otillräcklig, tecknar fyrfältets rutor till höger situationer i vilka möjligheten till ett ansvarsbyte inte är tillräckligt stor. System med dessa utseenden tillhandahåller helt enkelt inte tillräckliga garantier för ansvarsutkrävning. Den översta rutan till vänster återger en situation där politikändringen är stor men åstadkoms av ett för litet antal nytänkande väljare – en liten minoritet kan här genom att ändra beteende utkräva ett alltför stort mått av ansvar. Den ideala situationen återfinns i rutan nere till vänster, som återger en situation i vilken ett tillräckligt stort antal nytänkande väljare kan åstadkomma en tydlig politikförändring. Ett sådant system utmärks av en sund ansvarsutkrävning. Denna åstadkoms inte alltför lätt, men när den åstadkoms avsätter den resultat.

Mellan ansvarsinnehav och ansvarsbyte råder, hävdar Kaiser, en utbytesrelation (2002, 319–321). Ju mer inklusivt ett system är, desto mindre är den ”chance of alternation” det tillhandahåller, och vice versa. Påståendet är alltså att ju mer det finns av det ena, desto mindre finns det av det andra, och påståendet är därmed i ganska dålig samklang med det Kaiser säger på ett flertal andra ställen, där möjligheten till ansvarsbyte omnämns

Figur 2.1. Fyra teoretiska situationer av ansvarsbyte.

De som röstar annorlunda är:	Den resulterande politikändringen är:	
	Stor	Liten
Få	Möjligheten till ansvarsbyte är för stor	Möjligheten till ansvarsbyte är för liten
Många	Möjligheten till ansvarsbyte är lämplig	Möjligheten till ansvarsbyte är för liten

i termer som närmast ger vid handen att den är en oberoende dimension. Den omtalas sålunda som ”an additional dimension” (2002, 315) och som en ”second dimension” (2002, 317). Alltnog, en ideal demokrati blir för Kaiser en sådan där dimensionerna halveras, så att ansvarsinnehavet är ungefär hälften av vad det maximalt kunde vara och möjligheten till ansvarsbyte på motsvarande sätt är ungefär hälften av vad den kunde vara. För en sådan demokrati reserverar Kaiser termen ”majoritetsdemokrati”. Demokratier som kännetecknas av ett smalt ansvarsinnehav och därmed har goda möjligheter till ansvarsbyte kallas däremot pluralitetsdemokratier, och demokratier som kännetecknas av ett brett ansvarsinnehav och därmed har sämre möjligheter till ansvarsbyte kallas konsensusdemokratier. Lijpharts indelning av demokratier i majoritets- och konsensusdemokratier har härmed blivit en tredelning, varvid den regimtyp som tillkommit alltså representerar en idealdemokrati, där majoriteten bestämmer och där ansvar kan utkrävas blott tillräckligt många så vill.

De institutionella faktorer som styr system i riktning mot ansvarsinnehav eller ansvarsbyte är i och för sig många, men relaterar, förklarar Kaiser, som här faller tillbaka på Lijpharts argumentering, till partisystem och valsystem. Beträffande partisystemen gäller att deras utseende i termer av fragmentering är en determinant för den tröskel som gäller vid utkrävandet av ansvar – vid fall av tvåpartisystem är tröskeln för låg, vid fall av polariserad pluralism är den för hög, vid fall av moderat pluralism är den lämplig. Å andra sidan gäller beträffande valsystem att kravet på en genuin opinionskantring som en förutsättning för politikändring bäst tillgodoses av ett perfekt proportionellt valsystem (2002, 317). Pluralitetsval och tvåpartisystem är följaktligen en kombination som lätt för till ett smalt ansvarsinnehav och goda möjligheter till ansvarsbyte och därmed till plurali-

tetsdemokrati, medan proportionella val och polariserad pluralism lätt för till ett brett ansvarsinnehav och sämre möjligheter till ansvarsbyte och därmed till konsensusdemokrati. Kaiser ser alltså valsystem och partisystem som bestämmande faktorer, och dubbelräknar därmed, i det en orsak beaktas och därjämte dess effekt. Förfarandet påminner mycket om Lijpharts, när denne med samma otillåtliga metod i sina bestämningar av majoritets- och konsensusdemokratier beaktar och inräknar effekter av såväl valsystem som partisystem (D. Anckar, 2003 b). Relationen mellan valsystem och partisystem är för all del inte en en-till-en-relation, men är ändå tillräckligt nära en sådan för att göra komponenterna beroende av varandra.

Den demokratityp Kaiser framarbetar sägs vara optimal, bättre än andra demokratityper. Till grund för denna slutsats ligger egentligen fyra påståenden (Kaiser 2002, 325–326). För det första menar Kaiser att tendensen i majoritetsdemokratier mot minimala vinnarkoalitioner är ägnad att frambringa systemstabilitet. Själva det faktum att vi talar om koalitionsparter implicerar att en politik förhandlats fram i vilken stora ändringar inte kan göras; samtidigt gäller att denna politik, eftersom parterna är förhållandevis få, inte är väldigt urvattnad. För det andra, då antalet regeringspartier i regel är litet och beslutskostnaderna följaktligen är relativt sett låga, kan majoritetsdemokratier snabbt anpassa sig till och hantera i politiken uppdykande problem. För det tredje, i motsats till konsensusdemokratier, där en reell opposition inte existerar, finns i majoritetsdemokratier oppositionspartier som kan stiga fram som rivaler om regeringsmakten och som därför kan i varje fall indirekt påverka såväl ansvarsinnehavet som sannolikheten för ett regeringsbyte. Och slutligen, för det fjärde: i motsats till pluralitetsdemokratier använder majoritetsdemokratier vanligen proportionella valsystem. De återspeglar därför bättre det brokiga spektrum av intressen som utmärker moderna samhällen, och de möjliggör därför, i högre grad än pluralitetssystem, en innovativ politisk problemlösning. I en sammanfattning skriver Kaiser och medförfattare (2002, 326):

To sum up: majoritarian systems are characterised by political stability through government durability and openness towards new political interests but at the same time maintain flexibility. These features give majoritarian systems a distinct profile which can be considered superior over the other two types.

Ansvar och demokrati

En del av det som sägs i Kaisers framställning är av mindre relevans för den vinkling detta kapitel skall ha, och förbigås därför. Må det blott noteras att dessa delar inte i allt synes invändningsfria. När Kaiser säger att en majoritetsdemokrati står för den bästa formen av demokrati bl.a. därför att den tillför det politiska systemet stabilitet, är detta sålunda, när man minns att Kaiser vill förse sin majoritetsdemokrati med ett proportionellt valsystem, ett ganska diskutabelt påstående. Den komparativa litteraturen på området vill snarast hävda att majoritetsval länkar till stabilitet med större styrka än proportionella val (C. Anckar 2002, 77). Vidare: när Kaiser framhåller att antalet partier i minimala vinnande koalitioner är litet och att majoritetsdemokratier därför med relativ lätthet kan anpassa sig till uppdykande politiska problem, är detta en fördel som majoritetsdemokratier möjligen har framom konsensusdemokratier men som de definitivt inte har framom pluralitetsdemokratier. Överhuvudtaget gäller att den argumentering Kaiser framdrar till försvar för synpunkten att majoritetsdemokratier är överlägsna synes *ad hoc*-betonad och ganska osystematisk.

Det förtjänar också framhållas att själva huvudpoängen i Kaisers framställning blir oklar. Poängen ligger, har vi noterat, däri att Lijpharts särhållande av två demokratityper, baserade på en dimension (ansvarsinnehav), bygges ut till ett särhållande av tre demokratityper, baserade på två dimensioner (ansvarsinnehav jämte möjlighet till ansvarsbyte). Lijpharts indelning i majoritets- och konsensusdemokratier blir, som vi likaså noterat, i Kaisers tappning en indelning i pluralitetsdemokratier, majoritetsdemokratier och konsensusdemokratier, varvid termen pluralitetsdemokrati är liktydig med den lijphartska termen majoritetsdemokrati. Förvisso är de verktyg med vilka typerna bygges upp inte identiska i de två försöken. Men i övrigt är det svårt att se någon egentlig skillnad mellan dem. Det synes sålunda inte riktigt att mena att Kaiser konstruerat ett bredare spektrum än Lijphart, som egentligen är ganska orättvist behandlad i litteraturen på denna punkt. Snusförnuftiga anmärkningar därom, att mycket ryms i terrängen mellan majoritet och konsensus är sålunda legio – Sartori gör t.ex. påpekan att ”majoritarianism is always limited or restrained” (1994, 72), och Kenneth McRae förklarar att ”consensual devices or practices may occur in otherwise majoritarian regimes when circumstances require it” (1997, 286). Om detta är Lijphart emellertid mycket medveten – hans stora arbeten på området är i själva verket långa utpekanden av olika

positioner som länder upptar på ett kontinuum från majoritet till konsensus. I det kapitel som avslutar *Democracies* sårhåller, på basen av en faktoranalys, Lijphart inte mindre än nio kluster av demokratiska regimer (1984, 215–222), och i den sammanfattning av empiriska resultat som tillhandahålls i *Patterns of Democracy* visar Lijphart ingående hur de tretiosex länder han studerat representerar såväl prototyper som avsteg från dem (1999, 246–257). Lijphart och Kaiser opererar i själva verket båda med kontinuum-föreställningar. Lijphart anger i teoretisk mening två punkter och i empirisk mening ett mycket stort antal punkter på sitt kontinuum, och Kaiser anger tre teoretiska punkter på sitt kontinuum. Det är svårt att se att skillnaden är dramatisk.

Alltnog, en genomgång av de delar av Kaisers text som direkt berör ansvarsutkrävandets problematik, kan lämpligen inledas med en blick på vad Kaiser har att anföra om ansvarsinnehav. Kaiser påpekar att ett representativt system med ett mycket utbrett ansvarsinnehav inte ger utrymme för ”alternation”, vilket innebär att medborgarna saknar möjligheter att bestraffa regimen för att den inte levt upp till sina löften. En sådan situation är oacceptabel och oförenlig med ett demokratiskt ideal: ”A system in which the political elites cannot be effectively held accountable by the electorate for their actions cannot be called democratic”, skriver Kaiser (2002, 324). Även om Kaiser inte explicit använder denna term, är det ändå uppenbart att framställningen jämväl handlar om *tydlighet* och andas bekymmer däröver, att ett utbrett ansvarsinnehav, inte med logisk nödvändighet, men nog i praktiken, medför otydlighet beträffande ansvarssituationen (t.ex. Bengtsson 2002, 101–103). Detta innebär avbräck för ansvarsutkrävningen – medborgarna bör, för att kunna straffa och belöna, dvs. för att kunna utkräva ansvar, ha en någorlunda tydlig bild av vem som bär ansvar för den politik som förts och av vem ansvar följaktligen kan och bör utkrävas. Saknas en sådan bild, kan man inte utkräva ansvar på ett rationellt sätt.

För Kaiser är härmed ett utbrett ansvarsinnehav av ondo, eftersom det innebär, i regel, många ansvarsbärare och därmed en otydlig ansvarsbild i kombination med ett krympande alternativunderlag. Det är lätt att hålla med, och enkla exempel ger på ett övertygande sätt bevis för att Kaiser har rätt. Låt oss sålunda notera att ansvarsinnehavet är omfattande i ett system, där de stora eller relativt stora partierna A, B och C delar på regeringsansvaret och därmed förverkligar en ABC-politik, medan det lilla partiet D är i opposition. Hur kan, i en sådan situation, parti B:s anhängare

egentligen utkräva ansvar – vi förutsätter, för resonemangets skull, att dessa väljare är särskilt missnöjda med den kompromisslinje ABC-politiken har uttryckt, och önskar en ändring häri? Metoden att inte i ett förestående val längre rösta på B ter sig naturlig, men är föga framkomlig i termer av ansvarsutkrävning. En övergång till A eller C skulle innebära ett stöd för just den ABC-politik man önskar motsätta sig; en övergång till D skulle innebära, givet D:s litenhet, att den egna rösten egentligen är bortkastad. Det bästa eller snarare minst dåliga alternativet synes vara att inte rösta överhuvudtaget, och att därmed ifrågasätta systemets legitimitet. En sådan konsekvens synes föga önskvärd ur demokratisk synpunkt.

Emellertid kan man undra varför ansvarsinnehavet idealiter skall bantas till att uppgå till just hälften. Kaiser hävdar att 50 procent + 1 röst är en ideal snittpunkt, eftersom alla andra beslutsregler i verkligheten för mot minoritetsstyre. Antingen, sägs det, beslutar vid ett lägre ansvarsinnehav en minoritet, dvs. mindre än 50 procent, vilket gör systemet till en pluralitetsdemokrati. Alternativt, vid ett högre ansvarsinnehav, har minoriteten en större möjlighet att blockera beslut, vilket tillför systemet konsensuella drag (2002, 324). Argumentets första hälft är förvisso invändningsfri – om mindre än 50 procent beslutar, är onekligen fråga om ett minoritetsstyre. Detta gör inte i sig nödvändigtvis en demokrati till en odemokrati, men blir onekligen, särskilt när fråga är om en regel snarare än ett undantag, en demokratisk belastning. Förvisso skall beslut i en demokrati vara uppbackade av en majoritet. Argumentets senare hälft är däremot svärgripbar. Vad som krävs av minoriteter i blockeringshänseende måste ju vara beroende av de speciella blockeringsregler som gäller i förhandenvarande fall, och man kan inte gärna hävda, allt annat lika, att minoritetens möjligheter generellt sett är större, ju bredare ansvarsinnehavet är.

Kaisers resonemang om ansvarsbyte är betydligt mer kontroversiellt än resonemanget om ansvarsinnehav. Utgångsföreställningen är dock även här densamma – man kan ha för mycket eller för litet av det goda. Möjligheten att åstadkomma ansvarsbyte – och vi påminner om att uttrycket är liktydigt med "chance of alternation" – kan vara för liten och för stor. När ansvarsinnehavet är maximalt, dvs. när alla är representerade bland beslutsfattarna, är möjligheten till ansvarsbyte minimal. Men vid en annan ändpunkt, där ansvarsinnehavet är minimalt, är möjligheten till ansvarsbyte alldeles för stor. Situationen kännetecknas av att "only a very small group of voters take a meaningful part in choosing the government" (Kaiser 2002, 324). Konsekvensen är därmed tydligt negativ: "So a plurality of

far less than 50 percent effectively decides about the government, a situation that cannot be called democratic either” (Kaiser 2002, 324).

Hur skall man egentligen veta, i termer av empirisk mätning, var på en skala med ovansagda ändpunkter ett konkret system egentligen befinner sig? Kaiser menar att det är ”less obvious how this chance can be measured” (2002, 317), och presenterar, faktiskt, inte någon egentlig lösning på detta problem. Det ideala läget sägs i varje fall placera sig halvvägs mellan extremvärdena 0 och 1, varvid det första värdet betecknar en extrem tröghet, där nästan alla väljare måste ändra ståndpunkt innan ett politikskifte kan fås till stånd, och det andra värdet betecknar en extrem ändringskänslighet, där ett mycket litet antal väljare kan få ett politikskifte till stånd. När Kaiser sålunda även på denna dimension placerar kyrkan mitt i byn, blir resultatet att han kräver att en politikändring helst skall åstadkommas så att minst hälften av valmanskåren ändrar sin preferens! Detta är förstås ett väldigt besvärligt krav – det är, som Kaiser själv konstaterar, ”more difficult to defend” (2002, 324). I själva verket är kravet nog mer än besvärligt – det är helt enkelt till orimlighet överdimensionerat.

Ett enkelt exempel må även här belysa situationen. Låt oss anta ett tvåpartisystem, där alltså två politiska kraftblock agerar. Låt oss kalla dessa block A och B, och låt oss anta att A i kraft av ett majoritetsläge, uttryckt i formeln 51–49, har förverkligat en viss politik. I ett val sker nu en liten kantring som dock får den konsekvensen att B, låt oss säga med samma majoritetsformel, övertar makten och börjar förverkliga en viss annan politik. Detta steg från en A-politik till en B-politik har blivit möjligt tack vare en väljarförskjutning som i sig är liten, och detta, att förskjutningen är liten men konsekvensen stor, ser Kaiser alltså som en demokratisk olägenhet. Frågan blir emellertid om man faktiskt har att göra med en olägenhet. Man kan ju, i polemik mot Kaiser, med fullgott skäl mena att varje politikändring är fullständigt legitim, så länge ändringen svarar mot majoritetens preferenser. I exemplet ovan blir den nya politiken B möjlig därför att ett litet antal väljare har ändrat ståndpunkt och har övergått från A till B. Men denna förutsättning är ju inte den enda och inte heller på något sätt tillräcklig. Den grundläggande förutsättningen är givetvis att det stora antal väljare som i utgångsläget hade en preferens för B och uttryckte denna i val kvarblir vid sin preferens och ånyo uttrycker denna i val. Blott om så sker, blir en ändring från A till B möjlig. Den har därmed inte åstadkommits av blott ett fåtal väljare – fråga är inte bara om en relativt liten ändring, fråga är därjämte och inte minst om en relativt bred kontinu-

itet. Det ges därmed ingen anledning till demokratisk upprördhet över att en politikändring åstadkoms därav, att blott en handfull väljare har ändrat inställning. Den nya politiken B är demokratiskt lika väl förankrad som den tidigare politiken A – bakom A stod en knapp majoritet av väljarna; bakom B står en knapp majoritet av väljarna.

Exemplet ovan visar även att Kaisers två dimensioner kan vara av varandra oberoende, och att frågetecken kan placeras vid påståendet om en systematisk utbytesrelation mellan dimensionerna. En illustration härav ges i tabell 2.1, där, för enkelhetens skull, endast tre positioner anges för vardera dimensionen. Ansvarsinnehavet antas kunna vara stort, litet eller någonting mitt emellan stor och liten (medium); möjligheten att åstadkomma ansvarsbyte antas på motsvarande sätt vara stor, liten eller medium. Nio kombinationer framkommer härvid, varav några, för all del, är av en tydlig utbytesnatur. Detta gäller naturligtvis för kombination 5 som representerar Kaisers idealpunkt, men även för t.ex. kombination 3, som säger att om många är representerade, måste många ändra mening för att en politikändring skall uppstå. Kombinationerna 1 och 9 falsifierar i och för sig sådana föreställningar, men är samtidigt svåröföreställbara i termer av empiri och logik. Det är däremot inte andra kombinationer. Det exempel som lades fram ovan representerar sålunda kombination 4. I denna kombination är ansvarsinnehavet fördelat på ett idealt sätt enligt Kaisers kriterium: parti A innehar regeringsmakten i kraft av en knapp väljarmajoritet. Mot detta idealläge svarar emellertid en överstor möjlighet till ansvarsbyte, då ett fåtal nytänkande väljare kan få vägen att svänga från A till B.

Tabell 2.1. Några tänkbara kombinationer av ansvarsinnehav och ansvarsbyte.

Ansvarsinnehav:	Möjlighet till ansvarsbyte:		
	Stor	Medium	Liten
Stort	1	2	3
Medium	4	5	6
Litet	7	8	9

Kaiser diskuterar egentligen inte den politiska ansvarsutkrävningens konsekvenser och dess relationer till politisk output. Metoden att identifiera och värdesätta skillnader mellan demokratityper via ett studium av out-

putvariabler avvisas sålunda med bestämdhet. Med ett sådant studium, hävdas det, är allehanda metodologiska svårigheter förbundna. Kausala relationer är otydliga och svåråtkomliga. En kontroll för andra ekonomiska och sociala determinanter vid sidan av demokratiform förutsätter en bred datatillgång och ett stort länderurval. Den outputvariation man finner kan skära inom likväl som mellan grupper av demokratier (2002, 323–324). Fokuseringen bör i stället vara på inputsidan, på de demokratiska systemens förmåga att främja och ta fram en sådan struktur där ansvarsinnehav och möjlighet till ansvarsbyte relaterar till varandra på ett optimalt sätt. Givet uppgiften att strukturera och typologisera demokrati, är Kaisers hållning helt riktig. Det är förvisso sant att man i ett studium av den demokratiska processens outputsida konfronterar ett antal metodiska och metodologiska svårigheter, och att det inte alls är lätt att på ett användningsfritt sätt föra skillnader i politisk produktivitet tillbaka på skillnader i demokratiregim (Schmidt 1999). Vidare gäller, givetvis, att typologiseringar av demokrati inte skall och inte kan involvera aspekter som har att göra med frågan vad demokrati kan åstadkomma. Finns sådana aspekter med i bilden, försvåras såväl uppgiften att förklara demokrati som uppgiften att förklara med demokrati: man förklarar något som är mer än det som skall förklaras, och man förklarar med det som skall förklaras.

Emellertid undgår man inte i ett studium av demokratins godhet de svårigheter Kaiser talar om. Förr eller senare står man ändå inför uppgiften att leverera empiriska svar på frågan om den demokratiform som Kaiser finner vara ideal leder eller inte leder till en politik som är annorlunda än den som emanerar ur andra demokratiformer. Frågan vilken demokratityp som är optimal kan nämligen och rimligen inte besvaras med en hänvisning blott till inputkategoriers interna constellationer – om vi till äventyrs finner att förutsättningarna för ansvarsutkrävning är optimala i den modell Kaiser utstakar, är vi härmed inte befriade från uppgiften att undersöka den optimala ansvarsutkrävningens konsekvenser. Vad Kaiser har anvisat är ett sätt att kategorisera demokratier utgående från hur väl de tillgodoser kravet på ansvarsutkrävning. Den lösning Kaiser härvid finner vara optimal kan dock inte vara en universalnyckel, med vars hjälp man en gång för alla bestämmer hur en god demokrati skall se ut. Kriterier för godhet kan inte bara ha att göra med demokratins strukturer. De måste även ha att göra med vad demokratier åstadkommer.

Direkt demokrati som korrektiv

Om och när ett konsensusssystem karaktäriseras av ett alltför utbrett ansvarsinnehav och ett pluralitetssystem kännetecknas av alltför stora möjligheter till ansvarsbyte, är den frågan närliggande om inte korrektiv kan införas, som leder in systemen på rätt kurs. Finns inte institutionella arrangemang som utan att gripa in i systemens huvuddrag ändå kan beskära deras grad av ansvarsinnehav och sanera möjligheter till ansvarsutkrävning? En närliggande tanke är att den direkta demokratis huvudsakliga mekanismer, nämligen folkinitiativ och referendum (t.ex. Cronin 1989), kan ha viktiga funktioner i sammanhanget. Vore inte folkomröstningar ett sätt att tvinga kontroll på myndigheter och ställa dem till svars? Och kunde man inte genom att tillgripa folkinitiativ åtgärda frågan om ansvarsinnehav på ett snarligt sätt? ”The whole point of a popular initiative is to bring about changes which for one reason or another are resisted by government”, har Gordon Smith skrivit i en framställning om direktdemokratis funktionella egenskaper (1976, 6) – vore inte, kunde man då mena, folkinitiativ en metod genom vilken ett smalt ansvarsinnehav kan vidgas och breddas? Kaiser och hans medförfattare prövar dessa frågor, och svävar i sina svar i någon grad på målet. Å ena sidan sammanfattar de sina resonemang i konstaterandet att ”direct democratic elements might be an appropriate 'add-on' for consensus and pluralitarian democracy” (2002, 328–329); å andra sidan finns i dessa resonemang reservationer och invändningar som synes ge vid handen att mycket ändå inte står att vinna med införandet av direktdemokratiska korrektiv.

Kan dåliga förutsättningar för ansvarsbyte åtgärdas via direktdemokratiska punktinsatser som för konsensusssystem i en riktning mot majoritetssystem? Då Schweiz är, som författarna uttrycker det, ”a prime case of consensus democracy” (2002, 326) och därmed på ordentligt avstånd från den idealpunkt Kaiser postulerar, borde landet, överlupet av ansvarsinnehav, egentligen fungera dåligt i demokratisk mening. Så är dock inte fallet, medger Kaiser, som ställer frågan om landets mycket flitiga bruk av folkomröstningar och andra direktdemokratiska metoder här kommer in i bilden och blir ett korrektiv, en ställföreträdande mekanism för ansvarsutkrävning. Egentligen inte, menar Kaiser, och som ett empiriskt bevis anförs observationen att endast 40 av totalt 479 lagar som lagts fram i det schweiziska parlamentet under åren 1991–1995 blev föremål för folkomröstning (2002, 326). Frågan lämnas i och med detta därhän – Kaiser pekar på ett undantag, pekar därjämte på en förklaring till undantaget, dis-

kvalificerar därpå förklaringen, och förblir sålunda konfunderad inför undantaget, dvs. fallet Schweiz. I ett försök att komma Kaiser till undsättning kunde man göra åtminstone två invändningar. För det första kunde man hävda en mycket annorlunda numerisk bedömning än Kaiser, och säga att ett korrektiv som innebär ingripande i bortåt 10 % av en uppsättning fall förvisso har kommit till ganska frekvent bruk. Och för det andra kunde man be Kaiser ännu övertänka sin premiss, enligt vilken Schweiz är en typisk konsensusdemokrati. Det ges förvisso andra klassificeringar av demokratier som styrker detta betraktelsesätt – för t.ex. Lijphart är Schweiz en ”solidly consensual democracy” (1999, 230). Emellertid ges det också klassificeringar, baserade på ett bredare material, som beskriver landet på ett annat sätt och ser det som ett fall någonstans i regionen mellan majoritet och konsensus (D. Anckar 2003a).

Beträffande folkinitiativ levererar Kaiser en mer positiv bedömning. Initiativ kan, heter det, tvinga en enpartiregering, upptagen blott med att tillgodose egna intressen, att initiera en lagstiftning som jämväl beaktar andra intressen (2002, 327). Den politiska processen tillförs därmed preferenser, varvid ansvarsinnehavet blir bredare. En klar nackdel med denna direktdemokratiska metod vill Kaiser dock peka på: folkinitiativ med vidhängande folkomröstningar kan sänka systemets legitimitet när och om oppositionspartier börjar göra bruk av dessa deviser för att kullkasta parlamentariska majoritetsbeslut (2002, 327). Det är kanske, i empirisk belysning, litet svårt att fästa stor vikt vid denna invändning. Studier av bruket av folkinitiativ i de amerikanska delstaterna ger närmast vid handen att initiativ tas av företrädare för ett brett spektrum av intressen, och att utfallen av de folkomröstningar som initiativen utlöser inte systematiskt gynnar någon part (t.ex. Cronin 1989, 200–201; Gerber 1999). Studier av förhållandena i Schweiz synes på motsvarande sätt ge vid handen att den politiska mobilisering som folkinitiativ medför inte har tydliga partipolitiska förtecken (t.ex. Trechsel & Sciarini 1998). I Österrike, har man påpekat (t.ex. Müller 1999), har folkinitiativen på ett mer uttalat sätt en sådan partibakgrund som Kaiser talar om; man skall dock notera att institutet där har karaktär av motionsinitiativ, och inte följs av folkomröstningar.

Beträffande korrektivens hemmahörande i den majoritetsdemokrati som är Kaisers idealdemokrati är författarna klara och entydiga – här behövs inga korrektiv. ”Why should such instruments be necessary in a majoritarian system?”, frågar de (2002, 327), och man kan förstås blott hålla

med. Om systemet en gång är idealiskt i termer av de tillstånd som korrektiv kunde tillrättalägga, då är korrektiv förvisso inte bara onödiga utan rent av skadliga. Den som redan är i himmelen, saknar inte en stege dit. Emellertid visar det sig att Kaiser ändå stipulerar ett undantag till regeln om majoritetsdemokratins förträfflighet. När och om representativa system, låt vara majoritära, inte till behandling upptar vissa frågor, kan, medger Kaiser, den direkta demokratin lämna ett värdefullt bidrag i det den framtvingar ett upptagande av sådana frågor på den politiska agendan. Det är dock inte troligt, menar författarna, att majoritetsdemokratier uppvisar en sådan systembrist. ”The number of issues not addressed by any actor in the representative institutions will be fairly small in a working and stable representative system”, heter det (2002, 327). Direktdemokratiska metoder har därför ingen stor vikt i majoritära demokratier.

Så behöver nu inte vara fallet. Om vi föreställer oss saken så att folket i representativa demokratier representeras av en politisk elit, en *classe politique*, som snabbt utvecklar ett eget värdesystem och en egen politisk kultur (t.ex. Frey 1992), så är det uppenbart att vi lätt kan få skilda meningar mellan folket och folkets representanter därom, hurdan politikens dagsordning egentligen skall vara. I ansvarsinnehavet öppnas med andra ord luckor – de som är representerade är ändå inte det. Den direkta demokratin täpper till sådana luckor, och är därmed funktionell i varje representativt system, fråga må sedan vara om pluralitetsdemokratier, majoritetsdemokratier eller konsensusdemokratier. Den förklaring Kaiser anger i sin argumentation för att majoritära demokratier inte har behov av direkt demokrati synes mycket *ad hoc*, och är dessutom i dålig överensstämmelse med de premisser på vilka Kaisers referensram vilar. I en majoritär idealdemokrati skall ansvarsinnehavet ju inte vara överhövan stort, och när så en gång är fallet, blir med nödvändighet en del intressen och preferenser orepresenterade. Därmed växer även den pool av frågor för vilka korrigerande insatser blir aktuella och kan efterlysas. Det argument Kaiser faller tillbaka på har, givet Kaisers referensram och stipulationer, relevans för konsensusdemokratier som har ett överstort ansvarsinnehav men säkert inte för majoritetsdemokratier som ju inte har ett överstort ansvarsinnehav.

I debatten om den direkta demokratin hemmahörande som korrektiv i den representativa demokratin, en debatt som har karaktäriserats ”som eld och vatten” (Karvonen 2000), kan egentligen två huvuddoktriner särskällas (D. Anckar 1980, 31–41). Den ena hävdar den direkta demokratin primat, och ser den representativa demokratin som en av praktikens krav

dikterad lösning, som en surrogatmetod som är nödvändig men inte idealisk. För anhängarna av denna doktrin är det naturligt att yrka därpå, att den representativa demokratin skall tillhandahålla mekanismer, inte minst folkinitiativ, som gör det möjligt för folket att ingripa mot sina representanter. Den andra doktrinen hävdar den representativa demokratis primat och menar att styrelseformen har ett försteg och ett egenvärde som gör den till mer än en surrogatmetod. För anhängarna av denna doktrin är det naturligt att yrka därpå, att de direktdemokratiska mekanismerna skall vara under representantskapets kontroll och komma till bruk endast när representanterna finner det lägligt. Kaiser synes placera sig närmare den förra kategorin än den senare. Hållningen är sympatisk och mycket rimlig. Det faller utanför ramen för detta kapitel att på ett allmänt plan resonera vidare om den direkta demokratis relation till politisk ansvarsutkrävning – relationen avhandlas utförligt på annan plats i denna bok, nämligen i det bidrag som Maija Setälä lämnar. Det skall dock noteras att Kaisers resonemang om hithörande frågor, låt vara att invändningar kan göras, är viktiga och mycket relevanta. I debatten om politisk ansvarsutkrävning skall den direkta demokratis metoder och ideologiska fundament förvisso ha en central plats.

Inklusivitetens inklusivitet

Kaiser jämte medförfattare föreslår att begreppet inklusivitet skall operationaliseras som ”popular cabinet support”, varvid det mått som skall anlitas är den procentuella andelen av de i val avgivna röster som en regering har bakom sig när den tillträder sitt värv. Om en regering består av partierna A, B och C, och om dessa partier i det val som föregick regeringsbildningen erhöll sammanlagt 54,7 procent av rösterna, blir systemets inklusivitet och därmed ansvarsinnehav följaktligen = 54,7. En sådan operationalisering är bekväm, menar författarna – den kan göras ”fairly easily” (2002, 316). Beträffande den besvärliga frågan hur man skall förfara med minoritetsregeringar som regerar med hjälp av stödpartier, menar Kaiser att de procentandelar som dessa stödpartier erhållit av rösterna bör adderas till regeringspartiernas andelar. Författarna medger att ”this may be difficult to decide in those few cases where governments depend on changing partners on an issue-by-issue basis” (2002, 316–317).

Besvärligheterna är dock större än så, och detta avsnitt utvecklar en kritik av den föreslagna operationaliseringen. Kritiken tar fasta på att ope-

rationaliseringen inte kan tillämpas på alla demokratier: inklusiviteten saknar så att säga inklusivitet. Den regeringsbildning den fokuserar på tillgår i olika system på olika sätt, och i vissa demokratier är metoderna sådana, att den föreslagna operationaliseringen och mätningen blir tveksam och till och med meningslös. Två särskilda och varandra ganska olika påpekanden låter sig göras:

- (1) Även om Kaisers resonemang är avsett att gälla alla institutionellt definierade regimer, är det nog i praktiken tillrättalagt för ett studium av parlamentariska regimer. Presidentiella regimer kan resonemanget helt enkelt inte hantera. Om presidentialismens dimensioner råder i och för sig ganska stor enighet i den litteratur som definierar och identifierar regimer. Presidentiella demokratier är, brukar man sålunda säga, sådana där den verkställande maktens innehavare, dvs. presidenten, är folkvald, vald för en bestämd period, inte kan avsättas av parlamentet, och styr med hjälp av en regering som presidenten utnämner (t.ex. Lijphart 1992, 2–5; Shugart & Carey 1992, 19; Sartori 1994, 83–84). I det sammanhang som här är aktuellt blir det sistnämnda kriteriet på ett uppenbart sätt besvärligt. Den regering vars understöd skall mätas och bedömas är av ett annat slag och fungerar via en annan logik än den som gäller för regeringar i parlamentariska system – presidentiella regeringar är rådgivar- och medarbetarorgan som biträder vid presidentens utövande av exekutiv makt men inte innehar exekutiv makt. Presidentiella regeringar åtnjuter inte ett parlamentariskt stöd och fungerar inte i kraft av ett sådant; väljarnas möjligheter till ansvarsutkrävning via regeringsbyte är helt enkelt inte för handen. Om detta är Kaiser och medförfattare naturligtvis mycket medvetna – de frågar, litet retoriskt: "How can we come up with a meaningful measure of the chance of alternation if the logical starting-point for that, the concept of institutionalised opposition, is alien to presidential systems?" (2002, 321). Något riktigt svar på sin fråga kan Kaiser inte ge; det faktum att frågan måste ställas är i sig ett gott vittnesbörd om referensramens otillräcklighet.

Kaiser anför att presidentiella demokratier är svåra att hantera i demokratitypoliseringar, och hänvisar på denna punkt till Lijphart, som sägs tveka inför frågan om presidentiella demokratier är övervägande majoritära eller konsensuella (2002, 321). "To some extent, we run into similar difficulties here", konstaterar Kaiser (2002, 321). Slut-

satsen blir emellertid ändå att de presidentiella systemen tydligt och starkt lutar mot konsensus snarare än majoritet – de representerar ett brett ansvarsinnehav, och saknar egentligen en funktionell motsvarighet till den alternation som förekommer i parlamentariska system. Till detta skall sägas, för det första, att karaktäristiken av Lijpharts hållning är felaktig. I motsats till vad Kaiser hävdar har Lijphart inte svävat på målet, utan har entydigt förklarat att ”presidentialism invariably entails greater majoritarianism and fewer chances for consensual politics” (1994a, 97) och att ”presidentialism spells majoritarianism” (1994a, 101). För det andra skall sägas att när och om ett utbredd ansvarsinnehav är en konsensusindikator, har detta ansvarsinnehav inte alls med nödvändighet ett högt värde i presidentiella demokratier. Det kan i själva verket vara av olika slag. Det kan, när och om samma politiska gruppering har hand om såväl den verkställande makten (presidentposten) som den lagstiftande makten (majoritetsposition i legislaturen) vara hög eller av mellannatur, beroende på vilken majoritetsvidd som gäller. Samma gäller när och om den verkställande makten och den lagstiftande makten innehas av olika grupperingar. Det finns, helt enkelt, ingen strukturell faktor som på ett entydigt sätt styr presidentialism mot konsensualism (D. Anckar 2003 b). Vad man eventuellt kunde mena, olämpligt för Kaiser, är att de partsituationer som ofta på ett försvårande sätt förekommer i presidentiella system (t.ex. Linz 1994, 6–8; Sartori 1994, 91–94; Karvonen 2003, 62–65) kan ligga nära den idealpunkt i termer av ansvarsinnehav som Kaiser utpekar.

Nu är förstas de presidentiella demokratierna inte väldigt många – de som har räknat säger ibland att de är ”some 20 countries” (Sartori 1994, 85), ibland att de är 18 (C. Anckar 1998, 228–254), ibland att de är ”ett knappt tjugotal” (Karvonen 2003, 56), ibland att de är 14 (D. Anckar 2003 b). Det är också ofta dokumenterat och allmänt bekant att de presidentiella systemen inte fungerar lika väl i demokratisk mening som de parlamentariska systemen – huvudtexten på området är förstas Juan Linz’ (1994) välbekanta, engagerade och mot presidentialismen starkt negativa framställning. Systemen är alltså relativt få, och tenderar vackla på gränsen mellan demokrati och icke-demokrati. Negligerbara är de dock naturligtvis inte, och det måste nog anses vara en anmärkningsvärd brist hos det instrument som Kaiser framtar att det inte förmår fånga in den presidentiella kategorin. Bristen gör att instrumentet inte kan göra ett berättigat anspråk på att införlivas med

den komparativa forskningens metodarsenal. Särskilt anmärkningsvärt är förstås att instrumentet inte låter sig tillämpas på ett vettigt sätt i de systematiska komparationer av parlamentariska och presidentiella demokratier som är viktiga och allmänt förekommande i litteraturen (t.ex. Lijphart 1992; Schugart & Carey 1992; Stepan & Skach 1994; Lijphart 1999; Isaksson 2002).

- (2) Medan Kaiser och hans medförfattare alltså i varje fall är medvetna om att inklusivitet och därmed ansvarsinnehav som term och företeelse inte gärna lämpar sig för ett studium av presidentiella demokratier, är de däremot uppenbart omedvetna om en annan brist, som likaså har att göra med inklusivitetens dåliga inklusivitet. I världen finns ett antal demokratier, till och med högt vitsordade sådana, som inte kan studeras med tillhjälp av det schema och de dimensioner Kaiser tillhandahåller. Dessa demokratier saknar nämligen partier – fråga är om länder som Belau, Federationen Mikronesien, Kiribati, Marshallöarna, Nauru och Tuvalu (Anckar & Anckar 2000). En operationalisering som bygger på partier och partiets väljarstöd blir därmed obrukbar i dessa fall – de regeringar som tillkommer i dessa länder kan inte fångas och beskrivas i partitermer. De kan naturligtvis inte heller gärna beskrivas i termer av det röstunderlag som de individer som i dessa länder tillträder som ministrar har erhållit i val. Ett sådant mått vore mycket annorlunda, och kan inte bidra till komparationer på ett fruktbart sätt – läget kompliceras ytterligare av att såväl Belau som Mikronesien är presidentiella demokratier, varvid de tillträdande ministrarna i dessa länder inte alls behöver ha kandiderat i val (Ghai 1988, 76).

De svårigheter som inträder har att göra därmed, att enheten i dessa system är person, inte parti. De som väljs till parlamentet har kandiderat och valts som obundna individer, utan partibeteckningar. I sådana valsituationer måste preferensspillet med nödvändighet bli stort (blott få av de uppställda kandidaterna kan bli ministrar), och ansvarsinnehavet därmed litet. I själva verket blir ansvarsinnehavet närmast en funktion av de regler och den kultur som i respektive land gäller för kandidatnominering. Dessutom gäller förstås att Kaisers resonemang om "alternation" blir svårt att tillämpa. När enheten är person i stället för parti, kan Kaisers i sig besynnerliga krav på ett stort antal nytänkande väljare som förutsättning för "alternation" inte gärna upprätthållas. Den politik i vilken ändring eller kontinuitet önskas, uppbärs av ett stort antal enskilda aktörer, som samarbetar med och

motarbetar varandra i svåröverskådliga och svårfångade mönster, som inte ger en fast grund för en analytisk tolkning av valutfall. Ett exempel, valt på måfå, kan här inkastas. I parlamentsvalen på Kiribati år 1982 omvaldes 18 av de 36 tidigare ledamöterna, år 1983 omvaldes 26 av 36, och i valet år 1987 omvaldes 18 av 39 tidigare medlemmar. Omsättningen var sålunda hög – samtidigt gäller för valet år 1991 att sex av de i allt sju tidigare ministrarna fick mer än 50 procent av rösterna i sina respektive valkretsar, av vilka flera var flermansvalkretsar (van Trease 1993, 87–88). Ansvar utkrävdes, och utkrävdes inte.

Till ovanstående kommer en annan med mikrostaterna i Stillhavsområdet sammanhängande och försvårande omständighet. I dessa stater lever människorna parallellt i två olika system, dels i bysamhället, vars liv och leverne långt försiggår i tecknet av till konsensus förskrivna traditionella seder och bruk, dels i nationalstaten, vars regelsystem långt är förskrivet till den forna kolonimaktens Westminsterssystem med vidhängande majoritetsorienteringar (D. Anckar, 1999, 2001). Bedömare är benägna att mena att by härvid går framom nation, och att uppfattningar om frågor på den nationella nivån därmed färgas av uppfattningar som härrör ur lokalsamhället – medan lokalsamhället ”occupies the all-important place in the lives of every individual” är nationen och allt den står för ”something 'out there' which only becomes reality on specific occasions” (Jacobsen 1995, 240; se även t.ex. Meleisa 1987). En konsekvens härav är att kandidater i nationella val långt bedöms och ställs till ansvar i termer av vad de utträttat i och för det mindre sammanhanget – den belönas som i den nationella politiken framgångsrikt agerat för det egna bysamhällets framgång och välstånd; av den som inte varit framgångsrik utkrävs ansvar. Banden mellan kandidater och nationella politiska partier och ideologier blir härmed på ett särskilt sätt lösa och intetsägande. Detta betyder att ansvar nog utkrävs, men inte på det sätt Kaiser postulerar. Det är inte den politik regeringen fört eller inte fört som är föremål för bedömning och utvärdering. Det är mycket möjligt att det mönster för ansvarsutkrävning på Kiribati som nämndes ovan skall förstås i dessa termer. Ministern, de som ansvarar för nationens politik, må fortsätta härmed. Av de andra parlamentsledamöterna, de som sysslar med nära och därmed väsentliga ting, skall däremot ansvar utkrävas genast när skäl därtill anses föreligga.

3. Partier i statsförfattningar

Elisabeth Kronqvist

Det tyngsta medlet som en stat har till sitt förfogande i fråga om att skapa institutioner för fördelning, reglering och avgränsning av politisk makt är det konstitutionella regelverket. 'Konstitution' kan avse både statsskick i allmänhet och den praxis som växer upp omkring. Oftast finns där dock ett skelett, en kodifierad sammanställning av principerna för statens styrelsesätt (Smith 2002, 11), av de normer som reglerar fördelningen av funktioner, befogenheter och plikter mellan olika statsorgan och definierar deras förhållande till allmänheten (Finer, Bogdanor & Rudden 1995, 1). Det är denna författningstext som står i fokus i det här kapitlet.

Om kodifierade statsförfattningar var korrekta beskrivningar av maktförhållandena inom världens stater skulle demokratiska styrelseformer, politiska och mänskliga friheter samt medborgerliga rättigheter vara avsevärt mer utbredda. Trots att man, vilket Finer m.fl. också påpekar (Finer, Bogdanor, & Rudden, 1995, 2) inte kan läsa konstitutioner som en lärobok om en stat och förvänta sig en total korrespondens mellan de jure- och de factoförhållanden, kan en författningsstudie belysa vissa intressanta frågeställningar. Bara för att författningen inte fullständigt korrekt beskriver maktförhållanden i en stat betyder det för den skull inte att författningen måste ha helt fel. För att ta analogin ett steg vidare kan ett skelett säga en paleontolog överraskande mycket om den varelse det tillhör. Särskilt i stater som saknar erfarenhet av demokrati kan konstitutionen bli viktig som symbol för ett brott med det förflutna.

Eftersom statsförfattningar definitionsmässigt är svårare att revidera än normal lagstiftning är den ändå ett klumpigt medel för dagspolitiken. Kapitlen efter detta kommer därför att beakta regler och institutioner som följer av partilagar (Lauri Karvonen) och statlig partifinansiering (Gullan Gidlund).

Majoriteten av de konstitutioner som äger laga kraft i dag har kommit till under efterkrigstiden, med höjdpunkter under 1970- och 1990-talen. Samtidigt har de politiska partierna fått ett större inflytande på politiska processer i samhället tills man i vissa fall börjat tala om partistat. Vid den

svenska regeringsformens tillkomst var den grundläggande tanken att medborgarnas politiska verksamhet främst utövas genom de politiska partierna, och samma tankegångar har upprepats innan Sverige övergick till begränsat personval (Holmberg & Stjernquist 1999, 17; Petersson m.fl. 1999, 106 f.) Politiska partier är också en naturlig del av det politiska livet i demokratiska stater (mikrostater undantagna).

Hur statsförfattningarna har bemött den utmaningen och vad som har gjorts för att tilldela partier rättsligt och politiskt ansvar, liksom att underlätta medborgarnas möjligheter att ställa partierna till svars kommer att behandlas i detta kapitel.

Konstitutioners betydelse för rättsligt och politiskt ansvar

Ansvar inom politiken är ett mångfasetterat begrepp. De två huvudbetydelser som man kan räkna med för partiernas del är dels det rättsliga ansvaret, dels det politiska ansvaret inför väljarna. Här uppställer konstitutionen yttre ramar för hur partierna förväntas agera. Man kan då ställa sig frågan om partiernas förändrade roll har avspeglats sig i författningstexterna, och där så är fallet, hur regleringen ser ut från ett jämförande perspektiv.

Förutom att partier på samma sätt som fysiska personer och andra juridiska personer förutsätts följa rådande lagar kan det konstitutionella regelverket också innehålla bestämmelser som gäller enbart partier. Det är t.ex. gott och väl att, som flera konstitutioner också gör, stipulera att medborgarna har rätt att fritt bilda politiska partier, vilka har som uppgift att kanalisera folkviljan in i statens beslutsfattande organ. Så ligger det till i t.ex. Tyskland, Frankrike, Spanien och Schweiz. Att konstitutionen också ger partierna statligt erkännande för det arbete de utför vid kandidatnominering är inte heller ovanligt.

Baksidan av makt är att den alltid kan missbrukas, vilket också gäller de befogenheter som konstitutionen givit partierna. Vad är det för partier medborgarna bildar? Kan de använda sin makt till att skaffa sig otillåtna fördelar? Kan de dra fördelar av sitt ekonomiska understöd? Kan det uppstå ojämlikheter när resurserna fördelas mellan de olika partierna? Finns det någon institution som har möjlighet att kontrollera att partierna håller sig till de överenskomna bestämmelserna och utövar makt på ett ansvarsfullt sätt? Och hur hanterar konstitutionerna dessa frågor, eller ser de helst att partier inte regleras alls?

Länderurval och metod

I detta kapitel kommer jag att med en komparativ ansats undersöka omfånget och typen av partireglering som förekommer i *statsförfattningarna i världens demokratiska stater*. Jag har valt att begränsa mig till demokratiska stater, eftersom man kan anta att statsförfattningen där har större betydelse och respekteras som norm för maktdistributionen i staten. För avgränsningen behövs ett mått som inte bara gäller allmänna val utan också åtminstone ett visst mått av regimstabilitet och respekt för rättsstatstanken. Ett av de oftast använda indexen över demokratinivå bygger på de mätningar som Freedom House utför. Tidigare kapitel har redan berört hur detta index konstrueras. För denna undersökning har jag avgränsat mig till de stater som klassificeras som fria (gränsen dras vid indexvärdet 5). Inom denna grupp kan man hävda att det finns en större korrespondens mellan statsförfattningens föreskrifter och det verkliga statsskicket eller åtminstone att författningen inte enbart är kosmetika som döljer de verkliga förhållandena. Också inom denna grupp har jag gjort vissa avgränsningar, som främst gäller statsförfattningens status. De stater som faller utanför undersökningens ramar, eftersom de saknar statsförfattningar i den mening som begreppet används här, är Israel, Nya Zeeland, San Marino och Storbritannien (Finer, Bogdanor & Rudden 1995, 42 f.; Flanz 1975, 1; Gutmann 1988, 290; Wheare 1968, 11–13). Bestämmelser med betydelse för statsskicket finns i dessa stater i lagar som kan ändras med normalt förfaringsätt, utan att åtnjuta särskilt beskydd.

Val av analysenhet

Den vanligaste användningen av innehållsanalys är att finna tendenser och kärnområden i textmaterial, oftast tidningsledare eller kampanjmaterial. Jag kommer att i detta kapitel använda mig av enkel kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys för att undersöka vilken vikt statsförfattningar lägger vid partier och hur detta förändrats över tid.

Det första steget är här att bestämma vilket som är den lämpligaste analysenheten. Oftast används ord, fraser eller meningar (Weber 1990, 21 f). Eftersom lagtext är uppbyggd enligt andra konventioner än vanliga textdokument – i kapitel, artiklar eller paragrafer, stycken och sist i storleksordningen moment – har jag valt att följa denna indelning eftersom den faller sig naturligast.¹ Men en paragraf kan variera i längd och be-

1 Det finns viss regional och kulturell variation i hur lagtext byggs upp. I den anglosaxiska

handla flera sakområden samtidigt, och ju flera stycken som ingår, desto mer sannolikt är det att det ingår fler ämnesområden och att det kommer att ske en viss dubbelredovisning. Jag har därför valt att använda stycken som analysenhet eftersom de har en viss grad av självständighet och till ämnet är mer enhetliga. Moment är däremot sällan fullständiga meningar och har inte samma självständiga karaktär som styckena. Inte heller detta val gör full rättvisa åt alla statsförfattningar i undersökningen – i synnerhet de stycken som beskriver statsorganens maktbefogenheter är långa, detaljerade och oftast indelade i flera mindre delar. Det är dock ovanligt att partier berörs i dessa sammanhang.

Översiktlig deskription av de undersökta statsförfattningarna

Av de stater som ingår i undersökningen finns lejonparten i Europa (33 stater). Amerika och Karibien kommer på andra plats (21 stater), och Australien/Oceanien med 11 stater intar tredje plats. Afrika med 8 stater och Asien med 7 kommer med som de sista. Sammanlagt är det 80 statsförfattningar som analyserats.

När det gäller partiregleringen i de europeiska konstitutionerna går en viktig skiljelinje mellan de stater där demokratin sedan självständigheten varit stabil och stater där den kollapsat (Bulgarien, Estland, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tyskland, Ungern, Österrike). Konstitutionen behandlar partier i väsentligt större grad i de sistnämnda, och i de paragrafer där partier berörs är de oftare det primära intresset. Mest omfattningsrik är regleringen i de stater som tidigare haft de facto enpartisystem. Även i Portugals statsförfattning har partier en viktig plats. De stabila demokratierna kan välja två vägar när det gäller de politiska partiernas plats i konstitutionen. Antingen berörs partier inte alls eller så tas de för givna medan det primära intresset ligger på annat håll, t.ex. vid valsystemet eller parlamentets arbetsmetoder.

världen talas t.ex. om 'sections' i stället för artiklar eller paragrafer, och 'paragraph' där en svensk skulle använda ordet stycke. 'Artikel' är den vanligaste benämningen i tysk, fransk och spansk konstitutionstradition. Det den amerikanska författningen kallar 'artiklar' skulle en europeisk författning snarare kalla kapitel. I detta kapitel använder jag trots språkförbistringen svensk praxis (paragrafer och stycken) i så stor utsträckning som det är möjligt.

I författningarna i staterna i Karibien och på den amerikanska kontinenten förekommer två huvudkategorier, tidigare medlemmar av det brittiska (13 stater) och det spanska (9 stater) imperiet. Med undantag av USA följer de forna brittiska kolonierna samma författningsmodell, där tonvikten är lagd på att etablera demokratiska statsorgan enligt Westminstermodellen. Där partier överhuvudtaget omnämns sker detta i avsnittet om grundrättigheter, tillsammans med garantin för den allmänna föreningsfriheten. I de stater som tidigare lydde under Spanien är det vanligare att partier behandlas lite mer ingående, men man kan fråga sig om detta snarare är en funktion av den skakiga demokratiutvecklingen än av inflytandet från kolonialmakten.

Bland staterna i Oceanien är också dryga hälften f.d. brittiska kolonier. Belau, Mikronesien och Marshallöarna har varit FN:s mandatområden under USA och Vanuatu under Frankrike och Storbritannien. Denna bakgrund slår också igenom när det blir fråga om vilken konstitutionell modell de har tillämpat. Eftersom flertalet av staterna i detta område är mikrostater är partiväsendet emellertid outvecklat.

Från Asien och Afrika ingår endast en handfull stater (Filippinerna, Indien, Japan, Mongoliet, Sydkorea, Taiwan och Thailand; Benin, Botswana, Kap Verde-öarna, Mali, Mauritius, Namibia, São Tomé & Príncipe samt Sydafrika). Även här är Westminsterdemokrati den vanligaste konstitutionella författningsmodellen, även om de franska och portugisiska kolonierna i Afrika använt de modeller som stått dem närmast, dvs. det tidigare moderlandets. Filippinerna skiljer sig från de övriga genom att använda samma konstitutionella struktur som USA, även om statsförfattningen är längre och mer detaljerad. Av dessa författningar är det endast Japans (1946) som helt förtiger partier.

Kvantitativ och kvalitativ partireglering

Till att börja med är det själva omfånget av partiregeringen som intresserar, i synnerhet när detta ställts i proportion till författningens övriga längd och detaljrikedom. Författningens längd och detaljrikedom tenderar att följas åt, trots att det inte är fråga om ett nödvändigt samband, och det är mer sannolikt att långa, detaljerade författningar innehåller bestämmelser om partier än korta och generella. Att i stället mäta den relativa mängden partireglering är att föredra om man vill hitta de avvikande fallen.

Tabell 3.1. Omfånget av partiregleringen.

Andel av författningen som rör partier	Konstitutioner
-0,5 %	Barbados, Belgien, Grenada, Guyana, Kanada, Kiribati, Liechtenstein, Marshallöarna, Nauru, Nederländerna, St Kitts och Nevis, St Lucia, St Vincent och Grenadinerna, Trinidad och Tobago.
0,6–1 %	Andorra, Australien, Bahamas, Belau, Belize, Benin, Cypern, Dominica, Finland, Frankrike, Irland, Jamaica, Japan, Lettland, Luxemburg, Malta, Mauritius, Mikronesien, Monaco, Samoa, Schweiz, Tuvalu, Tyskland och USA.
1,1–1,5 %	Botswana, Chile, Dominikanska republiken, Grekland, Indien, Island, Italien, Mali, Mongoliet, Norge, Papua Nya Guinea och Sverige.
1,6–2 %	Bolivia, Estland, Filippinerna, Namibia, Rumänien, Salomonöarna, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sydafrika, Tjeckien och Österrike.
2,1–3 %	Ecuador, El Salvador, Litauen, Panama, Polen, São Tomé & Príncipe, Uruguay och Vanuatu.
3,1–4 %	Bulgarien, Costa Rica, Danmark, Kap Verde, Portugal, Sydkorea och Ungern.
4,1 %–	Argentina, Taiwan och Thailand.

Trots att tabell 3.1 är belysande är den också till vissa delar missvisande. Till en del beror detta på att jag tagit med rättighetskatalogernas garanti för allmän föreningsfrihet i den kvantitativa innehållsanalysen. Eftersom även mycket korta statsförfattningar (t.ex. Danmarks, Irlands, Monacos & USA:s) innehåller en sådan artikel graderas de högre än längre statsförfattningar där partiregleringen är lika sparsam (t.ex. Belgiens, Kanadas & Nederländernas). Kvantitativ innehållsanalys är inte heller känslig för mängden innehåll i de enskilda styckena. Missvisningen drabbar främst den chilenska statsförfattningen, där praktiskt taget all författningstext med syfte att reglera partier finns i ett enda, långt stycke (Chile 1980, 19 §: 15). Avgränsningarna i innehållsanalysen har också inverkat, eftersom jag medräknat endast själva författningstexterna med övergångsbestämmelserna, men lämnat eventuella bilagor utanför, eftersom de i majoriteten av fallen enbart gäller trohets- och tjänsteeder, gränser för statens territori-

um, valkretsgränser etc. I ett enda fall, Mauritius, har bilagorna ett mer partirelaterat innehåll med komplicerade manövrer med tilläggsmandat efter val för att garantera en rättvis representation för etniska grupper (Mauritius 1968, First Schedule to the Constitution, 5 §) och också registrering av partier inför val berörs (First Schedule, 2 §:1)

Vad kan vi dra för slutsatser på grundval av den kvantitativa innehållsanalysen? Staternas politiska historia har haft ett stort inflytande, eftersom så gott som alla stater i de första klasserna är stabila liberala demokratier där det inte funnits behov av att på konstitutionell väg reglera partiväsendet. En stor del av staterna har varit forna brittiska kolonier, och man kan anta att det skett en betydande kulturell diffusion från moderlandet, i synnerhet i sättet att betrakta partier som privaträttsliga sammanslutningar utan rättshandlingsförmåga (Bogdanor 1988, 68; Finer, Bogdanor & Rudden 1995, 46). Att Vanuatu befinner sig i särklass kan då förklaras med att statsförfattningen också är påverkad av det franska exemplet. Vanuatus statsförfattning innehåller som den enda bland Stilla-havsstaterna ett stycke om partier med samma element som i den femte republikens konstitution från 1958 – att partier fritt får grundas, att de deltar i val och att de bör respektera demokratins principer (Vanuatu 1990, 4 §: 3, Frankrike 1958, 4 §: 1).

När andelen partireglering i statsförfattningen stiger ökar också andelen stater där demokratiska samhällsystem inte länge varit självklara. I gruppen finns såväl tidigare vänster- och högerdiktaturer liksom stater med demokratiindexvärden på 4 eller 5. Men den statistiska korrelationen mellan demokratiindexvärdet året när författningen antogs och andelen partirelaterat material i konstitutionen är inte särskilt stark, vilket innebär ett svagt samband mellan lägre demokratinivå och mer partireglering (jag vill påminna läsaren om att låga värden på Freedom House-indexet betyder större grad av demokrati). Andra korrelationskoefficienter visar på samma svaga samband, men inte heller där uppnås statistisk signifikans. Att mäta mängden partireglering i absoluta snarare än relativa mått förändrar inte läget nämnvärt. Eftersom Freedom House inledde sina mätningar först 1972 betyder det också att en fjärdedel av statsförfattningarna faller utanför.

Trots detta finns det fortfarande frågetecken, i synnerhet när det gäller författningarnas innehåll. En kvantitativ innehållsanalys jämför författningar där det primära syftet med partiregleringen är att reglera partiernas inre angelägenheter med författningar som enbart definierar deras roll i det

Tabell 3.2. Korrelationsanalys av mängden partireglering och demokratinivå.

	Andel stycken om partireglering	
Freedom House-index	0,247 0,061	Pearsons r Sig. (2-tailed)

Kommentar: N = 58.

politiska systemet, likställer författningar som ger partierna förmåner med författningar som betonar deras ansvar. Därför kommer jag i resten av kapitlet att diskutera innehållsliga aspekter av partireglering, med tonvikten lagd på vad de har för betydelse för ansvarsutkrävningen inom det politiska systemet.

Hur regleras partiers ansvar i statsförfattningsdokumenten?

Det finns stora kvalitativa skillnader mellan partirelaterade statsförfattningsbestämmelser och som gör att enbart kvantitativa innehållsanalyser inte belyser hela bilden. Inte bara omfånget utan också sakfrågorna som regleras varierar betydligt. Partier har olika funktioner, att samla upp intressen, nominera kandidater inför allmänna val, formulera politiska handlingsalternativ och stå för medborgarnas politiska allmänbildning som några exempel (Scarrow, 1967, 770). Dessa funktioner kan på olika sätt komma till uttryck i det konstitutionella regelverket.

I fråga om en stor del av de institutionella arrangemang som ansetts värda uppmärksamhet vid bedömning av ansvarsutkrävning har konstitutionerna utformats mycket generellt. Bestämmelser om det parlamentariska styrelsesättet begränsar sig t.ex. till att enbart definiera begreppet parlamentarism. Bland de övriga institutioner som bedömts som betydelsefulla (bl.a. av Przeworski, Stokes & Manin 1999, 47–49) är det huvudsakligen fyra som betonats. Först måste det, för att politikerna skall lyssna på väljarnas åsikter, finnas incentiv för dem att vilja bli återvalda, vilket fungerat bäst inom stabilt organiserade partier som kan erbjuda aktiviteter möjligheter till politisk karriär. För det andra måste oppositionen ha reella möjligheter att bevaka regeringen och informera medborgarna

om alternativa lösningar. Massmedia, för det tredje, har också en uppgift att bevaka regeringen och regeringspartierna. Slutligen erbjuder allmänna val bara möjlighet att vid enskilda tillfällen välja mellan olika alternativ, medan möjligheten att utmana den bestående ordningen genom att bilda nya partier som deltar i val också kan förändra de alternativ som erbjuds.

Bland dessa förutsättningar är det den sistnämnda som konstitutionerna lagt störst vikt vid. Föreskrifter om partiregistrering och -organisation, liksom bestämmelser om massmedia ingår i en handfull statsförfattningar (sex respektive sju stycken^{2,3}). Endast en statsförfattning berör den parlamentariska oppositionens verksamhetsmöjligheter (Portugal 1976, 114 §: 3). Föreskrifter om hur partibildning skall gå till och hur de bör agera finns i betydligt fler varianter, vilka presenteras i tabell 3.2.

Det enklaste sättet för makthavare att förbli kvar vid makten är att se till att alternativen kringskärs. Det mest drastiska medel som försökts genom tiderna är att förbjuda alla partier utom ett. Eftersom jag här behandlar demokratiska stater finns det dock inga konstitutioner i undersökningen som använder sig av detta. Det är snarare motsatsen som förekommer, nämligen att *medborgarnas rätt att grunda partier och politiska föreningar stadfästs*, liksom den negativa föreningsfriheten, dvs. medborgarnas rätt att rösta med fötterna och utgå ur eller inte alls ha något att göra med partier. Också i fall där delar av partieliten marginaliserats kan lösningen att lämna partiet och bilda ett nytt vara en lösning (Kitschelt 2000, 157). Också konstitutionella *garantier för mångpartisystemet och politisk pluralism* kan få en liknande betydelse.

Rätten att grunda partier behöver inte nödvändigtvis vara oinskränkt, ens i en demokratisk stat. Området *partiförbud* kommer därför att studeras noggrannare. En av de första konstitutionerna som använde sig av denna möjlighet var grundlagen i den tyska förbundsrepubliken, där det stipulerades att partier som till mål eller verksamhet strävar efter att hota eller skada den demokratiska ordningen skall anses grundlagsstridiga (1949, 21 §: 2). Artikelnen kan ses som en yttring av den författningsrättsli-

2 Eftersom bestämmelser om partiregistrering och partiorganisation visat sig att till största delen gälla partier vid val, kommer jag att redovisa de bestämmelser som finns i själva texten.

3 Konstitutioner med bestämmelser om massmedia och partier: Malta (1964, 129 §: 1), Panama (1972, 134 §), Grekland (1975, 15 §: 2), Portugal (1976, 40 §: 1-3), Kap Verde (1992, 47 §: 1), Litauen (1992, 44 §: 2), Thailand (1997, 113 §). Det huvudsakliga intresset är att tillse att tillgången till statsägda media fördelas rättvist mellan partierna.

ga doktrinen om *wehrhafte Demokratie* (ung. stridbar demokrati; se Schneider 1988, 209–210), som varit rådande under efterkrigstiden, där en av grundteserna är att en stabil demokrati också måste ha möjligheten att försvara sig mot sådana fiender som vill attackera det demokratiska systemet genom demokratiska verksamhetsformer. Det har också skett en betydande utveckling mot större detaljrikedom på området med tiden. Här är även frågan om förekomst av *möjligheter att kontrollera* att förbudet efterlevs genom en oberoende instans, t.ex. en författningsdomstol.

Bestämmelser om rätt att grunda eller inte delta i partier och bestämmelser om partiförbud definierar alltså de aktörer som har rätt att nominera kandidater för offentliga uppdrag. Det nästa steget som logiskt följer är vilka möjligheter partierna har att inverka på *allmänna val*, eftersom det är genom val som medborgarna har sin chans att ställa partier och politiker till svars. Institutionella faktorer som på något sätt underlättar eller försvårar detta har sin givna plats i kapitlet. Partier som förbjudits tillåts givetvis inte att ställa upp kandidater, men rätten kan också begränsas på andra sätt, genom att ge nomineringsrätt till enbart sådana partier som uppfyller de krav som makthavarna ställt. Detta kan tänkas gälla att partiernas bokföring måste vara offentliggjord, att de uppfyller partiregistrets bestämmelser eller att de kan visa att de har en rikstäckande organisation. Man kunde också tänka sig att ta upp ekonomi i detta sammanhang, men jag har valt att lämna det området därhän. För det första är de konstitutioner som reglerar partiets ekonomi få, för det andra begränsar bestämmelserna sig till att i generella ordalag ge utrymme för statligt partistöd, och för det tredje kommer frågan att beröras mer ingående i ett senare kapitel. Konstitutioner är däremot ett något klumpigt medel att reglera partifinansiering, som exemplet Costa Rica visar (1949, 96 §). Detta lagrum har reviderats helt och hållet fyra gånger och ogiltigförklarats av författningsdomstolen en gång.

Som sista punkt kommer jag också att gå närmare in på de fall där konstitutionen begränsat de sittande partiernas möjligheter att utöva inflytande genom att förutsätta att vissa samhällsagenter bör avhålla sig från partimedlemskap och partipolitisk verksamhet. Till partiernas synligaste funktioner hör att nominera kandidater för de offentliga positioner som tillsätts genom allmänna val. Att släppa in dem i andra zoner av statsapparatusens maskineri, särskilt inom den verkställande och dömande makten där opartiskhet och effektivitet värderats högre, har däremot setts som negativt i de flesta kontexter, i synnerhet som det i de flesta fall inte rör

Tabell 3.3. Översikt av partiregleringen i 80 författningar.

Rätten att grunda partier grundlagsfäst	48 författningar
Konstitutionell garanti för mångpartisystem	15 författningar
Negativ föreningsfrihet grundlagsfäst	11 författningar
Bestämmelser om partiförbud	50 författningar
Instans som kontrollerar partier	13 författningar
Partier vid val	25 författningar
Bestämmelser om partiregistrering	6 författningar
Inkompatibilitetsbestämmelser*	47 författningar

* Bestämmelser som begränsar samhällsaktörers rätt att delta i partiverksamhet eller visa partisympatier.

poster som besätts genom allmänna val. I synnerhet när det gäller polis- och militärmakt kunde både statens demokrati och dess legitimitet lida av att ordningsmakten tar partipolitisk ställning. Sådana hinder är ändå inte helt oproblematiska eftersom de medför en inskränkning av individens medborgerliga grundrättigheter, särskilt föreningsfriheten.

Grundlagsfäst partifrihet

Från de enskilda medlemmarnas perspektiv är inträde i och utträde ur partierna en av de viktigaste resurserna de har att förfoga över. Av detta följer de konstitutionella bestämmelser som har att göra med partibildning, allmän föreningsfrihet och rätten att inte bara gå med i utan också att gå ut ur partier (negativ förenings- eller partifrihet).

Allmänna bestämmelser om föreningsfrihet är däremot en så pass väl förskansad del av statsförfattningars rättighetskataloger att det inte tycks finnas någon poäng i att närmare gå in på de stater som saknar den. I de fall där konstitutionen saknar en sådan garanti (Norge & Australien) finns ingen rättighetskatalog överhuvudtaget. När det gäller allmän partifrihet kan man i princip göra samma invändning. Att medborgarnas rätt att fritt grunda partier befästs i en rättighetskatalog har blivit vanligare sedan denna rättighet intogs i den tyska grundlagen 1949. 48 av de 80 författningarna innehåller någon form av garanti för detta.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att en överväldigande majoritet av de konstitutioner som skriver ut denna rättighet också ger utrymme för att de kan inskränkas genom lagstiftning, något som gäller de

flesta av de medborgerliga grundrättigheterna (Wheare 1968, 47–50). För partifriheten blir detta verklighet genom bestämmelser som minskar möjligheten att grunda partier längs en varierande skala från milda till stränga inskränkningar. Enbart tre författningar stadfäster rätten att grunda partier utan att samtidigt stadga om statens lagliga rätt att begränsa den, Lettland (1922, 102 §), Sydafrika (1996, 19 §: 1) och Trinidad och Tobago (1976, 4 §).

Mångpartisystemet stadfästs

Av de 79 författningarna förbinder sig 15 explicit till mångpartisystem och/eller politisk pluralism – Bulgarien, Chile, Costa Rica, El Salvador, Filippinerna, Kap Verde, Mali, Panama, Portugal, Rumänien, Slovakien, Sydafrika, Sydkorea, Tjeckien och Ungern. Det är knappast ägnat att förvåna att alla är före detta auktoritära regimer – en stat där demokrati och yttrandefrihet aldrig hotats ser knappast någon poäng i att offentligt förbinda sig till dessa värden eftersom de accepteras implicit. Mellan tidigare vänster- och högerauktoritära stater är det möjligt att se en viss skillnad – Bulgariens (1991, 1 §: 3, 11 §: 1–2), Slovakiens (1992, 29 §: 4) och Tjeckiens (Stadgan om grundläggande fri- och rättigheter, 20 §: 4) författningsdokument specificerar alla att partier är att betrakta som skilda från statsorganen. Det är ändå inte fråga om ett nödvändigt samband mellan egenskapen ”tidigare kommuniststat” och ”konstitutionell garanti för flerpartisystem” eftersom Rumänien och Ungern avviker.

Negativ partifrihet

Elva författningar skriver explicit in rätten att lämna eller stå utanför partier och/eller föreningar – Chile (1980, 19 §: 15), Costa Rica (1949, 25 §), Cypern (1969, 21 §: 2), Finland (2000, 13 §: 2), Island (1944/1995, 74 §: 2), Kap Verde (1992, art. 51:5), Litauen (1992, art. 35:2), Portugal (1976, art. 46:3), São Tomé & Príncipe (1975, art. 34:3), Schweiz (1999, art. 23:3) och Sverige (RF 1974, 2 kap. 2 §). Det är en mycket blandad grupp, där både tidigare militärdiktaturer samt stabila demokratier som förnyat eller reviderat sina författningar under de senaste decennierna finns med. Det är dock intressant att notera att de forna sovjetrepublikerna, som lidit mest av enpartiväldet, är underrepresenterade i denna grupp.

När det gäller medborgarna och deras möjligheter att grunda partier kan man sammanfattningsvis konstatera att majoriteten av de statsförfattningar som stadfäster rätten att bilda partier som en politisk grundrät-

tighet också garderar sig. Härnäst är den naturliga frågan vad statsförfattningarna ger för möjligheter för makthavarna att lagstiftningsvägen ingripa mot partier.

Förbud mot politiska partier

Trots att majoriteten av de studerade författningarna på något sätt uppställer begränsningar för vilka typer av partier som får finnas upptäcker man snart att det finns en avsevärd variation inom denna grupp. Empirin visar att variationen kan delas in i olika huvudlinjer.

Först är det frågan om implicita eller explicita partiförbud som måste hanteras. Som ett exempel på ett *implicit partiförbud* kan vi ta Barbados konstitution (1973, 24 §: 2). Här stadgas att lagar som anger skäligen begränsningar av föreningsfriheten inte skall anses författningsstridiga så länge som dessa begränsningar är nödvändiga a) för försvarets, den allmänna säkerhetens, den allmänna ordningens, den allmänna moralens eller det allmänna hälsotillståndets intressen; b) för att skydda andra personers fri- och rättigheter; eller c) om begränsningarna kan visas vara berättigade i ett demokratiskt samhälle. Vidare har vi fall som östaten Tuvalu, som underställer föreningsfriheten vissa begränsningar i enlighet med författningens sektion 29, som handlar om att tuvaluanska värden bör bevaras genom att samhället inte utsätts för splittring eller söndring.

Det är alltså inte själva partierna som konstitutionen här fokuserar på utan den ger i stället utrymme för att skapa begränsningar med hjälp av vanlig lagstiftning. Trots att detta förefaller som en lätt utväg finns det andra problem man måste ta hänsyn till, utrymmet för tolkning av lagrummet är bl.a. mycket större än vid ett direkt förbud. Där författningar formulerar sig mer precist vet partier och medborgare var de står.

Ett explicit partiförbud som fortfarande är hållet i allmänna ordalag har vi exempel på i den tyska konstitutionen, som stipulerar att partier som genom sina mål eller genom sin verksamhet strävar till att hota eller skada den fria demokratiska ordningen är grundlagsstridiga (1949, 21 §: 2). Här specificeras fortfarande inte vilka partier det kan tänkas vara frågan om (i det tyska fallet finns dock prejudikat sedan Sozialistische Reichspartei, efterföljare till NSDAP, och Kommunistische Partei Deutschlands förbjöds 1952 resp. 1956).

Efter frågan om vad som är målet för konstitutionens bestämmelser kommer nästa punkt, frågan om författningens stränghet och grad av direktet när det gäller explicita partiförbud. Uppmanar författningen en-

bart partierna att följa lagen och respektera demokratiska värderingar, eller förbjuder den direkt odemokratiska partier att verka på statens territorium?

Ett exempel på ett förbud i form av uppmaning i en nyare författning kan vi hitta i Tjeckien (1992, 5 §) och Ungern (1949, 3 §: 1), något paradoxalt eftersom man kanske tänker sig att författningarna i forna folkdemokratier med nödvändighet skulle innehålla stringenta partiförbud. Den tjeckiska konstitutionen deklarerar att partier fritt kan grundas så länge de respekterar grundläggande demokratiska principer, den ungerska ber dem följa konstitutionen och lagarna. Det klassiska exemplet är dock den franska statsförfattningen, som mer eller mindre ordagrant kopierats av Vanuatu, Benin (1990, 5 §), Mali (1992, 28 §) och en majoritet av staterna i Västafrika. Originallet stadgar om att partier skall delta i allmänna val och att de fritt får grundas och utöva sina aktiviteter så länge de respekterar demokratins och den nationella suveränitetens principer (1958, 4 §: 1).

Den polska konstitutionen, å andra sidan, använder inte silkesvantar i de begränsningar som uppställs för partierna. Givet Polens 1900-talshistoria är det t.ex. inte förvånande att konstitutionen förbjuder partier som baseras på totalitära metoder och verksamhetsformer härledda från nazism, fascism och kommunism, liksom partier vars program eller aktiviteter sanktionerar hat mot raser eller nationer, användning av våld för att nå makt eller hemliga organisationer eller hemligt medlemskap (1997, 13 §). Likaså innehåller Bulgariens konstitution bestämmelser som förbjuder partier som organiseras på rasliga, religiösa eller etniska grunder, trots att det sistnämnda förbudet inte praktiseras i verkligheten (Elster, Offe, & Preuss 1998, 74).

Polens och Bulgariens författningar kan också illustrera det faktum att vissa författningar är mer detaljerade än andra i sina partiförbud. Detaljerade partiförbud hittas oftast i statsförfattningar som också annars behandlar partier med detaljriktighet (se tabellen nedan). I den kapverdeanska författningen behandlas t.ex. föreningar som främjar våld eller rasism liksom paramilitära organisationer (51 §: 4), och senare förbjuds också regionala eller lokala partier från att verka (126 §). Man kan också nämna att partier och fackföreningar inte tillåts att samarbeta (61 §: 5–6) och att partier inte kan anta namn eller symboler som kan associeras till regioner, kyrkor eller religioner, personnamn och institutioner (125 §: 2). Författningen i Panama, för att ta ett annat exempel, förbjuder partier som byg-

Tabell 3.4. Typer av partiförbud.

Saknas (19)	Implicit (23)	Explicit (20)	Explicit (10)	Explicit (8)
		Påbud	Generellt förbud	Detaljerade förbud
Australien	Bahamas	Andorra	Chile	Bulgarien
Belau	Barbados	Argentina	Cypern	Estland
Belgien	Belize	Benin	Danmark	Kap Verde
Finland	Botswana	Bolivia	El Salvador	Panama
Japan	Dominica	Costa Rica	Filippinerna	Polen
Kanada	Grenada	Dominikanska	Italien	Portugal
Lettland	Guyana	republiken	Mali	Rumänien
Liechtenstein	Indien	Ecuador	São Tomé & Príncipe	Taiwan
Luxemburg	Irland	Frankrike	Spanien	
Marshallöarna	Jamaica	Grekland	Tyskland	
Mikronesien	Kiribati	Island		
Monaco	Malta	Litauen		
Namibia	Mauritius	Mongoliet		
Norge	Nauru	Slovenien		
Schweiz	Nederländerna	Sydkorea		
Sydafrika	Papua Nya	Thailand		
Trinidad och Tobago	Guinea	Tjeckien		
USA	Salomonöarna	Tuvalu		
Österrike	St Kitts och Nevis	Ungern		
	St Lucia	Uruguay		
	St Vincent och Grenadinerna	Vanuatu		
	Samoa			
	Slovakien			
	Sverige			

ger på religion, kön och ras liksom partier som söker att skada den demokratiska ordningen (1972, 133 §).

Av tabell 3.4 kan man konstatera att fördelningen av statsförfattningar med partiförbud i någon mån liknar fördelningen av den allmänna andelen partireglering (se tabell 1). Detta samband är internt och närmast självklart – partiregleringen upptar större plats därför att konstitutionen ägnar mer utrymme åt partierna.

Av bestämmelserna inom partiförbudskategorin kan man knappast dra slutsatsen att de generellt skulle förorsaka demokratiproblem eller vara inriktade på att förhindra konkurrens. Det tycks som ett mycket rimligt krav

att partier skall respektera demokratiska spelregler och hålla sig inom lagens gränser, att likaså förbjuda partier med antidemokratisk agenda, vilket skett i bl.a. Tyskland (Schneider 1988, 210) och Irland (Kelly 1988, 353) har setts som berättigat. Snarast är det vissa enskilda förbud, t.ex. förbud mot partier på religiös, etnisk, regional eller könsmässig basis som förefaller problematiska eftersom de riktar in sig på specifika intressegrupper i samhället, som på detta sätt ställs utanför.

Kontroll av partiets grundlagsenlighet

Tretton författningar ger möjlighet för en institution som övervakar partier. De institutionella medlen varierar dock något. Stater som har inrättat en författningsdomstol som övervakar partier är Bulgarien, Mali, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Sydkorea, Taiwan (sedan 2000), Thailand och Tyskland. Kap Verdes författning överlåter handhavandet av de politiska partierna åt högsta domstolen.

Tysklands författning från år 1949 är den första som ger författningsdomstolen uppgiften att övervaka politiska partier och deras grundlagsenlighet (21 §: 2). Att författningsdomstolen får i uppdrag att bevaka partiets grundlagsenlighet är också fallet i många av de konstitutioner som antagits av staterna i Central- och Östeuropa (t.ex. Slovenien 1991, Rumänien 1991 & Bulgarien 1996), likaså i några av de tidigare sovjetrepubliker som inte ingår i undersökningen (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldova & Vitryssland). Det verkar som ett rimligt antagande att denna institution kopierats från den tyska författningen (jfr Elster, Offe, & Preuss, 1998, 79). Den tjeckiska statsförfattningen är ett intressant undantag i och med att författningsdomstolen, snarare än att vara den myndighet som fattar beslutet om grundlagsvidrighet, skall övervaka att beslutet fattats i enlighet med rådande lag (87 §: 1 j). Den slovakiska konstitutionen däremot följer det allmänna mönstret (129 §: 4).

Det är emellertid inte bara författningsdomstolar som kan inneha uppgiften att övervaka partiets grundlagsenlighet. I några latinamerikanska stater är det den nationella valkommissionen (Corte Electoral Nacional) som har uppgiften att registrera partier vilkas program inte strider mot författningen, och då enbart registrerade partier har rätt att nominera kandidater för val kan även detta ses som ett sätt att kontrollera att partierna håller sig till konstitutionella föreskrifter. Systemet finns i bl.a. Bolivia (224 §) och Uruguay (59 §). Ett av problemen med denna kategorisering är dock att de centrala valnämnderna inte har möjlighet till

samma sanktioner som en författningsdomstol och att gränsen till bestämmelser om partiers registreringsföreskrifter blir oklar.

Partier vid val

Partiernas roll som valorganisationer är allmänt förekommande i konstitutionstexterna, om än inte lika vanligt som sakområdet partiförbud (25 statsförfattningar). Allmännast är att konstitutionen konstaterar vilka partiernas uppgifter är inom valsystemet och vilka formella krav som ställs för kandidatnominering, liksom definierar deras roll att genom medborgarna formulera den politiska allmänviljan. De två äldsta författningarna i gruppen, Norge och Luxemburg, nämner däremot inte partier per se utan enbart partilistor. Detta är dessutom tillagt vid senare revideringar (Norge 1814/1988, 59, 63 §; Luxemburg 1868/1948, 51 §: 5).

Mera specifika bestämmelser hittar vi däremot när det gäller fall av föreskrifter för hur kandidatnomineringen skall gå till. Den allmänaste formuleringen finns här i Finlands grundlag där det stadgas om partiers rätt att nominera kandidater i riksdags- och presidentval (2000; 25 §: 3, 54 §: 3). Också Papua Nya Guineas konstitution begränsar sig till att enbart fastställa kriterier för nomineringsrätt, partier bör vara registrerade och offentliggöra sina inkomster för att få uppställa kandidater (129 §: 1). Hur kandidatnomineringen inom partierna skall gå till berörs av Uruguays författning, som stadgar om primärval inom partierna (1997, 77 §: 12).

De flesta av författningarna som ger föreskrifter om kandidatnomineringar fokuserar på värden som skall tillses vid nomineringen. Den bör gå till så att demokratiska värden tillgodoses och (i Argentina, Costa Rica, Ecuador, Filippinerna och Frankrike) så att könsfördelningen är jämn mellan manliga och kvinnliga kandidater. Förutom när det gäller Frankrike rör vi oss här med relativt nya författningar eller sådana (Costa Rica) som ofta reviderats under det senaste decenniet. Tre av författningarna ger partier explicit monopol på att nominera kandidater. Enbart i enstaka fall ger konstitutionen möjlighet för statliga bidrag till valkampanjer liksom bestämmelser som rör partiers tillträde till valnämnder.

Partiers registrering

Partier och deras registrering och organisation har berörts på omvägar tidigare. Bara en handfull författningar – Bolivia (1967, 224 §), Chile (1980, 19 §: 15), Ecuador (1998, 115 §: 1), Filippinerna (1987, art. IX C

2 §: 5), Papua Nya Guinea (129 §: 1), Polen (1997, 58 §) – ger föreskrifter för registrering av partier, oftast vagt och som en förutsättning för att de skall kunna nominera kandidater för val. Som villkor för att partierna skall kunna registrera sig uppställs bl.a. offentliggjorda räkenskaper (Papua Nya Guinea) eller att deras program är förenligt med demokratiska principer (Ecuador).

Inkompatibilitetsbestämmelser

Med inkompatibilitetsbestämmelser avses som tidigare nämnts begränsningar i samhällsaktörers möjligheter att delta i partier eller att visa partisympatier.

Det första man kan fråga sig är för vilka grupper i samhället som opartiskhet ansetts vara ett så viktigt värde att man i en demokratisk stat kan inskränka deras möjligheter att uttrycka partipolitiska sympatier. En inledande översikt ges i tabellen nedan.

Av tabellen framgår att en tredjedel av de studerade konstitutionerna be-

Tabell 3.5. Aktörer med konstitutionellt begränsad rätt att visa partisympatier.

Aktörer	Antal konstitutioner
Statstjänstemän	24
Polisväsen och försvarsmakt	16
Domare	18
President och ev. vicepresident	4
Justitieombudsman	3
Justitiekansler	3
Övriga*	13

Kommentarer: Inkompatibilitet kan krävas av fler aktörskategorier samtidigt. Totalt 48 författningar har inkompatibilitetsbestämmelser.

*T.ex. lärare och medlemmar av hövdingarnas råd (Botswana), fackföreningsledare (Chile, Bulgarien), utlänningar (Dominikanska republiken, Estland), medlemmar av opartiska kommissioner och direktören för riksbanken (Polen), medlemmar av senaten och kungens Privy Council (Thailand).

gränsar statstjänstemäns rätt att visa partisympatier eller tillhöra partier, följda av försvar, polis och säkerhetstjänst. En något mindre procent gäller domares opartiskhet (på alla nivåer i domstolshierarkin, upp till författningsdomstolar där en sådan existerar). I kategorin ”övriga” ingår med-

Tabell 3.6. Bestämmelser om inkompatibilitet.

Saknas helt (32)	Andorra, Argentina, Australien, Belau, Belgien, Benin, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Japan, Kanada, Lettland, Liechtenstein, Luxemburg, Mali, Marshallöarna, Mikronesien, Monaco, Namibia, Nauru, Nederländerna, Norge, Samoa, São Tomé & Príncipe, Schweiz, Sverige, Sydafrika, Trinidad och Tobago, Tyskland och USA.
Ger utrymme för lagstiftning (17)	Bahamas, Barbados, Belize, Cypern, Dominica, Grenada, Guyana, Indien, Italien, Jamaica, Kiribati, Malta, Mauritius, Papua Nya Guinea, St Kitts och Nevis, St Lucia, St Vincent och Grenadinerna.
Implicita bestämmelser (9)	Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Filippinerna, Mongoliet, Panama, Portugal, Tjeckien och Tuvalu.
Explicita bestämmelser (22)	Botswana, Bulgarien, Chile, Dominikanska republiken, Ecuador, Estland, Grekland, Kap Verde, Litauen, Polen, Rumänien, Salomonöarna, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sydkorea, Taiwan, Thailand, Ungern, Uruguay, Vanuatu och Österrike.

lemmar av institutioner som tjänstemanna- och valkommissioner samt riksrevisionen.

I likhet med frågan om partiförbud har bestämmelser om inkompatibilitet mellan partitillhörighet och offentlig tjänst en ytterligare dimension genom att begränsningarna varierar i styrka. Flera konstitutioner, merparten av dem återigen skrivna i f.d. brittiska kolonier, ger enbart parlamentet möjlighet att stifta lagar som begränsar föreningsfriheten för medlemmar av tjänstemannakåren. Ytterligare en form av att bevara begränsningarna i föreningsfrihet relativt milda är att låta dem gälla enbart innehav av ledande ställning i partier och politiska föreningar.

I sin strängaste form är förbudet mot politisk aktivitet tillsammans med offentlig tjänst förknippat med krav på karantän av viss tid. Enbart ett fåtal konstitutioner har så stränga krav – författningen i Botswana (1966, 64 §) kräver att personer som vill bli medlemmar av kommissioner för valfrågor under fem år skall ha avhållit sig från ledaruppdrag i politiska organisationer, författningen i Thailand (1995, 137, 236 §) kräver att medlem-

mar av valkommissionen och författningsdomstolen skall ha avhållit sig från partipolitiska förtroendeuppdrag i fem respektive tre år. Det är också relativt sällsynt att konstitutionen inför sanktioner mot personer som brutit mot bestämmelserna om partipolitisk neutralitet, men Uruguays författning stadgar om en tidsbunden diskvalifikation för offentliga tjänster för en period av minst två och högst tio år (1997, 77 §: 4).

Sammanfattning

Innehållsmässigt håller sig huvudparten av de undersökta statsförfattningarna till vad man kunde kalla en liberaldemokratisk författningsmodell. I den mån partier regleras med hjälp av lagstiftning överläts frågan till vallagar, partilagor och lagar om partifinansiering. Det primära intresset riktas mot de egentliga statsorganen. Konstitutionen ger inte heller partierna någon särställning genom särskilda förmåner eller rättsskydd liknande den tyska författningens *Parteienprivileg* (partiernas rätt att inte kunna upplösas annat än genom författningsdomstolens beslut). I tabell 6 finner vi att de är spridda i tiden även om den största gruppen faller inom tidsramen 1971–1980. Kulturell snarare än tidsmässig diffusion är trots allt en rimligare förklaring, eftersom författningarnas partibestämmelser har mer gemensamt med tidigare brittiska koloniers under föregående tidsepok än med samtida författningar av annan modell, i synnerhet givet den brittiska traditionen att se partier som privaträttsliga föreningar (Bogdanor 1988, 68; Finer, Bogdanor & Rudden 1995, 46).

Det finns också författningar som både har en högre andel partibestämmelser och reglerar flera partiområden (sambandet är definitions-mässigt – ju fler partibestämmelser som tas in i statsförfattningen, desto högre blir andelen partibestämmelser). De flesta av dem kännetecknas av att de är skrivna efter en period av diktatur, kort efter att demokratiska styrelseformer återupprättats. Majoriteten av dessa statsförfattningar är ganska eller mycket unga (undantaget Argentinas konstitution, som dock reviderades kraftigt 1994, då alla partirelaterade bestämmelser tillkom). Här finns det ingen nämnvärd skillnad mellan tidigare militärregimer, folkdemokratier eller sovjetrepubliker sett till andelen partireglering, graden av stränghet i partiförbud eller försöken att bevara den verkställande och den dömande maktsfären opolitisk genom att föreskriva krav på partilöshet.

De politiska partierna, deras betydelse och deras ansvar gjorde entré i

Tabell 3.7. Statsförfattningarna enligt ålder.

Tillkomstår	Statsförfattning
-1914	USA, Norge, Argentina, Luxemburg och Australien.
1915–1944	Liechtenstein, Lettland, Österrike, Irland och Island.
1945–1970	Japan, Taiwan, Italien, Sydkorea, Costa Rica, Tyskland, Ungern, Indien, Danmark, Frankrike, Cypern, Jamaica, Monaco, Samoa, Malta, Barbados, Botswana, Mauritius och Nauru.
1971–1980	Panama, Bahamas, Grenada, Sverige, Grekland, Papua Nya Guinea, São Tomé & Príncipe, Bolivia, Portugal, Trinidad och Tobago, Dominica, St Kitts och Nevis, St Vincent och Grenadinerna, Spanien, Belau, Kiribati, Marshallöarna, Mikronesien. St Lucia, Chile, Guyana, Kanada och Vanuatu.
1981–1990	Belize, El Salvador, Nederländerna, Salomonöarna, Tuvalu, Filippinerna, Benin och Namibia.
1991–	Bulgarien, Rumänien, Slovenien, Belgien, Estland, Kap Verde, Litauen, Mali, Mongoliet, Slovakien, Tjeckien, Andorra, Dominikanska republiken, Sydafrika, Polen, Thailand, Uruguay, Ecuador, Finland och Schweiz.

Anmärkning: Statsförfattningarna är listade enligt ålder.

statsförfattningarna efter andra världskriget och tycks vara där för att stanna. Av de 22 författningsdokument som tillkommit under 1990-talet förbigås partierna helt och hållet enbart i den belgiska konstitutionen (1992). Det är emellertid betydelsefullt att till slut påpeka att ingen av de stabila demokratier som bytt ut eller reviderat sin statsförfattning under de senaste trettiofem åren (USA, Sverige, Kanada, Nederländerna, Belgien, Andorra, Norge, Island, Finland & Schweiz) sett behov av att närmare föreskriva hur partier skall agera i sina relationer med staten eller hur de skall sköta sina inre angelägenheter.

4. Lagar om partier

Lauri Karvonen

Inledning

Det är en allmän föreställning att gränsen mellan stat och samhälle är tydligare i demokratiska än icke-demokratiska stater. I demokratiska stater är den offentliga makten noga juridiskt reglerad, den skall ”utövas under lagarna”. En detaljerad lagstiftning definierar kompetensfärerna mellan olika organ samtidigt som gränserna för den offentliga makten som helhet är noga angivna. Det fria medborgarsamhället skall däremot i minsta möjliga utsträckning styras och regleras av det offentliga. Staten skall genom att garantera grundläggande individuella och kollektiva rättigheter skapa gynnsamma förutsättningar för medborgarnas fria aktivitet. Denna aktivitet som sådan skall emellertid ske utan otillbörlig inblandning från statsmakterna. I icke-demokratiska stater utsträcks statsmakten däremot ofta till stora delar av det civila samhället; där gränsen mellan stat och samhälle helt försvunnit har en totalitär ordning etablerats.

Var hör de politiska partierna då hemma enligt denna distinktion? Svaret måste bli att deras ställning inte är entydig. Till sin bakgrund och organisationskaraktär är de typiska fria medborgarorganisationer och hör därmed hemma i det civila samhället. Samtidigt är deras viktigaste mål att, genom att vinna folkets stöd, komma åt att utöva offentlig makt. Vilka partier som har kontroll över statsmakten antas ha stor betydelse för innehålllet i den offentliga maktutövningen. Därför kan man säga att partier utgör en sorts gråzon mellan stat och civilt samhälle.

Givet denna tvetydighet i partiernas ställning är det kanske inte så förvånande att den offentliga regleringen av partiväsendet uppvisar stor variation i den demokratiska världen. I och för sig har man i alla länder åtminstone indirekt reglerat villkoren för partiväsendet. Genom att utforma vallagarna på olika sätt har stater de facto i hög grad dikterat verksamhetsförutsättningarna för politiska partier (se artikel av Lundell och Anckar i denna bok). Stater skiljer sig även i stor utsträckning från varandra i fråga om den konstitutionella regleringen av partier (jfr Kronqvists

bidrag). Regelverket kring partifinansiering uppvisar likaså betydande variation (se Gidlunds bidrag).

I ett antal stater har man emellertid också gått in för att reglera politiska partier mera allmänt. Dessa stater har infört särskilda partilag. Denna uppsats fokuserar just på sådana generella lagar om politiska partier. Den har flera syften. För det första eftersträvas en kartläggning av partilag bland världens stater: vilka stater har infört sådana? För det andra granskas några antaganden om lagarnas innehåll och inriktning. Här är grundhypotesen den som uppsatsen inleddes med: demokratier och icke-demokratier förväntas bete sig olika. Konkret antas alltså att partilag reglerar partiväsendet på olika sätt beroende på hur demokratiska staterna är. Slutligen vill uppsatsen anställa några reflexioner kring det förnuftiga i att införa en partilag i stabila demokratier såsom Sverige.

Vad är en partilag?

Det är för det mesta oproblemiskt att avgöra vilka lagar som kan betraktas som partilag. Den klara majoriteten av dessa aktstycken är rubricerade på ett sätt som motsvarar den finländska lagen av 1969, som rätt och slätt heter Partilag: "Law on Political Parties", "Political Parties Law", "Loi sur les Partis Politiques", "Ley de Partidos Políticos" etc. I ett antal stater finns det emellertid lagstiftning där politiska partier regleras tillsammans med andra närliggande företeelser. Sålunda har t.ex. Guatemala en lag om "val och politiska partier", Colombia en lag om "partier och politiska rörelser" och Storbritannien en färsk (2000) "Political Parties, Elections and Referendums Act". Att utesluta dessa lagar bara därför att de reglerar även andra ting än partier är emellertid föga motiverat. Granskar man dem finner man nämligen omedelbart att de till sitt innehåll och sin uppbyggnad i hög grad påminner om "exklusiva" partilag: de definierar partier som rättsliga subjekt och reglerar deras uppgifter och verksamhet. Föreliggande studie kommer därför att inkludera alla lagar där uttrycket "lag om politiska partier" förekommer i rubriceringen.

Omedelbart utanför studiens ram faller följaktligen bl.a. många lagar om kandidatnomineringar i val samt den lagstiftning som specifikt gäller politisk finansiering (t.ex. 1990 års danska "Lov om private bidrag til politiske partier og offentligørelse af politiske partiers regnskaber"; se Bille 1997, 127). Dessa lagar är självfallet av stor betydelse för partier och nämner ofta partier explicit; de har dock inte partier som huvudsakligt

föremål. Allmän föreningsrättslig lagstiftning kvalificerar sig inte heller som partilagar, trots att den i många länder anses utgöra den lagstiftning som politiska partier närmast sorterar under.

Förekomst av partilagar

Den jämförande forskningen om partilagstiftning är inte omfattande. Medan det skrivits en del om partilagarna i t.ex. Tyskland (Stentzel 2002, 141–160), Österrike (Schaden 1983) och Finland (Anckar 1974) kan ett

Tabell 4.1. Partilagar i världens stater enligt tre tidsperioder. Tidpunkt för lagarnas tillkomst.

–1979	1980–1989	1990–
Finland	Burma	Algeriet
Indonesien	Chile	Angola
Portugal	Guatemala	Bolivia
Spanien	Honduras	Brasilien
Turkiet	Ungern	Bulgarien
Tyskland	N = 5	Colombia
Venezuela		Ecuador
Österrike		Estland
N = 8		Ghana
		Israel
		Jemen
		Jordanien
		Kambodja
		Litauen
		Makedonien
		Mali
		Moldavien
		Papua Nya Guinea
		Polen
		Rumänien
		Ryssland
		São Tomé & Príncipe
		[Somaliland]
		Storbritannien
		Tjeckien
		Uruguay
		N = 26

Anmärkning: Somaliland inte erkänt som självständig stat.

Tabell 4.2. Partilagar i världens stater enligt demokratistatus.

Etablerade demokratier	Nya demokratier	Halvdemokratier	Icke-demokratier
Finland	Bolivia	Colombia	Algeriet
Israel	Bulgarien	Brasilien	Angola
Portugal	Chile	Ecuador	Burma
Spanien	Estland	Guatemala	Jemen
Storbritannien	Ghana	Indonesien	Kambodja
Tyskland	Honduras	Jordanien	[Somaliland]
Österrike	Litauen	Makedonien	N = 6
N = 7	Mali	Moldavien	
	Papua NG	Ryssland	
	Polen	Turkiet	
	Rumänien	Venezuela	
	São Tomé & Príncipe	N = 11	
	Tjeckien		
	Ungern		
	Uruguay		
	N = 15		

Förklaring: Etablerade demokratier = stater som Freedom House klassificerat som fria i minst tjugo år. Nya demokratier = övriga stater som Freedom House klassificerar som fria. Halvdemokratier = stater som Freedom House klassificerar som delvis fria. Icke-demokratier = stater som Freedom House klassificerar som icke-fria.

jämförande standardverk knappast sägas existera. Tsatsos m.fl. (1990) samt Avnon (1995) erbjuder möjligheter till vissa komparativa utblickar, men den empiriska basen i dessa arbeten är rätt smal. Avnons artikel i tidskriften *The Journal of Legislative Studies* 1995 är den oftast citerade studien. Den identifierar särskilda partilagar i följande länder (analysen gäller situationen i början av 1990-talet): Argentina, Finland, Israel, Polen, Spanien, Turkiet, Tyskland, Venezuela och Österrike. Den hittillsvarande forskningen ger alltså ett intryck av att partilagar är ett relativt sällsynt fenomen.

En kartläggning ett tiotal år senare ger emellertid ett helt annat resultat. Genom att utnyttja existerande databaser om politiska partier, val och statsrättslig lagstiftning samt genom att göra sökningar på nätet med några nyckelord på de viktigaste europeiska språken identifierades trettionio partilagar bland världens stater 2003. Sjutton av dessa finns i europeiska stater (inklusive Ryssland & Turkiet). I Amerika har nio stater partilagar;

alla utom Brasilien är spansktalande länder i Latinamerika.¹ I Melanöstern och Nordafrika finns fem fall, i Asien tre, i Afrika söder om Sahara fyra och i Oceanien ett. Att sökresultatet står i kontrast med Avnons cirka tio år gamla studie förklaras till en del genom att det är frågan om en tämligen ny företeelse. En klar majoritet av partilagarna härstammar från tiden efter Berlinmurens fall, något som framgår av tabell 4.1. Tabellen visar emellertid också att existensen av en rad partilag undgått Avnon då han skrev sin studie.

Det är helt uppenbart att det ökade antalet partilag hänger samman med att nya självständiga stater sett dagens ljus. Denna process har i sin tur samband med den demokratiseringsvåg som sköljt över världen. Hur rotfast är då demokratin i de länder som infört partilag? Tabell 4.2 belyser denna fråga.

Varför partilag?

Avnon (1995, 296) ställer frågan: Varför är det nödvändigt i ett demokratiskt samhälle att stifta en lag om själva sinnebilden för en frivillig politisk sammanslutning – det politiska partiet? Hans eget svar lyder som följer:

The answer lies in the fact that those who chose to legislate a parties law, with the exception of Finland and Israel, had previously experienced a collapse of their democratic systems. In the process of reforming their democratic structures, the legislatures in these politics enacted parties laws that would ensure that political parties perform functions commensurate with the goals and practices of modern democracies. Hence these laws are particularly sensitive to the need to ensure, on the one hand, free association in political parties as a basic tenet of a democratic regime and, on the other, to ensure the state's ability to ban parties whose activities represent a threat to the democratic nature of the state (Ibid.).

Avnons resonemang är intressant, och det är möjligt att det innehåller en giltig förklaring i flera av de fall som hans studie omfattar. Som generell slutsats har det emellertid flera brister. För det första är redan två undantag en smula besvärande då det totala antalet fall är så begränsat som i hans studie. Det är dessutom lätt att hitta länder som upplevt ett demokratiskt sammanbrott (Grekland, Italien) men inte infört partilag samt åtminstone ytterligare ett fall (Storbritannien) där partilag införts trots långvarig demokratisk stabilitet.

1 Intressant nog har jag inte kunnat verifiera existensen av en partilag i Argentina trots att Avnon uttryckligen nämner denna stat.

I ljuset av tabellerna 4.1 och 4.2 ter sig Avnons slutsats ännu mer osäker. De stater som i dag har partilagar utgör en tämligen brokig skara, och det är inte troligt att det finns en gemensam nämnare som förklarar varför just dessa stater gått in för en särskild lagstiftning om partier. Dessutom kan man ingalunda anta att lagarna har ett identiskt innehåll. De har snarlika titlar och det reglerar samma generella område i samhällslivet. De kan dock i praktiken innebära olika villkor för de politiska partierna. Den empiriska analysen kommer därför att försöka kartlägga dessa skillnader i syfte att identifiera olika typer av partilagar.

Vad kan olika stater tänkas vilja uppnå genom att stifta lagar om politiska partier? Det är knappast något vågat antagande att demokratiska och icke-demokratiska stater stiftar partilagar av olika orsaker. Likaså kan det tänkas att nyblivna demokratier har ett särskilt behov att slå vakt om demokratins grundläggande villkor. Följande allmänna hypoteser kommer att vägleda den empiriska analysen nedan:

- I länder där demokratin är klart bristfällig eller frånvarande är ett syfte med partilagen att försvåra eller omöjliggöra vissa typer av partier; därmed kan andra partier ges en privilegierad ställning;
- I länder där demokratin är ung eller håller på att etablera sig skall partilagen förhindra att något parti tillskansar sig en alltför dominerande ställning;
- I etablerade demokratier gäller partilagen framför allt frågor om registrering, finansiering och intern partidemokrati.

Dessutom kan man räkna med en betydande diffusionseffekt åtminstone vad gäller de latinamerikanska och östeuropeiska staterna. Stater som är kulturellt och geografiskt närstående och/eller har likartad historisk bakgrund kan alltså väntas ha påverkat varandra.

Innehållsanalys av partilagar

Undersökningens empiriska huvuddel utgörs av en innehållsanalys av de 39 partilagar som identifierats. I 32 av fallen har lagtexten in extenso stått till förfogande på ett för författaren tillgängligt språk. I de övriga fallen baseras analysen antingen på sekundärmaterial eller på utdrag ur respektive lagtext i kombination med sekundärmaterial. Bilaga I innehåller uppgifter om lagarna och de viktigaste källorna.

Innehållsanalysen syftar till kvantifiering av lagarnas centrala innehåll. För detta ändamål konstruerades ett kodschema med sammanlagt 32 variabler (Bilaga II). Huvuddelen, 25 variabler, beskriver innehållsliga aspekter på lagarna. Undersökningen fäster särskild vikt vid tre övergripande dimensioner:

- stadganden som är ägnade att begränsa vissa typer av partiaktivitet eller omöjliggöra vissa typer av ideologiskt innehåll;
- stadganden som berör partier som organisationer och juridiska subjekt (inre organisation, medlemskap, registrering, finanser, egendom);
- stadganden som föreskriver sanktioner mot partier eller partimedlemmar.

Den grundläggande hypotesen är att demokrati spelar roll. Förväntningen är alltså att olika element i partilagrar förekommer med olika frekvens och styrka beroende på ländernas demokratistatus. Denna status operationaliseras i analysen på samma sätt som i tabell 4.2 ovan. Länderna är alltså antingen etablerade demokratier, nya demokratier, halvdemokratier eller icke-demokratier.

Innehållsvariablerna indelas nedan i tre grupper. Den första gruppen, kallad ”restriktioner” innehåller olika element av förbud och begränsningar mot partiets inriktning, verksamhet, organisering och medlemskap. Den andra gruppen rör partiets ”inre liv”: intern organisation, medlemsdemokrati, partiregistrering, finanser, offentligt stöd och partiets egendom. Den tredje gruppen kallas ”sanktioner”: här finns ett par variabler som beskriver statens möjligheter att på rättslig väg bestraffa politiska partier. Grundantagandet är att mängden restriktioner står i omvänd proportion till ländernas demokratistatus: etablerade demokratier förväntas uppvisa få restriktioner, icke-demokratier många såväl som omfattande restriktioner mot partier. Regleringen i etablerade demokratier förväntas i första hand beröra partiets ”inre liv”. Slutligen förväntas sanktioner mot partier vara både mindre allmänna och mindre stränga i etablerade demokratier än i mindre demokratiska stater.

Resultatet av innehållsanalysen² presenteras nedan i form av tre över-

2 Analysen genomfördes av författaren utan systematisk reliabilitetskontroll. Materialets litenhet gjorde en intraindividuell reliabilitetskontroll osäker; det fanns en betydande risk för att författaren helt enkelt kommer ihåg den tidigare klassificeringen och upprepar den. En interindividuell reliabilitetskontroll visade sig svår i och med att det klassificerade materialet föreligger på sex olika språk.

Tabell 4.3. Restriktioner mot partier.

Restriktion	Förekomst eller grad	Icke-demokrati	Demokratistatus		
			Halv-demokrati	Ny demokrati	Etablerad demokrati
Partiförbud	Inget eller lindrigt	1	8	7	7
	Omfattande	5	3	5	–
Förbud mot organisering på arbetsplatser	Ingår inte	3	7	6	6
	Ingår	1	3	4	–
Förbud mot band till andra rörelser	Ingår inte	3	9	8	4
	Ingår	1	1	2	2
Förbud mot kontakter med utländska org.	Ingår inte	2	8	10	6
	Ingår	3	2	–	–
Restriktioner i medlemskap	Ingår inte	1	7	4	6
	Ingår	4	3	6	–
Förbud mot partikoalitioner	Ingår inte	4	10	10	6
	Ingår	1	–	–	–
Förbud mot vissa symboler	Ingår inte	3	4	7	4
	Ingår	2	7	4	2
Förbud mot militär organisering	Ingår inte	1	6	6	6
	Ingår	4	4	4	–
Förbud mot trohetsförsäkran till partiledning	Ingår inte	3	10	10	5
	Ingår	1	–	–	1

Förklaringar: Siffrorna avser antal lagar som innehåller respektive element. Ett partiförbud är "lindrigt" om lagen förbjuder grundlagsfientliga partier, "omfattande" om partier förbjuds på språklig, religiös, regional, social eller ideologisk grund.

siktstabeller. Klassificeringarna har återgivits i binär form, vilket betyder att värdena på några variabler som i innehållsklassificeringen hade fler än två värden dikotomiserats.

Det allmänna intrycket är att graden av demokrati i vissa avseenden klart sammanhänger med förekomsten av restriktioner mot partier. Den viktigaste skiljelinjen verkar löpa mellan etablerade demokratier och övriga stater. Etablerade demokratier uppvisar få restriktioner mot partier, de

övriga länderna betydligt flera. Detta är sig inget oväntat. Mera förvånande är kanske att några av partilagarna i de etablerade demokratierna ändå innehåller vissa restriktioner. Dessa förtjänar att kommenteras särskilt.

Den spanska ”organiska lagen om politiska partier”, stiftad 1978 och reviderad 2002, innehåller detaljerade bestämmelser avsedda att omöjliggöra samarbete mellan politiska partier och terroristorganisationer (artikel 9). Bestämmelserna kommer i själva verket mycket nära ett omfattande partiförbud. Då de utformats så att de gäller terrorismorienterad *verksambhet* snarare än ideologi kan de dock tolkas som ett krav på grundlagsenlighet och legalitet snarare än ett direkt partiförbud. Klart är dock att bestämmelserna entydigt förbjuder band till terroristiska organisationer och användningen av vissa symboler som förknippas med terrorism. Den tyska partilagens § 33 innehåller ett ”Verbot von Ersatzorganisationen”, som förbjuder partier att grunda organ som fungerar som substitut för grundlagsenligt förbjudna partier eller att upprätthålla ett samarbete med sådana. Det som främst avses torde vara de av grundlagsdomstolen år 1954 olagligförklarade kommunistiska och nynazistiska partierna. Den portugisiska partilagen, som stiftades bara tre år efter övergången till demokrati, innehåller slutligen några egenheter som bäst kan förstås i ljuset av landets historia före demokratiseringen. Partier får enligt lagen inte ha namn eller symboler som anspelar på enskilda personer eller nationella och religiösa symboler (artikel 5). Dessutom förbjuder artikel 19 en trohetsförsäkran till partiledningen. Detta sistnämnda förbud ingår även i 1991 års angolanska partilag (artikel 26); det är mycket möjligt att det handlar om ett direkt lån från det forna moderlandets lag. Att man i Portugal förbjudit dessa former av personkult i partier är lätt att förstå mot bakgrunden av den långvariga diktaturen (1933–1974) under Oliveira Salazar och hans *Estado Novo* (se t.ex. Schmitter 1980, 435–466).

Det är måhända något överraskande att nya demokratier – stater som numera tillfredsställer rätt stränga krav på politiska rättigheter och medborgerliga friheter – i sina partilaggar intagit så pass många restriktioner. I fem fall föreligger det ett partiförbud som klassificerats som omfattande. Det är frågan om restriktioner när det gäller att etablera partier på språklig, religiös eller regional grund i länder som kan karaktäriseras som etniskt och kulturellt heterogena: Bulgarien, Ghana, Mali, Papua Nya Guinea och São Tomé & Príncipe. En majoritet av de nya demokratierna anser också att partimedlemskap är oförenligt med anställning som polis,

medlem av säkerhetsstyrkor, militär eller domare. I många fall förekommer också förbud mot användning av nationella emblem som partisymboler samt inrättande av paramilitära enheter inom partier. Alldeles särskilt markant är att man i de forna östeuropeiska länderna – av vilka en minoritet ännu inte uppnått full demokratisk status – förbjudit organisering av partiavdelningar på arbetsplatser och inom statsapparaten. Här finns uppenbarligen en strävan att omöjliggöra tillämpandet av den kommunistiska organisationsmodellen med particeller, som länderna givetvis har ampla erfarenheter av. Artikel 12 i den moldaviska lagen erbjuder en bra illustration:

The creation and activity of the organizational units of parties and socio-political organizations at places of work is forbidden.
The state or state officials can not initiate the foundation of a party or socio-political organizations.

Tabell 4.4. Reglering av partiers "inre liv".

Reglerad aspekt	Förekomst eller grad	Icke-demokrati	Demokratistatus		
			Halv-demokrati	Ny demokrati	Etablerad demokrati
Inre organisation	Ingen el. allmän reglering	3	6	4	3
	Detaljerad reglering	2	4	6	4
Medlemmars rättigheter	Ingen el. allmän reglering	2	6	6	2
	Detaljerad reglering	2	4	4	4
Registrering av partier	Ingår inte	–	–	1	–
	Ingår	6	10	12	7
Partiers finanser	Ingen el. allmän reglering	–	5	2	2
	Detaljerad reglering	5	5	11	5
Offentligt partistöd	Ingen el. allmän reglering	2	7	7	2
	Detaljerad reglering	3	4	6	5
Partiers egendom	Ingår inte	2	6	4	4
	Ingår	3	3	7	2

Diverse slag av restriktioner är också vanliga i halvdemokratiska och icke-demokratiska stater. De sistnämnda utmärker sig särskilt genom att de nästan utan undantag innehåller omfattande partiförbud. För att ta ett exempel: den algeriska lagen förbjuder partier som baserar sig på ”sektarism, regionalism, feodalism och nepotism” eller som strider mot ”den islamiska moralens eller den nationella identitetens värderingar” (artikel 5). Till yttermera visso bör partierna följa de principer och idéer som 1954 års revolution företrädde (artikel 9) samt endast använda landets officiella nationalspråk (artikel 4). Icke-demokratiska stater är också särskilt måna att hålla statliga befattningshavare utanför partipolitiken samt att se till att partier inte utvecklas till militära organisationer.

Stadgandena om det vi valt att kalla partiers inre liv förmedlar ett anorlunda intryck. För det första kan man konstatera att partilagar praktiskt taget alltid innehåller stipulationer om registrering av politiska partier. I det föreliggande materialet utgör partilagen i Mali det enda undantaget. För det andra innehåller partilagen i en klar majoritet av fallen en detaljerad reglering av partiernas finanser. Åtminstone några av länderna – t.ex. Israel – har en separat lag om partifinansiering och har därför avstått från en detaljerad reglering i partilagen. Med tanke på detta kan man med en viss förenkling hävda att partilagar reglerar partiers finanser förutsatt att de inte reglerats i annan lagstiftning.

I övrigt visar tabellen att skillnaden mellan etablerade demokratier och övriga stater på detta område är mindre tydlig än i fråga om restriktioner på partiverksamheten. Allmänt taget kan man dock konstatera att de etablerade demokratierna uppvisar den högsta andelen reglering här. Näst mest reglering förekommer hos de nya demokratierna. Detta ligger alltså i linje med hypotesen om att partilagar i demokratiska stater har en innehållslig tyngdpunkt just här. Skillnaderna mellan länder med olika demokratistatus är dock ingalunda dramatiska, och det är vanligt att partiers inre liv görs till föremål för reglering oavsett grad av demokrati.

Återigen förefaller det empiriska materialet tala för grundhypotesen. Stränga sanktioner mot politiska partier föreskrivs minst i de mest demokratiska staterna. Inte heller här är dock bilden helt entydig. Förvisso ser det ut att finnas en nära nog linjär trend i materialet, men skillnaderna mellan de olika ländergrupperna är inte markanta. Dessutom är det intressant att notera att en så pass stor del av partilagarna i de stabila demokratierna föreskriver kännbara sanktioner mot politiska partier. Upplösande av partier som en direkt rättsåtgärd är möjligt i Portugal, Spanien

Tabell 4.5. Sanktioner mot partier.

Reglerad aspekt	Förekomst eller grad	Icke-demokrati	Demokratistatus		
			Halv-demokrati	Ny demokrati	Etablerad demokrati
Upplösning av partier	Ingen eller pro forma	1	2	3	3
	Som rätts-sanktion	3	9	7	3
Övriga sanktioner	Inga eller lindriga	1	3	6	4
	Detaljerade eller stränga	3	8	5	3

Förklaringar: Upplösning "pro forma" innebär att ett parti kan läggas ned på egen begäran eller vid långvarig inaktivitet (oförmåga att upprätthålla stadgeenlig verksamhet). "Lindriga sanktioner": innebär t.ex. anmärkning eller småböter.

och Tyskland. Den spanska lagen föreskriver t.ex. upplösning av partier genom domstolsbeslut då partiet gjort sig skyldigt mot graverande brott mot bestämmelserna om intern partidemokrati eller på kontinuerlig bas samverkat med terroristiska organisationer (artikel 10). Detaljerade eller stränga sanktioner av andra typer föreskrivs dessutom i de israeliska, spanska och tyska partilagarna. Sålunda kan oegentligheter i anslutning till partiets räkenskaper föranleda ett fängelsestraff på maximalt tre år i Tyskland (tyska partilagen §31d). I Israel kan manipulerande av interna partiomröstningar rendera ett fängelsestraff på upp till ett år (Avnon 1995, 296).

Sammantaget kan denna översiktliga granskning av innehållet i partilagarna dock sägas stödja undersökningens grundläggande hypoteser. De mest omfattande partiförbuden finns i de minst demokratiska länderna. Många av partilagarna har som huvudsyfte att motarbeta vissa ideologiska inslag och försvåra för givna samhällssegment att organisera sig politiskt. I nya demokratier, särskilt i de forna östeuropeiska staterna, innehåller lagarna en tydlig strävan att motarbeta typiska drag i kommunistpartiernas sätt att arbeta. Detta kommer till uttryck genom förbud mot organisering på arbetsplatser och inom statsapparaten samt genom bestämmelser som utestänger polis, militär och domare från partimedlemskap. I etablerade demokratier gäller den vanligaste formen av reglering partiets juridiska status, inre organisation och finanser.

Det förefaller alltså klart att partilagar stiftas av olika orsaker i olika typer av stater. I några odemokratiska stater har lagen som ett huvudsyfte att motverka vissa typer av politisk mobilisering och organisering, ja ytterst rent av att försvåra själva demokratiseringsprocessen. Farhågor för en splittring av statsbildningen på t.ex. etnisk eller regional grund manifesterar sig likaså i en del av lagarna. I nya demokratier finns det en allmän strävan att förhindra vissa typer av partiaktivitet som förknippas med den forna icke-demokratiska regimen. Partilagen skall alltså fungera som en skyddsmekanism för den nyvunna demokratin – även om den rent av innehåller restriktioner som kan kännas främmande i de etablerade demokratierna. De sistnämndas partilagar reglerar i första hand partier som organisationer och juridiska personer, medan de direkta förbuden här har en undanskymd ställning. Det är tänkbart att partilagar i nya demokratier efter hand, allteftersom demokratin etablerar sig, ersätts av en mindre restriktiv reglering.

Att uttala sig för eller emot partilagar i största allmänhet är därför inte meningsfullt. Partilagar skrivs för olika ändamål som dikteras av varierande förhållanden i staterna. En diskussion om det förnuftiga med en partilagstiftning i t.ex. Norden har knappast mycket att hämta från länder där partilagen syftar till att försvåra politisk organisering eller att skydda en nyligen införd demokratisk ordning. Sådana hänsyn är inte relevanta eller aktuella i de nordiska länderna. För deras del riktas intresset primärt till partilagstiftningen i andra etablerade demokratier. Nästa avsnitt fokuserar därför på den lilla grupp av stabila demokratier som infört särskilda lagar om politiska partier.

Partilagar i etablerade demokratier

Ett fyrtiotal stater har kontinuerligt klassificerats som ”fria” i Freedom House-mätningarna under de senaste tjugo åren. Endast sju av dessa – Finland, Israel, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike – har konstaterats ha en särskild lag som reglerar politiska partier. En partilag är alltså inget typiskt inslag i det politiska livet inom en stabil demokrati. Finns det någon särskild omständighet som gör att just dessa sju stater gått in för denna lagstiftning? Kan man, utifrån sådana omständigheter, argumentera för liknande lagar i andra etablerade demokratier?

Svaret på sådana frågor försvåras i någon utsträckning av att partilagen

i ett av fallen – Israel – inte varit tillgänglig in extenso. Även om man beaktar detta kan man emellertid hävda att partilagarna i etablerade demokratier inte bildar någon homogen grupp. De liknar förvisso varandra mer än de liknar lagar i andra stater. Ändå förefaller det rimligt att indela dem i två huvudgrupper som både till sin bakgrund och till delar av sitt innehåll skiljer sig från varandra.

I den första gruppen placeras lagarna i Portugal, Spanien och Tyskland. I den politiska bakgrunden i de två förstnämnda fallen finns en långvarig erfarenhet av diktatur. Partilagarna tillkom i båda fallen bara några år efter övergången till demokrati. I fråga om Spanien har också problemet med den baskiska terrorismen satt spår i lagstiftningen. Tysklands erfarenhet av diktatur låg längre tillbaka i historien då partilagen stiftades (1967). Grundlagsdomstolens förbud mot vänster- och högerextrema partier (1954) reflekteras även i partilagen, och här kan man också tala om en indirekt effekt av den tidigare tyska historien. Sammantaget kan man säga att lagarna i dessa tre stater innehåller något mer av sanktioner och restriktioner än partilagarna i de tre övriga staterna.

Partilagarna i Finland och Österrike hör till de allra kortaste i hela det analyserade materialet (13 respektive 16 paragrafer). Dessa lagar är också sinsemellan likartade både vad gäller den politiska bakgrunden och det centrala innehållet. Wolfgang Müller karakteriserar den österrikiska lagen som en biprodukt av och en nödvändig förutsättning för införandet av statligt partistöd (1992, 26). Exakt samma formulering skulle kunna användas om den finländska lagen: det ansågs nödvändigt att definiera partier som ett juridiskt subjekt eftersom man gått in för att bevilja dem offentligt understöd (Anckar 1974, 9–14; Outinen 2000, 10–44). I både Finland och Österrike handlar största delen av lagtexten om partistöd, partiets finansiering och partiernas ekonomiska redovisningsskyldighet.

Den brittiska lagen hör till de mest omfattande och detaljerade aktstyckena i hela materialet. Detta är egentligen förvånande med tanke på att den till sitt innehåll och inriktning samtidigt hör till de snävaste. Lagen stadgar om registrering av politiska partier och gör därför, för första gången i brittisk rättshistoria, politiska partier till särskilda legala entiteter. Syftet med lagen är emellertid uteslutande att skapa ett redovisnings- och kontrollsystem för politisk finansiering. Lagen föreskriver därför i minsta detalj den redovisningsplikt som registrerade partier är underkastade och den interna organisation som skall verkställa redovisningen. Detaljrikedomen i dessa bestämmelser är närmast överväldigande, alldeles särskilt

med tanke på att landet inte ens har ett system med offentligt partistöd. Hur som helst: den brittiska lagen är i praktiken en lag om politisk finansiering.

En svensk partilag?

Sverige – och övriga Norden med undantag för Finland – saknar en lag om politiska partier. Inget i granskningen av partilagor jorden runt verkar tala för en svensk partilag. Där partilagor är vanligast – i nya demokratier eller icke-demokratier – råder andra förhållanden och behov som inte kan sägas vara aktuella för Sverige. I några stabila demokratier finns partilagor med en historisk och samhällelig bakgrund (erfarenhet av diktatur, terrorism och extremism) som likaså saknas i Sverige.

I Finland, Storbritannien och Österrike har man stiftat partilagor i syfte att reglera partiers finanser och ekonomiska redovisning. Man kan vara för eller emot sådan reglering. Den behöver emellertid inte ikläs formen av en generell lag om politiska partier. Huruvida erfarenheterna av särskild reglering av partiers finanser talar för motsvarande regelverk i Sverige är temat för en annan uppsats i denna bok.

I en artikel om förhållandet mellan stat och partier för Wolfgang Müller en särskild diskussion om partilagen som fenomen. Hans formuleringar är lakoniska och paradoxala på samma gång:

This is the most direct form of intervention in the party system. In democratic systems not too much impact can be expected from this feature (Müller 1993, 421).

Inget i det material som presenterats här motsäger en sådan konklusion.

Bilaga I

UPPGIFTER OM DE ANALYSERADE LAGARNA.

De fall där lagtexten inte varit tillgänglig in extenso är märkta med asterisk*.

Land	Lagens rubrik ¹	Årtal ²	Källor ³
Algeriet	Loi sur les partis politiques	1997	wysiwyg://167/http://membres.lycos.fr/lexalgeria/politiq.htm
Angola	Lei dos partidos políticos	1991	Diário da República no 20, I Série
Bolivia	Ley de partidos políticos	1999	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Bolivia/ppley.html
Brasilien	Dispõe sobre partidos políticos	1995	Lei no 9.096, de 19 setembro de 1995
Bulgarien	Political Parties Act (1990, 1996, 1998)	1990	http://www2.essex.ac.uk/electjp/bg_pp19098.htm
Burma*	Political Parties Registration Law	1988	wysiwyg://84/http://www.ncgub.net http://www.irrawaddy.org/database/2000/vol8.9/gcolumn.html
Chile	Ley orgánica constitucional de los partidos políticos	1987 (2000)	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Chile/polparties.html
Colombia	Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos	1994	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Colombia/ley130-94.html
Ecuador	Ley de partidos políticos	2002	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Ecuador/pp2000.html
Estland	Political Parties Act (1996, 1998, 1999)	1994	http://www2.essex.ac.uk/electjp/ec_lpp.htm
Finland	Partilag (1973, 1986, 1989, 1992)	1969	Finlands Lag I, Sta 208
Ghana*	Political Parties Law	1992	http://ghana.demon.co.uk/elect2000.html
Guatemala	Ley electoral y de partidos políticos	1985	wysiwyg://304/http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Guate/gley.html
Honduras	Ley electoral y de las organizaciones políticas	1981 (1992)	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Honduras/hond81.html

1 På det språk som analysen gäller.

2 År för ändringar inom parentes.

3 Internet-källorna kontrollerades i september 2003.

Indonesien	Law on Political Parties (1985, 1999)	1975	http://www.un.or.id/parties/02.htm
Israel*	Parties Law	1992	Avnon 1994
Jemen	Law Governing Parties and Political Organisations	1991	http://www.al-bab.com/yemen/gov/off3.htm
Jordanien	Political Parties Law	1992	http://www.kinghussein.gov.jo/pol_parties1-14.html
Kambodja	Kram sur les partis politiques	1997	http://bigpond.com.kh/council_of_Jurists/Constit/cons003f.htm
Litauen	Law on Political Parties and Political Organizations	1990 (1995)	http://www2.essex.ac.uk/electjp/lt_lpp.htm
Makedonien	Law on Political Parties	?	http://www2.essex.ac.uk/electjp/mk_lpp.htm
Mali	Charte des partis politiques	2000	http://www.justicemali.org/divers049.htm
Moldavien	Law on Parties and Other Socio-Political Organizations	1991 (1993, 1998)	http://www2.essex.ac.uk/electjp/md_lpp.htm
Papua NG*	Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates	2000	http://www.wsws.org/articles/2000/sep2000/png-s27.shtml http://www.pngbd.com/forum/r5113s921db305bc6c085e4186fdd7b0001392.html
Polen*	Act on Political Parties	1990 (1998, 2001)	http://europexxi.kiev.ua/english/program/conference/001.html http://www.workpermits.gov.uk/default.asp?pageid=639
Portugal	Lei dos partidos políticos	1977	Decreto-Lei 595/74 de 7 de Novembro
Rumänien*	Political Parties Law	1996	wysiwyg://295/http://www.hri.org/news/balkans/omri/96-03-20.omri.html
Ryssland	Federal Law on Political Parties	2001	wysiwyg://181/http://www.democracy.ru/e...ary/laws/parties_draft1h_eng/page1.html
São Tomé & Príncipe	Lei dos partidos políticos	1990	http://www.terravista.pt/meco/2304/lei%20partidos%20politicos.html
Somaliland	Political Parties Law	2000	http://www.somalilandforum.com/somaliland/law/Political-Parties.htm
Spanien	Ley orgánica de partidos políticos	1978 (2002)	wysiwyg://166/http://www.igsap.map.es/cia/dispo/lo6-02.htm
Storbritannien	Political Parties, Elections and Referendums Act	2000	http://www.hmiso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm

Tjeckien*	Law on Political Parties	1991 (2000)	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/profiles/czech-r/cze-4.htm http://www.party-finance.org/documents/brozura-angl.pdf
Turkiet*	Political Parties Law	1965 (1983, 2002)	Avnon 1994 http://www.mfa.gov.tr/grupc/cc/ccd/br.htm
Tyskland	Parteiengesetz	1967 (1994, 1995)	http://www.bundestag.de/gesetze/pg/pgp01.html
Ungern	Law on the Operation and Financial Functioning of Political Parties	1989 (1990)	http://www2.essex.ac.uk/electjp/hu_partylaw8990.htm
Uruguay	Ley Electoral y de Partidos políticos	1998	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Uruguay/ley1998.html
Venezuela	Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones	1964 (1997)	http://georgetown.edu/pdba/Electoral/Venezuela/partidosven.html
Österrike	Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien	1975 (2001)	BGBI.nr 404/1975 idF BGBI. I nr 136/2001

Bilaga II

INNEHÅLLSANALYS AV PARTILAGAR: KODSCHEMA.

1. ID-nummer
2. Land
3. Region
 - 0=Afrika
 - 1=Amerika
 - 2=Asien
 - 3=Europa
 - 4=Nordafrika & Mellanöstern
 - 5=Stillahavsområdet
4. Demokratistatus
 - 0=icke-demokrati
 - 1=halvdemokrati
 - 2=ny demokrati
 - 3=stabil demokrati
5. År
År för stiftande av den ursprungliga lagen
6. Revision
År för viktigare ändringar (senaste ändring)
7. Längd
Antal artiklar
8. Partidefinition
 - 0=ingen
 - 1=juridisk (org. som registrerats som parti)
 - 2=elektoral
 - 3=detaljerad
9. Partiförbud
 - 0=inget
 - 1=olaglig, konstitutionsvidrig verksamhet
 - 2=etnisk, regional, religiös grund
 - 3=ideologisk grund
 - 4=flera olika grunder
10. Krav på programmässig förenlighet
 - 0=inga
 - 1=med konstitution, legalitet
 - 2=religiösa värderingar
 - 3=ideologiska principer
 - 4=flera av ovannämnda
11. Krav på program
 - 0=inga
 - 1=program skall finnas
 - 2=program med en given uppsättning moment skall finnas

12. Inre organisation
 - 0=nämns inte
 - 1=regleras på allmänt plan
 - 2=regleras detaljerat
13. Förbud mot organisering på arbetsplatser, inom statsapparaten
 - 0=ingår inte
 - 1=ingår
14. Territorialitet
 - 0=inga krav
 - 1=begränsning till landets eget territorium
15. Band till andra organisationer och rörelser
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns, tillåts
 - 2=nämns, förbjuds
16. Kontakter till utländska organisationer
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns, tillåts
 - 2=nämns, förbjuds
17. Medlemmars rättigheter
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
18. Partimedlemskap oförenligt med
 - 0=inget omnämmande
 - 1=militär, polis, domare
 - 2=andra grupper
19. Flerfaldigt medlemskap
 - 0=nämns inte
 - 1=förbjuds
20. Registrering av partier
 - 0=nämns inte
 - 1=stipuleras i lagen
21. Koalitioner mellan partier
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns, tillåts
 - 2=nämns, förbjuds
22. Fusioner mellan partier
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
23. Upplösande av partier
 - 0=nämns inte
 - 1=vid långvarig inaktivitet
 - 2=på partiets egen begäran
 - 3=som sanktion eller rättsåtgärd
24. Partiers finanser
 - 0=nämns inte
 - 1=allmän, principiellt hållen reglering
 - 2=detaljerad reglering

- 25. Offentligt partistöd
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns på allmänt plan
 - 2=regleras detaljerat
- 26. Partiers egendom
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
- 27. Tillgång till media
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
- 28. Förbud mot vissa symboler
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
- 29. Förbud mot militär organisering, uniformer
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
- 30. Förbud mot trohetsförsäkran till partiledningen
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
- 31. Förbud mot "cross the floor"
 - 0=nämns inte
 - 1=nämns
- 32. Sanktioner
 - 0=inga nämns
 - 1=lindriga eller ospecificerade
 - 2=detaljerade eller stränga

5. Konsten att rigga ett jämlikt val

Gullan Gidlund

Inledning

Två innebörder av demokratibegreppet har överlevt många historiska skiftningar. Den ena gäller föreställningen om en ordning där *de styrande är ansvariga inför de styrda*, den andra föreställningen om *medborgarnas politiska jämlikhet*. I den representativa demokratin förknippas dessa två föreställningar i hög grad med valhandlingen, dvs. att kunna ge fortsatt stöd alternativt rösta fram något annat parti eller någon annan kandidat respektive att när medborgare röstar skall deras röster väga lika oberoende samhällsställning och personliga resurser. Samtidigt kan det konstateras att de partier och kandidater som tävlar om det politiska ämbetet, om ”det representativa uppdraget”, sällan gör det från samma resursmässiga utgångsläge. Några av dem har betydande resurser, andra däremot har begränsade tillgångar för att bedriva kampanjer och få ut sina budskap till väljarna. I vissa fall kan särintressen med omfattande ekonomiska tillgångar förse kandidat eller parti med utomordentligt stora summor, i andra fall skapar förmögna kandidater ett försprång till mindre bemedlade konkurrenter genom att bekosta sina egna personvalskampanjer.

Skillnaderna i resurshänseende skapar problem utifrån jämlikhetsvärdet. Förhållandet riskerar att pervertera den för demokratin så viktiga *politiska konkurrensen i valen* genom att vissa resursstarka grupper i samhället favoriseras på bekostnad av andra. Den yttersta frågan blir om den kandidat eller det parti som kan uppbåda mest pengar i en valkampanj också vinner? Det reser även frågor kring risker för korrupktion, möjlighet att ”köpa politiska beslut”. Problematiken förknippas främst med svagheter i det privata finansieringssystemet, men frågan är hur den offentliga finansieringen, som i dag bekostar betydande delar av partiers och kandidaters finansiering, står i förhållande till grundläggande jämlikhetsvärden. Sedan offentligt stöd införts har staten fått unika möjligheter att påverka resurstillgång och fördelning av resurser mellan partier eller kandidater.

Staten har dessutom fått en starkare roll och ett ökat ansvar för att åstadkomma en rättslig reglering av den *politiska finansieringen*, dvs. parti- och valfinansieringen.

Reglering av politisk finansiering

Runt om i den demokratiska världen görs ansträngningar att konstruera regelsystem som dels kan hantera olika problem som finansieringen av partier och kandidater genererat, dels förhindra att sådana nya uppkommer. I vissa länder har omfattande reformer genomförts, i andra mer begränsade och punktvisa insatser. Historiskt har det funnits betydande skillnader mellan Nordamerika och Europa. I Nordamerika med de mer kandidatcentrerade valsystemen infördes tidigt de mest rigorösa rättsliga regelsystemen medan länderna i västra Europa med företrädesvis particenterade valsystem valde en betydligt lägre grad av rättslig reglering. I Sverige har motståndet mot lagstiftning varit utomordentligt starkt från partiernas sida; en inställning som resulterat i en *konsensusstrategi* som innebär att ingå frivilliga överenskommelser mellan riksdagspartierna och på det sättet helt eller delvis undvika lagstiftning (Gidlund 1994, 1999). Förutom lagstiftning framförallt i fråga om de offentliga stöden innehåller den svenska strategin således ett stort mått av självreglering. Sedan en tid pågår en utvecklingen mot mer av lagstiftning och kontroll även i europeiska länder. Det finns flera orsaker till att denna *lagstiftningsstrategi* valts och utvecklats. Inte minst har omfattande och akuta korruptions-skandaler skapat legitimitetsproblem och krav på åtgärder. Dessutom har utvecklingstendensen allmänt för partierna i de s.k. mogna demokratierna i västra Europa inneburit en ökad inriktning på valkampanjer och val. Samtidigt har medlemsantalen minskat för många partier. En ökad professionalisering och medialisering har ökat jakten på de stora bidragen för att kunna bekosta allt dyrare valkampanjer. Därtill har de offentliga stöden som införts på bred front skärpt behoven av tydliga redovisnings- och kontrollsystem.

Internationella överenskommelser inom Europarådet (Ministerkommitténs rekommendation 2003:4) och FN (Konvention mot korruption 2003) samt pågående arbete inom ramen för EU visar också att uppmärksamheten ökat kring regleringsfrågor. Det har även inneburit att en försiktig utveckling påbörjats mot mer av gemensamma rättsliga regler på området. Forskare har på olika sätt medverkat i utvecklingsprocesser. 1989 antogs exempelvis "Tokyo Declaration on Elections and Election Admini-

stration in Democratic Countries” av forskare från tolv länder; ett dokument som kan ses som ett försök att finna gemensamma utgångspunkter både inom forskningen och den demokratiska praktiken (Deklarationen i sin helhet i Alexander 1994, 7–9). Inom ramen för International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) pågår ett arbete med att ta fram en handbok – *Handbook on Funding of Parties and Election Campaign* – som både innehåller information om befintliga regleringsmodeller för den politiska finansieringen och metoder för problemlösning. Syftet med handboken är främst att vara en guide för utvecklingsländer.¹

Det finns en strävan hos lagstiftare att konstruera regelsystem som inte bara tillgodoser behovet av olika restriktioner, förbuds- och kontrollmekanismer utan reformprogram som uppfyller önskvärda positiva demokrativärden. Värden som *jämlikhet och rättvisa, att stimulera mångfald, öppenhet och transparens* ligger ofta till grund för reformer och insatser för att hantera förhållandet partier och pengar. Målsättningar och intentioner till trots påverkas regelsystemen i fråga om partifinansiering av även andra omständigheter. Regelsystemen utgör en viktig del av de demokratiska spelreglerna i det politiska systemet, vilket innebär att de i hög grad påverkar den politiska konkurrensen mellan partierna. Här kommer särskilt den partistrategiska bevakningen in i sammanhanget. Frågan om vilka partier som vinner och vilka som förlorar på tillämpningen av bestämmelserna i ett regelsystem blir utomordentligt vital. Det är nämligen partiernas företrädare som själva skall fatta beslut om regelsystemet.

Syfte och frågeställningar

Den övergripande frågeställningen gäller *vilken roll pengar spelar i konkurrensen om makten* utifrån ett jämlikhetsperspektiv. Avsikten är närmare bestämt att visa på hur jämlikhetsvärden hanteras i den reglering av parti- och valfinansiering som skett under senare tid i demokratiska länder. Hur kan jämlikhetsvärden prioriteras i fördelning av resurser och i fråga om politiskt inflytande? Vilken roll spelar redovisning och kontroll i regleringen av parti- och valfinansiering?

Ansatsen är komparativ, men innebär inte någon redovisning ”land för land”, snarare en problemansats där tyngdpunkten ligger på att jämföra olika koncept som valts för problemlösning. Detta gör det möjligt att laborera friare i förhållande till det vissa länderspecifika särdrag, vittför-

1 Vissa delar finns på IDEA:s hemsida (se under Referenser). Publicering väntas under 2004.

grenade regelverk som successivt utvecklats och i förekommande fall även inbegriper skilda politiska nivåer. De förekommande regelsystemen är präglade av specifika problembilder, särskilt avslöjanden av korruption, men i viss mån även av egenskaper i parti- och valsystemen (antal partier, skiljelinjer, personval/partival, nominerings- och valprocedurer, mandatperioder); förhållanden som i sin tur påverkar behoven av resurser. Förekomst av författningsdomstol har t.ex. visat sig ha betydande konsekvenser för reformering och förändring av regelsystemen i flera länder.

Men typ av politiskt system (federal stat eller enhetsstat) avgör på intet sätt modell för regleringssystem, dvs. att det inte finns en modell som direkt överensstämmer med en särskild typ av system. Det tycks dock som difusionshypotesen får visst stöd, dvs. att om ett land infört en form av bestämmelse så tenderar grannländer att följa efter (Nassmacher 2001a, 17). Även i fråga om införande av offentlig finansiering som ny inkomstkälla fick den en spridning som kan analyseras i termer av diffusion (se t.ex. Karvonen 1981).

Begreppet jämlikhet

Jämlikhetsbegreppet har under historiens gång varit föremål för skilda innebörder och tolkningar och har på olika sätt kritiserats både inom demokratiteori och i den demokratiska praktiken. Inte minst har domarna varit hårda över skillnader mellan normativa ideal och verklighet.

Bernard Manin (2002, 46) konstaterar i *Den representativa demokratis principer* att jämlikhet under antikens direktdemokrati i hög grad förknippades med lottning som betraktades som en särskild egalitär procedur. Under antiken sågs nämligen *allas lika möjligheter att erhålla ett ämbete* som kärnan i jämlikhetsbegreppet. Under 1700-talet kom intresset för jämlikhet vid fördelning av ämbeten att avta och i stället sågs källan till den politiska legitimiteten närmare förknippad med medborgarskapet och *allas lika rätt att ge eller vägra ge sitt samtycke* som grundläggande både i demokratiteori och demokratisk praktik. Manin konstaterar vidare att det moderna jämlikhetsbegreppet har två innebörder, dels *likhet i fråga om fördelning* (att alla får lika stor andel), dels *likhet i fråga om möjligheter* (Ibid, 104). Jämlikhetsbegreppet är således starkt knutet till den enskilda individen och medborgarskapet; ett förhållande som i viss mån också försvårar användningen av begreppet på organisationsnivå.

Individer med stora materiella tillgångar har sedan tidernas begyn-

nelse på olika sätt skaffat sig privilegier i samhället. I fråga om politiskt inflytande har rikedom skapat betydande meritvärde. Med den allmänna rösträtten försvann de särskilda försteg som förmögenhet haft i samband med val. I den representativa demokratin med allmän och lika rösträtt kom varje röst att räknas lika oberoende av medborgarens materiella tillgångar och samhällsställning men även oberoende av andra egenskaper som kön, etnicitet, utbildning och ålder. Jämlikhet är i detta avseende förknippat med det demokratiska valet och den enskilda individens röst.

I den nutida debatten och i regleringen av parti- och valfinansiering får begreppet jämlikhet en mera komplicerad ställning och innebörd. Vissa inslag inriktas på statens ansvar *för jämlikhet i fråga om medborgarnas inflytande*. Här finns ett underliggande antagande att valda politiker påverkas av dem som ger pengar. Utifrån den tanken är det självklart att på olika sätt försöka förhindra att människor med stora materiella tillgångar får större inflytande enbart för att de ger större bidrag.

Att ha lika möjligheter i val är en av de grundläggande principerna i den nyligen genomförda brittiska valfinansieringsreformen (*The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*). I den brittiska debatten kring reformen har Lori Ringhand (2002) funnit att jämlikhetsbegreppet definierats på tre olika sätt. Ett gäller just detta med jämlikhet i inflytande utifrån den enskilda medborgarens förmåga att ge bidrag till partier och kandidater. Dessutom finner författaren ytterligare en variant som handlar om *jämlikhet i fråga om access*. I denna innebörd är sinnebilden marknadsplassen där idéerna fritt kan konkurrera. Här finns den grundläggande tilltron till friheten att tala och en reglering av valfinansiering har till uppgift att se till att villkoren för detta blir så bra som möjligt. Det innebär också att det finns behov av att uppmärksamma om det råder dominansförhållanden på denna marknad, att se utifrån lyssnarnas/tittarnas intresse snarare än "talarnas".

Den tredje definitionen av jämlikhet i den brittiska reformen handlar om *jämlikhet i resurser*. Den betydelsen blir utifrån den brittiska militära metaforen uttryckt som "kapprustning" (*equality of arms*) (Ibid, s. 253). Detta är ett jämlikhetsperspektiv som ofta förekommer i regleringen av den politiska finansieringen. Utgångspunkten är den institutionella nivån och avser främst partiernas resurser under valkampanjer. Jämlikhet förknippas med målsättningen att skapa "likhet i fråga om möjligheter", att konkurrera om makten i det demokratiska valet. I den innebörden

framhålls regelmässigt behovet av rättvisa, önskvärldheten av ”en rättvis fördelning av resurser” eller ”att skapa jämnare fördelning av resurser mellan partier eller mellan kandidater”. Målsättningar av den typen implicerar för det första ett medgivande och ett slags godtagande av det faktum att resurserna inte är lika fördelade, för det andra att alltför stora skillnader inte kan accepteras. I diskussioner om fördelningsprinciper berörs även jämlikhetsbegreppet i den egalitära betydelsen – att alla skall ha lika mycket – men eftersom varken kandidater eller partier startar från samma resursmässiga utgångsläge blir den frågan snarare aktuell i fråga om hur staten skall behandla ”spelarna”. I praktiken får den egalitära betydelsen av jämlikhetsbegreppet marginellt genomslag i den rättsliga regleringen.

De ojämnligheter som intresserat lagstiftare i fördelning av resurser gäller särskilt mellan två stora partier, mellan stora och små partier samt mellan partier som är valda och representerade i politiska församlingar och de som står utanför.

Jämlikhet kontra frihet

Rättslig reglering av parti- och valfinansiering handlar i hög grad om att balansera jämlikhet och frihet (Nassmacher 2001a, 15). Det innebär att lagstiftarna genom att införa vissa begränsningar ser till att möjligheterna för aktörerna som deltar i den politiska konkurrensen i val blir mer jämlika. Detta ingrepp kan tolkas, och har så gjorts, som stående i strid med yttrandefriheten, en av de grundläggande demokratiska friheterna. I USA förklarade *the Supreme Court* 1976 (*Buckley v. Valeo*) att det utgiftstak för valkandidaters valkampanjer som infördes i samband med den federala valfinansieringsreformen under 1970-talet (*FECA*) stred mot författningen och yttrandefriheten (se t.ex. McSweeney 2000). Domstolens utslag har fått konsekvenser för den expansiva kostnadsutvecklingen i fråga om valkampanjer i USA. För att undvika att komma i konflikt med författningen (*First Amendment Rights*) prövas andra metoder. Så görs exempelvis frivilliga överenskommelser med kandidater på delstatsnivå där kandidater garanteras vissa offentliga medel i utbyte mot löften om lägre valkostnader (Jones 1993). Även i Europa har frågan om denna typ av begränsningar är förenlig med yttrandefriheten fått ökad uppmärksamhet efter ett rättsfall i Europadomstolen för mänskliga rättigheter 1998. Där prövades om den begränsning som enligt brittisk lag finns för s.k. tredje part i samband med valkampanjer in-

nebar en restriktion i yttrandefriheten (*Standards in Public Life*. 1998, vol. 1: 126–130).²

Ett traditionellt argument mot rättslig reglering och en lagstiftningsstrategi överhuvudtaget har varit att partier är frivilliga, *privata organisationer* och oberoende i förhållande till staten. De skall inte kontrolleras av myndigheter. Detta synsätt har varit utmärkande sedan tidigt 1900-tal inte minst i Sverige och Danmark (Pedersen & Bille 1991, 148–149; Gidlund 1994). Nassmacher (i IDEA Handbook, kapitel 2, 4, kommande 2004) gör dock iakttagelsen att detta synsätt främst återfinns i små europeiska stater, förutom de redan nämnda även i Nederländerna och Schweiz. En konsekvens av detta synsätt är den djupa misstro som funnits hos flera partier mot tanken att genom lag tvingas att offentligt redovisa sina inkomster och att någon kontroll skall ske av hur medel använts.

Sverige framstår numera tämligen ensamt kring fasthållandet vid denna tradition. Svenska partier har skaffat sig ett särskilt frihetsprivilegium och hävdar att frivilliga överenskommelser mellan partier och ett eget ansvar för den etiska kontrollen i partierna är att föredra framför rättslig reglering. Riksdagsbeslutet att ett parti som är representerat i riksdagen och önskar erhålla statligt partistöd måste inkomma med en årsredovisning med underskrift av en auktoriserad revisor kan dock ses som en viss eftergift. Bestämmelserna som trädde i kraft 2002 blev en konsekvens av de negativa erfarenheter som Partibidragsnämnden fick av den röra som uppstod efter att Ny Demokrati splittrades och försvann ur riksdagen och skilda fraktioner krävde s.k. avtrappat statligt partistöd.

Det är inte ovanligt att partier vilar på oklar konstitutionell grund (jfr Kronqvists respektive Karvonens bidrag i denna volym). Men också i länder där partier i rättslig mening definieras som privata organisationer förekommer olika former av rättslig reglering av den politiska finansieringen. Detta förhållande gäller även länder som Frankrike, Italien, Spanien och Portugal (Nassmacher, kommande 2004).

2 Domstolen prövade om Mrs Bowmans yttrandefrihet hade hindrats. Domstolens majoritet ansåg att så hade skett eftersom restriktionen enligt lag var satt så lågt som till fem pund, vilket i praktiken innebar ett totalt förbud att publicera information för att påverka väljarna i fråga om att rösta på en kandidat som var abortmotståndare. (*Standards in Public Life*. 1998, vol. 1, 128–130).

Jämlikhet i fördelning av resurser

Fördelningen av resurser i ett partisystem är som bekant ojämn och har så alltid varit. Under ett tillstånd av fri konkurrens, dvs. utan inblandning och reglering från statens sida, ställer partier och kandidater upp i valkampanjen utifrån vitt skilda villkor.

I början av det demokratiska partiväsendets historia innebar detta att vissa partier var plutokratiskt finansierade, stöddes av resursstarka grupper och med större bidrag från enskilda, företag eller organiserade sårintressen. Andra, masspartiinriktade partier var däremot gräsrotsfinansierade och kunde finansieras genom små men regelbundna bidrag och avgifter från ett stort antal medlemmar och sympatisörer, och dessutom få inkomster från försäljningsverksamhet (Duverger 1954. För Sverige se Gidlund 1983). Generellt har betydelse av stora ekonomiska resurser ökat i takt med professionaliseringen av valkampanjen. Det har således blivit allt svårare att kompensera brist på ekonomiska resurser med en stor medlemskår och frivilliga valarbetare.

Pengar och valresultat

Det är framförallt i USA som frågeställningen om pengarnas betydelse för valresultat, dvs. om pengar kan vinna val, sysselsatt forskare och debattörer. Amerikanska val och kampanjer har visserligen exceptionella förutsättningar och hamnar i en storleksklass för sig med sina cirka 250 miljoner medborgare, 51 olika valsystem och därtill frihet att köpa tid i medier (Herrnson 1993). Uppskattningsvis användes under valperioden 1995–1996 totalt 4,2 miljarder dollar på de olika arenorna – ändå var valdeltagandet det lägsta sedan 1924! (Koole & Nassmacher 2001). Kostnadsutvecklingen i amerikanska val har också varit utomordentligt snabb och visar dessutom på betydande skevheter. En avgörande omständighet tycks vara om en kandidat söker återval eller är en utmanare. Kandidater som söker återval till offentliga poster visar sig ha betydligt större sannolikhet att vinna än sina utmanare. De förra har i regel högre kampanjkostnader, lättare att få access till finansiärer än de ofta mindre kända utmanarna. Studier visar att över 90 procent av de som söker återval lyckas och i Kalifornien finns resultat som visar att upp till 96 procent av de kandidater som haft mest pengar också vunnit sina val (se t.ex. Jacobson 1980; Jones 1993; Epstein & Zemsky 1995).

Även om pengar har stor betydelse är det självfallet så att även andra faktorer spelar roll. Under vissa omständigheter kan ytterligare kampanj-

pengar bli utslagsgivande men under andra kan inga ytterligare pengar ändra på en situation. Varje val har sina speciella förutsättningar och antalet osäkra faktorer är betydande. Affärer och skandaler kan spolia tidigare till synes säkra chanser. Stora resurser kan ibland ses som en belastning. I vissa konkurrenssituationer tycks väljare i det närmaste bli illa berörda av att kandidater eller partier excellerar i överlägsenhet i fråga om resurser. Det verkar som om marginalnyttan av mer pengar sjunker vid någon nivå. Forskare har med varierande framgång lagt ned ansträngningar att med hjälp av matematiska modeller ge besked om när och hur pengar bör satsas.

Även i Storbritannien har frågan om pengarnas betydelse för valresultat varit i fokus för intresset. I den utredning som föregick den nya reformen fick *principen om lika möjligheter* i valkampen stort genomslag. Den byggde på det mer eller mindre välgrundade antagandet om att olikheter i valkostnader har effekter på valresultat. Visserligen ger inte en granskning av Labour och det konservativa partiet under efterkrigstiden stöd för tesen att det parti som haft mest pengar också haft framgångar i valet, men oron för sådana risker har ändå varit stark (Ringhand 2002, 259). Ett uttryck för denna oro var förslaget till nationellt utgiftstak som kommittén lade fram och som antagits i den nya valfinansieringslagen som trädde i kraft 2001. Taket omfattar kampanjkostnader för nationella partiorganisationer som får ett maximibelopp som varierar beroende på typ av val (Koole 2001, 87). Kommittén såg med stigande oro på "arms race"-upptrappning av resurser som förekommit i valkampanjerna när de två stora partierna försöker att maximera sina inkomster för att vinna. Kommittén menade att det fanns risker för att det frodades en cynism bland väljarna, en tro att val kan vinnas med pengar. Dessutom ansåg kommittén att det var orimligt att en partiledare skulle ägna så mycket tid åt insamling av pengar (*Standards in Public Life*, 1998, vol. 1).

Förutom Storbritannien har andra europeiska länder som Irland, Frankrike, Spanien, Portugal och Italien infört utgiftstak. Koncepten skiljer sig något åt men är ofta baserade på en beräkning av i vilket sammanhang kandidaten konkurrerar, hur många mandat som skall besättas och storleken på valdistriktet. I exempelvis Irland gäller utgiftstak för kandidater – ibland tillsammans med parti – på lokal och nationell nivå. Beloppet är differentierade och är beroende av hur stort valdistriktet är. (Ibid). I Spanien finns gränser för hur mycket pengar som partierna får använda i valkampanjerna (för valet 2000 var gränsen 47 pesetas per invånare (van

Biezen & Nassmacher 2001b, 149)) och dessutom en begränsning hur stor andel av valbudgeten som får användas till köp av reklamtid i privata TV- och radiostationer. I Frankrike infördes i samband med en stor finansieringsreform 1988 ett system av utgiftstak för olika val för kandidater liksom för partier.

Utgiftstak har sina speciella problem. Det lokala utgiftstak som infördes i Storbritannien i slutet av 1800-talet och som fortfarande finns kvar fick till konsekvens att de nationella valkampanjerna utvecklades och blev de mest kostsamma. Kandidaterna undvek medvetet att ta upp frågor som kunde kopplas till lokal nivå och specifikt till någon valkrets. Detta lokala tak medverkade under lång tid aktivt till centralisering av valkampanjerna (Pinto-Duschinsky 1989); en skevhet som lagstiftaren således inte förrän helt nyligen sökt att åtgärda. Inte heller erfarenheterna från Frankrike och Israel visar att taken fungerar riktigt tillfredsställande. ”Tak” tenderar ibland att bli ”golv”, dvs. att det till och med kan bli kostnadsrekord (Drysch 1993).

Fördelning av offentliga medel

Offentliga stöd finns numera i många länder och i varierande utformning. Av 143 länder som 2001 rankades ”fria eller delvis fria” av Freedom House hade inte mindre än 59 procent någon form av direkt offentligt stöd till partier eller kandidater. Samma studie visade också att offentlig finansiering var mer förekommande i stater med proportionella valsystem än i de med majoritetsvalsystem samt att stater som tillhörde Brittiska samväldet i mindre utsträckning hade offentliga stöd (Pinto-Duschinsky 2002, 74–77). Detta senare innebär att Storbritanniens restriktiva hållning till offentliga partistöd haft betydelse för samväldets andra medlemmar. Den tidigare nämnda diffusionshypotesen får ytterligare stöd.

Ofta anslås medel direkt och riktas till val och valkampanjen, i andra fall till partiverksamhet i allmänhet eller särskild typ av verksamhet (exempelvis studier, forsknings- och utredningsverksamhet, parlamentens partigrupper). Dessutom förekommer olika former av indirekta stöd, exempelvis tillhandahåller staten kostnadsfri tid i radio och TV under valkampanjer och partierna slipper således köpa dyrbar tid.

När offentliga medel skall fördelas mellan stora och små partier kommer frågan om rättvis fördelning regelmässigt upp på dagordningen. En huvudregel för offentliga anslag är att medlen fördelas i förhållande till hur framgångsrikt respektive parti varit i senaste val (i förhållande till vun-

na mandat alternativt till röstetal). Mot denna regel talar otvivelaktigt risken för en konservering av styrkeförhållanden och svårigheter att ta sig ur kriser. Denna regel tar inte avstamp från behovsprövning, kunskap om vilka partier som mest behöver pengar och bristerna på alternativ finansiering. Sammanfattningsvis gynnas stora och framgångsrika partier.

För att i någon mån dämpa detta ensidiga gynnande av de redan framgångsrika eller med andra ord principen ”åt dem som har skall varda givet” har ibland stöd fördelats utifrån konceptet ett grundbelopp lika för alla partier och därtill en rörlig del beroende på mandat eller röstetal. Den senare i vissa fall med ett högre belopp för partier i opposition än i regeringsställning. Därtill har ofta beräkningsformler införts för att underlätta partiets omställning eller för att stabilisera de ekonomiska villkoren. Det är avtrappningsregler för partier som hamnat utanför parlamentet efter en valförlust eller utjämningsregler för att fördröja eller jämna ut skillnader i ett partis valresultat.

Det går inte att bortse från det rent partistrategiska inslaget i frågan om fördelningsnyckel, dvs. att partier har en tendens att förespråka lösningar som gynnar det egna partiet. Små partier förordar följaktligen konstruktioner där proportionaliteten minskar till förmån för mer eller mindre egalitära fördelningar. Huvudargumentet brukar vara att alla partier oavsett storlek har samma behov att rikta sig till *alla* väljare (se t.ex. Gidlund 1983, 1991).

Det är betydligt mindre vanligt med inslag i regleringssystemen som ger uttryck för jämlikhetsbegreppet med innebörden att *alla som deltar i en valkamp skall få lika stor andel av resurser* oavsett framgångsmått. I vissa länder finns indirekta statliga förmåner som grundas på denna egalitära princip, exempelvis att kostnadsfritt få sända ett visst antal postförsändelser, tillgång till anslagstavlor för affischering, fritt utnyttjande av vallokaler. I Storbritannien får varje kandidat i parlamentsval (inklusive Europaparlamentsval) utan egen kostnad skicka ett brev till varje röstberättigad invånare i valdistriktet. 1997 kostade detta staten inte mindre än 20,5 miljoner pund (*Standards in Public Life*, 1998, vol. 1). I USA har ett särskilt system utvecklats för att anslå offentliga medel i presidentvalen – utan att hänsyn tas till något styrkemått. Innan de två huvudkandidaterna är utsedda pågår kampanjperioder som finansieras med en blandning av privata och offentliga medel och i dessa kampanjer råder inte någon lika fördelningsprincip. Men när så kvalificeringsomgången är klar och den avgörande kampen börjar, erhåller båda kan-

didaterna en lika stor summa offentliga medel (se t.ex. Alexander 1989).

Det finns utan tvivel risker med att anslå betydande belopp av offentliga medel utifrån en egalitär fördelningsprincip. Ett sådant förfarande kan undergräva den politiska konkurrensen, riskera att hålla partier som saknar stöd vid liv. Om betydande resurser regelbundet betalas ut utan koppling till väljarstöd riskerar detta att fungera som ett slags pensionssystem där partier fortsätter att ställa upp kandidater i val fastän väljarna sviker. Nödvändiga strukturomvandlingar av partiväsendet kan fördröjas eller förhindras (Gidlund 1991). Partier utvecklas därmed i riktning mot vad som Katz och Mair (1994) betecknar som *kartellparti*; en partimodell som karaktäriseras av en ökad integrering mellan parti och stat; partier som i högre grad vänder sig inåt mot de politiska institutionerna och det offentliga beslutsfattandet än till det civila samhället.

Partier inom parlamenten respektive utanför

Ett av argumenten mot offentligt partistöd har över tiden varit att den typen av finansiering gynnar partier som redan finns representerade i politiska församlingar, men missgynnar nybildade partier som ännu befinner sig utanför. På detta sätt bidrar offentliga partistöd till att konservera partistrukturen. Vissa försök har gjorts att mildra sådana effekter genom att sänka trösklarna för vilka som är berättigade till stöden. Dessa åtgärder får betecknas som mer eller mindre symboliska till sin natur eftersom lejonparten av medlen delas mellan partier som erhållit mandat. Etablerade partier har inte varit särskilt intresserade av att dela med sig till dessa mindre partier som inte blivit representerade. Justeringar har ibland tvingats fram av författningsdomstolar. I Tyskland sänktes på detta sätt den ekonomiska väljarstödsspärren för att få del av ersättning för valkostnader från 2,5 till 0,5 procent (Schneider 1989). I Frankrike ingrep Conseil Constitutionnel i slutet av 1980-talet och förklarade att den fem-procents väljarstödsspärr som föreslagits i det offentliga partistödet var oförenligt med författningen. Lagstiftarna hade enligt domstolen misslyckats med sin uppgift att skapa gynnsamma förutsättningar för den pluralism av idéer och opinioner som var nödvändiga i en demokrati (Drysch 1993).

I både Österrike och Tyskland finns en form av basfinansiering benämnd *Sockelbeträge* som riktas till de partier som fått ett visst stöd i väljarkåren men inte lyckats att erhålla mandat. I tysk partirätt finns dess-

utom principen om lika möjligheter (*Chancengleichheit*) klart formulerad; ett förhållande som särskilt den tyska författningsdomstolen kontrollerat att lagstiftarna efterlevt. Erfarenheterna visar att partierna i parlamentet har haft betydligt lättare att gynna sina egna partier än de som stått utanför. Domstolen har därför regelbundet påtalat brister och krävt förbättringar. Till skillnad från ständiga höjningar av andra offentliga stödformer har nämligen den särskilda basfinansieringen varit föremål för reducering, och utvecklingen av de särskilda utjämningsfonder som etablerats för att utjämna orättvisor mellan partier med olika förutsättningar har inte heller varit tillfredsställande sett utifrån denna princip (von Arnim 1995).

För partiföreträdare i regeringar och parlament runt om i den demokratiska världen tycks ibland frestelsen vara övermäktig – att ständigt öka sina förmåner, införa nya former av offentliga stöd. I länder med författningsdomstol kan detta hejdas och korrigeras – och har så gjorts (Ibid). I parlamentariska system däremot blir detta betydligt mer bekymmersamt. Här vilar ansvaret ytterst hos väljarna och deras representanter, dvs. hos partierna själva.

Jämlikhet i inflytande

Den plutokratiska finansieringen är förenad med betydande risker i ett demokratiskt samhälle. Resursstarka intressen placerar pengar i partier och kandidater på så sätt att det ger större politiskt inflytande på bekostnad av andra mindre bemedlade.

Stora bidragsgivare som ger pengar till valkampanjer kan göra detta som en strategi för att få något i utbyte tämligen direkt. Det handlar om att köpa röster eller beslut (eller icke-beslut) i en fråga, en lagstiftning etc. Den betydligt vanligare och mer sofistikerade strategin är att *köpa access*, dvs. att mycket medvetet investera och vänta på utdelning. Bidragsgivare som ger betydande belopp till partier och kandidater vill ofta skapa särskilda relationer till ”sin kandidat” eller ”sitt parti”. En sådan kandidat eller ett sådant parti förutser vad som komma skall och förväntas ta hänsyn till bidragsgivaren den dag när beslut eller annan åtgärd som rör givarens intressen skall genomföras. Beroendeförhållanden av denna karaktär kan utvecklas till korruption med förödande legitimitetskriser som följd.

Förbud

Skilda metoder prövas för att hantera problem och risker som de stora privata bidragen för med sig. Det mest radikala kan tyckas vara att förbjuda organiserade intressen och enskilda stora donatorer att ge bidrag. Länder som regelbundet drabbats av korruption har också infört förbud för direkta bidrag till kandidater eller begränsningar av bidragens storlek. Förbud visar sig dock inte slutgiltigt lösa problemen. Den allmänna iakttagelsen är att stora resursstarka intressen som har ett behov att påverka politiken också på ett eller annat sätt finner kryphål i lagstiftningen, perverterar effektivt införda modeller, utformar nya strategier tills lagstiftarna tar tag i de nya problem som uppstår. Den amerikanska vallagstiftningen är ett skolexempel på detta. De förbud för företag och fackliga organisationer som fanns innan den stora federala reformen (FECA) infördes på 1970-talet led bl.a. brist på ett effektivt kontrollsystem. Detta gjorde att bidrag från dessa kollektiva intressen tämligen ostört kunde kanaliseras till partier och valkampanjer med allehanda problem och skandaler till följd. Målet med FECA blev att minska inflytandet från de resursstarka, de välbärgades intressen i politiken. Lagstiftarnas strategi var att förbjuda direkta bidrag till federala kandidater men att pengar från kollektiva intressen fick slussas till särskilda politiska aktionsgrupper *Political Action Committees* (PAC) som därefter fördelade till kandidaters eller partiets valkampanjer. Anpassningen till denna nya strategi från de olika intressenas sida har varit stor och expansionen av kommittéer av olika slag (korporativa, fackliga) betydande.

Effekterna av reformen har varit föremål för debatt och intensiva studier. Det faktum att det främst är politiker som söker återval som gynnas av PAC vållar oro, liksom hur denna finansiering påverkar lagstiftningen. Det framstår dock som uppenbart att fenomenet utvecklats till en politisk maktfaktor. PAC ger betydande resurser (*hard money*) till kandidaters och partiets valkampanjer och använder dessutom i allt högre utsträckning sina medel för att bedriva kampanjer i egen regi. Inte heller denna lagstiftning har undergått perverteringar. Omfattande penningströmmar – ”soft money” – har kanaliserats utanför FECA:s domäner. Det är pengar som samlats in för federala kandidater men som använts på delstatsnivå och som i hög grad kontrolleras av partierna. En bidragande orsak till den expansiva utvecklingen av ”soft money” är dels att maximigränserna för individuella bidrag liksom för hur mycket bidrag en kommitté får ge till varje enskild kandidat inte ändrades sedan starten på FECA, dels att högsta

domstolen i en utslag 1996 gav fritt spelrum för partier att använda så mycket sådana pengar som de ville under förutsättning att inte detta koordinerades med kandidaterna (s.k. oberoende kostnader) (se t.ex. Koole & Nassmacher 2001; McSweeney 2000)

2002 kom nästa fas i den federala valfinansieringens historia. Då signerade president Bush en lag (*the Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)*) med förbud för "soft money", begränsning i möjligheter för sårintressen att driva egna kampanjer i samband med val, en dubbling av gränserna för enskilda bidrag. Lagen, som är tänkt att gälla 2003/2004, har rönt hårt motstånd från sårintressen, inte minst fackliga, som på olika sätt sökt att få den helt eller delvis förklarad som stridande mot författningen.

Men det är inte bara i USA som lagstiftare försökt att hantera sårintressen som ser finansiering av partier och kandidater som en viktig kanal för politiskt inflytande men också överskrider gränser och förfaller till korruption. Fram till 1993 fick belgiska politiker ta emot "gåvor" – under förutsättning att dessa gåvor inte skulle förknippas med krav på någon motprestation. Under 1990-talet genomgick Belgien en omfattande korrupsionsskandal efter avslöjandet av mutor i samband med en vapenaffär. Numera har Belgien, men även Frankrike, infört förbud för institutioner att ge bidrag. Däremot är donationer från enskilda tillåta. Förbud mot att statligt ägda företag eller företag som bedriver välfärdsservice ger politiska bidrag är också relativt vanligt förekommande i rättsliga regleringar (*Standards in Public Life*, 1998, vol. 1).

Till de kontroversiella bidragen hör även de från fackliga organisationer. Inte minst har frågan om fackliga bidrag till ideologiskt närstående kandidater och partier kopplats till en debatt om medlemmarnas möjlighet till inflytande över sådana beslut. Denna frågeställning har accentuerats i takt med att den traditionella partiidentifikationen har försvagats och att banden mellan fackliga organisationer och socialistiska partier inte längre har samma styrka. I Storbritannien infördes under Thatcherregeringen 1984 en lag (*The Union Trade Act*) som stadgade att varje facklig organisation måste genomföra en omröstning bland sina medlemmar minst var tionde år om innehav av politiska fonder. Lagen sågs allmänt som ett utslag av den konservativa regeringens strävan att bryta Labours makt och strypa de för partiet livsnödvändiga fackliga anslagen. I de företagna omröstningarna fick dock facket behålla fonderna. Labourregeringen kunde efter en tid få revansch genom att införa en bestämmelse som kunde påverka finan-

sieringsvillkoren för den konservativa politiska konkurrenten. Företag som ger bidrag i form av pengar, lån eller sponsring av annan aktivitet till ett politiskt parti måste ha tillstånd av sina aktieägare. Varje beslut gäller för fyra år och företagsledning måste ta ställning till sådant bidrag (*Standards in Public Life*, 1998, vol. 1). Även i dansk lagstiftning finns vissa restriktioner för fackliga bidrag. I lagen från 1990 (som trädde i kraft 1991) krävs att medlemmarna godkänner bidraget och att varje medlem har rätt att skriftligt vägra (Pedersen & Bille 1991, 166–167).

Stimulera mångfald

En utmaning för lagstiftare, särskilt i regelsystem som innehåller betydande förbud och restriktioner, är att finna lösningar som kan bidra till att bredda bidragsgivandet och på det sättet öka jämlikheten i systemen. Medlemsfinansiering har visserligen länge varit sinnebilden för den goda och demokratiska finansieringen men i praktiken har den visat sig ha bristande kapacitet att klara särskilt valkampanjernas kostnadsutveckling. Orsakerna till denna svaghet i gräsrotsfinansieringen – att inte klara större åtaganden – kan förmodligen sökas på flera plan. Den offentliga finansieringen har ofta utpekats som en viktig faktor därvidlag; en finansiär som övertagit ansvaret för partierna och därtill medfört att incitamenten för att samla in små avgifter och bidrag från medlemmar och sympatisörer minskat.

Även om gräsrotsfinansieringen har sina begränsningar är det viktigt att poängtera att den på intet sätt gått i graven. Trots de uppenbara medlemsras som ägt rum i många partier i de s.k. mogna demokratierna har medlemsavgifter fortfarande betydelse för en del av partiernas inkomster. Under 1990-talet har exempelvis medlemsavgifter stått för en tredjedel av de totala inkomsterna i tyska partier (Nassmacher 2001c, 96–97). I Nederländerna är medlemsavgifterna en viktig inkomstkälla och trots ett vikande medlemsantal stod dessa avgifter för mellan 35 och 61 procent av intäkterna till partiernas riksorganisationer år 1995 (Gidlund & Koole 2001, 116–117).

De två exemplen ovan är intressanta eftersom båda länderna har relativt hög grad av medlemsfinansiering men valt helt olika koncept för den offentliga finansieringen. Den tyska partifinansieringslagen som trädde i kraft 1994 har sökt att tillgodose målsättningen att partier skall stimuleras att värva medlemmar och samla in egna resurser. Partierna på federal och delstatsnivå erhåller 40 procent av det offentliga stödet i form av ett direkt

stöd som utgår från hur många röster man får (en DM för varje röst) i EU-, federala- och delstatsval. För de första fem miljoner rösterna, får ett parti "bonus" på 0,30 DM per röst. Resterande 60 procent av det direkta offentliga stödet är baserat på partiernas egna insamlade medel och medlemsavgifter. För att stimulera partierna att söka egna resurser utöver offentligt partistöd har författningsdomstolen lagt fast två "tak". Det ena att inget parti kan erhålla offentligt partistöd utan att ha samlat in lika stort belopp från egna (transparenta) privata källor. Partiernas medlemsavgifter, små donationer av enskilda matchas 2:1 av offentligt stöd. Det andra "taket" gäller den beloppsmässiga begränsningen. För 1998 och några år framöver sattes gränsen till 245 DM (Gunlicks 1995; Nassmacher 2001c, 101–102). Trots detta är den offentliga finansieringen omfattande i Tyskland. Stora summor går även till mindre reglerade områden som partiernas utbildnings- och forskningsstiftelser och de politiska ungdomsförbunden. Dessutom anslås betydande belopp till partigrupperna på federal- och delstatsnivå och en viss kontroll har införts för att hejda ökningstakten (Gunlicks 1995).

Den offentliga finansieringen förekommer i begränsad omfattning i Nederländerna. Fram till 1999 erhöll partierna mer indirekt statligt stöd som var riktat till forskningsinstitut, tränings- och utbildningsändamål och ungdomsorganisationer. Enbart vissa medel för att täcka produktionskostnader för program i radio och tv gick direkt till partierna. I den nya lagen från 1999 som reglerar det statliga partistödet (*the Law on State Subvention to Political Parties*) har partierna blivit direkta mottagare men detta är strikt begränsat till vissa ändamål och får inte användas till valkampanjer (Gidlund & Koole 2001, 120–121).

Det är uppenbart att Sverige inte tillhör den klubb som har högt beroende av medlemsavgifter. Ser man till utvecklingen så stöder det antagandet att den offentliga finansieringen minskar incitamenten för att söka små bidrag och inte minst medlemsavgifter. Vid en jämförelse 1965 (året innan det statliga partistödet infördes) med tidigt 1990-tal är skillnaden påtaglig om man ser till folkrörelsepartierna. För centerpartiet stod exempelvis medlemsavgifterna för hälften av inkomsterna 1965 och en procent i början på 1990-talet medan socialdemokraterna gick från 31 till 10 procent (Ibid 117)

Även om det inte alltid är fråga om gräsrotsfinansiering (med små bidrag) så står enskilda individers bidrag för stora delar av de insamlade medlen i många stora partier. Det gäller exempelvis i Tyskland där 85 till 90 procent av alla privata politiska fonder består av individuella bidrag. I

USA där PAC och individuella bidrag utgör de två huvudkällorna är det värt att notera att betydande delar av de medel som exempelvis går till de två stora partierna: Republikanska respektive Demokraternas nationella kommittéer består av just insamlade individuella bidrag. 1996 erhöll Republikanernas nationella kommitté inte mindre än 87 procent av sina inkomster från individuella bidrag. Motsvarande siffra för Demokraterna var lägre – 77 procent (Koole & Nassmacher 2001, 40–41).

I vissa länder finns olika skatteavdrag på gåvor till partier eller kandidater för att stimulera bidragsgivande. I t.ex. Kanada har detta införts med avsikt att öka de mindre bidragen. Även i Tyskland och Frankrike finns skattelättnader för bidrag till partier. I både USA och Italien har det funnits tecken på bristande intresse för *tax check-off program*. I USA gäller detta i första hand den fondering som ligger till grund för finansieringen av presidentvalskampanjerna och som behövt förstärkning med direkta offentliga medel för att klara behoven. Det finns även *tax check-off program* på delstatsnivå som ingår i speciella program för att ingå i frivilliga överenskommelser om utgiftstak med kandidater eller att hindra särintressen att dominera valkampanjerna. En annan modell – *tax add-on* – som även den finns i USA innebär möjligheten för en skattebetalare att öka sin skatt genom ett påslag som går till en kandidat eller ett parti (Jones 1993, 1994).

Offentlig redovisning och kontroll

Ett viktig del i regleringen av den politiska finansieringen är bestämmelser om offentlig redovisning av intäkter och kostnader liksom system för kontroll. I den tidigare nämnda studien av 104 stater som rankats som ”fria eller delvis fria” 2001 hade 62 procent någon typ av öppenhetsreglering.

Utifrån ett jämlikhetsperspektiv framstår det som nödvändigt att det finns möjligheter för den enskilda medborgaren att få insyn i vilka intressen som stöder partier och kandidater. Detta kräver både *transparens och tillgänglighet* så att uppgifterna når den enskilda medborgaren endera via medier eller genom mer direkt access till informationen. Enligt vad Paltiel uttryckte redan på 1970-talet behövs vissa element för att denna transparens skall kunna uppnås:

Transparency calls for effective disclosure of large donations, comprehensive reporting of income and expenses as well as debts and assets, systematic auditing of political funds, public access to records and publicity. (Paltiel 1976, 108–109 citerat från Nassmacher & Nassmacher 2001, 196)

Utifrån ett rättsligt perspektiv underlättas möjligheterna att syna hur regeringen fungerar och efterlevs om det finns effektiva redovisnings- och kontrollsystem. Regelsystemen måste enligt Patiel således även tillgodose behovet av *tillämpning och efterlevnad*, vilket kräver en auktoritet som har tillräckligt mycket makt att övervaka, undersöka och verifiera och dessutom har befogenheter att vidta legala åtgärder. (Ibid). I den tidigare nämnda deklARATIONEN från Tokyo uttrycktes behovet av redovisning och kontroll på följande sätt:

Financial reports of the parties, candidates, and public office holders should be made on a regular and periodic basis, and should be submitted to public inspection and audit (Alexander 1994, 9).

Med en utpräglad lagstiftningsstrategi följer att redovisnings- och kontrollsystemen också är mer utvecklade. Har en konsensusstrategi valts där ansvaret vilar på partierna själva (frivilliga överenskommelser och ett minimum av lagstiftning) innebär detta också att redovisnings- och kontrollfunktionerna är svagt utvecklade. Men det finns även regleringssystem som visserligen har klara och bestämda regler beträffande parti- och valfinansieringens utformning men där kontrollfunktionerna är svaga och bristfälliga.

Regleringen av parti- och valfinansiering är ibland kopplad samman med vallagstiftning, med lag för registrering av parti – alternativt har särskilda partilagar stiftats som inledningsvis definierar ett parti och dess skyldigheter gentemot staten (se Karvonen om partilagar i denna volym). I de länder där partier vilar på en oklar rättslig grund riskerar detta att skapa vissa ogynnsamma förutsättningar för en rättslig reglering av den politiska finansieringen. Enligt Nassmacher (i IDEA:s Handbok, kap 1, 4, kommande 2004) uppstår en spänning mellan rättsliga förutsättningar och den politiska praktiken. När rättslig reglering introduceras i länder där partier i rättslig mening definieras som privata organisationer är syftet inte att inskränka på partiernas autonoma ställning utan att tillgodose krav på åtgärder på grund av korruption eller andra problem och risker. Vad som eftersträvas är enligt Nassmacher en symbolisk åtgärd eller aktion (*symbolic action*) som dock genom sin grundläggande inkonsekvens för med sig att efterlevnaden av reglerna inte fungerar tillfredsställande.

I de förekommande redovisnings- och kontrollsystemen finns självfallet variationer och skilda lösningar. Av intresse är bl.a. vad som krävs av en s.k. offentlig redovisning. Vem/vilka är skyldiga att lämna ekonomiska rapporter? Det kan vara enbart partier och/eller kandidater, endera enbart på nationell nivå eller på flera nivåer, gälla enbart de som är valda eller inbegripa alla som ställer upp i val. Antalet rapporter varierar, liksom bestämmelser när de skall inlämnas (före, under eller efter val). Det skiljer även i fråga om vilken detaljeringsgrad som krävs i rapporterna – om redovisningen omfattar intäkter eller både intäkter och utgifter, kopplingar till mottagande av offentligt stöd. Olikheter finns också i koncepten för vilket organ som är mottagare av redovisningarna. Det kan vara en särskild myndighet för ändamålet, eller ett departement, eller ett organ inom parlamentet. Beträffande befogenheter finns även betydande variationer. I vissa fall undersöks att rapporter kommit in i den ordning som krävs, i andra görs mer eller mindre noggranna granskningar. Olikheter finns i publiceringsrutiner. Det har t.ex. blivit allt vanligare att använda IT och på det sättet göra informationen öppen och tillgänglig. Några övervakande och kontrollerande organ har rättsliga befogenheter, andra kan initiera rättsliga processer.

De rigorösa systemen

Rigorösa system för redovisning och kontroll återfinns inte oväntat i USA och Kanada men också i europeiska länder som Tyskland, Frankrike, Italien, dvs. länder med stor erfarenhet av korruption. Det amerikanska systemet är inte enbart inriktat på den federala nivån, det finns i vissa delstater snarare ännu mer rigorösa koncept. Det gemensamma för delstaterna är skyldigheten för kandidater som ställer upp i val att inkomma med finansiell rapport över kampanjerna och att det finns särskilda tillsynsmyndigheter för detta ändamål. Därutöver finns betydande skillnader i fråga om hur många rapporter som krävs och hur omfattande de skall vara. På grund av de förbuds- och begränsningsregler som finns följer även ett rättsligt sanktionssystem. I vissa fall riskerar en kandidat som givit felaktiga uppgifter böter eller fängelse (Jones 1993, 1994).

Ett parti i Tyskland har skyldighet att redovisa alla sina finansiella transaktioner på alla nivåer i partiorganisationen, redovisa hur de offentliga partistöden använts, och i vissa fall krävs även redogörelser om skulder och tillgångar.

Sanktionssystemen har generellt sett skärpts. Tyska partier kan avkrä-

vas betydande bötesbelopp om t.ex. kvitton saknas. En fransk kandidat till Nationalförsamlingen som inte lämnat någon ekonomisk rapport förklarar icke-valbar under ett år och mister sin parlamentsplats. En kandidat som brutit mot det franska lagstadgade utgiftstaket kan straffas med böter eller fängelse på mellan en månad och ett år. Även i Italien har sanktionssystemet skärpts efter det sammanbrott som ägde rum efter avslöjanden om omfattande korrupktion. Granskning sker sedan 1994 inte enbart av den särskilda nationella myndigheten utan även av regionala övervakningskollegier. Irland har på grund av en alltmer reglerad parti- och valfinansiering stärkt sin kontroll- och övervakningsverksamhet och givit den särskilda myndigheten (*The Public Office Commission*) sedan 1997 ökade befogenheter att kontrollera efterlevnad och att rapporter kommer in (*Standards in Public Life*, 1998, vol. 1).

Från frivillighet till lagstiftning

Flera länder har nyligen gått från någon form av självreglering – en frivillighet i offentlig redovisning – till en rättslig reglering. Det gäller Storbritannien som med den nya reformen infört krav på regelbundna redovisningar över stora donationer, årliga redogörelser över inkomster och utgifter. En ny myndighet, en valkommission, har inrättats som skall kontrollera att den nya lagstiftningen efterlevs (Fisher 2001, 691). Den har fått vissa sanktionsmöjligheter men allvarligare brott överlämnas till allmän domstol. I Belgien har tillkomsten av statligt partistöd medfört viss reglering. Detta trots att belgiska partier rent principiellt definieras som icke-vinstgivande företag och saknar författningsrättslig status. För att få statligt partistöd skall årligen finansiella rapporter lämnas till en särskild parlamentarisk kontrollkommitté. Kommittén har även befogenheten att inhämta uppgifter om donationer (*Standards in Public Life*, 1998, vol. 1). I Nederländerna fick det statliga partistödet samma effekt. När den nya lagen om statligt partistöd infördes krävdes i utbyte finansiella rapporter för att kunna granska om medlen använts på det sätt som var avsett (Gidlund & Koole 2001, 125–126).

Även i nordiska länder har trenden gått i riktning mot ökat krav på redovisning och kontroll. Det började i Finland under 1980-talet då rapporteringskraven inte minst kring valfinansieringen skärptes. Redovisningsskyldigheten åvilade inte bara den nationella partinivån utan även andra partinivåer och sidoorganisationer. Partilagen ger även partierna skyldighet att rapportera vinster och skulder samt revisorernas re-

dogörelser (Wiberg 1991). Sedan år 2000 gäller även en skyldighet att anmäla kandidaters valfinansiering. Den gäller samtliga kandidater till presidentval, kandidater som blivit valda i allmänna val på skilda nivåer. Justitieministeriet är kontrollmyndighet, kommunala centralnämnden vid kommunalval (Lag om anmälan av kandidaters valfinansiering 12.5.2000/414). I Danmark anammades lagstiftningsstrategin i och med att alla partier som nominerar kandidater till folketingsval och Europaval blev skyldiga att inkomma med årliga redovisningar av intäkter och utgifter 1991. Redovisningsskyldigheten gäller således partiernas landsorganisationer. Rapporteringen sker till Folketinget med en försäkran från respektive parti att partiet inte haft några andra intäkter. Någon egentlig kontroll görs inte av folketinget. Norge har valt en modell som liknar den danska. Från 1998 är de norska partierna på riksnivå enligt lag skyldiga att redovisa sina intäkter (lov 22 maj 1998 nr 30). Rapporteringen sker till Stortinget med en försäkran från respektive parti att några andra inkomster inte funnits. Liksom i Danmark blir redogörelserna offentliga men någon närmare kontroll görs inte av Stortinget.

Frivilliga överenskommelser

Sverige har till skillnad från sina grannländer valt en försiktigare linje. Det finns ingen lag som gör partierna skyldiga att redovisa sina intäkter. Sedan 2002 är dock partierna i riksdagen skyldiga att lämna sina bokslut till partibidragsnämnden (den nämnd som ombesörjer utbetalning av statligt partistöd) för att erhålla statligt partistöd. Partierna har trots diverse offentliga utredningar och debatter enats kring strategin om frivilliga överenskommelser mellan riksdagspartierna. Den senaste överenskommelsen är från år 2000 och innebär att partiernas riksorganisationer skall kunna redovisa sina intäkter så öppet som möjligt. Undertecknarna uppmanar lokala och regionala partiorganisationer samt sidoorganisationer att följa riksorganisationerna därvidlag. I praktiken innebär den öppna redovisningen i riksorganisationerna att boksluten skall finnas tillgängliga hos respektive partiorganisation. Enligt överenskommelsen skall bl.a. även indirekta stöd redovisas, dessutom namn och belopp på juridiska personers direkta bidrag. Den försiktiga personvalsreform som introducerades på bred front i valet 1998 har inneburit att allt fler kandidater bedriver personvalskampanjer på olika nivåer. Även öppenheten beträffande personvalskampanjer omfattas av självreglering. I överenskommelsen slås fast att: ”Enskilda kandidater i allmänna val förväntas lämna motsvarande re-

dovisning”, vilket i praktiken innebär att kandidater på anmodan från partiorganisation, media eller allmänhet skall kunna redovisa sina intäkter. Respektive partiledning har även inför allmänna valen 1998 och 2002 fastlagt rekommendationer för kandidater som vill bedriva personvalskampanjer, i vissa fall har även regionala och lokala rekommendationer tagits fram (Gidlund & Möller 1999; Duit & Möller kommande 2004; Andersson kommande 2004). Den frivilliga överenskommelsen är för närvarande föremål för utvärdering inom ramen för den av mig ledda offentliga utredningen om Offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (Ju 2002:7). Utredaren skall överväga hur insyn kan åstadkommas för hur partierna finansierar sin verksamhet liksom hur de personer som bedriver personvalskampanjer finansierar sina kampanjer. Förslag på författningsreglering kan övervägas.

Konstens alla regler

Inget regelsystem i världen – de må i många avseenden vara heltäckande – garanterar efterlevnaden om inte politikerna själva känner sådana förpliktelser. Nassmacher konstaterar att vad gäller Frankrike, Italien, Spanien och Japan tycks reglerna för öppenhet och redovisning inte vara nog detaljerade. Det huvudsakliga problemet ligger snarare hos politikerna själva. Endera beror det på att man inte anser sig behöva strikt lyda regler eller att man medvetet söker att undvika dem (Nassmacher & Nassmacher 2001, 194).

6. Valsystem och politiskt ansvar En global jämförelse

Carsten Anckar & Krister Lundell

Inledning

I förestående kapitel riktas vårt intresse mot kopplingen mellan folket och den verkställande makten i parlamentariska system. Två begrepp är essentiella: *ansvarstydlighet* och *alternering*. Avsikten är att uppfånga den variation som världens demokratiska, parlamentariska stater uppvisar med avseende på dessa fenomen, samt att utröna huruvida denna variation kan föras tillbaka på variationer i valsystem. Införandet av valsystem är ofta ett strategiskt val.¹ Olika valsystem har olika politiska konsekvenser och länder väljer de valsystem som bäst motsvarar de samhällsliga behoven. En fundamental skiljelinje brukar dras mellan proportionella valsystem och majoritetsvals-system. Medan proportionella val betonar representativitet, ställer majoritetsval effektivt regerande i förgrunden. Huvudsyftet med proportionella val är att garantera en hög grad av överensstämmelse mellan parlamentets partisammansättning och väljarkårens partisympatier. Proportionella val erbjuder således möjligheter för små partier och etnokulturella minoriteter att nå parlamentarisk representation. Majoritetsval, däremot, missgynnar små partier på grund av disproportional mandatfördelning. Ett huvudsyfte med majoritetsval är i stället att erhålla en klar valsegrare som kan överta regeringsansvaret och göras ansvarig för den förda politiken under valperioden. Kapitlets två beroende variabler – ansvarstydlighet och alternering – intar härvid en central position. Då man diskuterar författningar är relationen mellan valsystem och ansvarstydlighet särskilt intressant eftersom valsystem kan ändras med juridiska ingrepp. Vårt perspektiv är globalt och i undersökningen ingår världens samtliga demokratiska stater med en parlamentarisk styrelseform.

1 Detta är den rationella synen på val av valsystem. En stor del av länders val av valsystem kan också förklaras ur ett diffusions- eller spridningsperspektiv. Många länder med ett kolonialt förfluter har "ärvit" sitt valsystem av den forna kolonialmakten. Vanligt är också att välja det valsystem som andra geografiskt och kulturellt närstående länder tillämpar.

Ansvarstydlighet

Ansvarstydlighet innebär i korthet att väljaren har en klar uppfattning om vem som bär ansvaret för den förda politiken. Här föreligger en klar skiljelinje mellan presidentiella system och parlamentariska system. Generellt kan man säga att presidentiella system präglas av maximal ansvarstydlighet. I ett renodlat presidentiellt system innehas regeringsmakten av en enda person. Presidenten utser visserligen en regering, men ministrarna är närmast att betrakta som presidentens hjälpredor. Om man är missnöjd med regeringens politik är det således synnerligen lätt för väljaren att identifiera "den skyldige".

Länder som tillämpar en presidentiell styrelseform är dock ointressanta i förestående sammanhang. Förvisso kan presidentens maktbefogenheter variera även mellan länder som klassas som presidentiella (Shugart & Carey 1992), men det är samtidigt klart att denna variation inte är tillräcklig för att möjliggöra ett inkluderande av dessa länder i studien. Därtill har presidentval karaktären av personval i motsats till parlamentsval. Regeringsansvaret i presidentiella länder är med andra ord förknippat med person snarare än parti. Ytterligare är antalet mandatperioder i presidentiella regimer oftast begränsat till en eller två, vilket innebär att ett byte av regeringschef ofta är konstitutionellt betingat. Förutom dessa renodlade regimtyper finns det hybridformer, oftast benämnda semi-presidentiella, där den exekutiva makten delas mellan presidenten och premiärministern. Dessa länder inkluderas inte heller i studien, eftersom krav på maktskifte inte till alla delar förmedlas genom parlamentsval. I renodlade parlamentariska länder är val till den lagstiftande församlingen det enda sättet på vilket folket direkt kan avgöra huruvida regeringen åtnjuter förtroende eller inte.

I parlamentariska system kan graden av ansvarstydlighet variera kraftigt, både inom länder och mellan länder. I Storbritannien har tvåpartisystemet oftast möjliggjort regeringar bestående av ett enda parti som har en absolut majoritet av platserna i underhuset. Därtill har premiärministerns ställning traditionellt sett varit stark i förhållande till övriga ministrar. Ansvarstydligheten blir i ett dylikt fall uppenbar för väljarna. Också i Tyskland är förbundskanslerns ställning mycket stark. En skillnad mellan de båda länderna är att den tyske regeringschefens starka ställning härrör ur det formella regelverket medan den brittiske premiärministerns maktposition är beroende av praktiska omständigheter såsom partiernas styrkeförhållanden i parlamentet eller förekomsten av politiska fraktioner inom

det egna partiet. I Tysklands *Kanzlerdemokratie* utser förbundskanslern regeringsmedlemmarna och är personligen ansvarig inför förbundsdagen (t.ex. Lindahl 2001, 165).²

Då det gäller operationaliseringen av termen ansvarstydlighet finns det två alternativa tillvägagångssätt. Den ena möjligheten är att se ansvarstydlighet som ett kvantifierbart fenomen medan den andra möjligheten är att betrakta ansvarstydlighet som en kvalitativ egenskap. Även om vår spontana reaktion är att ansvarstydlighet kan och borde graderas, visar en närmare betraktelse att detta förfaringssätt inte är ändamålsenligt. I och för sig är principen enkel: ju fler partier som ingår i en regering, desto lägre är graden av ansvarstydlighet. Att konstruera en skala med exakta mätpunkter är dock förknippat med avsevärda svårigheter. Tag t.ex. situationen i ett land med en enpartiminoritetsregering med koalitionspartier utanför regeringen (typexemplet är förstås Sverige). Är ansvarstydligheten här klarare än i ett land med en regelrätt koalitionsregering? Man borde även beakta mandatfördelningen i parlamentet; är koalitionen överstor eller ”minimum-vinnande”? Hur ideologiskt närstående är partierna i en koalition? Varierar graden av ansvarstydlighet för de olika partierna? Hur skall man i så fall fastställa graden av ansvarstydlighet för hela regeringen?

Ovanstående frågetecken kan inte rätas ut i en handvändning. Problemen accentueras självfallet i förestående studie som är extensiv både i tid och rum. En tänkbar lösning vore att skilja mellan fyra regeringstyper – enpartimajoritetsregering, majoritetskoalition, enpartiminoritetsregering och minoritetskoalition – varvid enpartimajoritetsregeringar representerar den högsta graden av ansvarstydlighet och minoritetskoalitioner innebär extrem ansvarsotydlighet. På grund av svårigheten att finna tillförlitliga uppgifter om regeringars sammansättning i främst Tredje världens länder väljer vi dock att tillämpa en dikotom skala och indelar våra undersökningsenheter i system med ansvarstydlighet och system utan ansvarstydlighet. Länder med enpartimajoritetsregeringar hänförs till den förra kategorin medan övriga system hänvisas till den senare.

Det är emellertid skäl att påpeka att undersökningens data inte tar fasta på den konkreta sammansättningen av regeringar, utan beaktar förekomst eller avsaknad av enpartimajoritet i parlamentet. Samma mått på

2 I vissa fall kan ansvarstydligheten till och med vara klarare i ett parlamentariskt system med enpartimajoritetsregering och en stark regeringschef än i ett presidentiellt system. I ett presidentiellt system kan inte regeringschefen kontrollera parlamentet på samma sätt som i en parlamentarisk stat, i synnerhet inte om det parti presidenten företräder inte är i majoritet i parlamentet.

förekomsten av enpartimajoritetsregeringar har också använts i tidigare undersökningar (se t.ex. Blais & Carty 1987, 210). Det faktum att ett parti erhåller en majoritet av platserna i församlingen garanterar givetvis inte bildandet av en enpartimajoritetsregering men denna operationalisering är icke desto mindre motiverad. Regeringens sammansättning är grovt sett beroende av två faktorer: valresultatet och regeringsförhandlingarna. Valsystemet avgör mandatfördelningen mellan partierna men kan inte påverka förhandlingarna om regeringens egentliga sammansättning, givet ett visst valresultat. Eftersom denna undersökning handlar om valsystemets förmåga att producera enpartimajoritetsregeringar (och möjliggöra alternering i makten), bör vi således ta fasta på den mandatfördelning valsystemet ger upphov till. Beträffande det politiska systemets funktionsduglighet är regeringens sammansättning dock det vitala och därför väljer vi att, med ovanstående reservation, tala om förekomst och avsaknad av enpartimajoritetsregeringar i stället för enpartimajoritet i parlamentet.

Alternering

En av de viktigaste principerna i en demokrati är att de styrande är ansvariga inför folket. Om väljarna är missnöjda med den förda politiken bör de kunna avsätta de ansvariga. Systemet bör, med andra ord, erbjuda en möjlighet till effektiv alternering i makten. Här bör inskjutas att alternering inte är detsamma som ansvarsutkrävning (den teoretiska grunden för alternering presenteras av Dag Anckar, kapitel 2 i denna bok). I situationer där väljarna är nöjda med den förda politiken är det rimligt att de vill belöna regeringen och därmed ge regeringspartierna förnyat förtroende. Ansvar har likväl utkrävts även om ingen maktväxling har ägt rum. Det är skäl att påpeka att detta kapitel studerar alternering i regeringsmakten, som i sin tur utgör ett centralt element i mekanismen för ansvarsutkrävning. Här bör även inskjutas att termen alternering är synonym med ansvarsbyte i Dag Anckars kapitel.

Medlemmar i den lagstiftande församlingen kan direkt avsättas av folket genom regelbundet återkommande val. Detsamma gäller exekutivmakten i presidentiella system. I parlamentariska system är alterneringsmekanismen för regeringens del däremot indirekt. Folket ges inte någon möjlighet att i allmänna val explicit uttrycka sitt missnöje med regeringen. Eftersom parlamentarism i sin renodlade form förutsätter en sammanväxning av den lagstiftande och den verkställande makten (Verney 1959)

fyller emellertid parlamentsvalen samma funktion. I länder med en parlamentarisk styrelseform finns således också en kontinuerlig möjlighet för folket att kräva maktskifte, emedan regeringen bildas på basis av parlamentets sammansättning och bör åtnjuta dess förtroende.

Att operationalisera alternering är lättare än att operationalisera ansvarstydighet. Alternering har skett då den sittande regeringen tvingats avgå som en följd av ett val. Det är dock inte alldeles enkelt att avgöra när en regering ersätts med en annan. Väljarstödet mellan partier som ingår i en koalitionsregering kan ju variera kraftigt. Frågan som uppstår är därmed hur vi skall förhålla oss till situationer där en del av regeringspartierna inte fortsätter i regeringen som en konsekvens av ett val. Här menar vi att det är naturligt att ta fasta på regeringschefens position. I förestående undersökning har alternering i regeringsmakten ägt rum i de fall där regeringschefens partitillhörighet ändras som en följd av ett val.

Kategorier av valsystem

Valsystem kan systematiseras och klassificeras på många olika sätt. Traditionellt gör man en distinktion mellan majoritetsvals-system och proportionella system. Inom respektive kategori finns emellertid en mängd subkategorier och det finns även hybridformer, dvs. vals-system som kombinerar inslag av majoritetsval och proportionella val. Utrymmet medger inte en alltför ingående presentation av de olika vals-systemen. Den intresserade läsaren hänvisas därför exempelvis till följande verk: Anckar 2002; Farrell 2001; Lijphart 1994b och *International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Inom ramen för förestående forskningsbeting har vi indelat vals-systemen i följande kategorier:

- 1) Majoritetsvals-system
 - pluralitetsval
 - alternativröstning
 - val i två omgångar
- 2) Proportionella val
 - listval
 - ”Single transferable vote”
- 3) Hybridformer
 - a) blandsystem

- kvasimajoritära blandssystem (*Mixed-member majoritarian*, MMM)
 - kvasiproportionella blandssystem (*Mixed-member proportional*, MMP)
- b) limiterad röstning
- ”Single non-transferable vote”
- c) kumulativ röstning

Den renodlade formen av majoritetsvals-system utgörs av pluralitetsvals-systemet, vilket innebär att det parti som får flest röster i respektive valkrets tilldelas valkretsens samtliga mandat. Vanligtvis används enmansvalkretsar, men det finns även ett fåtal länder där flermansvalkretsar är i bruk. I dylika fall förfogar väljarna över lika många röster som det finns mandat som besätts i valkretsen. Även i länder med alternativröstning och val i två omgångar väljs i regel en representant in från varje valkrets. För bägge varianter gäller att det i sista hand krävs en (absolut) majoritet av rösterna för att bli invald. I ett alternativröstningssystem rangordnar väljarna kandidaterna. Om ingen av kandidaterna får mer än 50 procent av första preferensrösterna elimineras kandidaten med det lägsta antalet första preferenser och röstsedlar där sagda kandidat var rankad som nummer ett omfördelas på de övriga kandidaterna så att man för dessa valseglars del beaktar andrapreferensrösterna. Processen fortgår tills någon kandidat fått en absolut majoritet av rösterna. Val i två omgångar används flitigt i presidentval, men är mindre vanliga i parlamentsval. Här krävs att en kandidat får en absolut majoritet av rösterna i en valkrets för att bli invald. Om ingen kandidat lyckas nå målet föranstaltas en andra valomgång där endast de två kandidater som fått flest röster i den första valomgången tillåts delta.

De proportionella vals-systemen indelas i listval och preferensval, s.k. Single transferable vote (STV). Listval är den vanliga formen. Mandaten fördelas till partierna i proportion till andelen röster. STV-systemet är ett preferensvals-system i flermansvalkretsar. För att bli invald krävs att kandidaternas röstetal (första preferensröster) överstiger en viss kvot (den s.k. Droop-kvoten). Röstsedlarna för de kandidater som blivit invalda omräknas sedan så, att andrapreferensrösterna beaktas. Processen fortgår tills samtliga mandat i valkretsen är tillsatta.

En mängd vals-system har lånat karaktäristika från både majoritetsval och proportionella val. I blandssystem omfördelas röstandelar till plats-

andelar på två nivåer, en nominell nivå och en listnivå. I vissa fall finns ingen koppling mellan de båda nivåerna. Dylika system kallar vi kvasimajoritära (Pettersson m.fl. 2002a, 140). I en del länder strävar man i varierande utsträckning efter att kompensera partier som missgynnats i platsallokeringen på den nominella nivån. Dessa system kallas kvasiproportionella (MMP).³

Det finns även hybridformer där omfördelningen av röstandelar till mandatandelar sker på en enda nivå. I system med kumulativ röstning förfogar väljarna över lika många röster som det finns mandat som skall besättas i valkretsen.⁴ I ett dylikt system kan väljarna koncentrera alla sina röster till en och samma kandidat. Då limiterad röstning tillämpas förfogar väljarna över färre röster än det finns mandat som tillsätts i valkretsen. De kandidater som erhållit de flesta rösterna väljs in. En speciell variant utgörs av det s.k. Single non-transferable vote-systemet (SNTV), där väljaren förfogar över en enda röst.

Valsystem, partisystem och politiskt ansvar

Då vi nu operationaliserat de beroende variablerna och introducerat den exogena oberoende variabeln kan vi gå över till att relatera dem till varandra. Här skall genast anföras att den kausala kedjan innefattar fler än två komponenter. Ansvarstydlighet är direkt förknippat med partisystemets struktur. Enklast kan kopplingen uttryckas enligt följande: ju färre partier, desto större sannolikhet att ett parti får absolut majoritet i parlamentet. Graden av fragmentering av partisystemet kan dock i regel inte ändras genom konstitutionella ingrepp i demokratier. Folket skall ju ha rätt att bilda partier och dessa skall kunna ställa upp i val. Indirekt finns det dock möjligheter för att reglera graden av fragmentering av partisystemet. Härvid är kopplingen mellan valsystem och partisystem essentiell.

I ett av de oftast citerade anförandena inom statskunskapen slog Maurice Duverger (1951) fast att partisystemets fragmentering var beroende av valsystemet. Redan på 1800-talet hade i och för sig Henry Droop pekat på sambandet mellan majoritetsval och tvåpartisystem (citerad i Riker 1986, 23). Duverger var dock den första som kom med klara teoretiska belägg

3 De engelskspråkiga termerna *mixed-member majoritarian* och *mixed-member proportional*, introducerade av Shugart och Wattenberg (2001), kan numera sägas vara vedertagna i den internationella litteraturen.

4 Kumulativ röstning har senast tillämpats på nationell nivå på Barbados 1966.

för varför det borde förhålla sig på det viset. Enligt Duverger finns det två orsaker till att majoritetsval leder till tvåpartisystem. Den ena, *den mekaniska effekten*, grundar sig på den disproportionalitet som föreligger vid omfördelningen av röstandelar till mandatandelar. I länder med majoritetsvals-system erhåller endast det största partiet mandat i varje valkrets. Mindre partier slås därmed obönhörligen ut. Vid sidan av den mekaniska effekten finns även en psykologisk effekt. Denna bygger på att väljarna är medvetna om hur den mekaniska effekten opererar. Väljarna inser att det inte är värt att rösta på små partier eftersom dessa saknar reella möjligheter att vinna mandatet i valkretsen. Rösterna koncentreras därför till de två största partierna.

Ett proportionellt vals-system, däremot, gör det möjligt för små partier att överleva. Mandatandelar skall stå i proportion till röstandelar. Små partier missgynnas därför inte i lika stor utsträckning som i majoritetsvals-system och väljarna behöver inte avstå från att rösta på mindre partier av rädsla för att "kasta bort" sina röster. Det ovanstående tyder alltså på att tvåpartisystem borde framväxa i länder med majoritetsval medan länder med proportionella valordningar borde ha flerpartisystem.

Duverger var tydlig beträffande relationen mellan pluralitetsval och partisystemet. Däremot är det inte helt klart hur han såg på relationen mellan övriga vals-systemskategorier och partisystem. Det torde dock stå klart att de flesta vals-system som inte betecknas som majoritära borde försvåra framväxten av ett regelrätt tvåpartisystem. Även om det finns en klar variation i graden av proportionalitet mellan dessa är det samtidigt klart att de alla möjliggör ett partisystem uppbyggt på fler än två partier (Anckar 2002). Situationen är mer komplicerad med avseende på regelrätta majoritetsvals-system, dvs. alternativröstning samt val i två omgångar. Dessa system bygger på att ett parti, för att uppnå representation i parlamentet, måste erhålla en absolut majoritet av rösterna i en valkrets.

En spontan reaktion är att dessa vals-system borde ge upphov till ungefär likadana effekter på partisystemet som pluralitetsvals-system. Helt självklar är denna slutsats i vilket fall som helst inte. Duverger menar att det franska vals-systemet med två valomgångar möjliggör en förekomst av små partier. Logiken härtill är enkel: partier som står varandra nära kan i den första valomgången konkurrera om rösterna utan att för den skull behöva bekymra sig för att denna interna kamp gynnar det andra blocket (Duverger 1964, 240). I den andra valomgången kan partierna sedan samarbeta, t.ex. genom att de mindre framgångsrika partierna inom blocket inte

ställer upp i den andra valomgången. Det franska systemet, som ofta nämns som ett typexempel på majoritetsval i två omgångar, är dock inte ett regelrätt majoritetsval eftersom samtliga kandidater som fått mer än 12,5 procent av rösterna i den första valomgången tillåts ställa upp i den andra. Detta innebär att den kandidat som fått flest röster i valkretsen inte nödvändigtvis får mer än 50 procent av rösterna.

Liksom i fråga om val i två omgångar kringgår alternativröstningsförfarandet Duvergers psykologiska effekt. Rangordningsförfarandet gör att väljarna kan rösta på mindre partier utan att behöva bekymra sig om att rösterna går förlorade. Gemensamt för alternativröstningsförfarandet och valet i två omgångar är hursomhelst att enmansvalkretsar tillämpas. I slutändan kan endast ett parti väljas in från respektive valkrets och övriga partier slås ut. Partisystemets fragmenteringsgrad blir därmed beroende av vilken fas i omfördelningsprocessen av röstandelar till platsandelar man väljer att ta fasta på. Om vi räknar partiernas väljarstöd utgående från första preferensrösterna eller utgående från valresultatet i den första valomgången kan graden av fragmentering av partisystemet självfallet bli ganska hög. Om vi däremot riktar intresset mot mandatfördelningen i parlamentet borde partisystemets struktur vara likadan som i pluralitetsvalsystem. Huruvida alternativröstningsförfarandet och valet i två omgångar leder till tvåpartisystem eller ej är dock sist och slutligen en empirisk fråga.

Beträffande alternering tillhandahåller litteraturen inte någon stark teoretisk bas att bygga på. Man kan möjligen anta att alternering i den exekutiva makten sker oftare då ansvarsbilden är tydlig. Skillnaden torde uppstå då väljarna anser att regeringen har misskött sig. Om väljarna är missnöjda med den förda politiken och kan identifiera ett politiskt parti som bär ansvaret för den förda politiken är det sannolikare att man röstar för andra potentiella regeringsalternativ än om regeringen är sammansatt av många olika partier. Det är med andra ord lättare att straffa en enpartimajoritetsregering än att straffa en koalitions- eller minoritetsregering. I debatten om vilket valsystem som är att föredra, ett majoritært eller proportionellt, brukar maktväxling lyftas fram som en fördelaktig egenskap hos majoritetsval. Företrädare för majoritär demokrati hävdar ofta att majoritetsval möjliggör ett effektivt regeringsskifte mellan de stora partierna vid parlamentsval (Lijphart 1985, 7). Kopplingen mellan valsystem och alternering är dock lång. För att valsystem skall samvariera med alternering krävs att valsystem inverkar på graden av ansvarstydlighet (via partisystemets utformning) samt att system med enpartimajoritetsregeringar öpp-

Figur 6.1. Valsystem, partisystem samt politiskt ansvar – en tankekedja.

Majoritetsval → Tvåpartisystem → Ansvarstydlighet → Hög grad av altermning

Icke majoritära

valsystem → Flerpartisystem → Ansvarsotydlighet → Låg grad av altermning

nar sig för altermning i större omfattning än system med andra regerings-typer.

På basis av ovanstående resonemang är vi beredda att skissera upp den kausala kedjan för undersökningen. Detta sker i figur 6.1.

Vi arbetar utgående från två kausala kedjeresonemang. Vår första hypotetiska tankekedja lyder: *majoritetsval föder tvåpartisystem. Tvåpartisystem leder till enpartimajoritetsregeringar med en tydlig ansvarsbild. En tydlig ansvarsbild möjliggör en hög grad av altermning i regeringsmakten.* Vår andra tankekedja beskriver motsatsen: *icke-majoritära valsystem frambringar flerpartisystem. Flerpartisystem försvårar uppkomsten av enpartimajoritetsregeringar och ansvarsbilden blir därmed otydlig. En otydlig ansvarsbild leder till en låg grad av altermning.*

Det ter sig naturligt att den empiriska framställningen följer ovanstående modell. Vi bryter ner studien i tre moment. Inledningsvis tar vi fasta på relationen mellan valsystem och partisystem. Kan tesen att majoritetsval leder till enpartimajoritetsregeringar och övriga valsystem till andra regeringstyper verifieras empiriskt? I analysens tredje fas undersöks huruvida altermning äger rum i större utsträckning i länder med enpartimajoritetsregeringar än i länder med andra regeringskonstellationer.

Undersökningens population

Eftersom vi intresserar oss för valsystem och deras politiska konsekvenser är det naturligt att avgränsa studien till fall där det finns en tydlig koppling mellan valsystem och politik. Följaktligen omfattar vår studie uteslutande demokratiska länder med en parlamentarisk styrelseform. Det vanligaste måttet på demokrati i dylika undersökningar är den årliga poängsättning som organisationen *Freedom House* tillhandahåller. Samtliga världens länder erhåller värden på två dimensioner: politiska rättigheter och civila friheter. För båda dimensionerna tillämpas en skala från 1 till 7. Höga värden uttrycker en frånvaro av rättigheter och friheter, medan låga värden

uttrycker det motsatta. Med politiska rättigheter menas i korthet att det ordnas fria och rättvisa val och att folket tillåts delta fritt i politiken. Medborgerliga friheter innefattar bl.a. rätten att grunda politiska och privata organisationer, förekomsten av fri och oberoende massmedia och alla medborgares jämlikhet inför lagen. Eftersom denna studie handlar om valsystem och deras förmåga att kanalisera politiskt ansvar, är vi huvudsakligen intresserade av hur valprocesser genomförs och beaktar således endast dimensionen politiska rättigheter vid framtagandet av undersökningspopulationen.

Eftersom skalan är dikotom måste en snittpunkt på graden av politiska rättigheter fastställas. Helt klart är att länder som erhåller värdena 1 och 2 bör inkluderas, samt att länder med värdena 6 och 7 inte bör ingå. Gränsen bör således dras vid 3, 4 eller 5. Om länder som erhåller dessa värden sägs att de "still have some elements of political rights such as the freedom to organize non-governmental parties and quasi-political groups, reasonably free referenda, or other significant means of popular influence on government" (Freedom in the World 1997–1998, 594). Med stöd av ytterligare krav väljer vi att dra snittpunkten mellan 4 och 5. För att eliminera länder där en demokratiseringsprocess pågår, men vars utgång är synnerligen oviss, kräver vi vidare att länderna skall ha genomfört minst två demokratiska val och att de kontinuerligt har erhållit värden lägre än 5 under tidsperioden mellan valen. Varje land inkluderas således från och med det andra demokratiska valet. Eventuella avbrott i den demokratiska processen tolereras inte.

Bland världens demokratier finns även ett antal länder som saknar partier. Eftersom vi intresserar oss för olika regeringstyper med avseende på partisammansättningen samt regeringschefens partitillhörighet ingår dessa länder inte i studien. Bland de övriga parlamentariska demokratier utgör Papua Nya Guinea ett extremfall. Landet har nämligen ett ytterst fragmenterat partisystem trots att man tillämpat pluralitetsval.⁵ Detta förklaras av ett stort antal obundna kandidater i papuanska val (över hälften av de kandidater som väljs in i parlamentet saknar partitillhörighet). Partiernas svaga ställning kan förklaras med kultur och tradition: landet är etniskt mycket fragmenterat och uppvisar en låg grad av urbanisering. Vi hävdar att partisystemet i Papua Nya Guinea skiljer sig

5 Under perioden 1977–1997 hade Papua Nya Guinea ett pluralitetsvals-system. 2002 ersattes detta med alternativröstning.

såpass mycket från de övriga länderna att det är motiverat att utelämna landet ur studien. Med undantag för länder utan partier och Papua Nya Guinea består undersökningen av världens samtliga parlamentariska länder från och med den tidpunkt de uppfyllt ovannämnda demokratikrav. Studien omfattar drygt fyra decennier: 1960 till 2002. Sammanlagt ingår 44 länder och 370 parlamentsval.

Empirisk analys

Det finns ingen direkt koppling mellan valsystem och politiskt ansvar. Graden av ansvarstydlighet och altermning antas, som modellen i figur 1 visar, i stället vara en direkt följd av partisystemets struktur. Följaktligen inkluderas partisystem i analysen. Även om kvalitativa indelningar givetvis låter sig göras (t.ex. Blondel 1968; Sartori 1976; Wiatr 1964) är det numera vanligt att mäta partisystemets fragmentering längs en kontinuerlig skala. I denna studie tillämpas Laaksos och Taageperas (1979) mått på fragmentering. Indexet benämns ”det effektiva antalet partier” och beräknas genom att man dividerar talet 1 med den adderade kvadratsumman av varje partis procentuella mandat- eller röstandel. Det minsta värdet indexet kan anta är 1 medan någon övre gräns inte förekommer. Vi väljer här att beräkna måttet på basis av mandatandelar eftersom det är fördelningen av mandaten som är avgörande för partiernas möjligheter att påverka politiken.

I tabell 6.1 återges inledningsvis aritmetiska medelvärden för det effektiva antalet partier, graden av ansvarstydlighet och graden av altermning med avseende på valsystem. Vi ser att effekterna av valsystem minskar ju längre vi rör oss längs kedjan av beroende variabler. Partisystemets fragmenteringsgrad är lägst i kategorin för majoritetsval i två omgångar. Monaco är dock det enda landet i denna kategori och kan inte anses vara representativt för detta valsystem.⁶ Det lägsta effektiva antalet partier bland de övriga valsystemen finner vi i länder med pluralitetsval. Länder

6 Monaco har tillämpat en speciell variant av majoritetsval. Före övergången till ett kvasi-majoritært system i december 2002 utgjorde hela landet en enda valkrets och väljarna förfogade över lika många röster som det fanns platser i parlamentet, nämligen arton. Inga hinder för att delta i den andra omgången existerade. I denna valomgång räckte enkel majoritet för inval (Lisimachio 1996). Hela landet utgör alltjämt en valkrets. Sexton mandat tillsätts enligt samma förfarande som förr, medan åtta platser fördelas proportionellt utgående från partilistor (Inter-Parliamentary Union). En ytterligare kuriositet i Monacos politiska system är att konstitutionen inte känner till politiska partier. Organisationer med partipolitisk funktion har dock ända sedan revideringen av konstitutionen år 1962 alltid ställt upp i valen. Endast fyra gånger har flera än en organisation varit representerade i nationalförsamlingen.

Tabell 6.1. Partisystem, ansvarstydlighet samt alternering i åtta valsystemskategorier. Aritmetiska medelvärden.

Valsystem	Partisystem	Ansvarstydlighet	Alternering
Pluralitetsval	2,19 (137)	80 (137)	44 (135)
Alternativröstning	2,32 (17)	65 (17)	18 (17)
Val i två omgångar	1,10 (7)	100 (7)	00 (7)
SNTV	3,04 (18)	61 (18)	17 (18)
MMM	2,66 (11)	45 (11)	73 (11)
MMP	2,96 (15)	00 (15)	20 (15)
STV	2,49 (21)	52 (21)	52 (21)
Proportionella listval	3,93 (144)	20 (144)	40 (144)
Eta	0,343	0,334	0,060
Sign.	0,000	0,000	0,002
N	370	370	368

Förklaringar: Partisystem = det effektiva antalet partier.

Ansvarstydlighet = % av regeringar som utgjorts av enpartimajoritetsregeringar.

Alternering = % av fall då premiärministerns partitillhörighet ändrats som en följd av ett parlamentsval.

() = N.

med proportionella listval uppvisar den högsta fragmenteringsgraden. Något överraskande leder det semi-proportionella SNTV-systemet till ett högre effektivt antal partier än de proportionella MMP och STV.

Den högsta graden av ansvarstydlighet finner vi bland pluralitetsval, majoritetsval i två omgångar undantaget. 80 procent av dessa val har producerat en majoritet för det största partiet i parlamentet. Även alternativröstning och SNTV leder ofta till enpartimajoritetsregeringar. MMP har aldrig resulterat i parlamentarisk majoritet för ett parti. Bland proportionella listval är mandatmajoritet för ett parti inte helt ovanligt; vart femte val har producerat ett resultat som möjliggjort bildandet av en enpartimajoritetsregering. Beträffande alternering framkommer inget speciellt mönster. Den högsta graden av alternering finns bland MMM-system. De två största kategorierna, pluralitetsval och proportionella listval, uppvisar ungefär samma alterneringsgrad: 44 respektive 40 procent av valen har lett till en ändring av regeringschefens partitillhörighet.

Ovanstående jämförelse lider av att flera kategorier innehåller val i endast ett eller två länder. Förutom majoritetsval i två omgångar är också alternativröstning representerat av endast ett land, Australien. Kategorierna SNTV, STV och MMM består av val i två länder. Det innebär att resultaten möjligtvis är en konsekvens av landsspecifika karaktäristika snarare än val-

Tabell 6.2. Partisystem, ansvarstydlighet samt alternering i två valsystems-kategorier. Aritmetiska medelvärden.

Valsystem	Partisystem	Ansvarstydlighet	Alternering
Majoritära system	2,16 (162)	79 (162)	39 (160)
Semi-PR och PR	3,58 (208)	26 (208)	39 (208)
Eta	0,247	0,272	0,000
Sign.	0,000	0,000	0,993
N	370	370	368

Se tabell 6.1 för förklaringar.

system. Samma analys som ovan upprepas därför med en grövre indelning av valsystem. En naturlig skiljelinje går, såsom vi tidigare antydde, mellan majoritära system och övriga valsystem. Partisystemets fragmenteringsgrad borde, enligt de teoretiska antagandena, vara betydligt lägre och graden av ansvarstydlighet och alternering avsevärt högre i den majoritära gruppen än i den andra kategorin. Detta gäller i synnerhet pluralitetsval. Tabell 6.1 visar dock att övriga majoritetsval fungerar enligt samma mönster.

Antagandena stämmer beträffande partisystemets fragmenteringsgrad och ansvarstydlighet men inte angående alternering. I tabell 6.2 framgår att det effektiva antalet partier är nästan en och en halv enhet högre bland semi-proportionella och proportionella valsystem, medan graden av ansvarstydlighet är tre gånger högre i den majoritära gruppen. Inget samband föreligger mellan valsystem och alternering. Premiärministerns partitillhörighet ändras som en följd av parlamentsval lika ofta i såväl majoritära val som i övriga valsystem.

Empirisk analys: valsystem och ansvarstydlighet

Vi är nu redo att mer ingående studera valsystemets förmåga att producera enpartimajoritetsregeringar samt att föranleda maktskifte. Partisystemets betydelse återkommer vi till senare då vi jämför dess förklaringskraft med valsystemets visavi ansvarstydlighet och alternering.

Klar ansvarstydlighet uppnås framförallt i länder med majoritära valordningar. Samtidigt är detta samband långt ifrån deterministiskt. En mängd majoritetsvals-system misslyckas i ambitionen att framkalla enpartimajoritetsregeringar och enpartimajoritetsregeringar förekommer inte uteslutande inom majoritetsvals-system. Vi måste därför beakta även andra

potentiella förklaringar till ansvarstydlighet. En enkel strategi för att identifiera plausibla oberoende variabler är att utsätta anomalier för en närmare granskning. Detta innebär att vi frångår vårt deduktiva upplägg till förmån för ett induktivt. Två länderkategorier är härvidlag intressanta: länder med majoritetsval som inte ger upphov till tvåpartisystem samt länder med proportionella eller semiproportionella valsystem som ger upphov till tvåpartisystem.

En genomgång av länderna med majoritetsvals-system avslöjar att parlamentsval på Salomonöarna och i Thailand utan undantag präglas av en otydlig ansvarsbild. Bland de övriga länderna framträder två grupper: en som genomgående har en tydlig ansvarsbild och en som i minst vart tredje val misslyckas med att frambringa majoritet för det största partiet. Till den senare gruppen hör Australien, Bangladesh, Indien, Kanada och Västra Samoa. Vi erhåller således sju undantag.

Redan en hastig blick på listan med länder med majoritetsval utan enpartimajoritetsregeringar ger vid handen att det finns gemensamma förklaringsfaktorer till dessa anomalier. Fem av länderna är mycket stora. Storlek verkar därför vara en förklaringsfaktor som kastar sin skugga över relationen mellan vals-system och partisystem. Teorin om en koppling mellan storlek och partisystem har två byggstenar. Den ena hör samman med diversifiering och komplexitet. Stora enheter kräver av administrativa orsaker många organisationer och instanser. En mångfald av dessa organisationer och instanser innebär givetvis att de fjärras från varandra och utvecklar egna intressen och målsättningar. Som en följd härav bildas en mängd olika intresseorganisationer och i slutändan även olika politiska partier (Dahl & Tufte 1973, 31–35).

En annan förklaringsfaktor tar avstamp i socialpsykologisk teoribildning, närmare bestämt i de konformitetsexperiment som utfördes av S. E. Asch. Dessa experiment visade att försökspersoner som ingick i små grupper medvetet valde att göra en felaktig handling i det fall att handlingen i fråga förespråkades av samtliga övriga gruppmedlemmar. Orsaken härtill var att man inte ville uppvisa ett beteende som skilde sig från de övriga gruppmedlemmarnas. Med utgångspunkt i ovensagda experiment gör Dahl och Tufte antagandet att konfliktlösningsmekanismer borde vara olika i stora enheter och i små. Inom små enheter tenderar konflikterna centrera kring personer, medan man inom stora enheter behöver institutionaliserade konfliktlösningsmekanismer, dvs. politiska partier (Dahl & Tufte 1973, 91–103).

Bland undantagen ingår förvisso även två mikrostat, Salomonöarna och Västra Samoa, vilket motsäger vårt antagande om storlekens roll i sammanhanget. Trots att dessa länder är extremt små uppkommer inte enpartimajoritetsregeringar. Det är dock att märka att dessa länder präglas av stor språklig och religiös diversitet. Det är naturligt att anta att denna heterogenitet avspeglas i politiken överlag och alldeles särskilt i partisystemets utformning. Etnokulturell heterogenitet antas slå igenom på partisystemets struktur uttryckligen inom majoritära system. Duvergers teori om att pluralitetsval borde leda till tvåpartisystem har under årens lopp försetts med kvalifikationer. Det viktigaste undantaget har gällt länder i vilka etniska minoriteter är regionalt koncentrerade, så att de i en viss region utgör en majoritet. I sådana fall kan "tredje" partier överleva och även erhålla en ansevärd andel mandat (t.ex. Sartori 1994, 40).

Storlek och kulturell mångfald förklarar därmed dessa avvikande fall. För Kanadas, Indiens samt Thailands del är båda faktorerna närvarande. I Kanada har ett trepartisystem utvecklats. Vid sidan av liberalerna och de konservativa finns det etniska partiet *Bloq Québécois*, som är mycket framgångsrikt i det fransktalande Québec. I Thailand är partierna i regel lösa organisationer med regional förankring. Partilojaliteten är svag både bland väljarna och bland kandidaterna, som i regel "seek to join the party that is most likely to form the government and gain access to patronage resources" (King & LoGerfo 1996, 112). I Indien var *kongresspartiets* ställning länge ohotad. Sedan parlamentsvalet 1989 har emellertid dess väljarstöd gradvis minskat. Samtidigt har partier med regional anknytning vunnit terräng, särskilt i de icke hinditalande regionerna (Kohli 1998, 9). Partisystemet har under tidernas förlopp fragmenterats kraftigt. Mellan åren 1962 och 1984 var det effektiva antalet partier i medeltal 2,27 (Lijphart 1994b, 161). Denna siffra kan jämföras med motsvarande värde i 1998 års val, 5,33.

Icke-majoritära valsystem framkallar i allmänhet inte enpartimajoritetsregeringar. En viss variation förekommer dock även bland dessa länder. I ungefär hälften av länderna har enpartimajoritet aldrig förekommit. Tre länder: Andorra, Liechtenstein och Malta har alltid haft en tydlig ansvarsbild. I ytterligare fyra länder: Grekland, Japan, Spanien och Turkiet har minst hälften av valen resulterat i mandatmajoritet för det största partiet. Resten av länderna befinner sig på en betydligt lägre nivå vad ansvarstydighet beträffar. Ovannämnda sju länder kan därmed betraktas som undantag.

Bland länder med icke-majoritära valordningar är det inte alldeles lätt att identifiera gemensamma nämnare för länderna med enpartimajoritetsregeringar. Vi noterar emellertid att de tre länder som genomgående haft en tydlig ansvarsstruktur alla är mikrostater. Länderna är exceptionellt små och följaktligen motverkas en fragmentering av partisystemet. Detta innebär att ett parti enkelt kan uppnå en majoritet av rösterna och platserna i parlamentet. De fyra resterande fallen, Grekland, Japan, Spanien och Turkiet kan däremot inte förklaras med hjälp av storlek. I stället förklaras dominansen av enpartimajoritetsregeringar för dessa länders del av historisk unicitet.

Fram till år 1993 var det liberaldemokratiska partiet totalt dominerande i japansk politik. Partiet var dock hela tiden internt splittrat i en mängd fraktioner. Även om fraktionerna år 1955 formellt sammanslogs inom en paraplyorganisation har deras betydelse inte minskat under årens lopp och man kan säga att den egentliga maktkampen i japansk politik har förts mellan fraktionerna inom det liberaldemokratiska partiet. Vid valtillfällena har konflikterna mellan fraktionerna varit synnerligen bittra (Sartori 1976, 91). Detta förklarar även varför japanska regeringar har varit ytterst instabila trots att det liberaldemokratiska partiet haft en absolut majoritet i underhuset (Anckar 2002, 107).

Turkiets roll som avvikande fall skall inte överdrivas. På grund av att demokratin vilar på en synnerligen fragil bas har för Turkiets vidkommande endast två val medtagits i analysen. År 1999 fick inget parti egen majoritet i parlamentet. År 2002 fick däremot AKP en majoritet av platserna i parlamentet. Att enpartimajoritetsregeringar kan förekomma i Turkiet beror helt och hållet på den exceptionellt höga röstspärr på 10 procent som tillämpas i landet. Denna röstspärr leder till en hög grad av disproportionalitet. I det senaste valet år 2002 erhöll det största partiet, AKP 66 procent av platserna i parlamentet trots att partiets väljarstöd inte var högre än 34,3 procent. Samtidigt hade fem partier ett väljarstöd på mer än 5 procent men mindre än 10 procent och blev följaktligen utan representation.

Grekland och Spanien är svårare att förklara. Båda länderna har ett stort högerparti och ett stort vänsterparti. I Spanien finns därtill en mängd partier med en stark regional förankring. Det är svårt att peka på någon direkt orsak till att socialistpartierna och de konservativa i länderna uppnått en så pass stark dominans. Måhända kan förklaringen sökas i det faktum att de båda länderna varit diktaturer ännu under 1970-talet. Exem-

Tabell 6.3. Valsystem, partisystem, storlek, etnisk fragmentering och ansvarstydighet. Logistisk regression.

	B	Wald	Sign.
Valsystem	-0,492	1,569	0,210
Partisystem	-3,532	65,332	0,000
Befolkning	0,000	0,332	0,565
Etnisk fragmentering	0,000	1,580	0,209

-2 Log sannolikhet 206,288.
Nagelkerke R² 0,751.

Chi² 306,597, (sig. 0,000).
N 370.

pelvis i Spanien fanns länge efter Francos död ett utbrett misstroende mot högerpartiet *Partido Popular*. Det diktatoriska arvet förmår dock inte till fullo förklara förekomsten av enpartimajoritetsregeringar i Grekland och Spanien. Enpartimajoritetsregeringar har i dessa länder bildats av båda stora partierna och även långt efter diktaturens fall.

Med beaktande av det oovansagda är det skäl att genom regressionsanalys studera vilken bärkraft variablerna storlek (befolkningsmängd) och etnisk heterogenitet har i förhållande till valsystem och partisystem. Graden av etnisk fragmentering beräknas på följande vis: värdet 1 subtraheras med den adderade kvadratsumman av varje etniska grupps procentuella andel av den totala befolkningen. Indexet antar värden mellan 0 och 1. Värden nära 0 uttrycker en låg grad av etnisk fragmentering och värden nära 1 en hög (Anckar, Eriksson och Leskinen 2002). Beträffande variabeln valsystem använder vi samma dikotomi som i tabell 6.2.

Resultaten återges i tabell 6.3 som visar att variationer i ansvarstydighet huvudsakligen förklaras av partisystemet. B-värdet är betydligt lägre och Wald-värdet mycket högre för partisystemets del än för de övriga variablerna. Sambandet mellan valsystem och ansvarstydighet är naturligt nog inte statistiskt säkerställt i denna modell. Detta innebär att valsystem slår igenom på ansvarstydighet endast genom partisystemets förmedlande effekt. Det är även värt att notera att varken storlek eller etnisk mångfald besitter någon förklaringskraft då hela populationen beaktas.

Empirisk analys: ansvarstydlighet och alternering

I följande steg studeras sambandet mellan ansvarstydlighet och alternering. Vi har noterat att majoritära valsystem är relaterade till en tydlig ansvarsstruktur via partisystemets förmedlande effekt, medan övriga valsyst-
em oftast leder till en otydlig ansvarsbild. Då ansvarsbilden är tydlig borde det vara tämligen lätt för väljarna att ge stöd för ett nytt regeringsalternativ. Enligt samma resonemang borde en diffus ansvarsstruktur vara relaterad till en låg grad av alternering. Graden av alternering förväntas således vara hög bland enpartimajoritetsregeringar och låg bland övriga regeringskonstellationer.

Tabell 6.4. Ansvarstydlighet och alternering. Logistisk regression.

	B	Wald	Sign.
Regeringstyp	-0,298	1,930	0,165

-2 Log sannolikhet 490,557.
Nagelkerke R² 0,007.

Chi² 1,937 (sig. ,164).
N 367.

Resultatet redovisas i tabell 6.4. Det negativa B-värdet visar att graden av alternering är en aning lägre bland enpartimajoritetsregeringar än bland övriga regeringskonstellationer. Vi erhåller därmed ett resultat som motsäger vårt hypotetiska antagande. Sambandet är dock svagt och långt ifrån signifikant. Antalet parlamentsval som producerat enpartimajoritetsregeringar är 183, medan 187 val har resulterat i övriga regeringstyper. Bland de 183 val som givit det största partiet minst hälften av platserna har endast 65 lett till en ändring av premiärministerns partitillhörighet. 118 fall avviker således från det förväntade mönstret. I den övriga gruppen har 60 val resulterat i byte av regeringschefens partitillhörighet, medan 127 val stöder hypotesen. En analys av avvikande fall är inte meningsfull.

Såsom tidigare framgick föreligger inget samband mellan valsystem och alternering. För klarhetens skull skall vi ännu fastställa valsystemets och partisystemets förklaringskraft på graden av alternering. Vi inkluderar igen storlek och etnisk fragmentering i modellen.

Resultaten återges i tabell 6.5 och de visar att det inte finns något samband mellan valsystem och alternering. Inte heller storlek eller etnisk fragmentering förmår förklara skillnader i den beroende variabeln. Däremot finns en svag koppling mellan det effektiva antalet partier och ändring av

Tabell 6.5. Valsystem, partisystem, storlek, etnisk fragmentering och alternering. Logistisk regression.

	B	Wald	Sign.
Valsystem	-0,242	0,755	0,385
Partisystem	0,193	4,812	0,028
Befolkning	0,000	0,289	0,591
Etnisk fragmentering	0,000	0,059	0,809

-2 Log sannolikhet 486,786. Chi² 5,708 (sig. 0,222).
Nagelkerke R² 0,021. N 367.

regeringschefens partitillhörighet. En högre grad av alternering förekommer överraskande bland fragmenterade partisystem. Sambandet är signifikant på 0,05-nivån, men förklaringskraften är obefintlig. Vi kan därmed fastställa att modellen inte förmår förklara variationer i alternering.

Icke desto mindre är tendensen att alternering hör ihop med förekomst av minoritets- eller koalitionsregeringar värd att begrunda. Att regeringschefens partitillhörighet varierar mer i länder med flerpartisystem är dock egentligen inte ägnat att förvåna. Sannolikheten att regeringschefens partitillhörighet varierar kan givetvis antas öka ju fler partier som tävlar om regeringsmakten. För att få klarhet i relationen mellan ansvarstydlighet och alternering är det därför ännu skäl att kontrollera för partisystemets fragmentering i relationen mellan ansvarstydlighet och alternering.

I tabell 6.6 inkluderas ansvarstydlighetsvariabeln bland de oberoende variablerna i regressionsmodellen återgiven i tabell 6.5. Även om en viss grad av multikollinearitet förekommer (ansvarstydlighet samvarierar ju

Tabell 6.6. Valsystem, partisystem, storlek, etnisk fragmentering, ansvarstydlighet och alternering. Logistisk regression.

	B	Wald	Sign.
Valsystem	-0,274	0,912	0,339
Partisystem	0,165	2,457	0,117
Befolkning	0,000	0,269	0,604
Etnisk fragmentering	0,000	0,094	0,760
Ansvarstydlighet	-0,147	0,226	0,635

-2 Log sannolikhet 486,560. Chi² 5,934 (sig. 0,313).
Nagelkerke R² 0,022. N 367.

med det effektiva antalet partier) kan vi dra slutsatsen att graden av alternering inte påverkas av någon av de oberoende variablerna.

Diskussion

Resultaten har visat att vår föreslagna modell över interaktionsmönster endast delvis vinner stöd. Det föreligger ett klart samband mellan valsystem och ansvarstydlighet. Härvid är distinktionen mellan majoritetsval och övriga valsystem avgörande. De förra tenderar frambringa tvåpartisystem som i sin tur leder till enpartimajoritetsregeringar. Samtidigt är det skäl att påpeka att majoritetsval inte är någon garanti för att stabila enpartimajoritetsregeringar uppstår. Storlek och etnokulturell fragmentering kan bidra till att ett splittrat partisystem uppkommer som omöjliggör enpartimajoritetsregeringar. Någon automatik i förhållandet mellan å ena sidan storlek och etnokulturell fragmentering och å andra sidan ansvarstydlighet finns emellertid inte. Endast under speciella omständigheter spelar dessa faktorer en avgörande roll.

Proportionella valsystem tenderar frambringa valresultat där det största partiet inte erhåller absolut majoritet i parlamentet. Även här finner vi undantag. Proportionella val leder inte under alla förhållanden till minoritets- eller koalitionsregeringar. Storlek utgör en viktig förklaringsfaktor till att enpartimajoritetsregeringar kan uppkomma i proportionella system. Det är emellertid även i detta sammanhang skäl att påpeka att det inte finns något linjärt samband mellan storlek och ansvarstydlighet. För att storleksfaktorn skall motverka uppkomsten av ett flerpartisystem krävs att enheterna är ytterst små och politiskt homogena.

Beträffande alternering vann våra antaganden inget stöd. Någon koppling mellan valsystem och alternering i den exekutiva makten existerade inte. Vår teoretiska modell förutspådde att graden av alternering borde vara högre i länder med enpartimajoritetsregeringar än i länder med minoritetsregeringar eller koalitionsregeringar. Resultaten visade att så inte var fallet. I själva verket antydde resultaten att graden av alternering var lägre i länder med enpartimajoritetsregeringar än i länder med minoritets- eller koalitionsregeringar. Samma tendens var förefintlig i relationen mellan det effektiva antalet partier och graden av alternering. Resultaten visade att i länder med ett stort antal partier förekom maktskifte oftare än i länder med ett fåtal partier.

Att vi inte erhåller stöd för våra antaganden visar att det inte finns nå-

gon automatik mellan ansvarstydlighet och alternering i regeringsmakten. Det faktum att ett parti ensamt innehar regeringsansvaret betyder inte att partiet skulle löpa en större risk att förlora posten som regeringschef än om ansvarsstrukturen vore mer diffus. I sammanhanget är det även viktigt att poängtera medaljens baksida (eller framsida om man så vill). Om väljarna är *nöjda* med den förda politiken är det en fördel för den sittande regeringen om ansvarsbilden är tydlig. Då man har en enpartimajoritetsregering är det lätt för väljaren att veta vem han skall bestraffa, men även vem han skall belöna. Denna aspekt kan mycket väl utgöra en förklaring till att ansvarstydlighet inte samvarierar med alternering.

Konsekvenser för Sverige

Sverige har under merparten av efterkrigstiden styrts av socialdemokratiska enpartiregeringar. Socialdemokraternas makthegemoni har endast brutits under åren 1976–1982 samt 1991–1994 då Sverige styrdes av borgerliga koalitionsregeringar. De socialdemokratiska regeringarna har emellertid endast i undantagsfall varit enpartimajoritetsregeringar och socialdemokraterna har därför som regel tvingats förlita sig på koalitionspartier utanför regeringen. Efter att uppgörelsen med bondeförbundet strandade på pensionsfrågan år 1957 har kommunisterna/Vänsterpartiet fungerat som ett troget stödparti för socialdemokraterna. Med tiden har dock samarbetet försvårats och efter återkomsten till makten 1982 kunde partiet inte längre automatiskt räkna med kommunisternas stöd. Miljöpartiets inträde på den parlamentariska arenan har inneburit nya alliansmöjligheter för de politiska partierna och under de senaste decennierna har socialdemokraterna sökt samarbetspartners även över blockgränsen (t.ex. Petersson 2000, 135–136). I synnerhet efter riksdagsvalet 2002 är den traditionella blockpolitiken inte längre en självklarhet i svensk politik. Än så länge har dock socialdemokraterna kunnat motstå kraven på att ta med samarbetspartierna i regeringen.

I ett jämförande perspektiv är de svenska enpartiminoritetsregeringar en kuriositet. Även beträffande ansvarstydlighet och alternering skiljer sig Sverige från övriga länder med proportionella valsystem. I det empiriska materialet representeras Sverige av 14 val under tidsperioden 1960–2002. Såsom framgår av tabell 6.1 är den aritmetiska andelen enpartimajoritetsregeringar i denna referensgrupp 20 procent. Motsvarande siffra för Sveriges vidkommande är avsevärt lägre, 7 procent. Graden av

ansvarstydlighet är därmed mycket låg i Sverige. Även beträffande alternering av regeringsmakten är värdet för Sverige lägre än i referensgruppen. I Sverige har regeringschefens partitillhörighet ändrats som en följd av ett parlamentsval i 33 procent av fallen. Motsvarande värde bland samtliga länder med proportionella valordningar är 40 procent.

Hur ser då framtiden ut för Sverige? Kommer Sverige även i fortsättningen att framstå som en anomali? Även om något entydigt svar är svårt att ge kan vissa antaganden göras. Inledningsvis är det värt att notera att undersökningen visat att det föreligger ett klart samband mellan partisystemets fragmentering och graden av ansvarstydlighet. Sverige utgör här ett intressant undantag. Under den relevanta tidsperioden är det effektiva antalet partier i medeltal lägre i Sverige än i samtliga länder med proportionella valsystem (3,51 mot 3,93). Samtidigt är andelen enpartimajoritetsregeringar mindre i Sverige än i övriga länder med proportionella valsystem. Att enpartiminoritetsregeringar kunnat förekomma i Sverige i så stor utsträckning förklaras åtminstone delvis av den låga graden av fragmentering av partisystemet i kombination med blockpolitikens starka ställning. Då det finns få partier är antalet möjliga regeringskonstellationer helt enkelt litet.

Det är dock att märka att graden av fragmentering i Sveriges partisystem ökat kraftigt under den studerade tidsperioden. I 1998 års val var det effektiva antalet partier 4,29 medan motsvarande siffra i 2002 års val var 4,23. Dessa siffror blir särskilt intressanta då man beaktar att en motsvarande fragmentering av partisystemet inte kunnat noteras bland länder med proportionella valsystem överlag. Då man beaktar de två senaste valen under 1990-talet i världens demokratier med proportionella valsystem finner man att det effektiva antalet partier i medeltal är 3,82 (Anckar 2002, 109).

Det ovansagda tyder på att det i framtiden blir än mer svårt för en regering att uppnå egen majoritet i parlamentet och därmed att bilda regering på egen hand. Antalet potentiella koalitionspartners ökar samtidigt som väljarna gör bedömningen att de ideologiska skillnaderna mellan partierna minskar (Petersson 2002, 75, 141). En inte alltför vågad gissning är därför att enpartiminoritetsregeringar som vilar på blocklojalitet blir avsevärt mer sällsynta i Sverige i framtiden.

Studien har visat att graden av alternering i regeringsmakten inte sammanhänger med valsystems- eller partisystemskaraktäristika. Därmed går det inte att på basis av vårt empiriska material att dra några slutsatser om

hurvida tätare regeringsskiften är att vänta i Sverige eller ej. Regeringsskiften kan emellertid förenklas eller försvåras genom andra än till valsystemet relaterade konstitutionella ingrepp. Denna undersökning har enbart tagit fasta på regeringsskiften som skett i samband med parlamentsval. Den parlamentariska principen förutsätter dock att parlamentet fortlöpande kontrollerar exekutiven. Beträffande regeringstillsättning och regeringsavsättning finns olika bestämmelser i olika parlamentariska system. En skilljelinje går t.ex. mellan länder i vilka regeringen förmodas åtnjuta parlamentets förtroende så länge inget misstroendevotum föreligger och system i vilka en tillträdande regering måste åtnjuta parlamentets explicita stöd i en förtroendeomröstning innan regeringen kan tillträda. Särskilt svårt är det att avsätta en sittande regering om man, såsom i Tyskland och Ungern, tillämpar s.k. konstruktivt misstroendevotum, vilket innebär att en regeringschef inte kan avsättas med mindre än att parlamentet samtidigt väljer en ny.

I Sverige måste en ny regeringschef erhålla explicit stöd i en omröstning innan han kan tillträda (en sittande regeringschef kan dock fortsätta efter ett val utan godkännande av parlamentet så länge misstroendeförklaring inte riktas mot honom). Detta krav är emellertid inte särskilt strängt eftersom ledamöter som lägger ner sin röst eller är frånvarande antas stöda statsministerkandidaten. I Demokratirådets rapport 2002 föreslås att Sverige i likhet med Finland och Tyskland inför än mer regelrätt positiv parlamentarism, dvs. att en tillträdande regering måste ha ett uttryckligt stöd i riksdagen (Petersson m.fl. 2002, 140). En dylik reform skulle onekligen försvåra bildandet av minoritetsregeringar. Om och hur en dylik reform skulle påverka regeringsalterneringen är emellertid en öppen fråga.

Bilaga 1

Land	Valsystem	Parlamentsval
Andorra	MMM	1997 2001
Antigua & Barbuda	Pluralitetsval	1984 1989 1994 1999
Australien	Alternativröstning	1961 1963 1966 1969 1972 1974 1975 1977 1980 1983 1984 1987 1990 1993 1996 1998 2001
Bahamas	Pluralitetsval	1977 1982 1987 1997 2002
Bangladesh	Pluralitetsval	1996 2001
Barbados	Pluralitetsval	1971 1976 1981 1986 1991 1994 1999
Belgien	List PR	1961 1965 1968 1971 1974 1977 1978 1981 1985 1987 1991 1995 1999
Belize	List PR	1984 1989 1993 1998
Danmark	List PR	1960 1964 1966 1968 1971 1973 1975 1977 1979 1981 1984 1987 1988 1990 1994 1998 2001
Dominica	Pluralitetsval	1980 1985 1990 1995 2000
Grekland	List PR	1977 1981 1985 1989 1990 1993 1996 2000
Grenada	Pluralitetsval	1990 1995 1999
Indien	Pluralitetsval	1962 1967 1971 1977 1980 1984 1989 1991 1996 1998 1999
Irland	STV	1961 1965 1969 1973 1977 1981 1982 1987 1989 1992 1997 2002
Israel	List PR	1961 1965 1969 1973 1977 1981 1984 1988 1992 1996 1999
Italien I	List PR	1963 1968 1972 1976 1979 1983 1987 1992
Italien II	MMM	1994 1996 2001
Jamaica	Pluralitetsval	1962 1967 1972 1976 1980 1983 1989 1993 1997 2002
Japan I	SNTV	1960 1963 1967 1969 1972 1976 1979 1980 1983 1986 1990 1993
Japan II	MMM	1996 2000
Kanada	Pluralitetsval	1962 1963 1965 1968 1972 1974 1979 1980 1984 1988 1993 1997 2000
Lettland	List PR	1993 1995 1998 2002
Liechtenstein	List PR	1962 1966 1970 1974 1978 1982 1986 1989 1993 1997 2001
Luxemburg	List PR	1964 1968 1974 1979 1984 1989 1994 1999
Malta	STV	1966 1971 1976 1981 1987 1992 1996 1998
Mauritius	Pluralitetsval	1976 1982 1983 1987 1991 1995 2000
Monaco	Val i två omg.	1968 1973 1978 1983 1988 1993 1998
Nederländerna	List PR	1963 1967 1971 1972 1977 1981 1982 1986 1989 1994 1998 2002

Norge	List PR	1961 1965 1969 1973 1977 1981 1985 1989 1993 1997 2001
Nya Zeeland I	Pluralitetsval	1960 1963 1966 1969 1972 1975 1978 1981 1984 1987 1990 1993
Nya Zeeland II	MMP	1996 1999 2002
Salomonöarna	Pluralitetsval	1980 1984 1989 1993 1997 2001
Slovakien	List PR	1994 1998 2002
Spanien	List PR	1979 1982 1986 1989 1993 1996 2000
St Kitts & Nevis	Pluralitetsval	1984 1989 1993 1995 2000
St Lucia	Pluralitetsval	1979 1982 1987 1992 1997 2001
St Vincent & Gren.	Pluralitetsval	1979 1984 1989 1994 1998 2001
Storbritannien	Pluralitetsval	1964 1966 1970 1974 1979 1983 1987 1992 1997 2001
Sverige	List PR	1960 1964 1968 1970 1973 1976 1979 1982 1985 1988 1991 1994 1998 2002 1995 1996
Thailand I	Pluralitetsval	1995 1996
Thailand II	MMM	2001
Trinidad & Tobago	Pluralitetsval	1966 1971 1976 1981 1986 1991 1995 2000 2001 2002
Turkiet	List PR	1999 2002
Tyskland	MMP	1961 1965 1969 1972 1976 1980 1983 1987 1990 1994 1998 2002
Ungern	MMM	1994 1998 2002
Vanuatu	SNTV	1983 1987 1991 1995 1998 2002
Västra Samoa	Pluralitetsval	1979 1982 1985 1988 1991 1996 2001
Österrike	List PR	1962 1966 1970 1971 1975 1979 1983 1986 1990 1994 1995 1999 2002

7. Koalitionsregeringar och ansvar

Guy-Erik Isaksson

Inledning

Koalitionsregeringar i parlamentariska system är potentiellt problematiska både för väljarna och för de politiska partierna. För väljarna kompliceras ansvarsutkrävandet vid nästa val, för partierna innebär koalitioner kompromisser, som innebär avsteg från deras ideologiska preferenser. I detta kapitel analyseras denna problematik både på ett principiellt och på ett empiriskt plan. I vilken utsträckning förekommer problematiska koalitionsregeringar, vad förklarar deras uppkomst, vilka är effekterna av deras existens? Bl.a. dessa frågor söker sitt svar.

Inför ett parlamentsval marknadsför de politiska partierna sig själva genom valkampanjer och -program i syfte att bli stora och framgångsrika i valet. Väljaren fattar sitt röstningsbeslut bl.a. på basen av de utfästelser som partierna gör före valet. Väljaren borde kunna lita på att partierna efter valet agerar i enlighet med sina egna vallöften. Genast efter valet måste partierna ta ställning till hurdan regering de är beredda att delta i. Före valet binder sig partierna i flerpartisystem sällan kategoriskt vid bestämda regeringsalternativ eller -kumpaner. Efter valet kan ett parti – formellt – ingå en koalition med vilket parti som helst. Samtidigt står partierna dock i ett visst ansvarsförhållande till väljarna och dessutom borde valresultatet helst beaktas på något sätt. För den enskilda väljaren är en röst *för* ett parti samtidigt, indirekt, en röst *mot* att partiet börjar samregera med ett annat parti med väsentligt annorlunda preferenser i centrala frågor.

Partierna i en mycket heterogen koalitionsregering måste göra kompromisser som kanske innebär radikala avsteg från de enskilda partiernas valutfästelser. I så fall kan partiernas vallöften betecknas som vilseledande marknadsföring på väljarnas bekostnad. Denna problematik gäller framförallt i flerpartisystem i vilka koalitionsregeringar snarare är regel än undantag. Det innebär att frågan om partiernas ansvar vid bildande av koalitionsregeringar utgör ett potentiellt problem i de flesta parlamentariska

system. Den grundläggande frågan är: Hur förvaltar de politiska partierna väljarnas förtroende vid bildandet av koalitionsregeringar?

Koalitioner och ideologier

Parlamentariska system kan allmänt betecknas som flexibla. Detta gäller också, och icke minst, i fråga om regeringsbildningen. De flexibla egenskaperna, t.ex. möjligheten till förtida val och byte av regering under mandatperioden utan förtida val, utgör sammantagna en styrka i parlamentariska system. Gällande regeringsbildningen kan flexibiliteten dock ses som ett problem både för väljarna och de politiska partierna. I parlamentsval avgör väljarna styrkeförhållandet mellan partierna, vilket ligger som grund för regeringsförhandlingarna. Väljarnas inflytande över regeringsbildningen upphör alltså på valdagen, varefter partierna övertar rollen som uttolkare av väljarnas ”öppna fullmakt” gällande regeringsbildningen. Väljarnas inflytande i detta sammanhang är på ett markerat sätt indirekt, vilket ger partierna betydande frihet att tolka och anpassa väljarnas preferenser till sina egna preferenser.

De första koalitioner teorierna förklarade uppkomsten av bestämda typer av koalitioner utgående från storleksfaktorer. Redan för fyrtio år sedan presenterade Riker sin i spelteorin förankrade teori enligt vilken den minsta vinnande koalitionen (minimal winning) är den optimala koalitionen för de involverade partierna. Denna och andra storleksbaserade teorier mötte en hel del kritik emedan deras prediktionsförmåga visade sig vara rätt svag. Faktum är att endast ungefär en tredjedel av alla regeringar i Västeuropa under senare hälften av 1900-talet var minsta vinnande koalitioner (Riker 1962; Gallagher, Laver & Mair 2001, 356–359; Lijphart 1999, 109–111; Jungar 2000, 10–19).

Senare har ett antal policy-baserade koalitioner teorier lanserats. Gemensamt för dessa teorier är att de betonar partiernas ideologiska position som utgångspunkt för koalitionsbildningen. Två av dessa äger direkt relevans för frågeställningen i detta kapitel. Minsta avståndsteorin (minimal range coalitions) utgår från det nästan självklara antagandet att partier som står ideologiskt nära varandra har lättare att bilda och upprätthålla en koalition än partier som befinner sig på längre ideologiskt avstånd från varandra. Den s.k. kopplingsteorin (minimal connected winning coalition) innebär för sin del att partier ingår koalitioner med sina närmaste grannar på en politisk skala. En majoritetskoalition som uppfyller kriterierna i

båda dessa teorier består alltså dels av partier som står ideologiskt nära varandra, dels av partier som ligger omedelbart intill varandra – utan mellanliggande partier – på en vänster–högerskala. En dylik koalition borde följaktligen ha goda förutsättningar för ett stabilt regeringssamarbete (Lijphart 1999, 91–96; von Beyme 2000, 163–169; Narud 1996, 13–16; Laver & Schofield 1990, 97–103; Warwick 1998).

Allmänna val involverar två olika, men ömsesidigt beroende, aktörer: politiska partier och väljare. De politiska partiernas fundamentala roll är att erbjuda väljarna politikalternativ samt att på basen av deras elektorala stöd bilda en livsduglig regering. Partierna uppträder emellertid samtidigt på olika arenor och har mål som lätt kommer i konflikt med varandra. Vid ett val uppträder partierna i första hand på väljararenan i syfte att maximera sitt väljarstöd. Samtidigt måste partierna beakta att de genast efter valet uppträder på den parlamentariska arenan i syfte att maximera sitt parlamentariska inflytande. Väljarstödet transformeras till optimalt parlamentariskt inflytande i regeringsställning. Om ett parti driver en mycket provokativ valkampanj kan det emellertid innebära att livsviktiga broar till potentiella koalitionspartier bränns, vilket kan resultera i oppositionsställning och därmed mindre politiskt inflytande. Ett parti kan växa i storlek, men det oaktat förlora i inflytande i form av utebliven regeringsposition. Partierna tvingas alltså gå en känslig balansgång mellan att samtidigt försöka optimera väljarstödet å ena sidan, och det parlamentariska inflytandet genom att nå regeringsställning (office-seeking) å den andra sidan (Narud 1996, 107f; Müller & Strøm 2000, 7f).

Det ideologiska budskap som utropas i valprogram överensstämmer inte nödvändigtvis till alla delar med partiernas faktiska ideologiska positioner. I den utsträckning valutfästelserna är snedvridna eller falska, gör partiet sig skyldigt till vilseledande marknadsföring. Partiet utlovar en produkt – sitt eget valprogram – som de facto inte har de egenskaper som varudeklarationen utlovar. Detta utgör självfallet ett problem för den väljare som träffar sitt partival på basen av partiernas budskap i valrörelsen. I synnerhet den väljare som enligt den s.k. mandatmodellen blickar framåt löper risk att bli bedragen. En dylik väljare fattar sitt val uttryckligen på basen av vad partier och politiker påstår sig vilja utträta under den kommande valperioden. Väljaren fattar sitt partival på falska premisser (se t.ex. Gilljam & Hermansson 2003, 15–18; Petersson m.fl. 2002, 16–23).

Koalitioner innebär per definition kompromisser. Detta gäller i högre grad för ett parti som bildar koalition med ett parti med väsentligt annor-

lunda ideologiska värden än det egna partiet. I en sådan koalition tvingas båda partierna acceptera kompromisser som märkbart avviker från de egna preferenserna. Ett stort, och därmed starkt, parti har förstås en fördel i det sammanhanget. Utgångspunkten i denna undersökning är att partier som ingår koalitioner med ideologiskt avlägsna parter, sviker sina egna väljare. Detta gäller oberoende av om partiets ideologiska utfästelser i valrörelsen är "falska" eller "äkta".

Det är självfallet omöjligt att empiriskt mäta i vilken utsträckning partierna bygger in luftslott i sina valprogram. Däremot är det möjligt att empiriskt mäta i vilken utsträckning partierna ingår regeringskoalitioner med ideologiska främlingar. En koalitions ideologiska struktur kommer att analyseras enligt två variabler som är härledda från de två ovan nämnda koalitionersteorierna. Minsta avståndsteorin tar fasta på det interna ideologiska avståndet mellan de involverade partierna. Ju närmare partierna står varandra i ideologisk mening, desto mindre är koalitionen ideologiska räckvidd (range). De två partier som står längst från varandra bestämmer därmed koalitionen ideologiska räckvidd. Denna beroende variabel mäter alltså koalitionen *ideologiska distans*. Kopplingsteorin beaktar för sin del huruvida det i koalitionen totala räckvidd finns ideologiska tomrum (space). Varje (oppositions)parti som ideologiskt faller inom koalitionen ideologiska räckvidd, men inte ingår i koalitionen, utgör ett "hål" i koalitionen ideologiska sammansättning. Denna variabel kan sägas mäta koalitionen ideologiska täthet och döps till koalitionen *ideologiska konsistens* (Lijphart 1999, 91–96). En dikotomiserad kombination av dessa två variabler illustreras i figur 7.1. Den ideologiska strukturen i en koalition kan alltså variera i termer av di-

Figur 7.1. Kombination av ideologisk distans och konsistens i koalitioner.

		Ideologisk konsistens	
		Homogen	Heterogen
Ideologisk distans	Liten	1. Intensiv koalition	2. (Blandkoalition)
	Stor	3. (Blandkoalition)	4. Extensiv koalition

stans och konsistens. Distansen kan vara stor eller liten, konsistensen kan vara homogen eller heterogen. De intensiva respektive extensiva koalitioner utgör varandras motpoler och blir – med tanke på uppsatsens frågeställning – ytterst relevanta att jämföra. De mellanliggande koalitionsalternativen (cell 2 & 3 i figur 7.1) behandlas därför inte i detta sammanhang. De problem gällande koalitionsbildningen som inledningsvis diskuterades gäller uttryckligen de extensiva koalitioner. Genom en systematisk jämförelse av de intensiva och extensiva koalitioner gällande förekomst, orsaker och effekter kan vi slutligen bedöma i vilken utsträckning de extensiva regeringskoalitioner faktiskt utgör ett problem för både väljare och partier.

Undersökningspopulation och material

Svar på de ställda frågorna söks genom att analysera totalt 143 koalitionsregeringar i femton västeuropeiska länder under perioden 1945–98.¹ Undersökningen inkluderar i genomsnitt ett tiotal koalitioner per land. Antalet fall per land varierar dock dels som följd av att koalitionsfrekvensen varierar i de berörda länderna, dels som följd av att relevant information inte föreligger för alla koalitioner i alla länder. Populationens omfattning påverkas även av att endast koalitionsregeringar som bildats i omedelbar anslutning till ett parlamentsval ingår. Högst en koalition per valperiod kan alltså ingå i populationen. Alla koalitioner som funnits i de berörda länderna ingår därför inte nödvändigtvis i undersökningspopulationen. Nederländerna bidrar med flest fall (16) till populationen, tätt följt av Belgien (15), Island (14) samt Tyskland (14). Grekland bidrar med endast två fall, Portugal med åtta samt Norge och Sverige båda med fem fall (se Bilaga). Det må också noteras att 60 procent av fallen är minsta vinnande

1 Basdata gällande parlamentsval och regeringar har hämtats från flera källor: *European Journal of Political Research* (flera volymer). Gorvin, I. (red.) (1989). *Elections since 1945: A Worldwide Reference Compendium*. Suffolk: Longman; Lane, J.-E., McKay, D. & Newton, K. (1991). *Political Data Handbook. OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press; Mackie, T. & Rose, R. (1991). *The International Almanac of Electoral History*. New York: Free Press; Paloheimo, H. (1984). *Governments in Democratic Capitalist States 1950–1983. A Data Handbook*. Turku: Department of Sociology and Political Science; Siaroff, A. 2000. *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*. New York: Garland Publishing Inc.; Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press; Woldendorp, J., Keman, H. & Budge, I. 2000. *Party Government in 48 Democracies (1945–1998). Composition – Duration – Personnel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

koalitioner, att 25 procent är överbreda koalitioner samt att 15 procent är minoritetskoalitioner.

Data gällande partiernas ideologiska positioner baserar sig på det s.k. manifestoprojektets (the Manifesto Research Group) omfattande kvantitativa innehållsanalys av partiernas egna valprogram (Budge, Klingemann, Volkens, Bara, Tanenbaum 2001, 21–24). Innehållet i dessa valprogram har kodats enligt 56 olika innehållskategorier, summerats och resulterat i ett bestämt indexvärde som varierar mellan +100 och –100 för varje parti och val. Ett extremt högerparti får värdet +100, ett extremt vänsterparti får värdet –100. Alla partier i alla länder har kodats enligt samma analyschema vilket möjliggör jämförelser av partiernas ideologiska positioner både i tid och rum.

Innehållskategorierna fångar upp det mesta av relevans för att kunna placera in ett parti på en traditionell vänster–högerskala. En positiv inställning till militären, betoning av frihet och mänskliga rättigheter, marknadsekonomi samt lag och ordning utgör exempel på högerställningstaganden. En negativ inställning till militären, betonande av fred, ekonomisk planering och nationalisering utgör exempel på vänsterställningstaganden (Budge m.fl. 2001).

För att fastställa ett partis ideologiska position vid en viss tidpunkt ger just partiets eget valprogram relevant information av flera orsaker. Ett valprogram täcker vanligen en bred uppsättning av områden och frågor som partiet betonar inför ett val. Valprogrammen är auktoritativa ställningstaganden emedan de har behandlats och godkänts av den högsta partiledningen. Av denna orsak är programmen även representativa för hela partiet, inte endast för en fraktion eller en enskild partimedlem. Dessutom publicerar partierna valprogram inför varje val (Budge m.fl. 2001, 215f). Via valdebatter under valrörelsens gång förmedlas partiernas officiella valprogram slutligen till den breda väljarkårens kännedom.

Partiernas ideologiska positioner kan förstås analyseras även enligt andra än den traditionella vänster–högerdimensionen, t.ex. enligt religiösa eller regionala dimensioner. Faktum är dock att vänster–högerdimensionen under senare hälften av 1900-talet var, och fortfarande är, den mest täckande ideologiska dimensionen med relevans för de flesta partier och väljare i de flesta industrialiserade demokratierna. Därmed utgör vänster–högerdimensionen även det bästa alternativet för komparativa studier av partiets och väljares ideologiska positioner (Budge m.fl. 2001, 159f).

Utöver den traditionella vänster–högerdimensionen beaktas även

partiernas ideologiska positionering för vissa delområden på den allmänna vänster–högerdimensionen. Det är fråga om partiernas ställningstaganden gällande välfärdsfrågor, marknadsekonomi, planekonomi samt internationell fred. Välfärdsdimensionen inrymmer ställningstaganden om social rättvisa och utvecklandet av välfärdsstaten och -service, dock inte utbildning. Marknadsekonomin inkluderar ställningstaganden kring fri företagsamhet och ekonomisk renlärighet t.ex. i form av krav på minskat budgetunderskott, sparande och stark valuta. Planekonomin berör ställningstaganden gällande marknadsreglering, ekonomisk planering samt statliga kontrollinsatser i fråga om priser, löner, räntor m.m. Internationell fred beaktar negativa ställningstaganden till militären i form av krav på minskade militära utgifter, krav på nedrustning och inskränkning av värnplikt m.m. (Budge 2001, 222–228). Tabell 7.1 visar den ideologiska distansen i koalitioner enligt ovan nämnda ideologidimensioner.

Tabell 7.1. Ideologisk sammansättning och distans i koalitioner enligt ideologisk dimension (N = 143).

Ideologidimension	Medeltal	Median	Std.dev.	Distans
Vänster–höger	28,8	24,9	19,8	90,5
Välfärd	8,3	6,6	6,6	40,3
Marknadsekonomi	7,3	5,1	7,1	35,4
Planekonomi	5,1	3,2	6,5	36,1
Internationell fred	2,6	1,9	2,9	21,4

Koalitionernas indexvärde enligt vänster–högerdimensionen, som alltså innefattar alla kodade ställningstaganden, indikerar att koalitioner generellt ligger mera högerut än i fråga om de specifika ideologidimensionerna. Det visar sig även att indexvärdena är lägst och den ideologiska distansen minst gällande ställningstaganden kring internationell fred. Tabell 7.2 visar för sin del hur den ideologiska konsistensen i koalitioner varierar för de olika ideologidimensionerna.

Drygt hälften av koalitioner (75) på vänster–högerdimensionen är homogena, emedan inte ett enda oppositionsparti faller inom koalitioner ideologiska räckvidd. Mest homogena är koalitioner gällande ställningstaganden kring internationell fred, minst homogena gällande ställningstaganden i välfärdsfrågor. Det allmänna mönstret kännetecknas av att största delen av koalitioner har inget eller ett parti som faller inom

Tabell 7.2. Ideologisk konsistens i koalitioner enligt ideologisk dimension.

Ideologidimension	Antal mellanliggande partier inom koalitionens ideologiska räckvidd							Totalt
	0	1	2	3	4	5	6	
Vänster–höger	75	46	17	4	–	–	1	143
Välfärd	66	49	16	10	2	–	–	143
Marknadsekonomi	80	46	11	5	–	1	–	143
Planekonomi	74	41	15	11	1	–	1	143
Internationell fred	97	28	13	4	–	1	–	143

koalitionen räckvidd. Relativt få koalitioner kan betecknas som extremt heterogena. De flesta av de mest heterogena koalitioner består av belgiska regeringar under 90-talet.

I syfte att kunna fånga in de intensiva och extensiva koalitioner är det nödvändigt att kombinera distans- och konsistensvariablerna. En dikotomisering av distansvariabeln skulle innebära att väsentlig variation inte fångas upp. För att undvika detta indelas därför distansvariabeln i tre lika stora klasser. Konsistensvariabeln förefaller det däremot, på basen av fördelningen i tabell 7.2, mest ändamålsenligt att dikotomisera. De koalitioner som inte har ett enda mellanliggande oppositionsparti inom sitt ideologiska spektrum betecknas som homogena, alla övriga koalitioner betecknas som heterogena. Vid en kombination av dessa klassindelade variabler fås en ny variabel, ideologistruktur, som kan anta sex värden. Som framgår i tabell 7.3 kan det nu fastslås att det enligt vänster–högerdimensionen finns 34 intensiva koalitioner (cell 1) och 36 extensiva koalitioner (cell 6). Det är dessa 70 koalitioner som i fortsättningen blir föremål för det huvudsakliga intresset.

Koalitionernas fördelning enligt de övriga ideologidimensionerna framgår i tabell 7.4. Antalet intensiva respektive extensiva koalitioner är ungefär lika stort i alla ideologidimensioner. Inom internationell fred finns såväl det största antalet intensiva koalitioner som minsta antalet extensiva koalitioner. Välfärdsdimensionen inrymmer för sin del det största antalet extensiva koalitioner.

Tabell 7.3. Kombination av ideologisk distans och konsistens (vänster–högerdimension).

		Ideologisk konsistens		Totalt
		homogen	heterogen	
Ideologisk distans	liten	1. 34	2. 13	47
	måttlig	3. 29	4. 19	48
	stor	5. 12	6. 36	48
Totalt		75	68	143

Tabell 7.4. Koalitionerna fördelade enligt ideologidimension och -struktur (N = 143).

Ideologidimension	Ideologistruktur					
	1	2	3	4	5	6
Vänster–höger	34	13	29	19	12	36
Välfärd	34	12	22	26	10	39
Marknadsekonomi	37	10	20	25	23	28
Planekonomi	33	12	27	23	14	34
Internationell fred	39	6	32	17	26	23

Förklarande faktorer

Ett partis förhandlingsstyrka vid regeringsförhandlingarna bestäms i hög grad av två faktorer: partiets storlek samt dess ideologiska position i relation till de övriga partierna. Olika koalitioner teorier tillmäter visserligen dessa faktorer varierande betydelse. Det är hur som helst rimligt att utgå från att båda faktorerna äger relevans för koalitionsbildning i allmänhet och förmodligen även för bildandet av extensiva koalitioner (Müller & Strøm 2000, 7f, Warwick 1998, 330–339).

På basen av tidigare forskning vet man vilka faktorer som påverkar ett enskilt partis möjligheter att bli ett regeringsparti. Det är möjligt att samma faktorer påverkar uppkomsten av ideologiskt extensiva koalitioner. Flera undersökningar visar att ett partis storlek, definierad som partiets andel av mandaten i parlamentet, är av avgörande betydelse för valet av formatörparti (blivande statsministerparti). Ju större ett parti är, desto mera sannolikt är det att partiet blir statsministerparti. Storleken påverkar även sannolikheten att ett parti blir ett koalitionsparti, men på ett omvänt

sätt. Ett parti som t.ex. är större än statsministerpartiet har sämre chanser att inkluderas i en koalition. Detta är en följd av att statsministerpartiet ogärna ingår koalition med ett parti som är större än det självt är. För att bli ett koalitionsparti gäller det snarast att vara av "lämplig" storlek i förhållande till statsministerpartiet (se t.ex. Warwick 1996; Mattila & Raunio 2002).

Det är tänkbart att storleksfaktorerna har betydelse även vid bildandet av extensiva koalitioner. I en situation där det största partiet, som ofta är statsministerparti, inte är speciellt stort och målet är att skapa en majoritetsregering, ökar behovet att inkludera ytterligare partier i koalitionen. En effekt härav kan bli att koalitionen ideologiska distans blir större än i en situation där behovet av kompletterande koalitionspartier är mindre. På motsvarande sätt ökar även sannolikheten att koalitionen ideologiska konsistens försvagas som följd av att partier, som trots att de ligger inom koalitionen ideologiska räckvidd, av någon orsak inte inkluderas i koalitionen. Samma effekter uppstår om det största partiet, t.ex. efter en brakförlust i valet, frivilligt går i opposition. Tidigare forskning visar också att positionen som medianparti förbättrar chanserna att bli statsministerparti (Warwick 1998; van Roozendaal 1990). Medianpartiet ligger per definition i partisystemets ideologiska centrum på en traditionell vänster–högerskala. Att bygga en majoritetskoalition utan medianpartiet innebär därför sannolikt att koalitionen blir ideologiskt mera heterogen. Risken för att resultatet blir en extensiv koalition ökar.

Det är alltså rimligt att anta att både storleksfaktorer och ideologisk position gällande de potentiellt tongivande partierna i en koalition har betydelse. Det är dessutom rimligt att förvänta sig att partisystemets egenskaper påverkar koalitionen utformning och därmed även dess ideologiska karaktär. Jakten på orsaker till att extensiva koalitioner bildas sker i två steg och med två olika metoder. Det första steget tas i form av regressionsanalyser för hela undersökningspopulationen, det andra steget i form av jämförelse av medeltal och egenskaper för enbart intensiva och extensiva koalitioner.

Tre typer av förklarande faktorer ingår i analysen: partistorlek, partideltagande samt kontextuella variabler. Kategorin partistorlek inkluderar två variabler av vilka den ena mäter det största partiets storlek och den andra mäter de två största partiernas sammanlagda storlek. Ett partis storlek operationaliseras som dess andel av mandaten i parlamentet.

I kategorin partideltagande ingår variabler som registrerar huruvida en bestämd typ av parti ingår i koalitionen eller inte. Dessa variabler är följ-

aktligen dikotoma. Det största partiet, det parti som segrade respektive förlorade mest i valet samt medianpartiet antingen ingår i regeringskoalitionen eller inte. Den största valsegraren är det parti vars andel av parlamentsmandaten ökade mest. Den största valförloraren är det parti vars andel av parlamentsmandaten minskade mest. Alla deltagandevariabler kodas enligt följande: frånvaro = 0, deltagande = 1.

Fyra kontextuella variabler inkluderas i analysen: effektivt antal partier, grad av aggregering, grad av polarisering samt antal partier i regeringen. Alla dessa variabler är kontinuerliga och mäter på olika sätt centrala egenskaper i partisystemet. Partisystemets fragmenteringsgrad mäts i effektiva antalet partier enligt Laakso och Taageperas välkända formel. I ett partisystem som består av två exakt jämnstora partier är det effektiva antalet partier 2,00. Detta index är känsligt både för det faktiska antalet partier och deras relativa storlek. Aggregeringsgraden i partisystemet mäts med Mayers aggregeringsindex, som beaktar det största partiets andel av mandaten i förhållande till det totala antalet partier i parlamentet. Ju högre indexvärde, desto mera domineras partisystemet av det största partiet. Graden av polarisering mäter andelen av parlamentsmandaten som ytterhöger, yttervänster samt protest- och populistiska partier tillsammans förfogar över (Mayer 1980, s 15–520; Lane & Ersson 1999, 79–88).

Analys av orsaker

De förklarande faktorernas effekt på koalitionernas ideologiska distans, konsistens samt ideologiska struktur framgår i tabell 7.5 i form av tre multipla regressionsmodeller, som inkluderar samtliga förklarande faktorer för respektive beroende variabel. Ett stegvis införande av de olika typerna av förklarande faktorer i regressionsanalyserna påverkar på intet sätt det allmänna mönstret och redovisas därför av utrymmesskäl inte här. De oberoende variablerna förklarar sammantaget 10 procent av variationen i ideologisk distans, 27 procent av variationen i ideologisk konsistens samt 16 procent av variationen i kombinationsvariabeln ideologisk struktur. Det mönster som de mest förklarande faktorerna bildar är klart. De kontextuella faktorerna besitter mycket större förklaringsvärde än enskilda, partirelaterade variabler. Detta gäller alltså även när de olika typerna av förklarande faktorer stegvis införs i regressionsanalyserna. Det effektiva antalet partier i partisystemet och antalet partier i regeringen påverkar starkt koalitionernas ideologiska utformning. Ju mera fragmenterat par-

Tabell 7.5. Partirelaterade och kontextuella faktorerers effekt på koalitioner-
nas ideologiska distans, konsistens och struktur (vänster-hö-
gerdimension, multipel regressionsanalys, N = 117).

Oberoende variabler	Ideologisk distans (A)	Ideologisk konsistens (B)	Ideologisk struktur (A+B)
Partistorlek			
Största partiets storlek	-0,28 (-0,58)	-0,03 (-1,67)	-0,07 (-1,53)
Två största partiernas storlek	0,49 (1,17)	0,04 * (2,33)	0,06 (1,53)
Deltagande			
Största partiet	-0,69 (-0,18)	-0,23 (-1,40)	-0,22 (-0,62)
Största segraren	1,61 (0,38)	0,11 (0,60)	-0,03 (-0,08)
Största förloraren	-4,31 (-0,90)	-0,15 (-0,77)	-0,28 (-0,64)
Medianparti	-3,90 (-1,06)	-0,13 (-0,85)	-0,51 (-1,51)
Kontext			
Effektivt antal partier	3,41 (1,05)	0,54 *** (3,97)	0,60 * (2,02)
Aggregering	1,66 (1,59)	0,02 (0,39)	0,25 * (2,58)
Polarisering	0,26 (1,42)	0,02 * (2,01)	0,02 (1,27)
Antal partier i regeringen	7,94 *** (3,45)	-0,04 (-0,46)	0,64 ** (3,02)
R²	0,17	0,33	0,23
Stand. R²	0,10	0,27	0,16
F-sign.	0,021	0,000	0,001

Ostandardiserade regressionskoefficienter, t-värden inom parentes.

Signifikans: *** 0,001, ** 0,01, * 0,05-nivån.

tisystemet är i termer av effektiva antalet partier, desto större tenderar koalitionen ideologiska brokighet att bli. Ju fler partier en koalitionsregering inkluderar, desto större är risken för uppkomsten av en ideologiskt heterogen koalition. Regressionsmodellernas förklarande kraft är dock relativt svag, vilket innebär att även faktorer som inte ingår i denna analys i hög grad påverkar koalitionerens ideologiska utformning.

Det allmänna förklaringsmönstret är detsamma även för de övriga

ideologidimensionerna. Liksom i fråga om vänster–högerdimensionen är det främst variabler knutna till partisystemet som uppvisar signifikanta värden. Allmänt kan noteras att modellerna har den största förklarande effekten när koalitioner analyseras enligt vänster–högerdimensionen och den sämsta förklarande effekten enligt välfärdsdimensionen samt internationell fred.

I syfte att ytterligare precisera bilden av faktorer som påverkar den ideologiska variationen i koalitioner jämförs härnäst enbart de intensiva och extensiva koalitioner med varandra. Frågan är vilka egenskapsskillnader som allmänt finns mellan dessa koalitionstyper, som utgör varandras spegelbild, samt huruvida statistiskt signifikanta skillnader kan lokaliseras.

Det visar sig att de intensiva och extensiva koalitioner visserligen är olika i de flesta avseenden, men endast för två egenskaper är skillnaderna så stora att de är statistiskt signifikanta. Skillnaderna går överlag i förväntad riktning. Det kan t.ex. konstateras att det största partiet i genomsnitt är något större i intensiva koalitioner än i extensiva dito. Differensen på 2,8 procentenheter är ändå inte vare sig stor eller signifikant. Detsamma kan sägas i fråga om de två största koalitionspartiernas sammanlagda storlek samt i fråga om statsministerpartiets storlek. En intensiv koalition inkluderar oftare än en extensiv koalition det största partiet (71 procent mot 58 procent). Den största valsegraren ingår lika ofta i båda koalitionstyperna. Den största valförloraren ingår oftare i en intensiv än i en extensiv koalition. Medianpartiet ingår i 53 procent av de intensiva koalitioner och i 39 procent av de extensiva koalitioner. På denna punkt är skillnaden klar och förväntad, men inte statistiskt signifikant.

Antalet partier i regeringen och det effektiva antalet partier i partisystemet är klart större i extensiva koalitioner. Detta resultat är ganska naturligt och förväntat. Ju fler partier som ingår i en koalition, desto brokigare blir dess ideologiska sammansättning. När det effektiva antalet partier stiger innebär det samtidigt att antalet potentiella koalitionspartier stiger, vilket ökar sannolikheten för flera partier i regeringen, vilket ökar sannolikheten för bildandet av en ideologiskt extensiv koalition. Det visar sig ytterligare att extensiva koalitioner förekommer i klart mera polariserade system än intensiva koalitioner. Ju mera polariserat partisystem, desto större risk för extensiva koalitionsregeringar. Det finns anledning att återkomma till denna fråga.

Tabell 7.6. Jämförelse av egenskaper i intensiva (1) och extensiva (6) koalitioner (vänster–högerdimension, N = 34 i klass 1, N = 36 i klass 6).

Egenskaper	Klass	Medeltal	Std.avv.	Differens	t-test
Partistorlek					
Största partiets storlek	1	39,3	6,4		
	6	36,4	10,0	2,8	1,428
Två största partiernas storlek	1	68,6	10,8		
	6	65,5	17,4	3,1	0,898
Statsministerpartiets storlek	1	36,1	9,3		
	6	32,7	12,2	3,4	1,313
Deltagande					
Största partiet	1	71	0,46		
	6	58	0,50	0,12	1,065
Största segraren	1	29	0,46		
	6	29	0,46	0,00	0,000
Största förloraren	1	29	0,46		
	6	21	0,41	0,09	0,832
Medianparti	1	53	0,51		
	6	39	0,50	0,15	1,139
Kontext					
Effektivt antal partier	1	3,41	0,92		
	6	4,12	1,49	-0,72 *	-2,427
Aggregering	1	6,8	2,7		
	6	6,2	3,9	0,6	0,803
Polarisering	1	8,3	8,3		
	6	13,6	13,6	-5,3	-1,963
Antal partier i regeringen	1	2,59	0,74		
	6	3,31	1,12	-0,72 **	-3,180

Signifikans: *** 0,001, ** 0,01, * 0,05-nivån.

Analys av effekter

Oberoende av vilka faktorer som påverkar bildandet av olika typer av koalitioner kan man fråga sig vilka allmänna effekter förekomsten av extensiva koalitioner resulterar i. Här granskas tre eventuella effekter som logiskt sammanhänger med förekomsten av intensiva respektive extensiva koalitioner: bildningstid, livslängd samt orsaker till koalitionernas avgång. Dessutom granskas effekter utgående från ett väljarperspektiv. I början av

detta kapitel diskuterades ideologiskt heterogena koalitionsregeringar som ett potentiellt problem i ett väljarperspektiv. Kompromissbehovet är rimligtvis större i koalitioner som omspanner ett brett ideologiskt fält. Detta leder i så fall till att partier i extensiva koalitioner har svårare än partier i intensiva koalitioner att driva en politik som överensstämmer med deras vallöften. I den utsträckning deras väljare valde parti på basen av deras valprogram blir därmed skillnaden mellan vallöften och koalitionspolitiken större i extensiva än i intensiva koalitioner.

Gällande den tid det tar att bilda en regering är det inte fråga om en effekt av en bestämd regeringstyp, emedan regeringsförhandlingarna tidsmässigt föregår regeringens uppkomst. Det är ändå av intresse att granska denna aspekt i detta sammanhang. Man bör förvänta sig att det är svårare att skapa en extensiv koalition och att bildningstiden därför är längre för denna typ av koalition. På motsvarande sätt kan man förvänta sig att de extensiva koalitioner som följd av sin ideologiska brokighet inte överlever lika länge som intensiva koalitioner. I fråga om orsaker till regeringens avgång kan man förvänta sig att extensiva koalitioner oftare avgår på grund av interna stridigheter mellan koalitionspartierna.

Det visar sig att det i genomsnitt tar 36 dygn att bilda en intensiv koalition och i genomsnitt 45 dygn att bilda en extensiv koalition. Differensen på nio dygn är förväntad, men inte statistiskt signifikant. En intensiv koalition lever i genomsnitt 844 dygn och en extensiv koalition i genomsnitt 789 dygn. Skillnaden på 55 dygn är förväntad, men inte statistiskt signifikant. Det är alltså svårare för extensiva koalitioner att både födas och leva. I tabell 7.7 framgår att extensiva koalitioner helt enligt förväntningarna avsevärt oftare tvingas avgå på grund av intern oenighet inom koalitionen. Ungefär var femte intensiv koalition avgår som följd av interna stridigheter, medan nästan varannan extensiv koalition avgår av denna orsak. Extensiva koalitioner tvingas också oftare avgå som följd av bristande parlamentariskt stöd. Detta innebär att 37 procent av de intensiva och hela 65 procent av de extensiva koalitioner som avgår på grund av intern oenighet eller brist på parlamentariskt stöd.

Beaktande partiernas ideologiska position på en vänster–högerskala och valresultatet är det – tillämpande en komplicerad formel – möjligt att uppskatta medianväljarens ideologiska position på partinivå. Därmed är det även möjligt att jämföra den ideologiska överensstämmelsen mellan en koalition och dess väljare. (För en matematisk beskrivning av metoden hänvisas till Budge m.fl. 2001, 157–177.)

Tabell 7.7. Orsaker till regeringens avgång i intensiva och extensiva koalitioner (vänster–högerdimension, N = 127).

Orsaker		Intensiva koalitioner	Extensiva koalitioner
Oenighet inom regeringen	% (n)	23 (7)	47 (16)
Brist på parlamentariskt stöd	% (n)	13 (4)	18 (6)
Övriga orsaker	% (n)	63 (19)	35 (12)
Totalt	% (n)	100 (30)	100 (34)

Indexvärdena i tabell 7.8 visar att differensen i termer av ideologiska medianvärden mellan koalitioner och deras väljare är klart större för de extensiva koalitioner. Differensen för de intensiva koalitioner är endast 2,6 enheter på indexskalan, medan motsvarande värde för de extensiva koalitioner är 6,2 enheter. Det bör betonas att det rör sig om medel- och medianvärden. Skillnaden mellan väljarna till de partier som befinner sig längst vänster- och högerut å ena sidan och koalitionen som helhet å den andra, blir självfallet mycket större än medianvärdena. Åtminstone dessa partiets väljare kan bli besvikna över den politik som en extensiv koalition bedriver.

Tabell 7.8. Jämförelse av koalitionspartier (KP) och väljare (V) i intensiva och extensiva koalitioner (vänster–högerdimension, indexvärden).

		Intensiva koalitioner	Extensiva koalitioner	Differens
Medeltal	KP	-5,6	2,3	7,9
	V	-5,3	-1,9	3,4
	Differens	0,3	4,2	
Median	KP	-6,8	3,6	10,4
	V	-4,2	-2,6	1,6
	Differens	2,6	6,2	
Variationsbredd	KP	85,3	131,2	45,9
	V	42,7	61,3	18,6
	Differens	42,6	69,9	
N	KP	88	118	

De intensiva koalitioner, liksom deras väljare, är i genomsnitt mera vänsterorienterade än de extensiva koalitioner. Det kan ytterligare noteras att de intensiva koalitioner i genomsnitt placerar sig något längre vänsterut än sina väljare, men att de extensiva koalitioner i genomsnitt placerar sig till höger om sina egna väljare. Skillnaderna mellan väljarna i respektive koalitionstyp blir följaktligen mindre än skillnaden mellan koalitionsparterna i respektive koalitionstyp. Variationsbredden är mer än dubbelt så stor mellan koalitionstyperna än mellan deras väljare. Detta kan vara en konsekvens av partiernas behov av att profilera sig gentemot andra partier bl.a. genom distinkta ställningstaganden i sina valprogram. Allmänt kan noteras att uppgifterna, som väntat, indikerar att extensiva koalitioner sannolikt har större problem än intensiva koalitioner att bedriva en politik som en majoritet av dess väljare är nöjd med.

De intensiva och de extensiva koalitioner är ideologiskt varandras motpoler. Men hur fördelar sig dessa regeringar enligt en konventionell indelning enligt regeringens parlamentariska bredd? Detta framgår i tabell 7.9 som framför allt visar att inslaget av överstora majoritetskoalitioner är avsevärt större bland de extensiva koalitioner än bland de intensiva koalitioner. En överstor koalition består av åtminstone ett parti som inte är nödvändigt för att regeringen skall vara en majoritetskoalition. Ungefär var fjärde extensiv koalition (42 procent) är en överstor koalition, men endast ungefär var tionde intensiv koalition (12 procent) är av denna typ. Likhetstecken kan dock inte dras mellan extensiva och parlamentariskt överstora koalitioner. Inslaget av minsta vinnande koalitioner bland de extensiva koalitioner är nämligen lika stort (44 procent) som inslaget av överstora koalitioner.

Slutsatsen måste bli att det är vanligt att extensiva koalitioner är överstora koalitioner, men det är inte en norm. De överstora extensiva koalitioner är dessutom koncentrerade till endast sex länder (Finland, Belgien, Italien, Holland, Tyskland samt Grekland). De övriga extensiva koalitioner fördelar sig däremot mycket jämnare på flera länder. Alla fem extensiva minoritetskoalitioner representerar sålunda fem olika länder. Det geografiska mönstret är nästan detsamma för de extensiva koalitioner som samtidigt varit minsta vinnande koalitioner.

De intensiva och de extensiva koalitioner fördelning enligt land visar att Tyskland och Finland utgör de främsta representanterna i respektive grupp (se Bilaga s. 193). Tyskland har haft mest intensiva koalitioner (7) och Finland mest extensiva koalitioner (7). Finlandsprofilen är entydig,

Tabell 7.9. Intensiva och extensiva koalitioner enligt typ av regering.

Typ av regering	Intensiv koalition		Extensiv koalition		Totala undersökningspopulationen	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Minoritetskoalition	21	(7)	14	(5)	15	(21)
Minsta vinnande koalition	68	(23)	44	(16)	60	(86)
Överstor koalition	12	(4)	42	(15)	25	(36)
Totalt	100	(34)	100	(36)	100	(143)

emedan landet inte har en enda intensiv koalition i denna undersökningspopulation. Bilden blir, om möjligt, ännu klarare i och med att alla intensiva koalitioner för Finlands del varit överbreda majoritetskoalitioner. Detta utgör nästan hälften (7 av 15) av alla extensiva överbreda koalitioner i denna undersökning. Belgien, Italien och Nederländerna kommer långt efter med två dylika koalitioner per land. För Sveriges del kan noteras att fem svenska koalitionsregeringar ingår i undersökningspopulationen. Ingen av dessa är en intensiv koalition, men två är extensiva koalitioner, dvs. Erlander V (1956–58) och Bildt (1991–94).

Att Finland, de överbreda majoritetskoalitionernas förlovade land, tillsammans med andra utpräglade flerpartisystem som Italien är väl representerade är i och för sig inte överraskande. Finland och Italien har även en annan omständighet gemensam som förklarar det tidigare nämnda mysteriet med polariseringens oväntade värden. Polariseringsgraden i dessa länder har för det mesta varit hög, emedan kommunistiska, vänster-socialistiska, ytterhöger eller populistpartier haft betydande väljarstöd. Dylika partier har dessutom tidvis varit i regeringsställning. I dessa länder har ett polariserat partisystem därför inte, som i andra länder, fungerat som ett filter gentemot extensiva koalitioner. Regeringsportarna har stått öppna för "alla" intresserade, oberoende av ideologiska preferenser.

Avslutning

Såvida en extensiv koalitionsregering ses som ett potentiellt problem både för berörda partier och väljare innebär det att var fjärde koalitionsregering utgör ett problem. Speciellt de partier som befinner sig i utkanterna av koalitionen vidsträckt ideologiska spektrum betalar sannolikt ett högt

ideologiskt pris för sin regeringsmedverkan. De kompromissbeslut en dylik regering är tvungen att fatta avviker förmodligen klart såväl från de preferenser som dessa partier själva framförde i valrörelsen som från sina väljares preferenser. Även det pris dessa partier kan få betala i form av förörat väljarstöd i nästa val kan bli högt.

Väljarna faller sin dom i nästa val. Frågan är emellertid hur den enskilde väljaren skall bedöma situationen. Vis av erfarenheten från den gångna valperioden har väljaren insett att partiernas valutfästelser inte skall uppfattas alltför bokstavligt. Att i enlighet med mandatmodellen blicka framåt och fatta det slutliga partivalet på basen av partiernas valmanifest, och icke uttalade regeringsalternativ, framstår inte längre som meningsfullt. Den initierade väljaren besluter därför denna gång att tillämpa sanktionsmodellen och utkräva ansvar av partierna. Men vem skall bestraffas och vem skall belönas om nästan alla seriösa partier ingick i den ideologiskt bräckliga koalitionen under den förra mandatperioden? Såvida väljaren vill bestraffa regeringspartierna genom att rösta på ett oppositionsparti, kan de reella partialalternativen vara ytterst få eller obefintliga.

Ansvarsutkrävandet är förstås inte ett problem enbart vid överbreda koalitioner, utan gäller – med omvända förtecken – i lika hög grad vid minoritetsregeringar. Som följd av att en minoritetsregering – koalition eller inte – saknar egen majoritet är regeringen tvungen att förhandla och förlikta sig på något oppositionsparti eller flera för att skapa majoritet bakom sina förslag. Därmed grumlas den faktiska skiljelinjen mellan regering och opposition, vilket inte är ägnat att underlätta ansvarsutkrävandet för den enskilda väljaren.

Detta kapitel visar att ansvarsutkrävandet är ett problem framförallt vid överbreda koalitioner. Det visar också att t.o.m. minsta vinnande koalitioner kan vara problematiska med tanke på ansvarsutkrävandet som följd av att också dylika koalitioner kan vara ideologiskt heterogena. Oberoende av om väljaren blickar framåt eller bakåt har denna alltså ett uppenbart dilemma. Om den initierade väljaren efter denna insikt överväger att inte alls rösta i det stundande valet, är det egentligen inte speciellt förvånande.

Bilaga

Intensiva och extensiva koalitioner enligt land och utnämningår.

Land	Antal koalitioner	Intensiva koalitioner (n= 34)			Extensiva koalitioner (n= 36)		
		n	%	År	n	%	År
Belgien	15	1	7	61	3	20	54, 81, 87
Danmark	10	4	40	53A, 90, 94, 98	1	10	88
Finland	12	–	–	–	7	58	54, 58, 66, 70, 75, 79, 83
Frankrike	10	4	40	51, 73, 81, 93	1	10	56
Grekland	2	–	–	–	2	100	89A, 89B
Irland	8	3	38	73, 89, 92	3	38	48, 54, 82B
Island	14	3	21	71, 78, 79	2	14	87, 91
Italien	10	1	10	58	4	40	48, 87, 94, 96
Luxemburg	9	4	44	59, 68, 79, 94	1	11	54
Nederländerna	16	2	13	67, 86	2	13	48, 56
Norge	5	2	40	85, 89	–	–	–
Portugal	3	2	67	79, 80	1	33	83
Sverige	5	–	–	–	2	40	56, 91
Tyskland	14	7	50	53, 65, 69, 76, 80, 87, 90	3	21	49, 57, 72
Österrike	10	1	10	90	4	40	59, 83, 86, 94

8. Utkräver väljarna ansvar?

Åsa Bengtsson

Inledning

En för partierna mer avgörande stund än valdagen är svår att tänka sig. Vid detta tillfälle ligger deras framtida position helt i väljarnas händer. Att partierna på valdagen får stå till svars för den politik som de har fört under sin tid vid makten är en väsentlig del av den representativa demokratin. I längden är en viss förändring i partiernas understöd nödvändig för att det demokratiska systemet skall behålla sin vitalitet och sin trovärdighet.

Bilden av väljarnas ansvarsutkrävande som här presenteras brukar gå under namnet ansvarsmodellen (Przeworski, Stokes & Manin 1999; Petersson, Holmberg, Lewin & Narud 2002a; Kumlin 2003). Enligt denna modell, som under senare år har fått mycket uppmärksamhet, är väljarna kritiska domare som i efterhand utvärderar vad partierna har åstadkommit under mandatperioden och röstar utgående ifrån denna bedömning. Väljarna bryr sig alltså enligt ansvarsmodellen inte speciellt mycket om fagra framtidslöften utan röstar utgående från partiernas prestationer. En väljare som enligt ansvarsmodellen är nöjd med den politiska utvecklingen väljer att genom sin röst ge politikerna fortsatt förtroende. En väljare som däremot är missnöjd bestraffar de ansvariga politikerna (läs regeringen) genom att rösta på något annat parti. Det kan vara på sin plats att betona att ansvarsmodellen inte är allenarådande på området. En alternativ förklaringsmodell är den s.k. mandatmodellen enligt vilken väljarna baserar sina beslut på partiernas program snarare än på vad de har presterat. I den här studien, och för den delen i stora delar av denna bok, är det emellertid ansvarsmodellen som granskas närmare.

Vad i den politiska utvecklingen är det då som väljarna betraktar som de viktigaste frågorna när det är dags att ställa partierna till svars? Politiker, journalister och forskare tycks på den här punkten vara överens om att det är de ekonomiska frågorna som har störst genomgående inflytande

på väljarnas ansvarutkrävning. Ekonomiska frågor är någonting som uppmärksammas under valrörelser och som får stort utrymme i den politiska debatten. Det är också frågor som berör de flesta medborgare relativt mycket och på ett direkt vis. Sett ur det korta perspektivet, vilket det är frågan om när väljarna bestämmer sig för att byta parti mellan valen för att visa sitt missnöje, brukar alltså ekonomin betraktas som några av de viktigaste faktorer som påverkar valets utgång. I det här kapitlet kommer styrkan i det övergripande sambandet mellan ekonomi och regeringspartiernas valresultat att testas. Men framförallt kommer det att undersökas hur olika politiska förutsättningar påverkar sambandets styrka.

Tidigare forskning

Ekonomi som förklaring till väljarbeteende uppmärksammades tidigt. Redan på 1930-talet gjordes de första undersökningarna av sambandet mellan ekonomiska konjunkturer och valresultat (Tibbits 1931). Frågeundersökningar om väljarbeteende har dessutom länge haft med ekonomi som en av många attitydfrågor i syfte att försöka förklara väljarnas agerande (se t.ex. Berelson, Lazarsfeld och McPhee 1954, 185). Det var emellertid inte förrän i början av 1970-talet som uppmärksamheten helt fokuserades på fenomenet ekonomisk röstning. De två verken av Goodhart och Bhanjali (1970) och av Kramer (1971) tycks ha haft en utlösande effekt och de senaste trettio åren har forskningen på området varit minst sagt riklig. En bidragande orsak till den omfattande forskningen är att de resultat som har framkommit varit allt annat än entydiga.

Det ekonomiska röstningsparadigmet är alltså sedan länge väletablerat både inom vetenskapen och i den allmänna samhällsdebatten. Trots de till viss del motstridiga resultat som har påvisats är det i dag få samhällsvetare som ifrågasätter det generella teoretiska påståendet att ekonomiska förhållanden påverkar väljarnas bedömning av regeringsinnehavare. Empirisk testning av teorin har snarast stimulerat ett stort antal vetenskapliga debatter om hur den ekonomiska röstningen ser ut och under vilka förutsättningar som den gäller. Den intensiva forskningen som framförallt har pågått de senaste 30 åren har inte inneburit klara svar på alla punkter (Paldam 1991, 9). Ett forskningsområde där denna osäkerhet är särskilt uppenbar gäller jämförelser mellan ett större antal länder under långa tidsperioder. Den här typen av undersökningar har inte saknats även om forskningen har varit förhållandevis begränsad. Försök att kartlägga hur

stor inverkan ekonomin generellt sett (över tid och rum) har haft på valresultatet har förekommit (främst) under 1990-talet. Vad som är gemensamt för studier av västvärlden är att de har visat relativt svaga samband mellan ekonomiska trender och valresultat, även om resultaten på senare tid tycks ha blivit starkare med mer utvecklade modeller.

Beroendeförhållandet mellan ekonomi och politik utmålas av den s.k. ansvarshypotesen som okomplicerat. Väljarna antas bestraffa regeringen när ekonomin går dåligt och belöna den när ekonomin utvecklas i positiv riktning. Frågan är dock om inte denna beskrivning av sambandet är alltför enkel. Politiska system är i verkligheten mångfasetterade och varierande. Att förutsätta att de skiftande villkor som råder i olika politiska miljöer inte påverkar väljarnas beteende kan rent av betraktas som naivt. Misstanken att ansvarshypotesens tilltalande enkelhet är bristfällig blir än mer befogad vid en närmare genomgång av resultat från tidigare forskning kring jämförande ekonomisk röstning. Stora skillnader i den ekonomiska effekten visar sig dels mellan länder, dels mellan skilda tidsperioder. Hur kan då dessa skillnader förklaras?

Faktum är att ekonomin emellanåt fungerar som en ganska bra förutsägelse av parti- och regeringsstöd. Problemet är bara att den vid ett stort antal tillfällen misslyckas med uppgiften. Detta ”instabilitetsdilemma” har orsakat mycket huvudbry och givit upphov till olika typer av försök till lösningar på problemet. I början lades mycket energi på att förbättra modellstrategier, mätningar och operationaliseringar liksom datakvalitet. Felen söktes på den metodiska snarare än den teoretiska sidan. De nollresultat som fanns förutsattes helt enkelt bero på diverse metodproblem. Tanken att frånvaron av genomgående samband skulle kunna vara det ”äkta” resultatet vars förklaring borde sökas med en bättre och mer utförlig teori tycktes inte vinna gehör.

Strävanden att med förbättrade metoder och tekniska detaljer komma tillrätta med resultatens instabilitet och motstridighet lyckades dock inte speciellt bra, och under senare år har de största ansträngningarna i stället flyttats över till den teoretiska sidan. Ansvarshypotesens otillräcklighet har nu allmänt accepterats och man har på ett mer systematiskt sätt börjat tackla frågan om hur olika politiska villkor kan påverka sambandet mellan ekonomi och regeringsstöd (Anderson 1995, 2000; Bellucci 1991; Lewis-Beck 1988; Pacek & Radcliff 1995; Paldam 1991; Palmer & Whitten 1999; Powell & Whitten 1993; Royed, Leyden & Borrelli 2000).

Att omfattningen av den ekonomiska röstningen kan variera mellan

tidsperioder och länder har därmed vunnit gehör, och man försöker numera snarare teoretiskt förklara skillnaderna än att med förfinade metoder trolldom bort dem. Utvecklingen innebär att vad som traditionellt har kunnat klassificeras som politisk ekonomi kombineras med mer renodlade statsvetenskapliga teorier om den politiska kontextens variation mellan länder.

Begränsade förväntningar

Denna studie fortsätter att vandra den statsvetenskapliga vägen. Inriktningen innebär att betydelsen av den politiska och institutionella kontexten samt väljarnas beteendemönster prioriteras framom utformandet av en universell makrofunktion, vilket tycks ha varit det främsta målet i många tidigare studier (Paldam 1991, 1). Det faktum att ett rationellt beteende både hos väljarna och hos partierna ser annorlunda ut i tvåparti- än i flerpartisystem har redan tidigare fastslagits (se t.ex. Downs 1957 & Robertson 1976). Väljarnas ansvarsutkrävande kan alltså förutsättas variera med kontexten (Lewis-Beck & Paldam 2000; Powell 2000; Petersson, Holmberg & Narud 2002a; Narud & Valen 2003). På grund av den antagna variationen är det viktigt att undersöka vilka kontexter som är betydelsefulla i sammanhanget. En del arbete har som sagt gjorts på denna punkt men fortfarande återstår många oklara frågor.

Ansvarsmodellen – som förutsätter att väljarna röstar utgående ifrån partiernas (eller snarare regeringens) prestationer under den gångna mandatperioden – har även klara släktskap med Downs teorier om rationellt val. Enligt Downs röstar väljarna enligt den ekonomiska nytta som de kan förväntas uppnå av den politiska ledningens politik. Det är en klart framåtblickande strategi som går mer i linje med mandat- än ansvarsmodellen. Downs menar emellertid att rationella väljare förenklar och genomskådar partiernas fagra löften om guld och gröna skogar. Därför är det mer rationellt att basera sin framtidsförväntning på vad partierna har presterat (retrospektivt) än på vad de lovar inför framtiden. Motsvarande syn på väljarnas agerande har även Morris Fiorina som i sin bok *Retrospective Voting in American Elections* klassificerar väljarna som tillbakablickande och praktiskt orienterade (1981, 189).

Att både ansvarsmodellen och Downs teori om rationellt val misslyckas med att ge en fullständig förklaring till väljarnas beteende står klart ifrån tidigare parti- och väljarforskning. Misslyckandet baserar sig på de-

ras grundläggande antagande att en stor del av väljarna är beredda att byta parti på valdagen. Den rationella ansvarsutkrävaren byter parti så snart han är missnöjd, utan att ta hänsyn till eventuella ideologiska preferenser eller lojaliteter gentemot något parti. Bilden av den hänsynslösa och resultatnriktade väljaren är inte rättvisande för hela väljarkåren. Forskningen på området har på ett mycket övertygande sätt visat att en stor del av väljarna snarare agerar enligt sin ideologiska övertygelse på valdagen, vilket ofta gör dem obenägna att utkräva regeringen på ansvar (Holmberg 2000).

Det är alltså uppenbart att teorin om rationellt val, eller ansvarsmodellen för den delen, inte är speciellt användbar när det gäller att förklara beteendet hos den del av väljarkåren som stabilt röstar på samma parti från val till val. Att en stor del av väljarkåren röstar ideologiskt och kanske mer i linje med den framåtblickande mandatmodellen betyder emellertid inte att retrospektivt ansvarsutkrävande inte förekommer.¹ Konsekvensen är dock att omfattningen på partibytet är begränsad och att man därmed inte skall ha överdrivna förväntningar på dess effekter.

Hypoteser

Den här studien försöker inte enbart få ett svar på hur stark den generella ekonomiska effekten på valresultatet är. Eftersom en av utgångspunkterna är att ansvarshypotesen i sin enkelhet är otillräcklig undersöks även vilka faktorer som påverkar den ekonomiska röstningens omfattning på ett systematiskt sätt. Ett tillvägagångssätt för detta är att identifiera kontexter där sambandet mellan ekonomi och regeringspartiernas valframgångar varierar. Valet av vissa av de faktorer som undersöks är baserat på tidigare forskning. Andra kan betraktas som nya. Efter de introducerande analyserna av generella ekonomiska effekter undersöks betydelsen av tre kontextuella faktorer: ansvarstydlighet, alternativtydlighet och trenden i valdeltagande.

Det första som skall undersökas är betydelsen av den politiska kontexten vid tidpunkten för valet. Denna del baserar sig på relativt väletablerade tankar och omfattar två olika aspekter: ansvars- och alternativtydlighet. Den första hypotesen är den som har fått mest utrymme i tidigare

1 För förklaringar till väljarkårens stabilitet se Lipset och Rokkan (1967) och Bartolini och Mair (1990).

forskning på området. Tanken är att väljarna måste kunna identifiera vem som har kontroll över det politiska beslutsfattandet för att kunna utkräva ansvar för den ekonomiska och politiska utvecklingen (Laver och Shepsle 1990; Strøm 1990a; Powell 2000). Sambandet mellan ekonomi och regeringspartiernas valframgångar antas således vara starkare när ansvars-mönsterna är tydliga eftersom väljarna i dessa val kan identifiera en ansvarig part.

I Paldams (1991) introducerande studie visade sig regeringsstabilitet vara en betydelsefull faktor för att kunna identifiera ekonomisk röstning. Powell och Whitten (1993) har sedan vidareutvecklat Paldams idéer och skapat begreppet ”ansvarstydlighet” (clarity of responsibility). Deras analyser visar att det i länder med otydligt ansvarsförhållande förekommer betydligt mindre ansvarsutkrävande på valdagen än i länder med tydligt ansvarsförhållande. Whitten och Palmer (1999) har senare använt sig av samma begrepp som Powell och Whitten men med en indelning av situationen vid varje val snarare än på ländernivå.² En avgörande kritik kan emellertid riktas mot de kriterier enligt vilka Powell och Whitten och Whitten och Palmer gör sina indelningar. Utgående från tidigare studier av väljarnas politiska kunskaper framstår det som mycket tveksamt om den genomsnittliga väljaren kan göra en korrekt tolkning av de kriterier som ligger till grund för Powells och Whittens definition av ansvarstydlighet (se t.ex. Nie, Junn & Stehl-Barry 1996). Åtminstone några av kriterierna partikohesion, bikameral opposition, kommittérepresentation för oppositionen och parlamentariskt understöd kan hävdas kräva för mycket sofistikerad kunskap från väljarnas sida.

Ett annorlunda och för väljarna mer lättuppfattat mått, vilket tar hänsyn till tre viktiga aspekter av regeringsstatus, kommer att användas i denna studie. Faktorerna gör det antingen lättare eller svårare för väljarna att identifiera vem som har kontroll över den politik som förs i landet. De två första är parlamentarisk styrka och maktindelning. Det faktum att regeringar med stöd av mindre än en majoritet av parlamentets ledamöter är tvungna att förhandla med oppositionen gör kontrollen över beslutsfattandet diffusare. Samma argument gäller för koalitionsregeringar, även om förhandlingarna i detta fall äger rum inom regeringen snarare än med op-

2 Royed, Leyden och Borelli (2000) har också undersökt frågan genom att endast använda enparti-/koalitionsregeringar som kriterium för tydligt respektive otydligt ansvarsförhållande. Deras resultat avviker från dem som andra studier på området har kommit fram till.

positionen. Den tredje faktor som tas hänsyn till är stabilitet. Regeringar med en kort tid vid makten betraktas troligen inte som lika ansvariga för den politiska utvecklingen som långlivade regeringar eftersom väljarna inser att framgångsrik politik tar tid att implementera.

Det är emellertid inte enbart ansvarstydlighet som förutsätts påverka omfattningen på den ekonomiska röstningen utan även tillgången på uppenbara alternativ till den sittande regeringen. Även denna del av studien utgår från tidigare forskning på området (Anderson 2000), även om denna inriktning är betydligt mindre etablerad än hypotesen om ansvarstydlighet. Frågan är om inte väljarnas benägenhet att rösta bort en regering som inte har levt upp till förväntningarna är mindre i en situation där man inte kan förutsäga hur alternativet ser ut, än i en situation där en tydlig kandidat till regeringsposten finns att tillgå. Hypotesen som på den här punkten är vägledande är att väljarna är mindre benägna att rösta bort en regering då det inte finns några trovärdiga eller uppenbara alternativ. Följaktligen förutsätts ekonomisk röstning förekomma i mindre utsträckning i miljöer där alternativa regeringar inte är lätta att identifiera än i miljöer där oppositionen kan presentera en naturlig avbytare.

Att mäta tillgången på tydliga alternativ till den sittande regeringen är enklare sagt än gjort. Anderson (2000) väljer att gå en indirekt väg genom och använda sig av det effektiva antalet partier som en indikator på hur enkelt det är för väljarna att identifiera framtida regeringar. Han argumenterar helt logiskt för att ett högt antal effektiva partier gör det svårare för väljarna att bedöma hur en alternativ regering skulle se ut eftersom fler partier tävlar om makten (ibid. 2000, 155f). Partisystem med endast ett fåtal effektiva partier förutsätts på motsvarande sätt underlätta för väljarna att identifiera en alternativ framtida regering. Att Andersons operationalisering inte är ett perfekt mått på alternativtydlighet är uppenbart. Det säger inte oss någonting om faktiska alternativa regeringar utan bara om hur många partier som det finns i partisystemet som är ”att räkna med”.

Här kommer ett annat och mer precist mått att användas. Bingham Powell har i sin *Elections as Instruments of Democracy* gjort en kvalitativ bedömning av alternativtydligheten som han benämner ”preelection identifiability”. I flera länder med ett relativt stort antal effektiva partier förekommer ofta dels implicita (eller explicita) överenskommelser mellan partier om framtida samregerande, dels starka förväntningar från väljarkårens sida om detsamma. I de fall den här typen av överenskommelser

har förekommit i flerpartisystem som vid första anblicken kan ge intryck av låg alternativtydlighet fångas det upp av Powells mått (2000, 71ff). Validiteten bör alltså vara betydligt högre i detta mått än i den indirekta operationaliseringen via partisystemets fragmentering som Anderson använder sig av.

Den sista kontextuella variabeln vars betydelse skall testas är trenden i valdeltagandet, vilket är en aspekt som är relativt outforskad i sammanhanget. Mycket förenklat kan väljarna sägas ha tre alternativ på valdagen: de kan rösta på regeringen, på oppositionen eller välja att inte rösta alls. Tidigare forskning på området har tenderat att ignorera det tredje alternativet, troligtvis främst beroende på de metodiska svårigheter som det innebär att inkludera ickeröstarna i den här typen av studier. Här kommer emellertid ett försök att göras. Hypotesen som ligger till grund för inkluderandet är att lägre valdeltagande innebär svagare samband mellan ekonomin och valresultatet. Hypotesen baserar sig på antagandet att de rörliga väljarna – vilka är de som skapar de ekonomiska effekterna genom att byta parti – även har större benägenhet att ligga hemma på soffan på valdagen (Bennulf & Hedberg 1999, 82).³ De partitrogna väljarna å andra sidan är lojala väljare som går till valurnorna för att rösta på sitt parti oberoende av ekonomin. Om valdeltagandet sjunker förutsätts således de volatila väljarna bli färre, vilket även antas få konsekvenser för sambandet mellan ekonomin och valresultatet.

Data, metod och operationaliseringar

Studien begränsar sig till val i stabila parlamentariska system i västvärlden under efterkrigstiden. Valet att utesluta presidentiella system från undersökningspopulationen baserar sig främst på att anvarsutkrävningmekanismen ser annorlunda ut i dessa system i och med att den parlamentariska principen inte gäller och man anordnar direkta val både av exekutiven och av den lagstiftande instansen. Att studera dem båda i en och samma studie vore därför som att jämföra äpplen och päron.⁴

- 3 Motsvarande resultat har även visat sig gälla de finländska väljarna i samband med riksdagsvalet 2003 då en omfattande frågeundersökning genomfördes. Djupare analyser av väljarnas beteende i Finland kommer att presenteras i en bok som publiceras under hösten 2004.
- 4 För en utförligare diskussion kring problemet med att studera förekomsten av ekonomisk röstning i både parlamentariska och presidentiella system i en och samma studie se Bengtsson (2002, 63ff).

Detta innebär att populationen efter uteslutning av vissa fall på grund av statistiskt hänseende består av 266 val i 19 länder.⁵ Antalet fall varierar något mellan analyserna, beroende på att data i vissa fall saknas. De länder som ingår i den slutgiltiga populationen är: Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Tyskland, Storbritannien, Sverige och Österrike.

Studiens oberoende variabler är arbetslöshet och inflation.⁶ Valet av dessa variabler baserar sig på det faktum att de representerar tillståndet i statens ekonomi på ett sätt som är relativt lättförståeligt för väljarna och som de relativt enkelt kan tolka och informera sig om. Att det är den nationella ekonomin snarare än den personliga som påverkar väljarnas röstningsbeteende står klart från tidigare studier på området, även om det är en fråga som väcker debatt (Nannestad & Paldam 1994; Hibbs 1993). Arbetslöshet och inflation operationaliseras som den genomsnittliga nivån under valåret (eller året före om valet hålls under årets första sex månader). Studiens beroende variabel är statsministerpartiets valresultat.⁷ I fall av enpartiregeringar representerar detta ett fullgott mått på regeringens framgång. Då regeringar består av fler än ett parti är det emellertid svårare att avgöra hur väljarna utkräver ansvar (Narud & Valen 2002, 6).⁸ Valresultatet mäts som den förändring i understöd som har skett från ett val till nästa för det aktuella partiet.

Den huvudsakliga metod som används är linjär regressionsanalys, närmare bestämt grupperad tidsserie- och tvärsnittsanalys. För att undvika att

5 Alla val för Portugals och Spaniens del samt två kanadensiska val exkluderades från populationen på grund av statistiska problem (heteroskedasticitet och autokorrelation).

6 Ekonomiska data är hämtade från "International Historical Statistics" (Mitchell 1982, 1983, 1992); "OECD Historical Statistics" (1999) och "International Financial Statistics" (IMF 1996).

7 Valdata är insamlade från två olika källor. Den största delen kommer från "The International Almanack of Electoral History" (Mackie and Rose 1991). När det gäller den senaste delen av undersökningsperioden har olika upplagor av "Electoral studies" använts. Information om regeringens position har hämtats från följande källor: Woldentorp, Kerman and Budge (1998); Paloheimo (1984); "Keesings Records of World Events"; "Electoral Studies" och Heidar och Berntzen (1995).

8 Alternativet skulle ha varit att inkludera alla partiers valstöd i den beroende variabeln, vilket ger ett mer diffust mått ibland bestående av partier som både har ökat och minskat sitt stöd. Tidigare studier har testat båda alternativen utan att komma fram till något säkert resultat i frågan om vilken som fungerar bäst (se t.ex. Bengtsson 2002). I den här studien har både alternativet med hela regeringens nettoförändring och statsministerpartiets förändring testats. Resultaten påverkas inte märkbart av vilken operationalisering som används.

en normal, cyklisk utveckling i valresultatet skall misstas för ekonomiska effekter inkluderas ytterligare två oberoende variabler i modellen. Syftet med att inkludera dessa två variabler är att ”normalisera” regeringspartiernas valresultat från ett val till ett annat. Den första av de två variablerna består av det totala elektorala stödet för statsministerpartiet och den andra representerar förändringen i statsministerpartiets understöd i föregående val. Dessutom används dummyvariabler för de länder som ingår i analyserna för att undvika problem med heteroskedasticitet (olika varians mellan de olika länderna) och för att ta hänsyn till eventuell autokorrelation (Hicks 1994, 172).

Den grundläggande modellen som används består således av fyra oberoende variabler förutom de landsspecifika dummyvariablerna. För att kontrollera för betydelsen av de aktuella kontexterna används konstanthållning. Detta innebär att populationen delas upp enligt den kontrollvariabel som står i fokus, varav en av kontexterna förutsätts gynna ekonomisk röstning och den andra missgynna samband mellan ekonomi och valresultatet. Efter en dikotomisering av fallen analyseras modellerna separat för att undersöka i vilken grupp de starkaste ekonomiska effekterna uppstår. Konstanthållningstekniken används genomgående i studien för alla variabler som antas påverka styrkan i den ekonomiska röstningen.⁹

Analys

Inledande testas modellen på hela populationen utan att kontrollera för någon specifik kontext, med syftet att undersöka om det finns några generella samband mellan ekonomin och valresultatet. Efter analyserna av hur stark den ekonomiska röstningsmodellen står på egen hand, kommer var och en av de kontextuella variablernas betydelse för sambandet att testas (eller för att vara mer exakt: ansvars-, alternativ- och valdeltagandekon-

⁹ De olika kontrollvariablerna dikotomiseras enligt följande: **Ansvarstydlighet:** ett index bestående av majoritet/minoritet, enparti/koalition, stabil (>2år)/instabil (<2år) varav varje aspekt ger ett poäng. Val med 0–2 poäng klassas som otidligt ansvarsförhållande. Val som får 1–2 poäng klassas som tydligt ansvarsförhållande. **Alternativtydlighet:** Powells index för preelection identifiability går från 0–1. 0–0,49 ger värdet 0 vilket innebär otidligt alternativ förhållande. 0,5–1,0 ger värdet 1 vilket innebär tydligt alternativförhållande. **Valdeltagande:** Ökande eller stabilt valdeltagande får värdet 1 och minskande valdeltagande ges värdet 0. Källor som har använts för att samla in uppgifter för kontrollvariablerna; Ansvarstydlighet – Woldentorp, Keman and Budge (1998), Paloheimo (1984), Mackie and Rose (1991), Electoral Studies; Alternativtydlighet – Bingham Powells databas; Valdeltagande – se valresultatsdata (tidigare fotnot).

texten). I vissa fall kommer även kombinerade kontroller av flera olika kontexter att presenteras.

Generella ekonomiska effekter

De första av de empiriska analyserna handlar om studiens inledande syfte som innebär en naturlig utgångspunkt för de fortsatta analyserna, dvs. att undersöka om det finns något övergripande och generellt samband mellan ekonomi och regeringspartiers valframgångar. Resultaten presenteras i tabell 8.1. Om man först ser till de ekonomiska variablerna och deras effekt står det klart att det endast är arbetslöshetsnivån som har någon genomgående betydelse för hur bra regeringen klarar sig i val. Då arbetslösheten stiger med en procentenhet minskar i genomsnitt statsministerpartiets väl-

Tabell 8.1. Ekonomisk röstning, generellt samband.

Modell	b	Beta	t-värde	Sign.
ARBETSLÖSHETSNIKÅ	-0,24 **	-0,22	-2,70	0,01
INFLATIONSNIKÅ	0,00	0,00	0,01	0,99
REGERINGSSTYRKA	-0,18 **	-0,45	-5,14	0,00
TIDIGARE VALRESULTAT	-0,06	-0,07	-1,09	0,28
Australien	-1,42	-0,08	-0,96	0,34
Belgien	-2,88	-0,16	-1,83	0,07
Danmark	-1,78	-0,11	-1,15	0,25
Finland	-4,65 **	-0,23	-2,62	0,01
Frankrike	-7,44 **	-0,31	-3,86	0,00
Grekland	-3,09	-0,11	-1,51	0,13
Irland	-0,37	-0,02	-0,23	0,82
Island	-3,42	-0,15	-1,67	0,10
Italien	-1,71	-0,08	-1,00	0,32
Japan	-2,04	-0,12	-1,38	0,17
Kanada	-3,55 *	-0,19	-2,28	0,02
Luxemburg	-4,41	-0,13	-1,89	0,06
Nederländerna	-2,66	-0,14	-1,58	0,12
Norge	-1,67	-0,08	-0,98	0,33
Nya Zeeland	-3,07	-0,16	-1,93	0,05
Storbritannien	-1,27	-0,07	-0,84	0,40
Sverige	-1,83	-0,10	-1,22	0,22
Tyskland	-0,30	-0,01	-0,18	0,85
Konstant	8,38 **		4,11	0,00
Modellvariabler	R²	Std. R²	F-sign.	N
	0,25	0,17	0,00	226

jarstöd med 0,24 procentenheter. Eftersom det i många andra studier har visat sig svårt att spåra en ekonomisk effekt utan några som helst kontextuella kontroller är det ett resultat som förvånar något. Det skall dock inläggas att modellen, genom inkludering av dummyvariabler för respektive land, tar hänsyn till skillnader i variation mellan länderna vilket både ökar resultatens tillförlitlighet och ökar modellens förklaringskraft. För inflationens del visar sig inte någon statistiskt säkerställd effekt.

Ansvarstydlighet

Nästa steg är att undersöka betydelsen av ansvarstydlighet vid respektive val. Fallen delas in enligt en ny definition av *ansvarstydlighet* som omfattar tre olika aspekter: parlamentariskt stöd, stabilitet och maktdelning. Ett index bildas sedan där en poäng ges för respektive aspekt som kan klassas som ”tydlig”. Således får alla val ett värde som varierar mellan 0 och 3, där det maximala värdet representerar en regering bestående av ett parti som har suttit vid makten i mer än två år och som har stöd av en majoritet av parlamentets ledamöter. Fallen delas i följande steg in i två kategorier som representerar tydligt respektive otydligt ansvarsförhållande. För att klassas som ett val med tydligt ansvarsförhållande, dvs. där det är relativt enkelt för väljarna att bedöma vem som är ansvarig för den ekonomiska och politiska utvecklingen, krävs det två poäng eller mer. I 197 val av 265 (74 procent) betraktas det som relativt lätt för väljarna att identifiera en ansvarig part och därmed även att hålla regeringen som ansvarig för den politiska utvecklingen. Å andra sidan finns det 68 fall (26 procent) där ansvarsförhållandet betraktas som diffust.¹⁰

Från analyserna av de olika grupperna med val som representerar tydligt respektive otydligt ansvarsförhållande visar det sig att ekonomiska effekter endast går att spåra i den förstnämnda gruppen.¹¹ I de val där det för väljarna är svårt att identifiera någon som ansvarig för det politiska beslutsfattandet och den politiska utvecklingen i stort försvinner den effekt av arbetslöshet som återfanns på den generella nivån. Resultaten kan alltså utan tvekan sägas konfirmera hypotesen om ansvarstydlighetens betydelse. I och för sig förstärks inte den effekt som arbetslösheten uppvisade i de generella analyserna men den försvinner helt för de val där otydligt an-

10 Antalet fall är i analyserna något färre än vad som redovisas här beroende på att ekonomisk statistik saknas för vissa områden.

11 Var och en av aspekterna som ingår i indexet testades även separat, med varierande framgång. Indexet som helhet ger dock det starkaste resultatet i förväntad riktning.

Tabell 8.2. Ekonomisk röstning under kontroll för ansvarstydlighet.

Modell	Tydligt ansvarsförhållande				Otydligt ansvarsförhållande			
	b	Beta	t-värde	Sign.	b	Beta	t-värde	Sign.
ARBETSLÖSHETSNIVÅ	-0,24 *	-0,22	-2,32	0,02	-0,27	-0,24	-1,32	0,19
INFLATIONSNIVÅ	-0,03	-0,06	-0,62	0,53	0,15	0,24	1,17	0,25
REGERINGSSTYRKA	-0,20 **	-0,44	-3,92	0,00	-0,11	-0,30	-1,69	0,10
TIDIGARE VALRESULTAT	-0,08	-0,09	-1,19	0,24	-0,04	-0,05	-0,24	0,81
Australien	-1,09	-0,07	-0,70	0,49	-3,29	-0,14	-0,75	0,46
Belgien	-3,29	-0,19	-1,84	0,07	-3,66	-0,22	-0,94	0,35
Danmark	-3,81	-0,15	-1,81	0,07	-2,40	-0,23	-0,67	0,51
Finland	-4,30	-0,19	-1,93	0,06	-6,14	-0,40	-1,60	0,12
Frankrike	-10,37 **	-0,37	-4,29	0,00	-5,86	-0,35	-1,34	0,19
Grekland	-3,12	-0,12	-1,42	0,16	-2,75	-0,08	-0,50	0,62
Irland	-0,28	-0,02	-0,16	0,88	-2,82	-0,17	-0,67	0,51
Island	-3,22	-0,15	-1,44	0,15	-5,97	-0,26	-1,09	0,28
Italien	-1,26	-0,05	-0,63	0,53	-4,70	-0,28	-1,16	0,25
Japan	-1,10	-0,07	-0,70	0,48	-8,11	-0,35	-1,87	0,07
Kanada	-3,63 *	-0,20	-2,10	0,04	-4,06	-0,21	-1,01	0,32
Luxemburg	-4,36	-0,16	-1,82	0,07				
Nederländerna	-1,88	-0,10	-0,98	0,33	-6,65	-0,35	-1,61	0,12
Norge	-1,46	-0,07	-0,81	0,42	-2,88	-0,12	-0,60	0,55
Nya Zeeland	-2,59	-0,16	-1,60	0,11				
Storbritannien	-0,97	-0,06	-0,62	0,54	-3,24	-0,10	-0,59	0,56
Sverige	-0,69	-0,04	-0,41	0,68	-5,16	-0,34	-1,39	0,17
Tyskland	-0,72	-0,04	-0,42	0,67	3,15	0,10	0,59	0,56
Konstant	9,19 **		3,29	0,00	7,44		1,69	0,10
Modellvariabler	R²	Std. R²	F-sign.	N	R²	Std. R²	F-sign.	N
	0,29	0,18	0,00	168	0,36	0,01	0,46	57

svarsförhållande råder. Precis som i analyserna av hela populationen visar sig inflationen betydelslös. Regeringars valframgångar tycks alltså vara helt oberoende av samhällets prisökningar.

Alternativtydlighet

I följande del av analyserna är det betydelsen av tillgången på tydliga alternativ till den sittande regeringen som skall kontrolleras. Den här gången delas fallen in enligt Powells index av "preelection identifiability". Variabeln, som är en kvalitativ bedömning av hur enkelt det har varit för väljarna att identifiera ett alternativ till den sittande regeringen, utgår främst ifrån uppgifter från *Keesings Contemporary Archives* (komplette-

rat med andra källor). Bedömningarna har gjorts på en skala från 0–1 där 0 representerar de val där det inte har funnits några förväntningar på framtida majoritetskoalitioner som har baserat sig på ett gemensamt program och valen ofta har följts av utdragna regeringsbildningsförhandlingar. 0,5 innebär enligt Powells klassificering att det har funnits substantiella men inte säkra förväntningar på en majoritetskontroll av parlamentet eller på att den sittande regeringen skall fortsätta. 1,0 betyder explicita överenskommelser mellan partier eller starka förväntningar på en majoritetsregering efter valet.¹²

I skapandet av den kontextuella indelning som används för analyserna innebär värdet 0–0,49 att alternativförhållandet betraktas som diffust och 0,50–1,00 att det är tydligt. Det innebär att 49 val (21 procent) har genomförts utan tydliga regeringsalternativ och att det inför 187 val (79 procent) har funnits åtminstone relativt tydliga alternativ för väljarna att ta ställning till.¹³

Resultaten av analyserna bekräftar även för alternativtydligheten de uppställda förväntningarna. I de val där det inte har funnits några tydliga regeringsalternativ att ta ställning till före valet finns det inte heller några statistiskt säkerställda ekonomiska effekter. För denna grupp med val lyckas inte heller modellen som helhet bidra med någon förklaring till regeringarnas valresultat eftersom F-värdet inte är signifikant. Analyserna av de val där det har funnits någorlunda tydliga regeringsalternativ att ta ställning till ökar både modellens förklaringskraft och arbetslöshetens betydelse något jämfört med de tidigare analyserna. I linje med tidigare resultat går det inte att spåra någon inflationseffekt.

Eftersom de två aspekterna som har tagits i beaktande i det här avsnittet båda kan associeras med majoritets- (eller pluralitets-) valsystem, finns det en risk att det är samma val som klassificeras som tydliga både i tabell 8.2 och 8.3. Länder med pluralitets- eller majoritetsvals system tenderar att ha ett partisystem bestående av färre partier. Det i sin tur ökar både möjligheten att bilda en enpartiregering med stöd av en majoritet av parla-

12 Powell använder sig av en mer fingradig skala men redovisningen är en grov uppskattning av innehållet.

13 Powells databas saknar två av de länder som ingår i denna studie, Island och Luxemburg vilket innebär att antalet fall är något färre i de analyser där alternativtydligheten undersöks. Förutom de fall som saknas täcker även Powells databas en kortare tidsperiod. I de länder där alla val har fått samma värde på alternativtydlighet har denna kodning även använts för de val som föregår inledandet av Powells databas. I de fall då variation har förekommit faller de tidigare valen bort.

Tabell 8.3. Ekonomisk röstning under kontroll för alternativtydligheten.

Modell	Tydligt alternativförhållande				Otydligt alternativförhållande			
	b	Beta	t-värde	Sign.	b	Beta	t-värde	Sign.
ARBETSLÖSHETSNIVÅ	-0,28 *	-0,23	-2,36	0,02	-0,20	-0,22	-1,06	0,30
INFLATIONSNIVÅ	-0,01	-0,01	-0,10	0,92	-0,01	-0,02	-0,10	0,92
REGERINGSSTYRKA	-0,15 **	-0,36	-3,57	0,00	-0,19 *	-0,53	-2,62	0,01
TIDIGARE VALRESULTAT	-0,04	-0,04	-0,57	0,57	-0,21	-0,21	-1,25	0,22
Australien	-1,62	-0,11	-0,80	0,42				
Belgien	0,60	0,01	0,13	0,90	-0,87	-0,10	-0,33	0,74
Danmark	-1,39	-0,09	-0,65	0,51	-1,42	-0,07	-0,36	0,72
Finland					-2,26	-0,24	-0,75	0,46
Frankrike	-7,36 **	-0,36	-3,00	0,00				
Grekland	-2,84	-0,11	-1,02	0,31	-3,11	-0,11	-0,66	0,51
Irland	0,05	0,00	0,02	0,98	0,56	0,03	0,15	0,88
Italien					0,62	0,06	0,23	0,82
Japan	-2,54	-0,17	-1,25	0,21				
Kanada	-4,00	-0,23	-1,90	0,06				
Nederländerna	-2,87	-0,16	-1,27	0,21	3,80	0,14	0,83	0,41
Norge	-2,18	-0,11	-0,96	0,34	2,72	0,10	0,60	0,55
Nya Zeeland	-3,46	-0,20	-1,62	0,11				
Storbritannien	-1,59	-0,10	-0,77	0,44				
Sverige	-2,07	-0,13	-1,01	0,31				
Tyskland	-0,51	-0,03	-0,24	0,81				
Konstant	7,89 **		2,87	0,00	6,48		1,37	0,18
Modellvariabler	R²	Adj. R²	F-sign.	N	R²	Adj. R²	F-sign.	N
	0,24	0,14	0,00	161	0,39	0,17	0,09	45

mentets ledamöter och gör det lättare för väljarna att uppskatta hur ett alternativ till den sittande regeringen skulle kunna se ut. Enkla tester visar emellertid att de olika indelningarna inte är identiska även om de till viss del är överlappande. Det finns inte heller något statistiskt säkerställt samband mellan dem.

Den politiska och institutionella kontexten

I nästa steg genomförs en kombinerad kontroll av de två aspekterna av den politiska kontexten som har visat sig vara av betydelse för att identifiera ekonomisk röstning. Fallen dikotomiseras den här gången enligt följande kriterier: val som klassificeras som tydliga med hänsyn till både ansvars- och alternativmönster placeras i en grupp, medan resten av valen placeras i den andra gruppen bestående av ”resterande” val. Indelningen

Tabell 8.4. Ekonomisk röstning under kontroll för den politiska kontexten.

Modell	Tydlig kontext				Otydlig kontext			
	b	Beta	t-värde	Sign.	b	Beta	t-värde	Sign.
ARBETSLÖSHETSNIKÅ	-0,31 *	-0,25	-2,17	0,03	-0,15	-0,14	-1,07	0,29
INFLATIONSNIKÅ	-0,06	-0,06	-0,57	0,57	0,09	0,14	0,92	0,36
REGERINGSSTYRKA	-0,18 **	-0,34	-2,63	0,01	-0,15 **	-0,40	-2,97	0,00
TIDIGARE VALRESULTAT	-0,07	-0,08	-0,90	0,37	-0,06	-0,07	-0,55	0,58
Australien	-0,55	-0,04	-0,23	0,82	-0,10	0,00	-0,03	0,98
Belgien	1,08	0,02	0,22	0,83	-2,30	-0,20	-1,01	0,31
Danmark	-1,04	-0,04	-0,35	0,73	-1,01	-0,09	-0,42	0,67
Finland					-3,61	-0,28	-1,45	0,15
Frankrike	-9,39 **	-0,38	-2,95	0,00	-3,38	-0,16	-1,06	0,29
Grekland	-1,92	-0,08	-0,60	0,55	-2,58	-0,09	-0,71	0,48
Irland	1,11	0,06	0,43	0,67	-1,22	-0,07	-0,42	0,67
Island					-1,94	-0,07	-0,44	0,66
Italien					-1,34	-0,10	-0,56	0,58
Japan	-1,00	-0,07	-0,42	0,68	-4,56	-0,16	-1,32	0,19
Kanada	-3,49	-0,21	-1,38	0,17	-1,38	-0,06	-0,44	0,66
Nederländerna	-1,54	-0,09	-0,55	0,59	-2,76	-0,13	-0,94	0,35
Norge	-1,51	-0,08	-0,57	0,57	0,72	0,03	0,23	0,82
Nya Zeeland	-2,35	-0,16	-0,96	0,34				
Storbritannien	-0,58	-0,04	-0,25	0,81	0,48	0,01	0,10	0,92
Sverige	-0,44	-0,03	-0,18	0,86	-2,30	-0,12	-0,85	0,40
Tyskland	-0,31	-0,02	-0,12	0,90	6,02	0,15	1,34	0,19
Konstant	8,39 *		2,11	0,04	5,67		1,77	0,08
Modellvariabler	R²	Std. R²	F-sign.	N	R²	Std. R²	F-sign.	N
	0,29	0,17	0,00	120	0,30	0,09	0,13	88

Kommentar: Indelning enligt ansvars- och alternativkontext.

innebär att antalet val i gruppen med tydligast politisk kontext är 138 stycken (58 procent) och att 100 val (42 procent) placeras i kategorin övriga.

Hypotesen som leder arbetet är självklart att den kombinerade kontrollen där hänsyn tas till både ansvars- och alternativkontexten skall medföra starkare ekonomiska effekter. Samtidigt förväntas regeringens valresultat i gruppen bestående av övriga val, trots sitt ökade omfång, inte kunna förklaras av de ekonomiska faktorerna. Som framgår av tabell 8.4 bekräftas förväntningarna. Trots att antalet fall nästan dubblas i gruppen med "övriga" val lyckas varken modellen som helhet eller de ekonomiska variablerna bidra med någon förklaringskraft. I den andra gruppen, bestående

av val där det både har varit möjligt för väljarna att identifiera vem som är ansvarig för den politiska utvecklingen och vilka framtida regeringsalternativ som existerar, ser resultaten annorlunda ut. Modellen som helhet bidrar med förklaringskraft och arbetslöshetens effekt stärks något i jämförelse med de tidigare analyserna, även om det är marginella ökningarna som det är frågan om.

Valdeltagande

Den sista kontextuella variabel vars betydelse skall undersökas är trenden i valdeltagandet. Eftersom väljarna inte bara har valet att rösta på regeringen eller oppositionen utan även att inte rösta alls, borde valdeltagande tas i beaktande i analyser av ekonomisk röstning. Hur skall det då inkluderas i studien? Tidigare arbeten har indikerat att ekonomin även kan påverka nivån på valdeltagande. Effektens riktning samt vara eller icke vara är dock omdebatterad (Radcliff 1992; Rosenstone 1982; Lipset 1960). Detta väcker emellertid frågan om ömsesidigt beroende mellan variablerna. Även om det är en problematik som inte helt går att undvika framstår den bästa strategin som att betrakta valdeltagandet som en mellankommande variabel. Därmed kan trenden i valdeltagandet användas som en kontextuell variabel vars betydelse kan undersökas på samma sätt som i de tidigare analyserna av den politiska och institutionella kontextens betydelse.

Precis som i tidigare analyser förutsätts kontexten (ökande eller minskande valdeltagande) påverka styrkan i relationen mellan ekonomin och regeringens valframgång. Ett sjunkande valdeltagande antas leda till att de ekonomiska effekterna blir svårare att spåra. Hypotesen baserar sig på antagande att rörliga väljare, med relativt svag partiidentifikation har större tendens än partitrogna väljare att stanna hemma på soffan då de är missnöjda med den ekonomiska eller allmänpolitiska utvecklingen. Indelningen i två grupper har gjorts enligt utvecklingen i valdeltagandet. Val med stabilt eller ökande valdeltagande bildar en grupp bestående av 121 fall (46 procent). Den andra gruppen med sjunkande valdeltagande består av 144 fall (54 procent).

Uppdelningen av fallen enligt trenden i valdeltagandet bekräftar utan tvekan hypotesens förväntningar. I de val som har genomförts med stabilt eller ökande valdeltagande, framkommer tydliga ekonomiska effekter, vilket inte är fallet i de val där röstningsaktiviteten har sjunkit trots att en majoritet av populationens val placerar sig i denna grupp. Precis som tidigare är det bara arbetslösheten som uppvisar en statistiskt säkerställd ef-

Tabell 8.5. Ekonomisk röstning under kontroll för trenden i valdeltagande.

Modell	Stabilt eller ökande valdeltagande				Minskande valdeltagande			
	b	Beta	t-värde	Sign.	b	Beta	t-värde	Sign.
ARBETSLÖSHETSNIKÅ	-0,40 **	-0,33	-2,85	0,01	-0,14	-0,14	-1,14	0,26
INFLATIONSNIKÅ	-0,01	-0,02	-0,16	0,87	-0,01	-0,01	-0,08	0,94
REGERINGSSTYRKA	-0,26 **	-0,54	-4,18	0,00	-0,10 *	-0,30	-2,25	0,03
TIDIGARE VALRESULTAT	0,07	0,09	0,95	0,34	-0,30 **	-0,34	-3,40	0,00
Australien	-3,70	-0,20	-1,64	0,11	1,18	0,07	0,61	0,55
Belgien	-5,26	-0,21	-1,90	0,06	-0,71	-0,05	-0,38	0,71
Danmark	-4,87 *	-0,25	-2,03	0,05	2,09	0,15	1,05	0,30
Finland	-6,14 *	-0,24	-2,05	0,04	-1,74	-0,10	-0,79	0,43
Frankrike	-12,65 **	-0,50	-4,39	0,00	-2,09	-0,10	-0,80	0,42
Grekland	-5,43	-0,21	-1,88	0,06	-0,26	-0,01	-0,09	0,93
Irland	-2,43	-0,12	-0,95	0,34	1,76	0,11	0,86	0,39
Island	-6,22	-0,30	-1,97	0,05	-2,75	-0,11	-1,01	0,31
Italien	-3,36	-0,15	-1,29	0,20	0,17	0,01	0,08	0,94
Japan	-4,35	-0,25	-1,96	0,05	-1,15	-0,07	-0,58	0,56
Kanada	-8,39 **	-0,37	-3,30	0,00	1,63	0,10	0,83	0,41
Luxemburg	-8,28	-0,17	-1,82	0,07	-0,75	-0,03	-0,28	0,78
Nederländerna	-5,73 *	-0,27	-2,09	0,04	-0,53	-0,03	-0,25	0,80
Norge	-2,27	-0,10	-0,89	0,37	0,15	0,01	0,06	0,95
Nya Zeeland	-5,89 **	-0,34	-2,67	0,01	0,83	0,03	0,32	0,75
Storbritannien	-3,85	-0,18	-1,60	0,11	1,10	0,07	0,59	0,56
Sverige	-4,25	-0,22	-1,83	0,07	0,89	0,06	0,46	0,64
Tyskland	-2,29	-0,08	-0,76	0,45	1,29	0,08	0,68	0,50
Konstant	14,98 **		4,24	0,00	2,58		1,00	0,32
Modellvariabler	R²	Std. R²	F-sign.	N	R²	Std. R²	F-sign.	N
	0,44	0,29	0,00	104	0,25	0,08	0,09	121

fekt och den här gången förstärks betydelsen av denna variabel ytterligare. Uppdelningen av fallen enligt trenden i väljarnas röstningsaktivitet visar sig vara viktigare för att identifiera ekonomiska effekter än den politiska och institutionella kontexten. Detta är ett resultat som måste betraktas som både förvånande och uppmuntrande med tanke på att tidigare studier har ignorerat frågan. Hur den kausala mekanismen som orsakar denna relativt starka effekt ser ut måste dock undersökas noggrannare. En plausibel förklaring är att utrymmet för ekonomiska effekter ser ut blir större då antalet väljare som röstar ökar och att det främst är de väljare med svag partiidentifikation som stannar hemma då valdeltagandet minskar.

En fördelaktig kontext?

Eftersom ett antal kontexter har visat sig vara av betydelse för att ringa in ekonomiska effekter på regeringars valframgångar kommer de slutligen att analyseras tillsammans. Denna indelning baserar sig på de tidigare dikotomiseringar av ansvars-, alternativ- och valdeltagandekontexten som har använts. De val som i alla tre tidigare indelningar har klassats som positiva för ekonomisk röstning, dvs. tydlig ansvars- och alternativtydlighet och stabilt eller ökande valdeltagande, placeras i en grupp. Alla övriga val som inte uppfyller något eller endast ett eller två av de uppställda kriterierna placeras i gruppen med övriga val. Antalet val där det enligt hypotesen

Tabell 8.6. Ekonomisk röstning under kontroll för den politiska kontexten och trenden i valdeltagandet.

Modell	Tydlig politisk kontext och ökande valdeltagande				Övriga			
	b	Beta	t-värde	Sign.	b	Beta	t-värde	Sign.
ARBETSLÖSHETSNIKÅ	-0,57 **	-0,41	-3,00	0,00	-0,16	-0,15	-1,54	0,13
INFLATIONSNIVÅ	-0,21	-0,22	-1,65	0,11	0,03	0,04	0,40	0,69
REGERINGSSTYRKA	-0,53 **	-0,75	-3,91	0,00	-0,14 **	-0,40	-3,70	0,00
TIDIGARE VALRESULTAT	0,08	0,11	0,92	0,36	-0,16 *	-0,19	-2,20	0,03
Australien	-4,37	-0,29	-1,13	0,27	0,39	0,02	0,21	0,84
Belgien	-4,79	-0,21	-1,12	0,27	-1,68	-0,12	-0,99	0,32
Danmark					-0,42	-0,03	-0,24	0,81
Finland					-2,86	-0,17	-1,49	0,14
Frankrike	-20,88 **	-0,77	-4,42	0,00	-2,97	-0,14	-1,29	0,20
Grekland	-2,85	-0,13	-0,65	0,52	-2,75	-0,09	-1,02	0,31
Irland	-0,49	-0,02	-0,12	0,91	-0,20	-0,01	-0,11	0,91
Island					-2,54	-0,11	-1,02	0,31
Italien					-0,58	-0,03	-0,32	0,75
Japan	-3,58	-0,24	-0,94	0,35	-2,19	-0,12	-1,20	0,23
Kanada	-8,94 *	-0,46	-2,20	0,03	-0,72	-0,04	-0,40	0,69
Luxemburg					-2,34	-0,08	-0,87	0,39
Nederländerna	-10,45 *	-0,59	-2,13	0,04	-2,28	-0,11	-1,11	0,27
Norge	-3,60	-0,16	-0,86	0,40	-0,66	-0,03	-0,33	0,75
Nya Zeeland	-6,99	-0,51	-1,84	0,07	-0,70	-0,02	-0,26	0,79
Storbritannien	-4,49	-0,28	-1,16	0,25	0,03	0,00	0,02	0,99
Sverige	-4,01	-0,25	-1,04	0,30	-1,05	-0,06	-0,57	0,57
Tyskland	-5,47	-0,25	-1,22	0,23	0,36	0,02	0,19	0,85
Konstant	29,53 **		3,71	0,00	5,33 *		2,32	0,02
Modellvariabler	R²	Std. R²	F-sign.	N	R²	Std. R²	F-sign.	N
	0,62	0,47	0,00	61	0,23	0,10	0,02	157

som vägleder arbetet kan sägas vara som mest gynnsamt för att ekonomiska effekter skall uppstå är inte speciellt stort. Endast 68 val (27 procent) uppfyller kraven om fördelaktiga förhållanden på alla punkter. I gruppen med övriga val placerar sig en klar majoritet av fallen, dvs. 185 stycken (73 procent).

Precis som förväntat är det en kombination av alla de kontexter som i studien har visat sig gynna sambandet mellan ekonomi och valresultat som uppvisar de starkaste ekonomiska effekterna och därmed det starkaste stödet för teorin om ekonomisk röstning. Trots att gruppen med övriga val den här gången består av en klar majoritet av fallen visar sig inga signifikanta effekter för de ekonomiska variabelernas del.

I val som har genomförts under tydligt ansvarsförhållande, där uppenbara regeringsalternativ har funnits och där valdeltagandet har varit stabilt eller ökande har modellen som helhet betydligt starkare förklaringskraft än i något av de andra fallen (Standardiserat R^2 -värde=0,47). Dessutom visar sig arbetslöshetseffekten vara mer än dubbelt så stark i denna begränsade grupp som i de tidigare analyserna. Det innebär att en ökning av arbetslösheten med en procentenhet leder till en minskning av statsministerpartiets väljarstöd med över en halv procentenhet (b-värde= -0,57), förutsatt att allt annat är lika. Om man sätter det i perspektiv till tidigare resultat, kan det betraktas som en relativt stark effekt. I förhållande till hur stor uppmärksamhet som nationens ekonomi oftast får i samband med val och givet det faktum att det anses vara en etablerad sanning att regeringar vinner eller förlorar val beroende på det ekonomiska läget, måste effekten dock betraktas som svag. När det gäller inflationen finns det inget nytt att tillägga. Inflationen kan vid det här laget helt avskrivas när det gäller att förklara regeringars valframgångar.

Avslutning

Titeln på detta kapitel är ”Utkräver väljarna ansvar?” Utgångspunkten var alltså att testa omfattningen på väljarnas ansvarsutkrävande och vilka förhållanden som påverkar väljarnas möjligheter att utkräva regeringen på ansvar. Att testa om och hur väljarna utkräver politikerna på ansvar ur ett allmänt perspektiv är inte det lättaste. Väljarna kan förutsättas reagera på olika aspekter av det politiska beslutsfattandet och det är även troligt att vilken aspekt som faller avgörandet varierar från individ till individ. Ekonomin har i det här fallet valts ut som policyområde främst på grund av

den uppmärksamhet som ekonomin vanligtvis får i valrörelsen och på grund av att den i tidigare forskning har ansetts betydelsefull.

En av studiens utgångspunkter var att man inte skall vara för optimistisk när det gäller sambandens omfattning. Ansvarsutkrävning är nämligen inte den enda logik som kan styra väljarnas beteende. Mandatmodellen, enligt vilken väljarna röstar utgående ifrån partiernas program och enligt vad de säger att de vill åstadkomma under kommande mandatperiod, tycks bättre fånga upp det stabila röstande som passar in på stora delar av väljarkåren. Ansvarsutkrävning är alltså en verksamhet som en mindre andel av väljarna sysslar med, även om andelen partibytare tycks växa över tid (Lane & Ersson 1999).¹⁴

Analyserna kan ganska långt sägas bekräfta förväntningarna. Det generella sambandet mellan nationens ekonomi och regeringars valframgångar är relativt svagt. Vissa omständigheter medför emellertid att sambanden blir starkare. För det första är det lättare för väljarna att utkräva ansvar om de har en faktisk möjlighet att identifiera de politiker/partier som bär ansvaret för den politiska utvecklingen. Till detta skall läggas att väljarna är mer benägna att bestraffa en regering om det är möjligt att bedöma hur ett alternativ till den sittande regeringen skulle se ut. Den sista slutsatsen som kan dras utgående ifrån de resultat som har presenterats här är att en positiv utveckling i väljarnas aktivitet kan förknippas med ett större ansvarsutkrävande. Detta beror troligtvis på att väljarkåren då den mobiliseras består av en högre andel rörliga väljare vilket skapar ett större utrymme för ansvarsutkrävning.

Om en övergripande och sammanfattande observation, giltig för alla analyser som har presenterats i kapitlet skall göras är det dock utan tvekan att relationen mellan ekonomin och regeringars valframgångar är svag. Effekten, som oftast tycks tas för given och som har studerats av så många forskare de senaste trettio åren, kan verkligen inte betraktas som speciellt omfattande. Ett samband existerar, och i vissa kontexter kan det betraktas som mer stabilt och starkare än i andra, men som helhet lyckas de ekonomiska variablerna inte speciellt bra med att förklara varför regeringar vinner eller förlorar val.

14 Den rörliga delen av väljarkåren har uppskattats till ca 10–25 procent i ett normalt demokratiskt val i väst under perioden 1950–1995, dock som sagt, ökande över tid.

9. Parlamentarisk ansvarsutkrävning

Voitto Helander & Guy-Erik Isaksson

Inledning

Vid parlamentsval, i regel vart fjärde år, har väljarna möjlighet att ställa de politiska partierna till svars för sin maktutövning. Mellan valen handhas emellertid denna funktion främst av partierna själva, på väljarnas vägnar. Enligt grundkonstellationen i ett parlamentariskt system har oppositionspartier via olika kontrollmekanismer kontinuerligt möjlighet att ställa regeringen till svars för dess verksamhet. Hur väl utnyttjar egentligen partierna denna parlamentariska kontrollfunktion?

Under de senaste årtiondena har folkrepresentationernas position i de parlamentariska systemen klart förändrats. De har bevarat sin traditionella uppgift som lagstiftningsinstitutioner (legislatures). Efter hand som tyngdpunkten i maktutövningen i praktiken har glidit över till parlamentariskt ansvariga regeringar, har dock parlamenten i större utsträckning blivit organ, vars centrala uppgift är att kontrollera den politiska regeringens verksamhet. T.ex. i Sveriges konstitution uttrycks denna rollindelning mellan de högsta politiska statsorganen enligt följande: ”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen” (RF 4§). Frågan är på vilket sätt riksdagen förverkligar sin parlamentariska ansvarsutkrävning i praktiken?

Svar på frågan söks genom att främst analysera interpellationsinstitutionen, det äldsta medlet för parlamenten att utöva parlamentarisk kontroll. Med interpellationsinstitut avser vi det regelverk och den mekanism inom ramen för vilka interpellationer initieras och behandlas. Det finns olika definitioner av begreppet interpellation. De flesta definitionerna har dock några gemensamma drag. Man kan urskilja åtminstone fyra egenskaper som kännetecknar en interpellation. För det första kännetecknas en interpellation av att den initieras av en parlamentsledamot. För det andra riktas den antingen till en minister i ett speciellt ärende gällande dennes ansvarsområde eller till statsministern gällande allmän politik. För det tredje föranleder den en allmän debatt i parlamentet. För det fjärde inkluderar en interpellation en politisk sanktion, i och med att debatten kulminerar i en

förtroendeomröstning gällande parlamentets förtroende för regeringen i den aktuella frågan.

Vilken är den historiska bakgrunden till institutets uppkomst samt hur har institutet utvecklats över decennierna? Har interpellationsinstitutet konstitutionellt och reellt förmått anpassa sig till de politiska förändringarna i parlamentariska länder? Har interpellationsinstitutet eventuellt spelat ut sin roll som ett tungt parlamentariskt kontrollmedel i traditionell bemärkelse? Borde interpellationsinstitutet i så fall ersättas med en annan mekanism som bättre motsvarar dagens krav på parlamentarisk kontrollutövning? I syfte att finna svar på dessa frågor rör sig analysen både på ett konstitutionellt och ett empiriskt plan. Perspektivet är huvudsakligen nordiskt.

Trots att interpellationsinstitutet även i Sverige utgör ett medel för parlamentarisk ansvarutkrävning, avviker det svenska institutet avsevärt från sina motsvarigheter i de övriga nordiska länderna. De funktionella motsvarigheter som de facto har ersatt interpellationsinstitutet i Sverige kan därför ses som potentiella alternativ till ett interpellationsinstitut i traditionell bemärkelse. Genom en granskning av interpellationsinstitutet och dess användning i de övriga nordiska länderna, tar vi slutligen ställning till huruvida den svenska lösningen bättre motsvarar de krav som kan ställas på ett modernt och effektivt parlamentariskt kontrollmedel.

Interpellationsinstitutets historiska bakgrund och utveckling

Interpellationsinstitutet, vars existens i de flesta fall regleras i konstitutionen, har tagit varierande former i olika länder. Institutet är uttryckligen kännetecknande för parlamentariska system. Det finns dock två markanta avvikelser från detta mönster. För det första saknar det brittiska systemet helt och hållet ett interpellationsinstitut. Parlamentarismens hemland tillämpar således andra medel än interpellation för parlamentarisk kontroll. För det andra tillämpas interpellationsinstitutet i Schweiz, som anses representera det s.k. maktindelningssystemet där maktutövandets tyngdpunkt ligger i folkrepresentationen. Schweiz avviker därmed från andra maktindelningssystem – klarast representerade av USA – som inte alls känner till interpellationsinstitutet eller dess motsvarighet.

Interpellationsinstitutet har sitt ursprung i revolutionstidens Frankrike. Författningen från år 1789 inkluderade en paragraf enligt vilken minist-

rarna bör ges möjlighet att bli hörda när de avkrävs förklaringar om ärenden som parlamentet behandlar (IPU 1986, 1206). Därefter började interpellationsinstitutet få sin form som ett medel för parlamentarisk kontroll. I början av 1800-talet började interpellationsinstitutet få fotfäste i flera länder i kontinental-Europa. I Frankrike etablerades institutets position på 1830-talet. Belgien, Italien, Österrike och Nederländerna följde efter Frankrike något senare.

I början hade interpellationsinstitutet inte någon större betydelse som kontrollmekanism. En parlamentsledamot kunde utmana en minister att debattera ett ärende som föll inom dennes ansvarsområde. Emedan ministern närmast var monarkens tjänsteman och ansvarig endast inför denne, kunde debatten dock inte få ödesdigra konsekvenser. Det var först när en bestämd beslutsprocedur – ett s.k. dagordningsinstitut – med rätt att kräva ett mistroendevotum introducerades som interpellationen blev ett starkt vapen för den parlamentariska oppositionen. Ett effektivt bruk av interpellationsinstitutet sammanhänger därför intimt med utvecklingen av parlamentarismen. I de flesta kontinentala parlament i Europa stabiliserades användningen av interpellationsinstitutet under 1800-talet.

I Frankrike var mekanismen i flitigt bruk under den tredje och fjärde republiken. Användningen av interpellationsinstitutet förorsakade instabilitet för hela det politiska systemet under de sista årtiondena i den fjärde republiken (Finer 1962, 324). Under den semipresidentiella femte republiken förlorade institutet praktiskt taget fullständigt sin betydelse. Med skäl har man frågat sig om det för närvarande alls existerar något interpellationsinstitut i landet (Meny 1990, 188). En motion om mistroendevotum kan dock i praktiken betraktas som någon slags funktionell motsvarighet (IPU 1986, 1217).

Interpellationsinstitutets betydelse i Tyskland har, precis som i Frankrike, varierat men har under hela sin tvåhundraåriga period förblivit relativt svag. Under kejsardömet ända fram till införandet av parlamentarism var mekanismen ett tämligen oviktigt kontrollmedel. Trots sin kollektiva karaktär – femtio ledamöter behövdes för att initiera en interpellation – användes institutet flitigt. Det stora antalet interpellationer resulterade i att parlamentet inte längre förmådde behandla dem med behövlig värdighet och att institutet därför förlorade sin betydelse (Loewenberg 1967, 408). När interpellationsinstitutet efter andra världskriget introducerades i Förbundsrepubliken Tysklands författning behöll det sin kollektiva bas. Trots detta var interpellationsinstitutet i relativt flitigt bruk i förbundsparlamen-

tet med ett tiotal initiativ per år. Ett problem ur initiativtagarnas synvinkel var dock, att regeringen inte besvarade interpellationer inom utsatt tid eller att den lät helt bli att svara. Interpellationer har således förblivit ett ganska lätt vapen i oppositionens händer trots deras kollektiva karaktär. Eftersom den tyska kanslerparlamentarismen förutsätter att en majoritet av ledamöterna i förbundsdagen stöder en ny kandidat för förbundskanslersposten, kan en debatt kring en interpellation i normala förhållanden inte bli ödesdiger för regeringen.

Användningen av interpellationer i de västeuropeiska politiska systemen varierar avsevärt. Delvis beror detta på hur enkelt det är att initiera en interpellation. Om endast en parlamentsledamot behövs för att väcka en interpellation utan tids- eller andra begränsningar, kan interpellationernas antal stiga till flera hundra under en parlamentssession. Om en interpellation förutsätter kollektiva åtgärder blir det årliga antalet vanligen mycket mindre, högst några tiotal. Det bör också påpekas att en ganska stor del av interpellationerna förfaller. Vanligen sker detta helt enkelt därför att regeringarna inte är tvungna att besvara dem alla. Italien utgör ett typiskt exempel på detta. I landets båda parlamentskamrar väcks årligen ungefär 500 interpellationer, men bara en femtedel av dessa besvaras.

Interpellationer som tunga vapen i oppositionsparlamentarikernas händer har blivit ovanligt. Förutom att regeringspolitiken allmänt har blivit stabilare med tiden har den parlamentariska kulturen förändrats så att oppositionspartierna har blivit obenägna att fälla regeringen genom en misstroendeomröstning, trots att regeringarna i många fall är minoritetskabinett. Interpellationsinstitutets betydelse vilar allt mer på dess användning som en mjuk kontrollform. Detta innebär att inhämtande av information och allmän debatt gällande politiska alternativ kännetecknar dess kontrollfunktioner.

Trots vissa förändringar i dess karaktär åtnjuter interpellationsinstitutet stark uppskattning i det moderna Europa. Mekanismen tenderar att återkomma efter reella systemskiften. När Spanien och Portugal under 1970-talet frigjordes från diktaturregimer, fick interpellationsinstitutet i båda länderna tillbaka sin ställning som ett formellt starkt kontrollmedel med obligatoriska svar av ministrar och möjlighet att rösta om regeringens eller ministrarnas förtroende. Ytterligare kan konstateras att f.d. folkdemokratier, som ända till 1990-talet hörde till Sovjetblocket, har börjat tillämpa parlamentarism. Interpellationsinstitutet, som formellt existerade även under kommunistiska regimer, har därmed återfått sin reella betydelse.

Flera nya post-socialistiska länder, t.ex. Litauen och Ungern, har ett starkt interpellationsinstitut med kollektivt initiativ som leder till parlamentsdebatt och förtroendeomröstning. Dessa exempel visar, att bruket av interpellation som kontrollmekanism kan vara vital även i nya politiska förhållanden.

I parlamentariskt stabiliserade förhållanden i Europa har institutets användning småningom blivit mjukare. Avsikten är numera sällan att fälla regeringen. Tyngdpunkten ligger på att parlamentsledamöter kan få information om regeringens politiska åtgärder. Utvecklingen av stadgorna gällande institutet har främst syftat till att parlamentsledamöter verkligen skall få svar på sina frågor. Genom att begränsa debatttider och meningsutbyte mellan interpellanten och vederbörande minister har man dock i några parlament begränsat parlamentarikernas politiska rättigheter och demokratiska medborgarinflytande.

Interpellationsinstitutet i Danmark, Finland och Norge

I de nordiska länderna har utvecklingen av parlamentariska kontrollformer följt i stort sett samma spår som på andra håll i Europa. Behov att på något sätt kontrollera kungamakten präglade också de skandinaviska monarkierna i början av 1800-talet. I mitten av 1800-talet blev det nödvändigt att utveckla mekanismer för att få information om regeringens åtgärder och att skapa sanktionsmekanismer för att kontrollera regeringens politiska agerande.

Danmark var först av de nordiska länderna att introducera ett interpellationsinstitut. I 1849 års grundlag stadgades att varje ledamot med folketingets samtycke kan framställa ett offentligt ärende och kräva ministerns förklaring till detta. Ett stadgande gällande möjligheten att framföra en interpellation intogs i arbetsordningarna för båda parlamentskamrarna. Arbetsordningarna förutsatte att en interpellation måste vara skriftligt avfattad i en bestämd form och att anmälan därom måste ske en dag i förväg. Efter att vederbörande minister hade svarat kunde interpellanten kräva ytterligare upplysningar. Även andra representanter kunde ta del i debatten kring interpellationen. En praxis utvecklades enligt vilken en interpellation alltid kunde resultera i en förtroendeomröstning. Denna praxis stadfästes sedermera av folketinget år 1889 (Möller 1949, 65–67).

Under den första halvan av 1900-talet blev bestämmelserna angående interpellationsrätten mera detaljerade. Före 1953 års författningsreform

preciserades stadgorna om interpellationer ytterligare. Ett stadgande om en bestämd svarstid infördes. Ministern måste besvara interpellationen senast den tionde mötesdagen efter det att kammaren hade godkänt att skicka den till ministern, såvida denne inte ansåg att den stod i strid med landets intressen.

I Norges fall anknyter införandet av interpellationsinstitutet till striden kring parlamentarismen. Interpellationsrätten med dagordningsförfarandet introducerades samtidigt som parlamentarismen 1884 efter en långvarig konflikt mellan stortinget och regeringen. Institutet blev konstitutionellt oreglerat ända fram till 1908. I stortingsstadgorna bestämdes, att en interpellation bör överlämnas till stortingets talman i skriftlig form. Vederbörande minister måste meddela när han besvarar interpellationen. Om ministern inte ville besvara den, kunde han låta bli och ingen debatt kunde ordnas i stortinget. Kännetecknande för det norska interpellationsinstitutet var, att debatten blev noggrant begränsad. Syftet med dessa begränsningar var att förhindra onödiga diskussioner och att därmed förkorta sessionerna (Greve 1964, 120–121). Under 1900-talet ändrades reglerna gällande interpellationsinstitutet några gånger. Tyngdpunkten i dessa reformer var att ytterligare förkorta debattiden, speciellt för interpellantens del.

Avvikande från de skandinaviska länderna, i vilka interpellationsinstitutet utvecklades gradvis, kan införandet av institutet i Finland bestämmas med exakthet. Det ägde rum huvudsakligen enligt kontinentaleuropeiska förebilder vid lantdagsreformen år 1906 (Joutsamo 1980, 23–24). Enligt lantdagsordningen kunde en parlamentsledamot anföra en interpellation i skriftlig form gällande vederbörande ministers tjänsteutövning. I lantdagens arbetsordning infördes också bestämmelser om dagordningsförfarandet. Före självständighetstiden hade interpellationsinstitutet dock ingen betydelse.

År 1917 reviderades interpellationsproceduren radikalt. Den viktigaste ändringen innebar att minst nitton andra ledamöter än initiativtagaren måste underteckna interpellationen för att den skulle framföras av talman till vederbörande minister. Anförandet av en interpellation blev således en kollektiv åtgärd. Dagordningsförfarandet bevarades även om regeringen vägrade att besvara interpellationen. I 1928 års riksdagsordning preciserades interpellationsförfarandet genom att fastslå att en interpellation måste besvaras inom femton dagar samt att ett förslag till dagordning kan göras redan under plenumdebatten (Joutsamo 1980, 26–28).

Liksom i kontinentaleuropa har interpellationsinstitutet i Norden inte under efterkrigstiden blivit föremål för större konstitutionella reformer, trots stora strukturella parlamentsreformer i Danmark 1953, Sverige 1974 samt grundlagsreformen i Finland år 2000. Huvuddragen i den formella strukturen av interpellationsinstitutet i de nordiska länderna framgår i tabell 9.1.

Interpellationsinstitutet i de nordiska länderna fungerar mycket olika. De allmänna systemlikheter som finns mellan de öst-skandinaviska (Sverige, Finland) och de västskandinaviska (Danmark, Norge) länderna kan inte alls spåras i utformningen av interpellationsinstitutet. I fråga om insti-

Tabell 9.1. Interpellationsinstitutet i Norden: formella strukturer.

Aspekter	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Framställning	Kammaren beslutar utan debatt	Minst 20 ledamöter har skriftligen anslutit sig	Talmannen bestämmer med vissa begränsningar	Talmannen bestämmer; kan överföra ärendet till kammaren
Innehållsliga krav	Skriftlig och bestämt avfattad	Skriftlig och bestämt innehåll	Kortfattad, detaljerad	Bestämt innehåll, försedd med motivering av större allmänt intresse
Mottagare	En eller flera vederbörande minister/ministrar	Vederbörande medlem av statsrådet	Regering eller vederbörande minister	Statsråd
Svarstid	10 dagar	15 dagar	Under sessionsperiodens lopp	Fyra veckor
Grunder på vilka svar inte kan ges	Ärendet strider mot rikets intressen	P.g.a. ärendets natur	Motiveringar behövs inte	Meddelande om varför svaret uteblir eller anstår
Begränsningar i debatten	Gäller inlägg av enskilda debattörer	Ej speciella begränsningar	Gäller både antalet enskilda inlägg och total debattid	Ej speciella begränsningar
Anknytning till dagordning	Beslut om dagordning följer	Beslut om dagordning följer	Beslut om dagordning kan följa	Inget beslut om dagordning följer

tutets betydelse i ett parlamentariskt perspektiv utgör Finland och Sverige ytterlighetsfallen. Det finska interpellationsinstitutet med sin kollektiva karaktär, med möjligheten att föra en grundlig debatt i plenum och med tillämpningen av dagordningsförfarandet utgör ett starkt vapen i oppositionens händer. Däremot avviker den svenska interpellationen föga från spörsmål. Den kan lätt initieras och kan endast leda till ett begränsat meningsutbyte mellan interpellanten och ministern. Det danska interpellationsinstitutet kommer närmast den finska versionen och avviker från detta närmast på grund av möjligheten för individuella initiativ. Det norska interpellationsinstitutet kommer för sin del närmast det svenska institutet.

Speciellt i slutet av 1900-talet uppkom i alla nordiska länder nya former av spörsmål vid sidan av interpellationer. Visserligen hade både Norge och Finland redan på 1920-talet tagit i bruk ett spörsmålsinstitut, det förra i form av s.k. grundade spörsmål (grunngitte spörsmål), det senare i form av skriftliga frågor. I slutet av 1930-talet infördes s.k. enkla frågor i Sverige i syfte att få en snabb behandling av små och korta frågor (Sterzel 1988, 691). Motsvarande spörsmålsinstitut etablerades 1947 i folketingets arbetsordning. År 1972 fick de danska parlamentsutskotten rättighet att ställa frågor till ministrar (Damgaard 1990, 7). Småningom har muntliga frågor fått mera utrymme som kontrollform i de nordiska parlamenten. Detta ägde rum under 1950- och 60-talen. En speciell frågetimme etablerades i stortinget år 1950. Motsvarande institut, spörsmål vid statsrådets frågetimme, infördes i den finska riksdagen först i slutet av 1980-talet. Speciellt det norska stortinget har aktivt prövat olika kontrollmekanismer. *Grunngitte spörsmål* upphävdes 1989 efter att en ny typ av fråga, *spörsmål ved møtets slutt*, hade etablerats några år tidigare.

En viktig fråga i sig är på vilket sätt införandet av olika nya kontrollformer, speciellt muntliga frågor, har påverkat bruket av interpellationer. I detta avseende har olika länder sin egen profil. I Finland har förhållandet mellan interpellationer och muntliga frågor inte väsentligt förändrats under de senaste decennierna. Numerärt utgör interpellationerna visserligen bara en bråkdel av spörsmålen. Även i Danmark var den numerära relationen mellan interpellationer och muntliga frågor relativt stabil ända till mitten av 1980-talet då andelen interpellationer i förhållande till muntliga frågor snabbt ökade. Den viktigaste orsaken till denna förändring var, att regeringen började svara på spörsmål nästan enbart i skriftlig form. I Norge följde kurvorna för interpellationer och *grunngitte spörsmål* varandra från 1920-talet ända till slutet av 1980-talet, då det senare institutet upp-

hävdes. Därefter har relationen mellan muntliga frågor och interpellationer klart vänt till frågornas fördel.

Sverige – ett särfall eller ett alternativ?

Granskning av statsrådets tjänsteutövning

Beträffande parlamentariska kontrollformer avvek Sverige från första början från andra europeiska länder. I 1809 års regeringsform inkluderades fem institutioner, som fungerade som kontrollsystemets grundpelare. Justitieombudsmannen, riksätten, opinionsnämnden, tryckfrihetskommittén samt konstitutionsutskottet utgjorde basen för kontrollsystemet. Av dessa institutioner blev konstitutionsutskottet det klart viktigaste organet för politisk ansvarsutkrävning. På basis av sin rätt att granska riksdagsprotokollen fick konstitutionsutskottet behörighet att göra anmälan till ständerna, som kunde begära att entlediga ett statsråd (Sterzel 1988, 678–679).

Efter införandet av parlamentarism år 1917 förstärktes ytterligare konstitutionsutskottets möjlighet att utöva kontroll över regeringarna. Efter en tid med starka majoritetsregeringar från slutet av 1930-talet började konstitutionsutskottets möjligheter att granska riksdagsprotokollen dock förlora sin betydelse. Vid införandet av 1969 och 1974 års konstitutionsändringar försvagades konstitutionsutskottets möjligheter att granska statsrådets politiska åtgärder med tonvikten lagd på administrativ och juridisk kontroll.

Efter regeringsformens tillkomst har konstitutionsutskottets granskning av regeringsarbetet förändrats på ett väsentligt sätt. Som en konsekvens av den nya konstitutionen har några nya förfaranden introducerats för att effektivisera den politiska ansvarsutkrävningen. Till dessa hör bl.a. utskottets rätt att kalla till sig regeringsmedlemmar för överläggningar och utskottsmajoritetens möjlighet att anordna offentliga utredningar (Sterzel 1988, 685–687). Kännetecknande för utvecklingen av den svenska parlamentariska ansvarsutkrävningen har varit en stark betoning av offentligheten. Som konsekvens av detta har administrativa och juridiska kontrollärenden fått ge vika för politiska frågor. Åtgärder med anledning av händelser som har stått i centrum för politiken och massmediernas bevakning, som Palme-mordet, Tjernobyli-katastrofen, vapenexporten och ”Ebbe Carlson-affären” har föranlett omfattande diskussioner (se Holmberg & Stjernquist 2000, 204).

Efter övergången från ständerriksdag till tvåkammarriksdag introducerades interpellationsförfarandet år 1867 i Sverige (Lundelius 1912, 118–121). Avsikten med förfarandet var att riksdagsledamöter skulle kunna få upplysning från regeringen på förhand (Andrén 1966, 203). Medan interpellationsinstitutet i europeiska länder allmänt hade anknutits till dagordningsförfarandet avvek Sverige från detta i några viktiga avseenden. Under sin inkörningsperiod fram till 1905 fick interpellationsinstitutet mera uppmärksamhet än vanliga frågoförfaranden samt blev ett slags substitut för dagordningsinstitutet (Andrén 1966, 207–211). Efter parlamentarismens genombrott år 1917 började institutets betydelse dock minska. Ursprungligen introducerades interpellationsinstitutet utanför författningen. I själva verket fick proceduren grundlagsstöd först 1949. Fredrik Sterzel (1988, 689) konstaterar, att institutet hade existerat länge ”inte i strid mot grundlagarna utan snarast med begagnande av deras tystnad”.

Vid införandet av interpellationsinstitutet år 1867 fick det inte någon stark position bland de parlamentariska kontrollinstitutet. Genom parlamentarismens införande fick institutet större politisk vikt, men blev inte ett starkt politiskt betonat vapen för parlamentarikerna. Speciellt efter andra världskriget började antalet interpellationer växa snabbt. Samtidigt började interpellationer likna enkla frågor i och med att de allt mer syftade till anskaffning av information. Inom ramen för frågoförfarandet har enkla frågor, som kan väckas smidigare än interpellationer, småningom erövrat mera utrymme på bekostnad av interpellationer.

Med sitt svaga interpellationsinstitut utgör Sverige ett avvikande fall både i europeisk och nordisk kontext. Hur kan den svenska säregenheten förklaras? Orsaker till avvikelser kan sökas både i det förflutna och i nuläget. Det svenska interpellationsinstitutet avvek från första början från sina nordiska och europeiska motsvarigheter genom att det inte alls inkluderade en mekanism för en förtroendeomröstning. I början ersattes interpellationsinstitutets dagordningsförfarande med de kontrollformer, som baserade sig på konstitutionsutskottets möjligheter att granska regeringens åtgärder. Senare infördes nya konstitutionella kontrollmekanismer i detta syfte.

Misstroendeförklaring

Konstitutionsreformerna vid decenniumskiftet 1960–70 medförde ett nytt och starkt institut för ansvarsutkrävningen, *misstroendeförklaringen*. Den innebär att en tiondel av riksdagsledamöterna (35) kan väcka ett yrkande om misstroendeförklaring mot hela regeringen eller mot enskilda statsråd. Såvida en majoritet av alla riksdagsledamöter röstar mot regeringen, har denna två alternativ kvar: att genast avgå eller att förordna om extra val inom en vecka.

Både i fråga om användningsfrekvensen och direkta konsekvenser har institutets betydelse blivit tämligen anspråkslöst. Före 2000-talet har fyra yrkanden om misstroendeförklaringar väckts mot regeringar. Inget av yrkandena understöddes av en behövlig majoritet i riksdagen (Holmberg & Stjernquist 2000, 201). Det må dock understrykas att institutets betydelse inte begränsar sig till dessa tillfällen. Institutet för misstroendeförklaring har nämligen haft klart större indirekta parlamentariska konsekvenser än vad omröstningsfallen påvisar.

Beträffande spörsmålsinstitutet, har dess användning ytterligare vuxit under den nya konstitutionen. Antalet interpellationer har minskat samtidigt som antalet enkla frågor har ökat (Mattson 1994, 285–287). Ökningen i antalet enkla frågor har ansetts vara en följd av att behandlingen av enkla frågor möjliggör en friare debatt mellan den frågande och ministern, är mera dagsaktuella samt besvaras snabbare än interpellationer. Detta har garanterat att även massmedia har hyst ett större intresse för dem än för interpellationer (Sannerstedt & Sjölin 1990, 107, Mattson 1994, 287).

Sammanfattningsvis kan konstateras, att i synnerhet genom införandet av det nya kontrollmedlet, misstroendeförklaring, samt genom politiseringen av det gamla institutet som baserade sig på konstitutionsutskottets rätt att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, har riksdagen kunnat effektivisera sin parlamentariska kontroll. Däremot har interpellationsinstitutet småningom förlorat terräng i förhållande till enkla frågor, som bättre motsvarar de krav som ställs på ett modernt spörsmålsinstitut.

Interpellationsinstitutets alternativa profiler

Den konstitutionella utformningen av interpellationsinstitutet har alltså hållits i stort sett intakt i många västeuropeiska länder. Trots detta har institutet förlorat en hel del av sin reella vikt som ett parlamentariskt kon-

trollmedel. Detta sammanhänger förmodligen med att de parlamentariska förhållandena stabiliserats i efterkrigstidens Europa. Det finns inte längre samma förutsättningar, eller ens behov, att uttryckligen fälla en regering via en interpellation. Men, kan dylika slutsatser beläggas även empiriskt? Hur används de facto det traditionella interpellationsinstitutet i stabila parlamentariska demokratier som de nordiska?

Partiernas faktiska bruk av interpellationer kan med fördel analyseras utgående från partistrategiska modeller. Ström skiljer mellan tre typer av partier; röstmaximerande (vote-seeking), resultatmaximerande (policy-seeking) samt maktmaximerande (office-seeking) partier. Det röstmaximerande partiet är självfallet primärt inriktat på att maximera sitt väljarstöd. Det resultatmaximerande partiet försöker primärt påverka politikens innehåll. Det maktmaximerande partiet är för sin del primärt intresserat av en stark plattform för utövande av offentlig makt. Partiet eftersträvar följaktligen aktivt regeringsposition (Ström 1990b, 566–570).

I vilken utsträckning agerar de interPELLERANDE partierna primärt som maktmaximerare eftersträvande regeringsposition, i vilken utsträckning agerar de som röstmaximerare eftersträvande ett optimalt väljarstöd? Såvida en interpellation utgör ett seriöst försök att fälla den sittande regeringen, kan man förvänta sig att vissa typer av regeringar, speciellt minoritetsregeringar, är mer utsatta för interpellationer än andra. Om däremot signifikanta skillnader i detta avseende inte föreligger mellan olika regeringstyper, brukar de interPELLERANDE partierna sannolikt interPELLATIONSINSTITUTET som ett profilhöjande instrument inför väljarna. Påverkar alltså de parlamentariska konstellationerna, dvs. regeringens och oppositionens sammansättning, det sätt varpå institutet används i praktiken?

Andra indikatorer för att bedöma i vilken utsträckning partierna brukar interPELLATIONER i maktmaximerande respektive röstmaximerande syfte är tidpunkten för interPELLATIONEN, uppslutningen bakom interPELLATIONEN samt debattens utformning. I vetskap om att parlamentsval stundar accentueras partiernas behov av profilhöjande aktiviteter av varierande slag. I det sammanhanget ger en interPELLATION oppositionen möjlighet att angripa regeringen. I den utsträckning interPELLATIONER används i röstmaximerande syfte kan man därför förvänta sig att det finns ett samband mellan närhet till parlamentsval och benägenheten att väcka interPELLATIONER. Ju kortare tid till valet, desto flera interPELLATIONER anförs och vice versa.

I överensstämmelse med det ökade profileringsbehovet inför ett val kan

man också förvänta sig att den politiska uppslutningen bakom en interpellation blir snävare före ett val. För oppositionspartierna gäller det nu att profilera sig inte enbart i relation till regeringspartierna utan även gentemot de övriga oppositionspartierna. Ju färre partier och parlamentsledamöter som initierar en interpellation, desto lättare har de involverade att verkligen profilera sig med hjälp av interpellationen. Såvida den politiska uppslutningen blir snävare inför val, indikerar det att interpellationer brukas i profilhöjande syfte.

I och med att profileringsbehovet ökar inför ett parlamentsval är det logiskt att dessutom förvänta sig att interpellationsdebatterna i parlamentet blir mera omfattande än vad fallet är i övrigt. Representanter för såväl opposition som regering attraheras förmodligen av möjligheten att inför valet profilera sig genom interpellationsuttalanden i ett auktoritativt forum. Fleura debattinlägg än normalt gör att interpellationsdebatterna sväller ut över det vanliga. Såvida debatternas omfång ökar inför val, indikerar det att interpellationer brukas i profilhöjande syfte.

Empirisk analys

Undersökningspopulationen består totalt av 1 550 interpellationer av vilka Danmark står för 774 (1958–95), Norge för 669 (1965–95) samt Finland för 107 interpellationer (1952–95).

Uppgifterna i tabell 9.2 möjliggör en bedömning av förhållandet mellan parlamentariska konstellationer och benägenheten att väcka interpellationer. I fråga om regeringens parlamentariska bredd i termer av majoritet och minoritet visar det sig att differenserna mellan regeringstid (=RT, %) och interpellationer (=IP, %) är minst i Finland och störst i Norge medan Danmark ligger mellan dessa. Under de aktuella undersökningsperioderna har Finland dominerats av majoritetsstyre i samma utsträckning som Danmark och Norge dominerats av minoritetsstyre. Indikatorer på att regeringens parlamentariska bredd vore av central betydelse för interpellationsbenägenheten kan dock inte spåras. I det majoritetsdominerade Finland har majoritetsregeringar i något större utsträckning än minoritetsregeringar varit objekt för interpellationer (+5 %). Men detta gäller till och med i högre grad i det minoritetsdominerade Norge (+10 %). Utfallet för Norges del kan tolkas som en svag indikator på att interpellationsbenägenheten varit högre vid majoritetsstyre. Det allmänna mönstret visar att minoritetsregeringar inte är mer utsatta för interpellationer än majoritets-

Tabell 9.2. Interpellationsbenägenheten i relation till regeringens parlamentariska bredd och ideologiska färg (%)*.

Typ av regering	Finland **			Danmark			Norge		
	IP	RT	D	IP	RT	D	IP	RT	D
Majoritetsregering	86	81	+5	13	20	-7	30	20	+10
Minoritetsregering	5	11	-6	87	79	+8	70	80	-10
Totalt	92	92		100	100		100	100	
Borgerlig regering	33	28	+5	51	41	+10	50	41	+9
Socialistisk regering	1	1	0	26	33	-7	50	59	-9
Mixed regering	58	63	-5	23	26	-3	-	-	-
Totalt	92	92		100	100		100	100	

* IP = interpellation, RT = regeringstid, D = differens.

** Den totala regeringstiden för Finland är inte 100%. Det är en följd av att s.k. tjänstemannaregeringar, och interpellationer som riktats mot dylika regeringar, har utslutits ur undersökningen.

regeringar. Detta indikerar att interpellationerna primärt initierats i profilhöjande syfte.

I fråga om regeringens politiska färg visar det sig att borgerliga regeringar varit mer utsatta för interpellationer än socialistiska regeringar och regeringar bestående av både borgerliga och socialistiska partier. Denna trend gäller i alla länder även om den framstår som svagare i Finland. Socialistiska partier har alltså varit ivrigare att interpellera gentemot borgerliga regeringar än borgerliga partier gentemot socialistiska regeringar. För Finlands del har visserligen inslaget av rent socialistiska regeringar varit ytterst marginellt. Ideologiska blandregeringar – som praktiserats mycket i Finland, i viss utsträckning i Danmark, men inte alls i Norge – har inte heller varit speciellt utsatta för interpellationer. Detta kan vara en följd av blandregeringens grundläggande natur. En dylik regering inkluderar per definition minst två partier som representerar olika ideologiska läger på en vänster–högerskala.

Men frågan är huruvida de aktivitetstoppar som kan registreras för borgerliga regeringar verkligen sammanhänger med typ av regering. Är det uttryckligen borgerliga regeringar som framkallat en ökad interpellationsaktivitet, eller finns det andra bakomliggande faktorer som kan förklara detta aktivitetsmönster.

En granskning av utfallet i ett tidsperspektiv avslöjar intressanta om-

ständigheter. För Danmarks del finner vi att borgerliga och socialistiska minoritetsregeringar förekommit i ungefär samma utsträckning under den aktuella undersökningsperioden. De ovan redovisade mätningarna indikerade emellertid att de borgerliga minoritetsregeringarna varit mer utsatta för interpellationer än de socialistiska motsvarigheterna. Detta är ett resultat av att *Schlüters* borgerliga minoritetsregeringar utsattes för en hel del interpellationer under 80-talet. Men, det centrala i sammanhanget är att det redan kring mitten av 70-talet skedde en dramatisk ökning i interpellationerna. Från mitten av 70-talet till *Schlüters* första regering 1982 satt emellertid *Jørgensens* socialistiska minoritetskabinett vid regeringsrodret. Efter *Schlüter*-eran tillträdde *Rasmussens* ideologiska blandregering 1993. Trots regimskiftet förblev interpellationsaktiviteten på samma höga nivå som tidigare.

Våra slutsatser för Danmarks del bör alltså modifieras på en central punkt. Borgerliga minoritetsregeringar har visserligen i högre grad än andra typer av regeringar varit föremål för interpellationer. Av detta faktum skall vi dock inte dra den slutsatsen att just borgerliga minoritetsregeringar framkallat den ökade aktiviteten. En sådan slutsats vore både förhastad och felaktig. Ett empiriskt samband föreligger visserligen, men detta samband är inte av kausal natur. En bestämd regeringstyp är inte orsak till den ökade interpellationsaktiviteten. Den är ett resultat av att den långa *Schlüter*-eran i form av flera borgerliga minoritetsregeringar tidsmässigt täcker en stor del av den period under vilken interpellationsaktiviteten allmänt och permanent var betydligt större än tidigare – oberoende av vilken typ av regering som var vid makten.

Ett liknande fenomen kan identifieras i Norge. Utfallet för Norges del indikerade att borgerliga majoritetsregeringar skulle öka interpellationsaktiviteten. Detta är dock inte fallet. Borgerliga regeringar har visserligen i högre grad än socialistiska regeringar varit utsatta för interpellationer. Men detta faktum är inte ett resultat av att en bestämd regeringstyp skulle ha framkallat ökad aktivitet.

En närmare granskning visar att aktivitetsöverskottet för borgerliga regeringar främst är en konsekvens av att *Bortens* borgerliga regering i slutet av 60-talet var ett populärt interpellationsobjekt. Av någon anledning nådde aktiviteten sin kulmen under 60-talet. Redan *Gerhardsens* socialdemokratiska regeringar i början av 60-talet drabbades emellertid av denna aktivitetsboom. Från och med 70-talet har aktivitetsnivån sakta men säkert sjunkit. Att denna utveckling inte sammanhänger med typ av regering be-

fästs ytterligare av det faktum att *Willochs* borgerliga regeringar under 80-talet inte bröt det allmänna mönstret av en långsiktigt avtagande interpellationsaktivitet. Liksom i Danmark är det, av allt att döma, kontextuella faktorer och förändringar i parlamentarisk praxis som primärt ökat eller minskat interpellationsaktiviteten. Det är hur som helst uppenbart att de parlamentariska konstellationerna i sig spelat en underordnad roll i sammanhanget.

För Finlands del noterade vi ett interpellationsöverskott för borgerliga majoritetsregeringar. Det visar sig att detta främst är en följd av att den borgerliga majoritetsregeringen *Aho* (1991–95) utsattes för rekordmånga interpellationer. Framförallt vänsteroppositionen, men även små borgerliga partier i opposition, interPELLERADE så aktivt att Aho-kabinettets saldo blev tjuoen interpellationer. Detta är fallet trots att spörsmålsinstitutet gjordes mångsidigare under Aho-regeringens tid vid makten. Men redan den föregående regeringen, det blå-röda *Holkeri*-kabinettet, utsattes för arton interpellationer. Även den s.k. regnbågsregeringen *Lipponen I* (1995–98) var ett populärt interpellationsobjekt. Saldot blev tretton interpellationer.

Regeringarna *Holkeri*, *Aho* och *Lipponen I* är alltså samtidigt de tre regeringar som mest utsatts för interpellationer. Detta utfall är inte enbart en konsekvens av att dessa regeringar, i motsats till de flesta övriga i Finland, suttit mandatperioden ut. Utfallet är framförallt ett uttryck för en allmän ökning i interpellationsaktiviteten sedan slutet av 80-talet. Det är uppenbart att typ av regering saknar betydelse för denna utveckling. Faktum är nämligen att de fyra enskilda regeringar som mest utsatts för interpellationer *alla* är olika till sin ideologiska sammansättning. På fjärde plats efter de tre ovannämnda regeringarna kommer kabinettet *Sorsa I* (1972–75), en traditionell rödmylleregering med socialdemokraterna och centern i huvudrollerna. Den enda gemensamma egenskapen för dessa regeringar är att de alla var majoritetsregeringar. Den allmänna intensifieringen av interPELLERANDET sedan slutet av 80-talet kan eventuellt tolkas som ett uttryck för oppositionspartiernas frustration över sin tillvaro i en etablerad konsensusmiljö.

Såvida partierna betraktar interPELLERANDET som en röstmaximerande mekanism, borde denna ambition accentueras inför ett parlamentsval. Om närheten till ett val påverkar interpellationsbenägenheten, initieras flera interpellationer under året före ett parlamentsval än under de övriga mandatåren. Utfallet av aktivitetsmätningen, som redovisas i tabell 9.3, är i

detta perspektiv inte entydig. Det faktum att drygt hälften av alla interpellationer i Danmark anförts året före ett folketingsval inrymmer rimligen en valeffekt, som alltså innebär att partierna och ledamöterna utnyttjat institutet som ett instrument för profilering. Varken för Finlands eller Norges del kan ett dylikt aktivitetsmönster dock skönjas.

Tabell 9.3. Interpellationsbenägenheten enligt närhet till parlamentsval.

Parlaments-sessioner*	Finland		Danmark		Norge	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Efter	22	(23)	32	(250)	19	(128)
Mellan	39	(42)	16	(120)	55	(365)
Före	39	(42)	52	(404)	26	(176)
Totalt	100	(107)	100	(774)	100	(669)

* Variabeln parlamentssessioner har operationaliserats på följande sätt:

- efter: interpellationerna har initierats under året efter ett parlamentsval
- före: interpellationerna har initierats under året före ett parlamentsval
- mellan: interpellationerna har initierats under den mellanliggande mandatperioden

Såvida partierna brukar interpellationsinstitutet primärt för röstmaximering, kan man förvänta sig att den politiska uppslutningen bakom en interpellation blir snävare före val. Den empiriska analysen, som redovisas i tabell 9.4, visar emellertid att det generellt inte finns något samband mellan närhet till val och den politiska uppslutningen bakom interpellationer. Utfallet ger inget stöd för ett antagande om att färre partier involveras i interpellationer anförda före val. Samarbetsmönstret mellan partierna inför val avviker inte nämnvärt från det allmänna samarbetsmönstret. Partiernas profileringsbehov är, av allt att döma, inte så starkt att ett under man-

Tabell 9.4. Samband mellan närhet till parlamentsval och uppslutning bakom interpellationer (Spearman's rho).

Land	Partier	Uppslutning Ledamöter	Debattinlägg
Finland (N = 107)	0,10	-0,01	0,02
Danmark (N = 774)	0,01	0,07	0,01

datperioden etablerat samarbete mellan oppositionspartierna skulle ändra karaktär inför val. Data om uppslutningen saknas för Norges del.

Närhet till val förmår med andra ord inte påverka partiernas orientering i termer av antal partier som engageras i interpellandet året före ett val. Inte heller på individnivå – antal ledamöter som undertecknar en interpellation – finner vi belägg för en förväntad snävare uppslutning. De interpellationer som initieras före ett val har med andra ord inte färre undertecknare vare sig i Finland eller Danmark.

Såvida partierna primärt är profileringsorienterade, förväntar vi oss att detta resulterar i att ledamöterna inför val blir mer talträngda och att interpellationsdebatterna därför blir mer omfattande än normalt. Debattaktiviteten operationaliseras i termer av antalet inlägg i debatterna. Antalet debattinlägg förväntas helt enkelt vara större vid sessionen före ett parlamentsval än vid andra sessioner under en mandatperiod. Mellan närhet till val och antal debattinlägg föreligger emellertid inget samband som skulle stöda en dylik tolkning. Däremot kan vissa intressanta förändringar över tid noteras.

Det visar sig tydligt att 70-talet både i Finland och Danmark utgör decenniet som står för den stora avvikelser från den allmänna utvecklingen i fråga om debattklimatet kring interpellationer. Det intressanta i dessa avvikelser är att de återspeglar generella mönster och avvikelser i det politiska livet i respektive land. Faktum är att just 70-talet i politisk mening var ett exceptionellt årtionde både i Finland och Danmark. Det är dock något förvånande att detta framträder så starkt och entydigt till och med vid studiet av ett så begränsat fenomen som interpellationer och debatterna kring dem.

I klartext betyder detta att interpellationsinstitutet i 70-talets Finland var en rent formell politisk ritual i högre grad än någonsin tidigare eller senare. Den politiska oppositionen interPELLERADE och debatterade i normal utsträckning. Som följd av regeringspartiernas passivitet blev det emellertid aldrig fråga om ett politiskt meningsutbyte i ordets egentliga bemärkelse. Det politiska klimatet i Finland under 70-talet kännetecknades allmänt av en stark presidentmakt, vänsterradikalism, förtida val, många och kortlivade regeringar av vilka flera var opolitiska tjänstemannaregeringar. Parlamentarismens allmänna förnedringstillstånd i Finland under 70-talet kastar alltså sin långa skugga även över interpellationsinstitutet och det sätt varpå denna parlamentariska kontrollform brukades (se t.ex. Isaksson 1999).

Även för Danmarks vidkommande utgjorde 70-talet ett markant av-

bräck i den allmänna utvecklingen. Det visar sig nämligen att från och med 1974 ökade plötsligt både interpellationsbenägenheten och debattaktiviteten. Flera interpellationer började initieras och dessa debatterades livligare än tidigare. Dessa tvära kast i det danska interpellationsinstitutet återspeglar med stor sannolikhet de allmänna förskjutningar som ägde rum i Danmark under 70-talet. Folketingsvalet 1973 innebar stora omvälvningar i det politiska mönstret i Danmark. Osedvanligt många nya partier och ledamöter – med Glistrup i spetsen – fick säte i det nya folketinget. Dessa nya, ofta regeringskritiska, krafter interPELLERADE och debatterade av allt att döma ofta och gärna. Småningom krympte det parlamentariska understödet för dessa grupper och därmed förutsättningarna och intresset för omfattande och livliga interpellationsdebatter (Isaksson & Helander 2001, 99).

Slutdiskussion

Under de två senaste seklerna har interpellationsinstitutet fått en konstitutionellt reglerad position i nästan alla parlamentariska demokratier i Europa. Mot den bakgrunden kan man fråga sig: Varför har institutet behållit sin formellt starka position över tiden? Hur har institutet till och med lyckats överleva systemskiften? Vilka egenskaper i institutet har bidragit till dess kontinuitet?

Det dröjde i regel tiotals år från införandet innan interpellationsinstitutet nådde sin fulla styrka som ett stabilt parlamentariskt kontrollmedel. Ofta skedde detta efter en hård kamp om att införa parlamentarism, som interpellationsinstitutet kompletterade. Under den senare delen av 1900-talet, efter att regeringarna i allmänhet hade blivit stabilare, användes interpellationsinstitutet i praktiken främst som ett mjukare medel för att kontrollera regeringens och ministrarnas verksamhet. Detta kan tolkas som en förskjutning från ett institutionellt bruk av institutet till ett mer politiskt betonat bruk av detsamma. Parlamentsledamöterna använder inte längre institutet för att försöka fälla regeringen, utan snarare för att påvisa svagheter i dess agerande. Nya funktioner kan skönjas: anskaffning av information om regeringens framtidsplaner, partiproflering, röstmaximering med mera.

Rent kvantitativt kan noteras att interpellationsbenägenheten i Danmark, Finland och Norge i något skede radikalt stigit, temporärt eller permanent. I Norge var interpellationsaktiviteten under 60-talet avsevärt hög-

re än tidigare eller senare. I Danmark tredubblades nivån vid mitten av 70-talet för att därefter ytterligare stiga långsamt. I Finland steg aktivitetsnivån radikalt först i slutet av 80-talet. Åtminstone för Danmarks och Finlands del sammanfaller den ökade interpellationsbenägenheten tidsmässigt med betydande omstruktureringar av det parlamentariska mönstret. Den partipolitiska sammansättningen av folketinget omstöptes radikalt i valet 1973. I Finland innebar Holkeri-kabinettets tillträde 1987 en omstrukturering av invanda regeringskoalitioner. Högern och vänstern bildade regering och det gamla regeringspartiet centern förpassades i opposition. De två följande kabinetten, Aho och Lipponen I, bjöd ytterligare på två nya koalitionsmonster på regeringsplanet. Mot denna bakgrund är det rimligt att hävda att betydande omstruktureringar av gamla koalitionsmonster i parlament eller regering tenderar att höja interpellationsbenägenheten avsevärt.

På basen av de operationaliseringar och empiriska mätningar som gjorts i detta kapitel kan konstateras att partierna inte i förväntad utsträckning har utnyttjat interpellationsinstitutet som ett instrument för profilering. Det röstmaximerande beteendet uppvisade inte förväntad styrka. I ljuset av denna undersökning styrs bruket av interpellationer främst av en egen intern dynamik som endast i ringa utsträckning påverkas av den politiska kontexten. Som ett konstitutionellt tungt kontrollinstrument har interpellationsinstitutet i praktiken passiverats. Institutet har genomgått ett rollbyte, men institutets konstitutionella kompetens är fortfarande lika tung som tidigare.

I flera parlamentariska länder förefaller interpellationsinstitutet numera befinna sig i gränsmarkerna mellan sin ursprungliga funktion med vilken regeringens förtroende kan mätas och en ny funktion som en informationssökande mekanism. Det faktiska bruket av institutet har blivit mera spörsmålsaktigt, trots att dess konstitutionella regelverk inte reformerats. Denna utveckling har gjort gränsdragningen mellan olika typer av parlamentariska kontrollformer diffusare än tidigare. För den parlamentariska ansvarsutkrävningen kan denna utveckling betecknas som negativ. I grunden olika kontrollformer har börjat användas på ett likartat sätt. Den konstitutionella kontrollform med vilken regeringens förtroende mäts, och som kan leda till att regeringen faller, borde även i praktiken explicit begränsas till denna fundamentala parlamentariska kontrollfunktion. Interpellationsinstitutet borde därför återta sin primära och restriktiva funktion som ett kontrollmedel av högsta konstitutionella dignitet.

En möjlighet är, enligt tysk förebild, att koppla ett krav om ”konstruktivt misstroende” till interpellationsinstitutet. Detta innebär, kort sagt, att en omröstning om regeringens förtroende kompletteras med ett förslag till ny regering eller statsminister. Ett radikalare alternativ är att interpellationsinstitutet i sin nuvarande form slopas och ersätts med ett institut för misstroendeförklaring enligt svensk modell. Faktum är att det svenska systemet har lyckats bibehålla skillnaderna mellan å ena sidan ett konstitutionellt tungt institut för förtroendemätning och å andra sidan mjukare spörsmålsaktiga kontrollformer. Att begreppet interpellation i Sverige har en annan innebörd än i de flesta andra parlamentariska demokratierna, är i det perspektivet av underordnad betydelse.

Ett kontrollinstitut som i enlighet med konstitutionens anda även i praktiken används enbart och endast för mätning av regeringens förtroende är hur som helst ägnat att förtydliga det parlamentariska ansvarsutkrävandet både för partierna själva och för väljarna.

10. När folket ges ansvar

Maija Setälä

Introduktion

Enligt allmän uppfattning delegerar medborgarna sin politiska makt och sitt ansvar till sina representanter som anses ha bättre förutsättningar att fatta upplysta och ansvarsfulla beslut. Sett ur detta perspektiv är det betänkligt att använda sig av folkomröstningar. Ibland förefaller det som om regeringar ordnar folkomröstningar för att undgå sitt ansvar att fatta beslut i svåra frågor. Mer allmänt kritiseras folkomröstningar för att de undergräver representanternas ansvar inför medborgarna. Det har också framförts argument om att medborgarna i och med folkomröstningar påtvingas ett sådant ansvar som de inte har kompetens för.

Allmänt taget uppfattas begreppet ansvar på olika sätt i den teoretiska litteraturen om demokrati. Med beaktande av temat i denna artikel är det viktigt att göra en åtskillnad mellan de teorier som betonar att representanterna kan ställas till svars för sina åtgärder, och de teorier som anser att en viktig aspekt av demokrati är att även medborgarna har ett ansvar. Syftet med denna artikel är att diskutera ansvarsproblem som är förknippade med olika typer av folkomröstningar.

I det första avsnittet diskuteras de teoretiska grunderna för begreppen ansvar och ansvarsutkrävande. I den andra delen presenteras de institutionella formerna för folkomröstningar i de västerländska demokratierna. Den tredje delen analyserar problemen med ansvar och ansvarsutkrävande som är kännetecknande för olika typer av folkomröstningar. Särskild uppmärksamhet ägnas folkomröstningar som hålls *ex ante*, dvs. före behandlingen i parlamentet och folkomröstningar som hålls *ex post*, dvs. efter behandlingen i parlamentet. Slutligen ges rekommendationer om vilka typer av folkomröstningar som borde användas och vilka frågor som lämpar sig för folkomröstningar.

Teoretiska utgångspunkter

Representanternas ansvar

I teorierna om representativ demokrati antas att representanterna borde kunna ställas till svars för sina handlingar inför sina väljare. Enligt Pitkin (1967, 55) krävs det att "[...] a representative is someone who is held to account, who will have to answer to another for what he does". Med andra ord kan representanterna inte handla fritt; de är på något sätt bundna av förväntningarna och åsikterna hos dem som de representerar. Ansvarsfrågan kräver mekanismer som tillåter granskning av representanternas verksamhet och som medför påföljder för representanternas möjliga misslyckanden. I representativa demokratier anses regelbundet återkommande val vara den främsta institutionella mekanismen för ansvarsutkrävning. Ansvarsutkrävning via val förutsätter också att medborgarna har tillräckliga kunskaper om de åtgärder som representanterna vidtar.

Det finns olika tolkningar av ansvarsutkrävning. För det första kan ansvarsutkrävning förstås så att representanterna följer åsikterna hos en majoritet av väljarna i så hög grad som möjligt. Denna syn grundar sig på en *populistisk* teori om demokratin. Kraven på att representanterna fattar sådana beslut som är i linje med medborgarnas preferenser kan omformuleras sålunda att regeringens beslutsfattande borde vara maximalt *responsivt* (lyhört) (jfr May 1978). Detta kan man uppnå genom att på olika sätt *aggregera* folkets preferenser.

När responsivitet anses vara ett ideal kan mekanismer för direkt demokrati användas för att upptäcka folkets preferenser. I samband med representativ demokrati kan kampen om väljarna ses som den huvudsakliga mekanismen för att aggregera preferenser. Enligt vissa tolkningar fungerar valmekanismen väl när den leder till att man får regeringar som utövar en politik som stöds av en majoritet av folket. Synen på ansvarsutkrävning som ett maximalt lyhört styre kan kritiseras på olika grunder; speciellt finns det problem med aggregeringen av preferenser, vilket påpekas i teorin om socialt val. Det centrala i teorin om socialt val är att majoritetsviljan är en konstruktion och att den är beroende av institutionerna (Riker 1982).

En annan syn på ansvarsutkrävning baserar sig på *den liberala eller minimalistiska teorin* om demokrati som anser att de demokratiska institutionernas huvudsakliga uppgift är att skydda folkets rättigheter. Enligt denna syn ses valen snarare som en möjlighet att straffa de regeringar som motarbetar folkets rättigheter än som en mekanism för att aggregera preferenser. Andra mekanismer som skyddar folkets rättigheter innefattar fe-

deralism, oberoende rättsinstanser och bikameralism (Riker 1982). Till skillnad från den populistiska synen på ansvarsutkrävning fordrar den liberala synen att det bara finns en svag koppling mellan folkets preferenser och den förda politiken. Politiska beslut behöver bara i liten utsträckning vara lyhörda för majoritetsoptionen. Representanterna förväntas handla oberoende av den allmänna opinionen, men valen ger medborgarna en möjlighet att ingripa när deras rättigheter och vitala intressen är i fara.

Den tredje tolkningen av ansvarsutkrävning baserar sig på teorier om *deliberativ demokrati*. I den populistiska synen är aggregeringen av medborgarnas preferenser de demokratiska institutionernas viktigaste funktion. I teorierna om deliberativ demokrati är transformeringen av medborgarnas preferenser i den offentliga debatten det huvudsakliga kännetecknet för en demokrati. Deliberativa demokratiteoretiker har olika åsikter om hur omfattande det populära deltagandet bör vara. Några deliberativa demokratiförespråkare (t.ex. Dryzek 2000) anser att man bör följa det populistiska idealet där medborgarnas självstyre sker genom deltagande i olika institutioner. Enligt dessa teorier borde offentliga beslut vara maximalt responsiva för medborgarnas preferenser som utformats i deliberativa processer.

Det finns dock teoretiker som representerar en mer elitistisk ståndpunkt och de betonar de deliberativa kapaciteterna hos representativa institutioner (t.ex. Elster 1998). I dessa teorier antar man att det finns endast en svag responsivitet, konsensus betonas inte. I det deliberativa synsättet innebär ansvarsutkrävning att *orsakerna* till den bedrivna politiken klargjorts offentligt och att den allmänt accepterats och anses gälla. Detta synsätt står i motsats till den populistiska synen enligt vilken den bedrivna politiken borde vara lyhörd för medborgarnas preferenser och till den liberala synen enligt vilken representanternas handlingar borde dömas enligt sina konsekvenser.

Enligt den deliberativa synen på ansvarsutkrävande borde representanterna inte nödvändigtvis följa sina väljares åsikter; de borde i stället använda sin sakkunskap och bedömningsförmåga till att forma ståndpunkter som kan försvaras inför allmänheten (Gutmann & Thompson 1996, 148–149). I detta synsätt innebär medborgarrollen inte enbart att man är en passiv innehavare av intressen och rättigheter; medborgarna ses som rationella varelser kapabla att bedöma politiska argument enligt deras förtjänster.

Elster (1998) har i sitt ”nästbästa” argument för deliberativ demokrati

talat för att den typ av publicitet som är kännetecknande för representativ demokrati har vissa ”filtrerande” effekter. Det faktum att representanterna måste motivera sina åsikter offentligt tvingar dem att hålla sig till principer som är allmänt accepterade; de måste också försäkra sig om att de fakta de använder sig av är korrekta och de måste vara konsekventa i sin argumentering. Valmekanismen förstärker publicitetens effekter. Filtreringen av politikpreferenser kan ske även om aktörerna inte har förbundit sig till normerna i deliberativ demokrati på något speciellt sätt, och det antas att detta förbättrar kvaliteten i de politiska besluten. Det finns skäl att påpeka att Elster tror att publiciteten verkligen förändrar policypreferenserna; det är inte bara fråga om retorik.

I den elitistiska synen på deliberativ demokrati ses offentlighet och val tillsammans som de viktigaste mekanismerna för att förstärka deliberation. Dessutom kan vissa typer av omröstningar anses ha samma typ av effekt. Särskilt sådana omröstningar som hålls för att kontrollera det parlamentariska beslutsfattandet kunde uppmuntra representanter att offentligt motivera den bedrivna politiken.

Tabell 10.1. Tre synsätt på ansvarsutkrävning.

Demokrati-teori	Syn på ansvars-utkrävning	Syn på medborgare	Mekanismer för ansvarsutkrävning	Nivå av responsivitet som krävs
Populistisk	Offentliga beslut borde återspegla preferenser hos en majoritet av folket.	Innehavare av preferenser.	Konkurrens i val.	Hög: policybeslut borde återspegla folkets preferenser.
Liberal	Offentliga beslut borde återspegla representanternas självständiga bedömningar.	Innehavare av rättigheter.	Val som en kontrollmekanism för beslutsfattande.	Låg: val som en justerande mekanism när allvariga problem uppstår.
Deliberativ	Offentliga beslut borde motiveras så att de kan accepteras av allmänheten.	Rationell bedömare.	Offentlig debatt och val som mekanismer för inflytande.	Varierar: policybeslut borde baseras på offentlig deliberation.

För att summera så finns det ingen enhetlig uppfattning om ansvarsutkrävning i demokratiteorin. De viktigaste kännetecknen för de olika synsätten på ansvarsutkrävning summeras i tabell 10.1.

Medborgarnas ansvar

Ansvarstanken handlar om förhållandet mellan representanter och medborgare. Ansvar förutsätter att medborgarna kan kontrollera sina representanter, och medborgarrollen definieras i relation till representanterna. I allmänhet betonar teorier om representativ demokrati normer, institutioner och former av allmän kontroll som begränsar representanternas beteende. De teoretiker som har en bredare syn på demokratiskt medborgarskap tycker att detta är otillräckligt (se t.ex. Barber 1989, 220–221). En bredare syn på demokratiskt medborgarskap antydde redan i den föregående diskussionen om ansvarsbegreppet baserad på teorin om deliberativ demokrati.

Det är värt att notera att i teorier om deltagande och deliberativ demokrati ingår modeller om ett ansvarsfullt medborgarskap. Rousseau (1762) ställde t.ex. frågan: Är det möjligt för folket att behålla sin frihet under en regim som utövar förtryck? Enligt Rousseau är det möjligt för medborgare att vara fria i ett folkligt självstyre där medborgarna har direkta möjligheter att delta i beslutsfattande. Förutom deltagande kräver folkligt självstyre att medborgarnas politiska val baserar sig på det allmänna goda. Rousseau trodde att det allmänna goda existerar objektivt, oberoende av folkets bedömning. Han trodde också att medborgarna mer sannolikt gör korrekta bedömningar om det allmänna goda under särskilda sociala omständigheter, dvs. i små, enkla och jämlika samhällen. Därför är denna typ av samhälle optimal för folkligt självstyre.

I teorier om republikanism och om deltagande kan medborgarnas förpliktelse till det allmänna goda ses som medborgarnas skyldighet när de deltar i beslutsfattande. Rousseau betonade förpliktelsen till det allmänna goda som ett förhandsvillkor för folkligt självstyre. På grund av detta förhandsvillkor begränsar Rousseau tillämpligheten av deltagande demokratiska institutioner till mycket specifika sociala omständigheter. Andra tankekolor som förespråkar deltagande har framfört argument om att särskilda deltagandeformer kan vara behjälpliga för att utveckla medborgarnas ansvarskänsla. Även om J. S. Mill (1861) hör till den liberala traditionen inom politisk teori har han t.ex. argumenterat för sådana institutioner för deltagande som skulle främja ansvarsfulla politiska bedömningar.

Mill trodde att det var viktigt att förbättra medborgarnas politiska färdigheter för att höja kvaliteten på styret och i sista hand är det av stor vikt för välfärden över lag i samhället.

Under de senaste årtiondena har deltagandeteoretiker, sådana som Carole Pateman (1970), Jane Mansbridge (1980) och Benjamin Barber (1984) kritiserat den begränsade roll som medborgarna tilldelats i den liberala teorin. Dessa teoretiker hävdar att den liberala demokratiteorin inte i tillräcklig grad beaktar medborgarnas förmåga att göra ansvarsfulla politiska bedömningar. De hävdar också att människors förmåga att göra politiska bedömningar utvecklas endast när de deltar i beslutsfattande som påverkar deras liv. Pateman och Mansbridge koncentrerar sig på människornas deltagande i beslutsfattande i småskaliga politiska enheter, såsom i lokalpolitiken och på arbetsplatserna.

Barber å sin sida utforskar möjligheter för deltagande institutioner i stor skala, i nationalstaterna. Enligt Barber är det farligt att utveckla institutioner för deltagande utan att medborgarna har tillgång till relevant politisk information och möjligheter till deliberation. Därför anser han att medborgarnas bemyndigande bara är ett *nödvändigt* och inte ett *tillräckligt* villkor för att utveckla ett ansvarsfullt medborgarskap. Barber anser också att det är svårt att organisera kollektiv handling i stora enheter.

Barber betonar att institutioner för deltagande borde konstrueras så att de förbättrar människornas förmåga till *rimliga* bedömningar. Barbers idé om rimligheten i politiska åsikter är ganska likartad de centrala idealen i teorierna om deliberativ demokrati. Dessa teorier har dominerat den akademiska debatten om demokrati under senare år. Många av idéerna i deliberativ demokrati baserar sig på arbeten av tidigare politiska teoretiker, särskilt dem som tillhör den republikanska traditionen. Den popularitet som teorierna om deliberativ demokrati åtnjuter kan förklaras med det faktum att de väddar till värden som är centrala för västerländsk modernitet, såsom rationalitet, ömsesidig respekt och rättvisa (Cooke 2000).

Den centrala idén i deliberativ demokrati är att beslutsfattarna bedömer de argument som framförs i den politiska debatten enbart genom deras förtjänster, dvs. hur korrekta fakta är, hur giltiga argumenten är och hur allmänna de moraliska principerna är. I deliberation elimineras falska, ogiltiga och ensidiga argument, och slutligen uppnås konsensus om det bästa sättet att handla (jfr Habermas 1996). Enligt Gutmann och Thompson (1996, 128) är ideellt var och en ansvarig inför alla i det deliberativa beslutsfattandet eftersom varje ståndpunkt måste berättigas.

Naturligtvis kan den ideala modellen för deliberation lätt betraktas som utopisk. På den mer pragmatiska nivån förutsätter teorier om deliberativ demokrati att politiskt beslutsfattande borde basera sig på, åtminstone i viss utsträckning, en allmän debatt styrd av sådana normer som opartiskhet, ömsesidig respekt och rationalitet. Det är självklart att i de nuvarande politiska systemen kan inte alla medborgare delta i offentlig deliberation. Ändå borde politiska beslut basera sig på en offentlig deliberation i vilken alla relevanta ståndpunkter förs fram och beaktas på lika grunder.

I verkligheten kräver demokratisk deliberation för det första särskilda arenor för den offentliga debatten, såsom parlamentssessioner, offentliga möten, massmedia och Internet, där representanter för olika åsikter och intressen kan göra sin röst hörd. För det andra krävs det att de som deltar i debatten uppför sig på ett visst sätt. Deltagarna borde vara tillräckligt informerade och känna sig förpliktade av de normer för deliberation som beskrevs tidigare. I praktiken kan förpliktelsen till normerna stärkas av hur debatterna struktureras. Detta sker i vissa traditionella arenor för deliberation, såsom parlamentssessioner, och i olika deliberativa experiment, som deliberativa omröstningar och konsensuskonferenser (Fishkin 1997).

Institutionella former för folkomröstningar

Alla folkomröstningar – utom de med inga reella valmöjligheter – erbjuder medborgarna en möjlighet att påverka beslutsfattande. Enligt det populistiska synsättet på demokrati kan folkomröstningar ses som ett sätt att förbättra ansvarsutkrävningen i det politiska beslutsfattandet. Det populistiska synsättet kräver på inga sätt något ”ansvarskännande” val av den som deltar i en folkomröstning. Liberalerna förhåller sig å sin sida mer kritiskt till folkomröstningar. De är särskilt bekymrade för att individens rättigheter kan vara hotade av oansvariga väljare som deltar i folkomröstningar. Deltagande och deliberativa demokratiteoretiker ser också faror med oansvarsfullt väljarbeteende. De är dock intresserade av lösningar som kan öka medborgarnas förmåga att fatta upplysta och ansvarsfulla val.

För att bättre kunna förstå förhållandet mellan folkomröstningar och de teoretiska begreppen ansvarsutkrävning och ansvar bör man göra några institutionella distinktioner. Det förefaller som om särskilt följande faktorer är viktiga: vem som initierar omröstningen, vem som sätter agendan (bestämmer dagordningen) och huruvida omröstningen är bindande eller

rådgivande. Först och främst kan en folkomröstning initieras på följande sätt:

- 1) Det kan finnas ett konstitutionellt krav på att folkomröstning skall hållas vid en särskild typ av fråga efter att den fått tillräcklig majoritet i parlamentet,
- 2) en folkomröstning kan initieras av representanterna, dvs. en majoritet i parlamentet, en minoritet i parlamentet eller andra aktörer inom representativ demokrati (t.ex. presidenten, regionala myndigheter osv.),
- 3) en folkomröstning kan initieras av att ett visst antal röstberättigade medborgare undertecknar en begäran om folkomröstning.

Uleri (1966) har gjort en annan viktig klassificering, som baserar sig på förhållandet mellan den som initierar omröstningen och den som sätter agendan. Han gör följande distinktion:

- 1) Beslutskontrollerande folkomröstningar: den som initierar omröstningen och den som sätter agendan är olika politiska aktörer,
- 2) beslutsfrämjande folkomröstningar: initieraren och agendasättaren är samma politiska aktör.

På basis av de två ovannämnda klassificeringarna kan institutionerna för folkomröstningar indelas på följande sätt:

Tabell 10.2. Klassificeringen av folkomröstningsinstitutioner.

Initiativtagare till en folkomröstning	Beslutskontrollerande	Beslutsfrämjande
Konstitutionellt krav	obligatorisk	–
Representanter	upphäva/avvisa	ad hoc/valbar
Medborgare	upphäva/avvisa	folkinitiativ

Klassificeringen framlagd i tabellen baserar sig på initiativ och processen att bestämma frågeställningen baserar sig på dagordningen. Obligatoriska folkomröstningar klassificeras alltid som beslutskontrollerande till sin karaktär, eftersom de ordnas om lagar har initierats av regeringen och har redan genomgått en parlamentsbehandling. Det typiska är att obligatoriska folkomröstningar krävs vid ändringar i konstitutionen.

Andra beslutskontrollerande folkomröstningar, dvs. krav på att upphäva och avvisa lagar, ordnas också alltid gällande lagar som redan har godkänts av parlamentet. Till skillnad från obligatoriska folkomröstningar hålls sådana folkomröstningar bara på begäran av vissa politiska aktörer. Detta betyder att de hålls när förändringar i lagstiftningen skapar aktiv opposition. Beroende på hur folkomröstningsinstitutet regleras i konstitutionen, kan sådana omröstningar initieras av ett antal medborgare, av en parlamentarisk minoritet eller av andra aktörer inom det representativa systemet. Skillnaden mellan upphävande och avvisande folkomröstningar är att de förra hålls om lagar som redan antagits medan de senare hålls om lagar som ännu inte trätt i kraft.

Skillnaden mellan *ad hoc* och valbara folkomröstningar är att *ad hoc* folkomröstningar inte regleras konstitutionellt medan däremot valbara folkomröstningar regleras. Därför initierar parlamentariska majoriteter *ad hoc* folkomröstningar i normala parlamentariska system. Parlamentariska majoriteter initierar också valbara folkomröstningar, även om i några fall – som t.ex. i Frankrike – statsöverhuvudet är involverad i den inledande processen. Regeringspartierna spelar oftast en viktig roll i initieringen av dylika folkomröstningar. Därför har man påstått att *ad hoc* och valbara folkomröstningar representerar partibaserad direkt demokrati (Budge 1993) och de har kallats regeringsinitierade folkomröstningar (Morel 2001, se nedan).

Folkinitiativ innebär att ett visst antal medborgare kan kräva en folkomröstning genom att skriva under ett upprop om folkomröstning för att få till stånd en ändring i lagstiftningen. Därmed är folkliga initiativ beslutsfrämjande folkomröstningar. Folkinitiativ är ganska sällsynt som institution i politiken på den nationella nivån. I Västeuropa finns det på nationell nivå endast i Schweiz. Italienska upphävande folkomröstningar initieras också av medborgarna, och de uppvisar många kännetecken gemensamma med folkinitiativ. Tabell 10.3 visar de former för folkomröstningar som finns i 18 större västeuropeiska stater.

Eftersom *ad hoc*-folkomröstningar inte regleras konstitutionellt, omfattar tabell 10.3 de västeuropeiska demokratier i vilka *ad hoc*-folkomröstningar har använts sedan 1940. *Ad hoc* och valbara folkomröstningar är de mest spridda formerna av folkomröstning. Även om olika former av beslutskontrollerande folkomröstningar verkar vara ganska vanliga, har några av dessa former aldrig i praktiken använts. I vissa fall utgör själva proceduren ett hinder för att initiera beslutskontrollerande folkomröstningar.

Tabell 10.3. Folkomröstningsinstitutioner i 18 västeuropeiska länder*.

Typ av folkomröstning	Normala lagar	Konstitutionella lagar
Obligatorisk		Österrike (1945), Danmark (1915/1953), Island (1944), Irland (1922/ 1937), Spanien (1978), Schweiz (1848, 1977)
Avvisande		
1. Medborgare	Schweiz (1874)	Italien (1948), Schweiz (1921)
2. Representanter (parla- mentarisk minoritet)	Danmark (1953)	Spanien, Italien (1948), Österrike (1945), Sverige (1979), Danmark (1953)
3. Representanter (andra: presidenten, premiärministern, regionala myndigheter)	Irland (1937), Schweiz (1874)	Grekland (1975/1986), Italien (1948)
Upphävande		
1. Medborgare	Italien (1948/1970), Schweiz (1949)	
2. Representanter (andra: presidenten, premiärministern, regionala myndigheter)	Island (1944), Italien (1948/1970), Schweiz (1949)	
Ad hoc och valbar		
1. Parlamentarisk majoritet	Österrike, Belgien, Danmark, Finland (1987), Grekland, Norge, Sverige (1922), Storbritannien	
2. Andra (presidenten, premiärministern)	Grekland (1975), Frankrike (1958), Portugal (1989/1997), Spanien	
Folkinitiativ		
Inga folkomröst- ningar sedan 1940	Schweiz (2003) Tyskland, Luxemburg, Nederländerna	Schweiz (1848/1891)

Källa: Gallagher & Uleri 1996; Research and Documentation Centre on Direct Democracy, University of Geneva, webbplats oktober 2003.

* antagningsåret i parentes.

Bara Danmark, Schweiz och Italien har i själva verket haft folkomröstningar som kan upphäva eller avvisa lagar, men det bör noteras att i Italien skiljer sig praxis ganska mycket från standarden (se Beslutskontrollerande folkomröstningar). De obligatoriska folkomröstningarna i Österrike och Spanien gällande konstitutionella ändringar används dessutom bara när det gäller grundläggande ändringar i konstitutionen.

Schweiz är helt klart det land i Europa som oftast använder sig av folkomröstningar. Allt sedan skapandet av den schweiziska federala staten år 1848 till slutet av 2003 har man haft sammanlagt 518 folkliga omröstningar på den federala nivån. Italien har haft 56 folkomröstningar sedan 1974 då lagen om medborgarinitierade upphävande folkomröstningar trädde i kraft. I dessa länder har antalet folkomröstningar på basis av medborgarinitiativ ökat under de senaste åren. I Danmark och Irland har obligatoriska folkomröstningar hållits relativt ofta. Sedan antagandet av konstitutionen 1953 har man hållit 16 folkomröstningar i Danmark. På Irland har man haft 28 folkomröstningar sedan konstitutionen godkänkts år 1937. I Europa har den europeiska integrationsprocessen lett till cirka elva *ad hoc*- och valbara folkomröstningar förutom de obligatoriska folkomröstningar som hållits i Danmark, på Irland och i Schweiz.

Det är också värt att notera att kännetecknande för valbara och *ad hoc*-folkomröstningar är att de är juridiskt rådgivande, vilket innebär att formellt har de representativa organen den beslutande makten. Bara i den grekiska och portugisiska konstitutionen ingår en bestämmelse om bindande valbara folkomröstningar (Setälä 1999, 76). Resultaten från formellt rådgivande *ad hoc*- och valbara folkomröstningar har nästan alltid respekterats i det parlamentariska beslutsfattandet. Därför har dessa folkomröstningar blivit *de facto* bindande. Andra typer av folkomröstningar, dvs. beslutskontrollerande folkomröstningar och folkomröstningar baserade på folkinitiativ, är juridiskt bindande. Detta betyder att resultatet av folkomröstningarna antas i de representativa organen utan vidare åtgärder.

De institutionella skillnaderna mellan folkomröstningarna kan tolkas i termer av fördelningen av ansvar mellan representanterna och medborgarna. När det gäller *ad hoc*- och valbara folkomröstningar väljer regeringar att konsultera väljarna innan beslut fattas. Då dessa folkomröstningar i vanliga fall är rådgivande förblir den formella beslutande makten trots allt hos det representativa systemet. Problemet med ansvarsutkrävning och ansvar härrör från motsägelsen mellan den formellt rådgivande och den *de facto* bindande karaktären i dessa folkomröstningar.

Beslutskontrollerande folkomröstningar fungerar som en *ex post*-kontroll på beslutsfattandet i parlamentet. I de fall man har obligatoriska folkomröstningar ges medborgarna möjlighet att inlägga ett veto på basis av den fråga som berörs, medan oppositionsgrupper kan kräva denna möjlighet i fråga om avvisande och upphävande folkomröstningar. Slutligen kan ett visst antal medborgare med hjälp av folkinitiativ kräva rätten att understå en specifik fråga folklig omröstning. Folkinitiativ kan ses som en central punkt i folkligt självstyre. Dessutom ger de upphov till intressanta frågor gällande medborgarnas ansvar i den politiska processen om vem som bestämmer dagordningen.

Tabell 10.4 sammanfattar frågor om ansvar i folkomröstningarna. Dessa frågor kommer att diskuteras mer detaljerat i följande avsnitt. Betoningen ligger på förhållandet mellan representanternas och medborgarnas ansvar. Därför kommer jag inte att behandla folkinitiativ som för det mesta ger upphov till frågor rörande medborgarnas ansvar.

Tabell 10.4. Ansvar för beslut i olika typer av folkomröstningar.

Typ av folkomröstning	Formellt ansvar för beslut	Vem överför ansvaret till folket	Problem för ansvarsutkrävning och ansvar
Ad hoc och valbar	Parlamentarisk majoritet	Parlamentarisk majoritet	Används av representanterna för att undgå ansvar; fördelningen av ansvaret mellan representanterna och medborgarna; medborgarnas beredskap att axla ansvar
Beslutskontroll	Delad mellan parlamentet och väljarna; medborgarnas vetorätt	Konstitutionen/ oppositionsgrupper	Medborgarnas beredskap att axla ansvar
Folkinitiativ	En majoritet av väljarna	Ett antal medborgare	Medborgarnas beredskap att axla ansvar och deras ansvar för den politiska agendan

Politiskt ansvar i ad hoc och valbara och besluts-kontrollerande folkomröstningar

Ad hoc och valbara folkomröstningar

Avsikten är att i detta avsnitt diskutera folkomröstningar och deras kännetecken utifrån frågan om politiskt ansvar. Jag kommer att koncentrera mig på *ad hoc*- och valbara folkomröstningar och beslutskontrollerande folkomröstningar. Den största skillnaden mellan dessa två är att *ad hoc*- och valbara folkomröstningar hålls innan beslut fattas i parlamentet (*ex ante*) medan lagkontrollerande folkomröstningar fungerar som *ex post*-kontroll av det parlamentariska beslutsfattandet.

Kännetecknen för *ad hoc*- och valbara folkomröstningar ger upphov till tre specifika frågor om ansvarsutkrävning och ansvar. Två av dessa frågor har att göra med effekterna av folkomröstningen för ansvarsutkrävningen. För det första är det lämpligt att fråga sig om det finns någon sanning i det ofta upprepade påståendet att regeringspartier använder *ad hoc*- och valbara folkomröstningar för att undvika att ta ansvar i svåra beslut. För det andra är det viktigt att studera vilka följder *ad hoc*- och valbara folkomröstningar har i det parlamentariska beslutsfattandet. Det förefaller finnas en motsägelse mellan det populistiska kravet på att representanterna borde följa resultatet av *ad hoc*- och valbara folkomröstningar och den liberala och deliberativa synen att representanterna borde använda sina kunskaper till att göra oberoende bedömningar.

En fråga som är relaterad till följderna av *ad hoc*- och valbara folkomröstningar i det parlamentariska beslutsfattandet är den särskilda frågan som berör medborgarnas ansvar. Eftersom *ad hoc*- och valbara folkomröstningar formellt är rådgivande och de slutliga besluten fattas i parlamentet, kan det vara oklart för medborgarna om de skall ta dessa folkomröstningar på allvar eller inte. Särskilt deltagande och deliberativa demokratiteoretiker har argumenterat för att medborgarnas ansvars känsla bara kan utvecklas när de kan delta i det verkliga beslutsfattandet. Men problemen med den rådgivande formen behöver inte vara så allvarliga i praktiken eftersom den historiska erfarenheten visar att resultaten av *ad hoc*- och valbara folkomröstningar allt som oftast har följts i det parlamentariska beslutsfattandet. Dessutom förbinder sig partierna ofta i förväg till det resultat som folkomröstningen ger, vilket ökar allmänhetens medvetenhet om betydelsen av resultatet.

Svaret på den först ställda frågan, dvs. varför regeringar tillgriper *ad hoc*- och valbara folkomröstningar kräver en omsorgsfull rekonstruktion

av de motiveringar de centrala regeringsaktörerna har. Morel (2001) ger en kategorisering av folkomröstningar som baseras på motiveringar. Han preciserar fyra kategorier: plebiscitära, politiskt obligatoriska, lagstiftande och konfliktlösande folkomröstningar. Naturligtvis finns det oftast en blandning av motiveringar i bakgrunden när ett beslut fattas om att hålla en folkomröstning, och därför bör man förhålla sig lite förbehållsamt till denna typ av kategoriseringar.

Enligt Morel hålls plebiscitära folkomröstningar för att markera stödet för den förda regeringspolitiken och de stärker sålunda regeringens ställning – både i inrikes- och utrikespolitiken. Därför är syftet att uppnå ett visst resultat en viktig motivering för att organisera plebiscitära folkomröstningar. Som ett exempel på en dylik folkomröstning anför Morel den franska folkomröstningen om Maastricht-fördraget 1994 – även om resultatet av denna folkomröstning inte var riktigt det man förväntade sig. Politiskt obligatoriska folkomröstningar hålls när alla berörda politiska aktörer är eniga i kravet på att en folkomröstning bör hållas i en given fråga. Tänk på t.ex. den norska folkomröstningen om EU-medlemskap 1994. Politiskt obligatoriska folkomröstningar motiveras inte med att uppnå ett givet resultat.

En lagstiftande folkomröstning ordnas när en lag inte kan stiftas enligt normal parlamentarisk procedur. Detta på grund av att det kanske finns en minoritetsregering, bestämmelser om kvalificerad majoritet eller en arbetsfördelning mellan olika kamrar i den lagstiftande församlingen. Lagstiftande folkomröstningar ordnas därför för att uppnå ett visst resultat. Det bästa exemplet på en lagstiftande folkomröstning är kanske den danska omröstningen om EG-fördraget (Enhetsakten/Single European Act) år 1986. Denna folkomröstning ordnades därför att den borgerliga minoritetsregeringen inte kunde få tillräcklig majoritet i parlamentet för att ratificera fördraget. Oppositionspartierna, dvs. socialdemokraterna och radikalliberalerna förband sig på förhand att respektera resultatet av folkomröstningen. Segern för ja-sidan bidrog till att förslaget fick tillräcklig majoritet i parlamentet (Svensson 1996; Setälä 1999, 130).

Konfliktlösande folkomröstningar motiveras med interna skiljelinjer inom det ledande regeringspartiet och regeringskoalitionen. Konfliktlösande folkomröstningar används för att undvika sådant som ett sammanbrott i regeringskoalitionen, en fördjupning av splittringen inom det ledande regeringspartiet, eller väljarbortfall för ett regeringsparti i följande val. Problem inom regeringskoalitionen fanns i bakgrunden till besluten om folk-

omröstningar i Sverige 1957 om alternativa folkpensionsplaner och 1980 om kärnkraften. Folkomröstningen om kärnkraft ordnades slutligen för att förhindra den borgerliga koalitionsregeringen från att spricka. Åsikterna inom regeringspartierna var splittrade så att det största partiet i koalitionen, Centerpartiet, hade förbundit sig att rösta nej, medan de två andra koalitionspartierna var för kärnkraft.

Konfliktlösande folkomröstningar kan användas för att lappa ihop interna skiljelinjer inom partieliten. I dessa situationer kan en hänskjutning av frågan till en folkomröstning rädda partiets integritet. Skiljelinjerna inom det härskande arbetarpartiet kan ses som orsak till den brittiska folkomröstningen 1975 om det omförhandlade avtalet med Europeiska Gemenskapen (Balsom 1996). Frågan om valförlust blir aktuell när regeringspartiets elit har förbundit sig till ett impopulärt ställningstagande i en brännande fråga och när det finns andra partier som ifrågasätter detta ställningstagande. I en sådan situation kan man använda en folkomröstning för att avföra frågan från dagordningen – särskilt när det finns ett tillräckligt stort tidsmässigt gap mellan folkomröstningen och följande parlamentsval. Denna typ av motivering kan anses ligga till grund för t.ex. de svenska folkomröstningarna om kärnkraft 1980 och om EU-medlemskap 1994 (Ruin 1996).

I representativa demokratier är partiernas roll att tävla om allmänhetens stöd för att uppnå regeringsmakt och kunna bedriva sin politik (jfr Strøm 1990). Lagstiftande folkomröstningar ordnas i första hand för att uppnå politiska mål, medan plebiscitära och konfliktlösande folkomröstningar används för att maximera makt. Dessutom kan man dra den slutsatsen att några konfliktlösande folkomröstningar i själva verket har motiverats av partiernas strävan att undvika ansvarsutkrävning vid val i vissa särskilda frågor. Därför kan argumentet att *ad hoc*- och valbara folkomröstningar ibland ordnas för att undvika ansvar anses få visst stöd.

Den andra frågan gällande ansvarsutkrävning härrör från den formellt rådgivande karaktären i *ad hoc*- och valbara folkomröstningar. Detta ger upphov till frågan huruvida parlamentarikerna *bör följa* väljarmajoritetens åsikt eller huruvida de borde fatta egna självständiga beslut. Det har hänt mycket sällan i Västeuropa att en parlamentarisk majoritet verkligen har tagit ett beslut som gått emot resultatet i en formellt rådgivande folkomröstning. I själva verket finns det inga fall i de västeuropeiska demokratierna där ett parlament genast skulle ha fattat ett sådant beslut – även om resultaten från två folkomröstningar i Sverige i det långa loppet har läm-

nats obeaktade. Beslutet att övergå till högertrafik fattades på 1960-talet trots resultatet i folkomröstningen 1955, och tidtabellen för att nedmontera kärnkraftsverken har inte följt resultaten från omröstningen 1980 (Ruin 1996).

Partier förbinder sig också ofta till ett visst resultat i en folkomröstning. Detta kan också förstås i termer av den tidigare analysen av motiveringarna till ordnandet av en folkomröstning. I fall av plebiscitära och lagstiftande folkomröstningar är resultatet av omröstningen förväntat, och därför kan partier som talar för en folkomröstning lätt förbinda sig att respektera resultatet. Andra partier kan följa samma mönster på grund av taktiska orsaker eller för att de ideologiskt förespråkar direkt demokrati – såsom de danska radikalliberalerna gjorde år 1986. I fråga om konfliktlösande folkomröstningar är partierna och koalitionerna internt splittrade. Folkomröstningen förväntas ge en chans att undgå dödläge genom att övertyga åtminstone några av parlamentarikerna att ställa sig på vinnarnas sida i den slutliga omröstningen.

Den allmänna slutsatsen är att majoriteten av parlamentarikerna i de flesta fall har följt väljarnas råd. Ur populistisk synpunkt förefaller detta vara den rätta lösningen därför att folkomröstningen helt enkelt uppfattas som en metod att korrigera felaktigheter i representationen av majoritetens vilja. Ur liberal och deliberativ synpunkt är detta ett problem eftersom folkomröstningar hotar representanternas självständiga bedömning, och dessutom försvagar de ansvarsutkrävning i den fråga som underställts folkomröstning.

Beslutskontrollerande folkomröstningar

Beslutskontrollerande folkomröstningar fungerar som en *ex post*-kontroll av beslut gjorda av parlamentet, och ordnas i normala fall ganska snart efter att en lag har antagits. Den italienska upphävande folkomröstningen är ett undantag till denna regel eftersom det inte finns någon begränsning i tid mellan att en lag antagits och att den underställs en folkomröstning. Beslutskontrollerande folkomröstningar ordnas därför *efter* att representanterna sagt sitt om lagen. Det bör dock påpekas att i fallet Irland med obligatoriska folkomröstningar, röstar parlamentet inte om frågan i sak, utan bara om huruvida förslaget skall underställas folkets avgörande eller inte (Gallagher 1996, 88).

Därför måste representanterna självständigt bedöma situationen och avgöra frågan för sin del innan folkomröstningen. Beslutskontrollerande

folkomröstningar uppmuntrar också representanterna att framlägga sina argument för och emot det i parlamentet tagna beslutet under folkomröstningskampanjen. Därmed kan beslutskontrollerande folkomröstningar öka offentlig deliberation eftersom de tvingar representanterna att motivera sin politik i offentligheten. Ur detta perspektiv kan lagkontrollerande folkomröstningar uppfattas som deliberativa institutioner, inte bara som majoritära.

Men det finns ändå en skillnad mellan obligatoriska folkomröstningar och avvisande och upphävande folkomröstningar som initieras av folklig eller parlamentarisk opposition. Regeringar har fler möjligheter att undvika avvisande eller upphävande folkomröstningar och de har allt som oftast goda skäl för att göra så på grund av de fördröjningar och kostnader som folkomröstningar ger upphov till. Därför kan regeringar anpassa sin politik för att undgå folkomröstningar, eller de kan övertala oppositionsgrupper att skrinlägga planerna på dylikt. Det finns olika metoder för övertalning. Offentligt kan allmänhetens stöd säkerställas genom att man framför goda skäl till den bedrivna politiken. Bakom stängda dörrar kan regeringen tillämpa olika strategier, som förhandlingar och kohandel med oppositionsgrupper.

Obligatoriska folkomröstningar krävs normalt i konstitutionella frågor. Detta kan motiveras med att konstitutionella förändringar kan leda till långtgående och grundläggande förändringar i maktfördelningen mellan de politiska institutionerna och enheterna. Även medborgarnas rättigheter kan stå på spel. Eftersom grundlagen tillhandahåller regler för det politiska spelet på metanivå, borde den vara så opartisk som möjlig. Åtminstone ur deliberativt demokratiperspektiv uppnår man bäst opartiskhet genom en grundlig offentlig debatt där olika politiska alternativ debatteras och där alla grupper finns representerade. En obligatorisk folkomröstning kan ses som en mekanism som säkerställer en sådan debatt och som garanterar ett omfattande stöd hos allmänheten. Ett liknande argument kan tillämpas på lagar som delegerar makt till övernationella organisationer som EU.

Obligatoriska folkomröstningar har ordnats på Irland och i Danmark. På Irland har den konstitutionella utvecklingen påverkats av tankeskolor som i stället för den liberala traditionen som dominerat det brittiska politiska tänkandet influerats av idéer från det fransktalande Europa med rötter i republikanismen. Den republikanska ideologin betonar folkets suveränitet och allmännyttan som de ledande principerna för lagstiftningen.

Konstitutionen för den fria staten Irland från 1922 innehöll bestämmelser om folkinitiativ och avvisande folkomröstningar. Folkinitiativet slopades emellertid 1937. Den nuvarande irländska konstitutionen innehåller bestämmelser om obligatoriska konstitutionella folkomröstningar och avvisande folkomröstningar som aldrig har tillämpats i praktiken (Gallagher 1996, 88–89).

Möjligheterna att använda folkomröstningar i partipolitiskt syfte har kringskurits av Högsta domstolen som har handlagt tvister gällande konstitutionellt nödvändiga folkomröstningar. Högsta domstolen spelade en viktig roll när man fattade beslut om att ordna en folkomröstning om anslutningen till EG-fördraget 1987. Den tolkning som då gjordes av Högsta domstolen antydde att varje steg för att ”fördjupa” den europeiska integrationsutvecklingen måste underställas en folkomröstning (Chubb 1978, 24, 34–35; 81–82; Gallagher 1996, 91).

I det danska fallet hade beslutet om att anta olika former av beslutskontrollerande folkomröstningar år 1953 samband med avskaffande av den andra kammaren i parlamentet. De beslutskontrollerande folkomröstningarna sågs som ersättare för den andra kammaren som en institution som fördröjer den lagstiftande processen. Godkännandet av de beslutskontrollerande folkomröstningarna var en kompromiss mellan liberalerna, de konservativa och radikalliberalerna. Särskilt liberalerna och de konservativa förespråkade den liberala principen om en bikameral lagstiftningsprocess som en kontrollmekanism i lagstiftningen. Radikalliberalerna var å sin sida i sin ideologiska grundsyn mer för direkt demokrati. Socialdemokraterna motsatte sig beslutskontrollerande folkomröstningar för att de ansåg att dessa institutioner skulle motarbeta deras reformpolitik (Setälä 1999, 124–25).

På Irland har folket röstat mot regeringens syn i sju av tjuugoåttal fall av obligatoriska folkomröstningar. I Danmark har det ordnats 15 beslutskontrollerande folkomröstningar sedan 1953, med andra ord, hör alla danska folkomröstningar till denna kategori, förutom omröstningen om EG-fördraget. I åtta fall har lagar antagna av en majoritet i parlamentet förkastats av väljarna i en folkomröstning. Det finns anledning att notera att den enda avvisande folkomröstningen ordnades 1963 om fyra frågor gällande utnyttjande av markområden. Resultatet av dessa omröstningar var att lagarna förkastades.

Beslutskontrollerande folkomröstningar kan uppfattas som en mekanism som uppmuntrar en genomgående deliberativ process där även med-

borgarna kan delta. Det bör dock noteras att det inte finns någon garanti för nivån på den offentliga debatten som förs under en folkomröstningskampanj. Ibland misstänker man att en folkomröstning blir ett allmänt test för regeringens popularitet i stället för en omröstning om ifrågavarande sakfråga. De signaler regeringen ger spelar härvid en viktig roll (Hug och Sciarini 2000). Regeringarna betonar ofta att omröstningen bara handlar om ifrågavarande sak, även om speciellt några valbara folkomröstningar uttryckligen har utformats som förtroendeomröstningar för regeringen (t.ex. den franska folkomröstningen 1969).

Slutsatser

I denna artikel argumenteras för att man bör ta hänsyn till institutionella skillnader när man diskuterar frågan om hur en folkomröstning påverkar representanternas ansvarsutkrävning och medborgarnas ansvar. Denna slutsats hade kunnat få större tyngd om de olika typerna av folkiniciativ – t.ex. de som används i Schweiz och i Kalifornien – hade beaktats i jämförelsen.

Endast den populistiska synen på demokrati förespråkar *ad hoc*- och valbara folkomröstningar som metod att definiera folkviljan. Ur liberalt och deliberativt perspektiv innehåller *ad hoc*- och valbara folkomröstningar inneboende, institutionella problem med ansvar och ansvarsutkrävning. Det mest allvarliga problemet med *ad hoc*- och valbara folkomröstningar är vagheten i fördelningen av ansvaret mellan folket och de folkvalda. Dessa problem är allmänt kända och de ger upphov till spekulationer över motiveringarna till *ad hoc*- och valbara folkomröstningar. Representanternas självständiga bedömningar och ansvarsutkrävning bibehålls i de beslutskontrollerande folkomröstningar som fungerar som *ex post*-kontroll av beslut. I detta avseende ger beslutskontrollerande folkomröstningar en framgångsrik lösning på problemen med ansvarsutkrävning som är typiska för *ad hoc*- och valbara folkomröstningar.

Eftersom beslutskontrollerande folkomröstningar förorsakar fördröjningar i den lagstiftande processen och gynnar *status quo* används de normalt bara i konstitutionella frågor. Man kunde dock fråga sig om det finns andra än konstitutionella frågor som borde underställas beslutskontrollerande folkomröstningar. Frågor med långtgående och grundläggande följder för samhället och för människornas levnadsvillkor kunde underställas beslutskontrollerande folkomröstningar: t.ex. lagar med omfattande mil-

jö- eller omfördelningseffekter. Enligt dem som betonar medborgarnas ansvar borde införlivande av medborgarna i den politiska processen genom folkomröstningar alltid kombineras med sådana åtgärder som ökar medborgarnas politiska kunskaper och deliberation.

11. Kan folket ges ansvar? En jämförande studie av väljarnas politiska kunskaper

Kimmo Grönlund

Inledning

Statsvetare tenderar att betrakta medborgarnas politiska deltagande som en viktig del av demokrati (Verba & Nie 1972; Kaase & Marsh 1979; Barber 1984). Å ena sidan finns en normativ syn där deltagande i politik anses ha en demokratiförstärkande effekt och därmed vara önskvärt. Å andra sidan finns en diskussion om medborgarnas förutsättningar att delta i politik. Den senare diskussionen kan ytterligare indelas i minst två typer av subargument. Det finns pluralistiska och egalitaristiska åsikter som förespråkar mångfald och ser politisk jämlikhet som ett mål (t.ex. Beitz 1989; Dahl 1989) och det finns mera elitistiska argument där väljarna antas vara dåligt informerade om den politiska debatten och de politiska alternativen (t.ex. Schumpeter 1942). Även om slutsatserna varierar, har *politisk information* en avgörande roll i de flesta demokratiteorier.

Politisk information är en mångfacetterad länk mellan folket och den politiska eliten i ett demokratiskt system. Därför kan olika aspekter av information skapa spänning mellan väljare och valda i en representativ demokrati. För att kunna utkräva ansvar vid val bör väljarna inneha tillräckliga politiska kunskaper. Det politiska etablissemanget kan försöka ingripa i informationsförmedlingen i syfte att bearbeta väljarnas politiska kunskaper. Eliten kan förvränga, filtrera och rent av blockera väsentlig politisk information för att påverka väljaropinionen. Politisk information och kontroll över den politiska agendan är centrala frågor även när det gäller direktdemokratiska beslutsmekanismer, främst folkomröstningar. Detta kapitel handlar om en för ansvarsbegreppets vidkommande väsentlig aspekt av politisk information: väljarnas politiska kunskaper. Den centrala frågeställningen lyder huruvida väljarnas kunskap om politik varierar och om kunskapens determinanter är universella i ett komparativt perspektiv.

Den representativa demokratins deltagandeformer lockar färre väljare i dag än för två decennier sedan. Det sjunkande valdeltagandet och krympande medlemssiffror för de politiska partierna har kopplats till en ökan-

de misstro mot politiker och partier (Norris 1999). I ett jämförande perspektiv uppvisar Sverige ett i många delar likartat mönster. Även om det svenska valdeltagandet fortfarande är relativt högt, 80,1 procent i riksdagsvalet 2002, har trenden varit sjunkande sedan 1982 (SCB). Misstron mot politiker och partier har ökat stadigt i Sverige, och i själva verket har den nedåtpekande trenden varit tydligare i Sverige än i de övriga nordiska länderna (Holmberg 1999). Samtidigt har ett svenskt särdrag dock varit ett ökande intresse för politik (Karvonen 1999).

Den indirekta demokratis förminskade attraktionskraft kan delvis bero på ett lägre förtroende för det politiska systemet och dess aktörer. Om det sjunkande politiska engagemanget via traditionella kanaler leder till att samtliga masspartier förvandlas från folkrörelser till toppstyrda partier¹ vars främsta uppgift är att sköta valkampanjer, finns en uppenbar risk för en ytterligare elitisering av politiken. Samtidigt förlorar väljarnas traditionella ansvarsutkrävning i samband med val sin betydelse – även om en stor del av väljarkåren visade sin misstro genom att välja sofflocket framom valbåset vore beteendet på kort sikt betydelselöst. På lång sikt kan ett stadigt lågt valdeltagande däremot leda till en förminskad systemlegitimitet. För att förhindra en dylik utveckling har man föreslagit att direkt-demokratiska verktyg, främst folkomröstningar och en möjlighet till folkinitiativ borde tas i bruk i en mer omfattande skala (Barber 1984; D. Anckar 2001b). Genom att engagera medborgare vill man garantera att de politiska alternativen blir föremål för demokratisk debatt och demokratiskt beslutsfattande. Samtidigt får medborgarna mera kontroll över den politiska dagordningen.

Krav på en ökad direktdemokrati stöter vanligtvis på motargument som går ut på att folk är politiskt oinformerade och okunniga (diskussion och hänvisningar i t.ex. Donovan & Bowler 1998, 11–20). Den representativa demokratiformen anses som mera lämplig för det moderna komplexa beslutsfattandet. Kan sådana argument i själva verket blockera en utveckling av direktdemokrati? I detta kapitel analyseras vad som förklarar politiska kunskaper på individnivå. Genom denna analys kan vi för-

1 Duvergers (1951) ursprungliga dikotomi består av elitstyrda kaderpartier och masspartier. De senare förankrade sitt stöd och sin verksamhet i de sociala klasserna. Kirchheimer (1966) lanserade begreppet "catch-all party" där de moderna partierna ansågs tävla om samtliga väljares röster genom att marknadsföra sin policy. Dessa partier är toppstyrda. Ett senare begrepp är Katz och Mairs (1995) kartellparti där partierna genom offentligt partistöd institutionaliserar sin verksamhet och blir en del av staten. Partimedlemskap förlorar sin betydelse och partieliten får en större autonomi.

hoppningsvis kasta ett empiriskt ljus över den normativa debatten om representativ kontra partiparticipatorisk demokrati. Den empiriska analysen genomförs komparativt med hjälp av data från det internationella samarbetsprojektet CSES (Comparative Study of Electoral Systems). Inom ramen för det koordinerade frågeundersökningsprojektet har man samlat in frågor som mäter politisk kunskap. Vid sidan om en allmän analys av politisk kunskap kastas en särskild blick på politiska kunskaper i den svenska väljarkåren.

Politisk kunskap som beroende variabel

I de flesta individbaserade teorier om röstning spelar politisk information en central roll. Särskilt teorin om rationella val betonar de kostnader som väljaren utsätts för i samband med att han eller hon (härefter han) skaffar information för att kunna rösta. Downs (1957) bevisade att det inte är instrumentellt rationellt att rösta: en enskild röst är praktiskt taget aldrig avgörande i val vilket innebär att kostnaderna i anslutning till informationsanskaffning överstiger nyttan. Detta till trots röstar en majoritet av väljarna, vilket beskrivits som en röstningsparadox (Green & Shapiro 1994).

Downs påpekar vidare att väljarna har olika inställning till politik, vissa är likgiltiga medan andra har klara och starka preferenser. Deltagande i val är beroende av både (a) väljarens grad av preferens och (b) röstandets kostnader. Om inga kostnader fanns, borde alla väljare med preferenser rösta medan likgiltiga väljare borde låta bli att rösta, och ju högre röstningskostnader, desto mindre borde de ekonomiskt mindre bemedlade rösta i förhållande till de välbärgade. Detta har att göra med kostnadskomponentens relativa natur: ju mindre absoluta ekonomiska tillgångar man har, desto högre är den relativa kostnaden för att hålla sig politiskt informerad (Downs 1957, 260–276). Ur demokratisk synvinkel är politisk kunskap med andra ord ett centralt begrepp, vars betydelse för politiskt deltagande bör studeras och har studerats (t.ex. Milner 2002). Det är även viktigt att studera politisk kunskap som beroende variabel för att analysera hur dess determinanter ser ut i förhållande till deltagandets determinanter. Ett sådant försök görs i föreliggande kapitel.

Begreppen kunskap och information är närbesläktade begrepp men de är inte helt synonyma. För att kunna bearbeta information bör man ha vissa färdigheter innan information blir kunskap. En bra jämförelse kan häm-

tas från datorvärlden. En dator kan inte fungera utan lämplig mjukvara och vice versa. En väljare kan heller inte avge en genomtänkt röst (informed vote) utan att känna till både de politiska aktörernas policyståndpunkter, deras agerande och det politiska systemets spelregler. Därtill är det nödvändigt att väljaren innehar en förmåga att analysera de data som han inhämtat. Pålitliga komparativa mätningar av väljarnas ”databearbetningsförmåga” finns inte.² Det är däremot rimligt att anta att formell skolutbildning ger teoretiska färdigheter att analysera data, även politisk information. I psykologiskt orienterade studier betonar man särskilt undervisning i samhällskunskap: ungdomarna socialiseras genom den till demokratiska värderingar och politiskt deltagande (Galston 2001). Vad gäller den individuella variationen i form av skillnader i intelligens, kan den antas vara randomiserad i ett sannolikhetsurval och därmed falla utanför artikelns fokus.

Eftersom politisk kunskap inte är ett entydigt begrepp, bör den operationaliseras. Den kan bestå av minst tre dimensioner. För det första kan väljaren ha kunskap om det politiska systemets regler: hur parlamentet fungerar, vad som är regeringens roll etc. För det andra kan väljarens kunskaper omfatta den aktuella politiska och policy-orienterade debatten. För det tredje, och delvis sammanfallande med den andra dimensionen, kan väljaren känna till politiska aktörer, personer och partier, och deras ideologiska skillnader. En genomtänkt röst baserar sig på kunskap om samtliga dimensioner och en idealisk objektiv mätning av politisk kunskap borde fånga upp dem alla.

Att analysera väljarnas politiska kunskaper empiriskt och i ett jämförande perspektiv är problematiskt på grund av att det inte finns ett standardiserat mått på kunskap. Det finns helt enkelt inga internationella frågeundersökningar bland vuxna väljare där ett kontextfritt och objektivt mätinstrument ingår. Försök till komparation finns emellertid. Inom projektet CSES ingår tre frågor som mäter politisk informationsnivå. De tre dimensioner som diskuterades ovan fångas inte systematiskt upp av CSES utan frågorna varierar från nation till nation, vilket försämrar deras jämförbarhet. I vissa länder har man ställt frågor om landets politiska system, de nationella politiska partierna eller ledande politiker. Ibland har man

2 Bland skolelever har vissa jämförande mätningar gjorts. Ett av de mest relevanta ur statsvetenskapligt perspektiv är ett projekt där 15-åringars förmåga att analysera samhällsrelevanta texter jämfördes mellan nationer (Torney-Purta m.fl. 2001).

frågat efter utländska eller internationella politiska angelägenheter.³ Även de givna alternativen varierar från dikotoma ja/nej till fyra alternativ. Trots att CSES koordineringsgrupp velat skapa frågor på jämförbara svårighetsgrader⁴, har målet *de facto* inte uppnåtts då frågornas art och innehåll inte koordinerats nationerna emellan.

Kunskap om politik betraktas oftast som en oberoende variabel i förhållande till röstning. Empiriskt har man kunnat bevisa att individers aggregerade kunskaper om politik leder till ett högre valdeltagande på makronivån (Milner 2002). Även i en komparativ studie av röstningsdeterminanterna på individnivån i 19 länder är politisk kunskap den viktigaste, följd av utbildningsnivå och ålder. Resultaten är klara oberoende av valsystem (Grönlund 2003). Politisk kunskap ökar alltså benägenheten att rösta. På samma sätt har man kunnat finna att politiskt intresserade medborgare röstar oftare än politiskt ointresserade medborgare, likaså de som identifierar sig med något politiskt parti (Blais 2000; Norris 2002). Både politiskt intresse och partiidentifikation är vanskliga som oberoende variabler i förhållande till röstning. De står helt enkelt mycket nära det fenomen som de avser förklara. Trots att de bidrar till en hög förklaringsgrad statistiskt, ökar de inte nödvändigtvis den vetenskapliga förståelsen av röstning respektive icke-röstning. Även politisk kunskap har ett närmare samband med röstning än vissa konkurrerande variabler, såsom utbildning eller ålder. Teoretiskt sett befinner sig politisk kunskap dock något längre ifrån valdeltagande än politiskt intresse (som indirekt mäter den individuella "nöjesfaktorn" i politik) och partiidentifikation (som mäter vilket parti man i allmänhet röstar på och är därmed tautologisk i förhållande till röstning). Därför borde sambandet mellan variablerna politisk kunskap, politiskt intresse och partiidentifikation ytterligare klargöras med hjälp av förslagsvis experimentella studier.

Som oberoende variabel bakom politisk kunskap är partiidentifikation däremot mindre problematisk än bakom röstning. En valid empirisk fråge-

3 I Australien var en av frågorna: "Valet av senaten bygger på proportionell representation" I Belgien frågade man t.ex.: "Vilket av de två partierna i USA anses vara mera konservativt ekonomiskt?". I Tjeckien frågade man efter rösttröskeln till parlamentet. I USA var frågorna helt personcentrerade. De tillfrågade ombads nämna den post som tre personer innehöll. Personerna var Al Gore (vicepresident vid undersökningstidpunkten), Newt Gingrich (talman i representanthuset) och William Rehnquist (president för högsta domstolen).

4 Målet var att de tre frågorna skulle besvaras korrekt av 2/3, 1/2 och 1/3 av de tillfrågade i varje land.

ställning är huruvida partitrogna väljare har bättre kunskaper om politik än övriga väljare. Den politiska kunskapens övriga determinanter antas vara både individuellt och strukturellt betingade och det är dessutom nödvändigt att gå snarare induktivt än deduktivt till väga. En jämförande studie av politisk kunskap med hjälp av sekundärdata innehåller helt enkelt så många analytiska begränsningar att det vore riskabelt att ge sig in på hypotesbildning på basis av tidigare studier som ofta dessutom varit mera psykologiskt inriktade.

Komparativ analys

Den inledande analysen kunde ske genom jämförelser av aggregerad politisk kunskap på ländernivå. I dylika komparationer brukar man räkna ut ett centralmått, medelvärde eller median, för att kunna se hur de enskilda länderna placerar sig enligt värden på den beroende variabeln. En sådan korstabulering uteblir. Orsaken till detta val är enkel – jämförelsen vore icke-valid och rent av missvisande. Såsom påpekades ovan, varierar frågorna om politisk kunskap stort från land till land. En rangordning av länder skulle färga analysen och rikta den på fel spår. Detta betyder inte att jag skulle motsätta mig dylika komparationer i allmänhet. De blir möjliga så fort som ett objektivt och kontextfritt mått skapats för komparativ analys av politisk kunskap. Än så länge är möjligheterna emellertid begränsade.⁵

I stället för ländervisa jämförelser koncentreras analysen på determinanter av kunskap på individnivå. Helt individualistisk är analysen inte – kontextuella effekter kontrolleras genom strukturella variabler såsom valsystem och demokratins längd. Dessa variabler har valts så att flera nationer hör till samma strukturella kategori. Lösningen söker undkomma validitetsproblem genom att randomisera den nationella variationen beträffande frågornas art och svårighetsgrad.

I den empiriska analysen utnyttjas data från 29 CSES-länder och en autonom region: Hong Kong (härefter kallas även Hong Kong för land). I materialet ingår såväl etablerade demokratier, nya demokratier som icke-demokratier. Som nya demokratier betraktas länder som varit demokratiska i mindre än 20 år. Ett etablerat demokratiskt system kräver några val innan väljarna insocialiceras i stabilt demokratiskt beteende och har landet

5 Författaren är med i en internationell forskargrupp som söker skapa ett dylikt mätinstrument. Gruppen har sammankallats av Henry Milner.

Tabell 11.1. Uppgifter om de länder som ingår i analysen.

Land	Demokrati ¹	Valsyst. ²	Typ av valsyst.	Röstplikt	N	Valår
Australien	gammal	AV	bland	sträng	1 798	1996
Belgien Flandern	gammal	PR	P	sträng	2 179	1999
Belgien Wallonien	gammal	PR	P	sträng	1 960	1999
Hong Kong ¹ ³	icke-dem.	PR	P	nej	1 000	1998
Hong Kong ² ³	icke-dem.	PR	P	nej	674	2000
Israel	gammal	PR	P	nej	1 091	1996
Kanada	gammal	SMP	M	nej	1 851	1997
Mexico ¹	icke-dem.	MMM	bland	svag	2 033	1997
Mexico ²	ny	MMM	bland	svag	1 766	2000
Nederländerna	gammal	PR	P	uppföljs ej	2 101	1998
Norge	gammal	PR	P	nej	2 055	1997
Nya Zeeland	gammal	MMP	bland	nej	4 080	1996
Polen	ny	PR	P	nej	2 003	1997
Portugal	gammal	PR	P	nej	1 303	2002
Rumänien	ny	PR	P	nej	1 175	1996
Schweiz	gammal	PR	P	nej ⁴	2 048	1999
Spanien ¹	gammal	PR	P	nej	1 212	1996
Spanien ²	gammal	PR	P	nej	1 208	2000
Storbritannien	gammal	SMP	M	nej	2 897	1997
Sverige	gammal	PR	P	nej	1 157	1998
Taiwan	ny	MMM	bland	nej	1 200	1996
Tjeckien	ny	PR	P	nej	1 229	1996
Tyskland ⁵	gammal/ny	MMP	bland	nej	2 019	1998
Ukraina	icke-dem.	MMM	bland	nej	1 148	1998
Ungern	ny	MMM	bland	nej	1 525	1998
USA	gammal	SMP	M	nej	1 534	1996

¹ Enligt Freedom House, gamla demokratier bör ha uppfyllt kriterierna oavbrutet i minst 20 år.

² AV=alternativröstning, MMM= majoritært blandsystem, MMP=proportionellt blandsystem, PR=proportionellt listval, SMP=relativ majoritet

³ Av de 60 ledamöterna i Hong Kongs parlament utses endast 28 genom demokratiska val, valsystemet är PR (CIA).

⁴ Sträng i en kanton.

⁵ I Tyskland har de gamla östtyska delstaterna och Östberlin kodats som nya demokratier.

varit en demokrati i 20 år borde minst fyra parlamentsval ha ordnats. Av de 30 CSES-länderna har man mätt politiska kunskaper i 23 länder. I Japans fall är frågorna endast två till antalet mot tre i de övriga länderna. Då de enskilda kunskapsfrågorna summeras i analysen⁶, har Japan exkluderats för att inte riskera jämförbarheten ytterligare. Därmed bidrar 22 län-

6 I själva verket är summavariabeln ett aritmetiskt medelvärde av de tre frågorna.

der med respondenter från 26 olika val. Antalet intervjuade personer uppgår till 44 246.

Länderna är listade i tabell 11.1. I tabellen redogörs för vissa relevanta data på ländernivå. Det finns uppgifter om politiskt system, valsysteem, röstplikt, antalet respondenter i surveyn och det val som frågeundersökningen utförts vid. CSES är egentligen en koordinering av nationella valundersökningar. Undersökningen har i regel gjorts direkt efter parlamentsval och i de flesta fall som en besöksintervju. Kolumnen ”typ av valsysteem” kräver en kommentar. I kolumnen är variabeln trikotomiserad i (1) proportionella listsystem, (2) relativa majoritetssystem och (3) blandsystem av olika slag. Denna klassificering avviker från kategoriseringar där man beaktar graden av proportionalitet i systemet. I dylika typologier är man oftast intresserad av de politiska effekter som valsystemet har, särskilt i termer av partisystem (t.ex. C. Anckar 2002). I föreliggande analys riktas intresset mot den enskilda väljarens politiska kunskaper och svårigheten att inhämta sådana. Tanken är att ”rena” system, dvs. proportionella listval och pluralitetsval i enmansvalkretsar är enklare att behärska än olika former av blandsystem där den upplysta väljaren bör känna till valsystemets mekanismer för att kunna avge sin röst. Av denna orsak har exempelvis Australien placerats i kategorin blandsystem: den australiensiska väljaren bör rangordna samtliga kandidater och därmed ha klara preferenser i förhållande till dem. I analysen har variabeln dikotomiserats i ”rena” valsysteem och blandsystem.

Empiriskt består den beroende variabeln av tre frågor som mäter politisk kunskap. Att operationalisera de tre variablerna till ett mätbart begrepp som står för den enskilda individens kunskapsnivå är problematiskt. Att bedöma vad som är ett rätt respektive felaktigt svar på en fråga som mäter politisk kunskap är långt ifrån självklart och ett ständigt föremål för metodologiska tvister. Det enklaste sättet att konstruera en summerande kunskapsvariabel är att beräkna ett aritmetiskt medelvärde av rätta svar per individ. Problemet med denna lösning är svarspersonernas olika benägenhet att svara ”vet ej”. Denna benägenhet verkar vara strukturellt betingad och ett tydligt och universellt mönster även i CSES-data är att kvinnor svarar i en högre grad ”vet ej” än män. Om ”vet ej” likställs med felaktiga svar trots dessa systematiska skillnader, finns en uppenbar risk för validitetsfel i mätinstrumentet. Mondak och Davis (2001) rekommenderar att man inte skall aktivt erbjuda ”vet ej”-alternativ i kunskapssammanhang utan snarare uppmana kvalificerad gissning. Deras experiment påvisar att

andelen korrekta svar ökar med flera procentenheter när man inte erbjuder "vet ej" som alternativ. Bennett (2001) däremot är av motsatt åsikt och menar att gissning är ett större problem i sig än strukturella skillnader i benägenhet att svara "vet ej". I CSES har länderna haft olika policies när det gäller att erbjuda "vet ej"-alternativ. I de flesta länder har alternativet inte erbjudits aktivt medan vissa länder valt att uppmuntra "vet ej" för att avstyra gissning.⁷ I dessa länder har man med andra ord ställt mätinstrumentets reliabilitet framom validitet och därmed följt en vanlig praxis inom politologisk survey-forskning (Delli Carpini & Keeter 1996).

Även om vi inte tog ställning till vad som borde poängteras, mätinstrumentets reliabilitet eller validitet, är vi beroende av de val som de nationella forskarteamen träffat. Därför bör den empiriska användningen av kunskap å ena sidan beakta strukturella skillnader i benägenhet att svara "vet ej" och å andra sidan länders olika linje i att erbjuda alternativet aktivt. I praktiken utgör det senare dilemmat ett mindre problem tack vare att policyn varierar mellan länderna utan systematiska mönster. Det förra problemet kan lösas så att kunskapsvariablerna kodas på olika sätt för att minimera validitetsproblemet som förorsakas av svarspersonernas olika benägenhet att svara "vet ej". Därför har kunskap tre alternativa men varandra kompletterande operationaliseringar i den empiriska analysen. I det första alternativet kodas korrekta svar som ett (1) medan felaktiga och vet ej-svar kodas som noll (0). Därefter beräknas ett medelvärde. Således kan denna variabel anta värden 0 (ingen kunskap), 0,33 (ett rätt), 0,66 (två rätt) och 1 (fullständig kunskap). I det andra mätalternativet mäts kunskap genom negativ okunskap. Man utgår från direkt felaktiga svar och kodar dem som felaktiga medan alla andra svar kodas som korrekta. Denna lösning söker komma åt problemet med strukturellt betingad benägenhet att svara "vet ej" trots att man i många fall känner till korrekt svar (Mondak & Davis op. cit.). Denna lösning är inte heller helt tillfredsställande ur validitetsperspektiv men bestraffar i vilket fall som helst inte strukturellt sett samma grupper för att ha svarat "vet ej". Detta andra alternativ används i ett resultatverifierande syfte: validiteten i analysen förbättras, särskilt om determinanterna har samma effekt oberoende av operationaliseringsätt. Även denna variabel varierar mellan 0 och 1. Ett tredje alternativ vore en lösning där man trikotomiserar svaren: svarsper-

7 I praktiken har man då ställt frågan med en tilläggsformulering som lytt ungefär: "Om du inte vet svaret, säg mig, så går vi vidare."

sonerna belönas endast för korrekta svar (+1), bestraffas för felaktiga svar (-1), medan "vet ej" får en neutral position (0). Detta alternativ är inte möjligt för samtliga länder på grund av olika sätt att koda "vet ej" men beaktas i analysen av svenskarnas politiska kunskap. Variabeln summeras och kan därmed variera mellan -3 och 3.

De oberoende variablerna består av mikrostrukturella, mikrorationella och makrostrukturella variabler. I den mikrostrukturella kategorin ingår variablerna kön, utbildning, ålder, civilstånd, samt huruvida det finns minderåriga barn i respondentens hushåll. De mikrorationella eller attitydmässiga variablerna består av respondentens röstning i val, dennes partiidentifikation, egen placering på den ideologiska vänster-högerskalan, samt respondentens åsikt om röstningens politiska betydelse. Makrovariablerna mäter kontextuella effekter och består av följande variabler: nya demokratier, icke-demokratier, effektiv röstplikt och blandvals-system. För att underlätta tolkningen av logit-koefficienterna har samtliga variabler standardiserats så att de antar värden mellan 0 och 1.⁸

Eftersom den beroende variabeln är på ordinalnivå, används logistisk regression för ordinaldata (Plum logit). Analysen sker i tabell 11.2. Analysen av den politiska kunskapens determinanter baserar sig på de två sätt att operationalisera kunskap som beskrevs ovan. Det redogörs för tre preliminära modeller samt en slutlig modell, och eftersom det finns två operationaliseringar per modell, blir det totala antalet modeller åtta. Den första modellen består av klassiska mikrostrukturella variabler. I den andra modellen tar man även in variabler som mäter individers preferenser och beteende. I den tredje modellen ingår därutöver variabler om länders politiska system. Numret efter modellen hänvisar till kodningen av kunskap: tillägget 1 avser kodningssätt där den beroende variabeln består av korrekta svar medan den beroende variabeln i modeller med tillägget 2 utgår från icke-okunskap. Slutligen presenteras modeller som har den bästa anpassningsgraden i förhållande till antalet oberoende variabler. Den kombinerar således signifikanta variabler från de övriga modellerna.

8 Variablerna har kodats enligt följande: kön är dummy (man=1, kvinna=0), utbildningsnivån är ordinal och antar 8 värden från den lägsta (0) till den högsta nivån (1), åldern är i år och har dividerats med 100, civilståndet mäts genom tre dummies: gift (1=ja, 0=nej), änka/änkling och frånskild; arbetslös (dummy), barn under 18 år i samma hushåll (dummy), partiidentifikation (dummy), vänster-höger (skala med 11 värden från 0 [vänster] till 1 [höger]), röstning har betydelse (skala med 5 värden från 0 till 1). Makrodummies är: ny demokrati (länder som varit demokratiska i mindre än 20 år), icke-demokrati (Hong Kong, Ukraina & Mexico [1997]), effektiv röstplikt, blandvals-system.

Tabell 11.2. Determinanter av politisk kunskap. Ordinal regression (Plum logit).

	Individ 1		Individ 2		Åsikt 1		Åsikt 2		Kontext 1		Kontext 2		Slutlig 1		Slutlig 2	
	B	p	B	p	B	p	B	p	B	p	B	p	B	p	B	p
utbildningsnivå	2,39	***	1,80	***	2,00	***	1,52	***	2,22	***	1,51	***	2,32	***	1,73	***
ålder/100	1,39	***	0,65	***	1,37	***	0,87	***	1,84	***	0,73	***	1,36	***	0,87	***
man	0,67	***	0,22	***	0,62	***	0,23	***	0,62	***	0,24	***	0,68	***	0,20	***
gift	0,21	***	0,12	***	0,01	***	0,10	***	0,07	*	0,12	***	0,21	***	0,00	
änka/änkling	-0,11	*	0,14	**	-0,12	*	0,08		-0,29	***	0,09					
frånskild	0,03		0,39	***	-0,04		0,30	***	-0,11	*	0,27	***				
arbetslös	-0,17	***	0,09		-0,08		0,05		-0,10	*	0,07					
barn	-0,11	***	-0,30	***	-0,14	***	-0,27	***	-0,07	**	-0,32	***	-0,08	***	-0,24	***
röstade					0,34	***	0,20	***	0,44	***	0,17	***	0,48	***	0,18	***
partiid.					0,19	***	-0,09	***	0,24	***	-0,09	***				
vänster-höger					-0,04		-0,10	*	-0,04		-0,07					
röstning betyd.					0,25	***	0,12	***	0,20	***	0,08	*	0,25	***	0,02	
ny demokrati									0,38	***	-0,32	***				
icke-demokrati									1,05	***	-0,47	***				
röstplikt									-0,48	***	-0,33	***	-0,62	***	-0,26	***
blandvalsyst.									-0,18	***	0,23	***				
N	43 264		40 976		34 913		33 071		34 913		33 071		41 562		39 572	
Andel observ.																
som saknas	2,2		7,4		21,1		25,3		21,1		25,3		6,1		10,6	
Modell Chi-kv.	6 189	***	2 549	***	4 575	***	1 742	***	5 817	***	1 994	***	6 726	***	2 343	***
Nagelkerke R-kv.	0,14		0,07		0,13		0,06		0,17		0,07		0,16		0,06	

Numren i modellerna avser de två sätt att operationalisera kunskap på som beskrivits i texten.

Nummer 1 avser "positiv kunskap", och är ett medelvärde på korrekta svar medan nummer 2 avser

"negativ okunskap" och är ett medelvärde på icke-felaktiga svar bedöms som kunskap (även "vet ej").

Statistiskt signifikant * på 0,05-nivån, ** 0,01-nivån, *** 0,001-nivån.

I ordinal logistisk regressionsanalys kan modellens förklaringsgrad inte uppskattas lika enkelt som i vanlig linjär regression. Tolkningen är mera indirekt. Man kan med hjälp av några nyckeltal bedöma hur väl anpassad modellen är i förhållande till den beroende variabeln. Detta kan uppskattas t.ex. genom att se på modellens χ^2 -värde och ett s.k. pseudo R^2 -värde. Ju högre modellens Chi-kvadratvärde är, desto mera lämpliga är dess variabler tillsammans som en approximering av det fenomen, i detta fall politisk kunskap, som modellen avser förklara. I samma banor kan Nagelkerkes pseudo R-kvadrat tolkas. Den stora skillnaden mellan måtten är att medan vi vet att det maximala värdet på R^2 är 1, vet vi inte det maximala värde som χ^2 kan anta. Därför kan det vara svårt att jämföra χ^2 -värden mellan modeller där observationerna inte är identiska. Om vi inleder tolkningen av tabell 11.2 med en titt på modellernas anpassningsgrader, är helhetsintrycket att samtliga modeller rent statistiskt sett är lämpliga som förklaringsmodeller bakom politisk kunskap på individnivå. Det är även klart

att modellerna med tillägget 1 är genomgående bättre anpassade än modellerna med tillägget 2. Orsaken till detta finns säkerligen i sättet att operationalisera kunskap. Medan "ettorna" utgår från faktiska korrekta svar på kunskapsfrågor, är operationaliseringen i "tvåorna" mindre koherent. Logiken bakom dubbelförfarandet är som sagt att sortera fram variabler som överlever oberoende av operationalisering: validiteten i analysen höjs genom detta. I den slutliga modellen medtas endast variabler som visat sig vara signifikanta och påverka sannolikheten att ha politisk kunskap i samma riktning.

I en jämförelse av logit-parameterestimatens B ser utbildningsnivån ut att vara den viktigaste oberoende variabeln i samtliga modeller. Efter utbildning är ålder den näst viktigaste variabeln. Slutsatsen att hög utbildning och ålder ökar politisk kunskap är även intuitivt korrekt. Ett överraskande resultat är däremot könets betydelse. Särskilt enligt modellerna som utgår från korrekta svar (tillägg 1) har män väsentligt högre kunskap om politik än kvinnor. Detta är förvånande, speciellt med tanke på att i en analys av valdeltagandets determinanter med i stort sett samma material och variabler saknade kön betydelse, trots att politisk kunskap var den viktigaste oberoende variabeln bakom röstning (Grönlund 2003). Enligt modellerna med den andra kunskapsoperationaliseringen (tillägg 2) har könet en mindre förklaringskraft men är alltså statistiskt signifikant. Av de övriga mikrostrukturella egenskaperna är både att vara gift och att ha minderåriga barn betydelsefulla för kunskapsnivån. Paradoxalt är att de inverkar på kunskap på motsatta sätt. Giftna människor har bättre kunskaper medan föräldrar vars barn fortfarande bor hemma har sämre kunskaper än de övriga medborgarna. Småbarnsföräldrar har säkerligen mindre tid att hålla sig politiskt informerade, trots att de i den ovan citerade röstningsanalysen röstade flitigare än befolkningen i allmänhet. Det bör påpekas att giftermål saknar betydelse i den slutliga modellen 2.

Åsiktsmodellerna uppskattar de mikrorationella variabelernas betydelse och bidrar med två variabler i de slutliga modellerna. Det är sannolikt att väljare som röstat har högre kunskaper om politik än övriga väljare. Detta bekräftar indirekt Downs (1957) hypotes om att de flesta välinformerade väljare röstar. Även väljare som tycker att röstning har betydelse har högre kunskapsnivå än de som inte delar den uppfattningen. Den senare effekten är dock inte statistiskt signifikant i modellen "slutlig 2". Partiidentifikation har inte inkluderats i de slutliga modellerna trots att den är statistiskt signifikant i de tidigare modellerna. Orsaken till detta är logit-koefficien-

ternas förtecken. Slutsatsen är motstridig, ”ettan” föreslår att väljare med partiidentifikation har högre kunskap medan ”tvåan” tyder på motsatt effekt. Då effekten inte är entydig, har variabeln utelämnats. Även den ideologiska orienteringen ser ut att vara betydelslös i detta avseende.⁹

Av de makrostrukturella variablerna är det endast effektiv röstplikt som uppvisar ett konsekvent mönster. Även de andra är statistiskt signifikanta, delvis på grund av att nationella värden tillskrivits samtliga individer för hela länder, men de övriga variabelernas riktningar pekar åt olika håll beroende på operationaliseringssätt. ”Vet ej”-svaren spökar i bakgrunden. Beroende på hur vi ser på ”vet ej” i förhållande till kunskap, styrs resultaten därefter. Enligt det på förhand fastställda förfarandet, lämnas inkonsekventa variabler utanför de slutliga modellerna. Effektiv röstplikt har en negativ inverkan på väljarnas politiska kunskapsnivå. Om det politiska etablissemanget trott att man genom att tvinga medborgarna att rösta vid val, samtidigt skulle tvinga dem att hålla sig politiskt informerade, har målet misslyckats. Effektiv röstplikt verkar förmodligen snarare kontraproduktivt – då väljarna vet att de måste rösta oberoende av preferenser skapas tydligen ett mönster av likgiltighet. Politisk information inhämtas och bearbetas inte i samma utsträckning som i länder där väljarna får fatta beslut om sitt valdeltagande självständigt.

Den induktivt färgade analysen ger vid handen att väljarnas politiska kunskaper varierar mycket. Den politiska kunskapens determinanter liknar i många avseenden variabler som förklarar röstning i tidigare studier (t.ex. Blais 2000, van Deth 2001, Norris 2002, Tingsten 1937, Berelson m.fl. 1954). Kön hör till de variabler som avviker från nutida determinanter av röstning. Män och kvinnor röstar i dag i lika hög grad men deras kunskaper i politik verkar variera. Män har bättre kunskaper om politik, i varje fall genom den typ av mätning som använts i CSES. För säkerhets skull har könets betydelse även kontrollerats genom en analys inom länderna. Denna analys ger vid handen att mönstret är klart och statistiskt signifikant i samtliga länder. En kontroll genom operationalisering 2, ickekunskap, ger mindre klara skillnader, såsom i den sammansatta analysen i tabell 11.2.

9 Även en variabel som mäter graden av extrem ideologi kontrollerades, mittpunkten på skalan som angetts från 0 till 10 bildade en ny nollpunkt och avstånd från den till någotdera hållen mätte graden av extrem subjektiv ideologi. Variabeln var något mera signifikant än vänster-högorskalan men förmådde inte till någon övertygande signifikansgrad.

Figur 11.1. Egenskaper som höjer respektive sänker politisk kunskap på individnivå.



I figur 11.1 summeras de ovan diskuterade resultaten i form av en dikotomi där både egenskaper som höjer och egenskaper som sänker politisk kunskap listats. Ju högre upp på den höjande listan och ju lägre ner på den sänkande listan en egenskap är, desto starkare är dess effekt på politisk kunskap.

Politiska kunskaper i Sverige

Efter att ha analyserat politisk kunskap med ett urval bestående av svars-personer från flera länder går vi nu över till det svenska fallet. Varierar de politiska kunskaperna på samma sätt i Sverige som de gör i en sammansatt analys? Den svenska analysen inleds med en uppskattning av kunskapsdeterminanter. Denna testning sker i form av en logistisk regressionsanalys i likhet med den analys som genomfördes för totalurvalet i tabell 11.2. Såsom påpekats innan, beaktas för Sveriges del även den tredje operationalisering av kunskap där rätta svar belönas med en pluspoäng, felaktiga svar bestraffas med en minuspoäng och ”vet ej” kodas neutralt med en nolla. Regressionsmodellerna blir tre till antalet: den första utgår från rätta svar mot alla andra, den andra från negativ okunskap mot alla andra, samt ”+–0”-alternativet. Analysen sker i tabell 11.3.

Tabell 11. 3. Determinanter av politisk kunskap i Sverige. Ordinal regression (Plum logit).

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	B	p	B	p	B	p
utbildningsnivå	1,85	***	1,02	**	1,93	***
ålder/100	3,63	***	0,93		3,41	***
man	0,51	***	-0,20		0,46	***
gift	-0,17		-0,74	**	-0,27	
änka/änkling	-0,05		-0,71		0,11	
frånskild	-0,45		-0,28		-0,03	
arbetslös	0,11		0,09		-0,09	
barn	-0,31	*	-0,30		-0,39	**
röstade	0,85	***	-0,18		0,53	*
partiid.	0,34	**	-0,13		0,28	*
vänster-höger	0,17		-0,21		0,21	
röstning betyd.	0,03	*	0,34		0,18	
N	961		852		852	
Andel observ. som saknas	16,9		26,4		26,4	
Modell Chi-kv.	189	***	26	*	150	***
Nagelkerke R-kv.	0,19		0,04		0,17	

Modell 1, endast rätta svar kodats som kunskap

Modell 2, allt annat är felaktiga svar kodats som kunskap

Modell 3, rätta svar (+1), felaktiga svar (-1), vet ej (0)

Statistiskt signifikant * på 0,05-nivån, ** 0,01-nivån, *** 0,001-nivån.

Den svenska analysen sammanfaller i stort sett med den tidigare analysen. Modell 1 och modell 3 producerar likadana resultat medan modell 2, mätt med både Chi-kvadrat- och pseudo R-kvadratvärden anpassas dåligt till politisk kunskap. Modell 2 är de facto en dålig operationalisering i en svensk kontext, där kodningen av korrekta, ”vet ej”- och felaktiga svar samt saknade observationer varit föredömlig. Det intressanta i sammanhanget är jämförelsen av ”ettan” och ”treen”. Medan den första modellen utgår från en snäv uppfattning av kunskap, söker den tredje komma åt potentiella validitetsproblem i benägenhet att gissa eller välja ”vet ej”. Eftersom det inte finns någon skillnad i resultaten mellan modell 1 och 3, kan vi anta att analysen är tillförlitlig. Den viktigaste variabeln bakom politisk kunskap i Sverige är till skillnad från den sammansatta analysen ålder medan utbildning är nummer två. Kön har även i en svensk kontext betydelse för politisk kunskap, likaså röstning. De väljare som identifierar sig

Tabell 11.4. Politisk kunskap i Sverige enligt kön och ålder. Procentuella andelar.

	Fråga 1			Fråga 2			Fråga 3			N
	fel	vet ej	rätt	fel	vet ej	rätt	fel	vet ej	rätt	
kvinnor										
-29	7	13	80	7	80	13	6	77	17	100
30-44	8	16	76	10	47	43	13	65	23	119
45-64	9	25	65	5	34	61	12	41	46	138
65-	6	21	73	9	20	71	5	33	62	66
kvinnor totalt	8	19	73	8	46	46	10	55	35	423
män										
-29	4	12	83	7	63	30	8	66	27	113
30-44	11	12	77	12	29	59	11	54	35	131
45-64	14	16	70	7	8	85	12	31	57	176
65-	7	12	81	4	12	84	12	29	59	75
män totalt	10	14	77	8	27	65	11	45	44	495

Fråga 1. Påstående: Sveriges riksdag har 349 medlemmar (rätt/fel?).

Fråga 2. Till vilket parti hör Lars Tobisson? (Moderaterna).

Fråga 3. Till vilket parti hör Marianne Samuelsson? (Miljöpartiet de gröna).

med ett parti ser ut att ha mer kunskap medan föräldrar med barn hemma sannolikt har lägre kunskapsnivå än den övriga befolkningen. För att exemplifiera hur ålder och kön påverkar kunskapsnivån, har en enkel frekvensfördelning sammanställts i tabell 11.4.

I tabellen listas de tre svenska CSES-kunskapsfrågor som ställts i samband med valundersökningen 1998. Kvinnor och män presenteras skilt, och inom könen fyra åldersgrupper: unga, unga medelålders, medelålders samt gamla svarspersoners prestationer presenteras. Den första frågan med ett rätt/fel-påstående har varit lättast för båda könen och trots att ålder i regressionsanalysen visat sig vara den viktigaste oberoende variabeln, syns denna effekt inte i frekvenserna för fråga 1. Frågorna två och tre har varit betydligt svårare. Det är särskilt tvåan där skillnader i benägenhet att svara "vet ej" kommer fram: av kvinnorna har hela 46 procent valt det alternativet mot endast 27 procent av männen. Ålderskillnaderna är stora och det är främst de unga kvinnornas okunskap (eller ovilja att gissa) som är slående. Fråga 3 resulterar inte i lika stora skillnader mellan könen, dessutom är det intressant att kvinnorna i den äldsta gruppen är de mest kunniga när det gäller att identifiera en kvinnlig miljöpartist medan de unga kvinnorna är den mest ignoranta kategorin.

Frekvenstabellen ovan exemplifierar det vanskliga med att mäta poli-

tisk kunskap. Tre detaljfrågor mäter knappast på riktigt huruvida väljarna kan avge en genomtänkt röst, ännu mindre om de kan ges ansvar i form av direktdemokratiska metoder. Faktum är dock att det finns klara skillnader i kunskap olika väljargrupper emellan, även i Sverige. Mätinstrumentet kan kritiseras för bristande validitet, särskilt om det vore meningen att ”stämpla” vissa befolkningsgrupper som politiskt okunniga. Detta har ingalunda varit avsikten med analysen. Det går säkert att utveckla annorlunda frågor som mäter kunskap på ett mera balanserat och tillförlitligt sätt. Den använda mätningmetoden kan i vilket fall som helst ses som en grov uppskattning av väljarnas politiska informationsnivå.

Borde folket ges ansvar?

I detta kapitel har determinanter av politisk kunskap analyserats, dels i ett komparativt ljus och dels med Sverige i fokus. Resultaten visar tydligt att politisk kunskap varierar medborgare emellan, i likhet med politiskt intresse och politiskt deltagande. Redan i början av 1950-talet kunde Berelson m.fl. konstatera att amerikanska väljare var olika intresserade av politik och exemplifierade detta genom ett kontinuum från en ideologisk människa via en politisk människa till en social människa (Berelson m.fl. 1954). Den sistnämnda kategorin kännetecknar individer utan politiskt intresse, och den ideologiska människan är beredd att själv agera politiskt medan den vanligaste väljartypen, den politiska människan deltar i politik främst genom att rösta vid val.

Även om politiskt intresse vore delvis givet och svårt att dechiffrera, behövs politisk kunskap inte vara det. De två variablerna har med varandra att göra, såsom resultaten i analysen ovan indirekt demonstrerar. Den kausala riktningen torde vara från intresse för politik via informationsökning till politisk kunskap. Den som finner politik intressant håller sig informerad. Även en omvänd kausalitet kunde vara tänkbar. Om t.ex. en studerande engagerar sig i studentkårslivet tack vare festintressen men socialiseras in i den studentpolitiska vardagen genom sina kamrater, kan ett politiskt intresse väckas genom den inhämtade kunskapen. På samma sätt kan undervisning i samhällskunskap fungera och betydelsen av samhällsrelaterad undervisning har lyfts fram av statsvetare. Särskilt Milner (2002) betonar behovet av undervisning i samhällslära och enligt honom är en dylik utbildning av vuxna medborgare demokratiskt eftersträvansvärt. Hans normativa slutsats är att kunniga medborgare gynnar genomtänkta politis-

ka lösningar och ekonomisk jämlikhet.¹⁰ Samhället skapar institutionella ramar, vilkas avsikt är att ge alla medborgare civila färdigheter att agera som informerade väljare. Milner (2002, 170) kallar ett sådant land för ett hållbart välfärdssamhälle (sustainable welfare state) och hans särskilda uppmärksamhet riktas mot Sverige, vars institutionella arrangemang han anser vara exemplariskt i detta avseende. Milner rekommenderar att länderna borde investera i strukturer som stöder sina medborgares civila läskunnighet och därmed ger dem verktyg att klara av den ökande komplexiteten i politiskt beslutsfattande.

Varken den empiriska analysen i detta kapitel eller Milners rekommendationer om samhällets satsningar på systematisk undervisning i samhällskunskap kan ge svar på frågan om folket borde ges ett större ansvar i demokratiskt beslutsfattande. Den representativa demokratin skulle leva vidare även om väljarna inte hade insikt i det komplexa beslutsfattandet. Till och med i länder där valdeltagandet ständigt hålls kring eller under 50 procent verkar den representativa demokratin överleva. Empirin ovan ger dock värdefull kunskap om det politiska deltagandets mekanismer. Utbildning är den viktigaste oberoende variabeln bakom politisk kunskap. Den är även viktig bakom röstning. Därför kan Milners rekommendationer vara av demokratisk nytta. Om utbildning (i samhällskunskap) verkligen skapar verktyg med vilka medborgare kan bearbeta och analysera den politiska information som de ser, hör och läser, är det klart att den alltför högre allmänna utbildningsnivån torde skapa politiskt mer kunniga väljare.

Ett konstaterande om att väljare vore politiskt kunniga *kunde* leda till krav på en ökad användning av direktdemokrati. Elitistiska argument om okunniga medborgare och kritik mot direktdemokrati skulle nämligen tappa sitt starkaste vapen. Det råder emellertid en djupare meningsskiljaktighet – en normativ tvist om den representativa demokratis art. Vissa anser att representativ demokrati är ett ersättande system som bör tillämpas då den direkta demokratin inte är möjlig medan andra anser att representativ demokrati inte är något surrogat för direktdemokrati utan i själva verket en högre demokratiform (D. Anckar 2001a, 19–20).

Om medborgarna har kunskapsbaserade färdigheter att ta ansvar, dvs. fatta beslut med hjälp av direktdemokratiska metoder, återstår en fråga:

10 Milners empiriska bevisning består i detta avseende av scatterdiagram där aggregerad civil läskunnighet på ländernivå jämförs med gini-koefficienter, sociala utgifter och Kenworthy's index för ekonomiskt samarbete.

Vill folket ta ansvar? I samband med det finländska riksdagsvalet i mars 2003 genomfördes en undersökning i form av besöksintervjuer (N=1 263). Några av frågorna gällde direktdemokrati. Med påståendet ”Viktiga samhälleliga frågor borde oftare än tidigare avgöras i folkomröstningar” var 33 procent helt av samma åsikt och 36 procent delvis av samma åsikt. Med påståendet ”Folkomröstningsresultat borde vara bindande” var 42 helt av samma åsikt och 36 delvis av samma åsikt. Det verkar alltså finnas ett brett stöd för folkomröstningar, åtminstone bland den finländska väljarkåren. En bevisning av detta slag är helt avgörande för folkomröstningars och övriga direktdemokratiska metoders framtida bruk. Om medborgarna vill ha mer ansvar, bör de få det i en demokrati. Den stora frågan blir huruvida partierna och den politiska eliten är villiga att utveckla en ny typ av stark deltagardemokrati där partieliterna inte har ensamrätt på den politiska agendan.

Benjamin Barber, en av förespråkarna för ”stark” deltagardemokrati har avvisat kritiken mot folkinitiativ och -omröstningar med en träffande jämförelse. Han medger att motståndarna av referenda har en poäng när de varnar för elitens möjligheter att manipulera massorna. Samtidigt säger han att det är naivt att tro att ett samhälle kan frigöra sig från elitmanipulering genom att begränsa den potentiellt manipulerade allmänhetens inflytande i den demokratiska processen: ”One might as well combat crime in the subways by keeping the public at home.” (Barber 1984, 282). Ingen politisk ordning är fri från manipuleringsförsök och skyldig till den största manipuleringen gör sig *de facto* den elit som förhindrar folkets möjlighet att ta ansvar om och när de så vill. Sådana begränsningar är inte endast avsaknaden av initiativrätt och referenduminstitut utan även diverse kvasiformer av desamma. När eliten skapar olika ”låtsasdemokratiska” påverkningsmöjligheter i form av medborgerlig initiativrätt eller krav på folkomröstning som inte binder det representativa systemet till någonting, finns en uppenbar risk för att folket alieneras från den politiska agendan. Ett bra exempel på demokratiskt hyckleri är frågeundersökningar som kommuner och även stater eller mellanstatliga institutioner (EU) låter göra på Internet. Dessa skapar lätt en folklig illusion om direkta påverkningsmöjligheter men är i själva verket på intet sätt bindande. Den politiska eliten kan dels genom att manipulera frågeställningarna och dels genom att hänvisa till det faktum att de svarande på Internet inte kan anses vara representativa bortförklara all ovälkommen input.

Med hjälp av analysen ovan har vi kunnat kartlägga hur politiska kun-

skaper varierar på individnivå. Trots att vi nu vet något om politisk kunskap, lämnar resultatet flera frågetecken, av vilka särskilt två enligt min mening borde dryftas vidare. Det första frågetecknet gäller den politiska kunskap som våra folkvalda innehar. Hur kunniga är politikerna jämfört med folket? Det vore intressant att kunna genomföra dylika jämförelser. Därigenom skulle vi bättre kunna ta ställning till direktdemokratins vara eller icke-vara. Om de folkvalda inte vet mera än folket i allmänhet faller ett centralt argument för representativ demokrati bort. Då kunde man på allvar dels diskutera lottning som urvalsmekanism i allmänhet (Manin 1997) och för ett särskilt uppdrag utlottade och beslutföra minipopulae i synnerhet (Dahl 1989). Kunskapsfrågorna borde ställas så att svaren inte vore alltför triviala för politikerna. Frågor om exempelvis nationella politiska aktörer skulle för politikernas del kunna ersättas med motsvarande utländska frågor. Den relativa svårighetsgraden borde vara densamma för väljare och valda. Hur detta skulle åstadkommas leder till det andra frågetecknet – jämförbarhet i ett mätinstrument för politisk kunskap.

Det svåra i att skapa ett objektiva mätinstrument för politisk kunskap ligger i den politiska informationens natur. För att kunna avge en genomtänkt röst behöver väljaren *relevant* information om det politiska systemet, policy-alternativen och de politiska aktörerna. Samtliga är delvis beroende av varandra. För en väljare i ett tvåpartisystem är alternativen oftast klara och behovet av att informera sig om de mindre konkurrerande partiernas politiska linje i praktiken minimalt med tanke på majoritetsvalsystemets logik. En väljare i en etablerad demokrati med ett proportionellt valsystem behöver mera information om partiernas policy-ståndpunkter men eftersom systemet är stabilt är de relevanta partierna kända och så gott som oföränderliga. För väljaren i ett nytt demokratiskt system kan även partisystemet vara labilt och informationskostnaden därmed hög. Ett mätinstrument borde behandla samtliga medborgare lika oberoende av politiskt system. I praktiken är ett dylikt instrument möjligt endast i demokratier. Konkreta frågor som uppfyller både kraven på den politiska kunskapens olika dimensioner och kraven på kontextfrihet samt objektivitet är svåra att formulera. En internationell forskargrupp har i skrivande stund färdigställt ett frågebatteri kring politisk kunskap. Frågorna ska ställas i många länder som en del av den sameuropeiska frågeundersökningen European Social Survey. Även om frågorna fungerade och mätte kunskap på ett jämförbart sätt i Europa, är det långt kvar till ett universellt kunskapsmått.

12. Inför vem är politiker ansvariga? En analys av representation i lokalpolitik

Kimmo Grönlund

Inledning

Partierna är de viktigaste politiska aktörerna i den moderna representativa demokratin. Det är partierna som ställer upp kandidater vid allmänna val och det är inom ramen för partigrupperingar som riksdags- och kommunfullmäktigeledamöter organiserar sitt politiska agerande. Ansvarsbilden för den enskilda folkvalda representanten blir därmed mångtydig. Man kan tycka att han eller hon (härefter han) är ansvarig inför sina väljare, men hurdant ansvar borde han ta för hela sin hemkommun eller valkrets och hur skall han agera om partiets linje kolliderar med de intressen som hans egen väljarkår har? I detta kapitel tacklas ansvarsproblematiken på den enskilda representantens nivå. Detta görs dels genom en diskussion kring teoretiska modeller för representation och dels genom en empirisk kartläggning av finländska kommunalpolitikernas uppfattning om sin egen roll som folkets representanter.

Studier av makt- och ansvarsförhållanden mellan väljare och valda förankras vanligtvis i representationsteori. Det finns emellertid ingen enhetlig teori om representation utan olika uppfattningar om de folkvaldas roll (Pitkin 1967; Birch 1971). Vanligtvis har representationsteorier normativa inslag: de är idealtyper enligt vilka folkets representanter anses agera i demokratiska organ. Den normativa debatten förs främst kring självständiga kontra beroende representanter. Idealmodellerna bildar i själva verket ett kontinuum som skiftar från helt oberoende aktörer som endast ställs till svars i samband med val till fullständigt responsiva representanter som även under mandatperioden är lyhörda inför väljaropinionen.

Att studera lokalpolitiker just i Finland är ett strategiskt val. Det finländska valsystemet kombinerar både parti- och personval och väljarna *måste* välja en kandidat, annars är valsedeln ogiltig. Därför skapas en spänning för den folkvalda representanten redan genom valsättet som inbegriper dubbla lojaliteter, dels gentemot partiet vars totala röstetal hjälpt honom att bli invald och dels gentemot väljarna som genom de personliga

rösterna gett honom en valbar plats på partilistan. Allmänt taget är kommunalpolitiska beslutsfattare lämpliga studieobjekt ur ansvarssynpunkt. Avståndet mellan folket och de folkvalda är mindre i lokalpolitik än i rikspolitik. Denna intimitet underlättar en dialog mellan väljare och politiker men kan samtidigt skapa ett tryck där politikerna känner att de bör agera mera responsivt, i enlighet med väljarpreferenserna, än i parlamentet. I kapitlet analyseras hur tydligt det går att urskilja olika representantroller bland kommunalpolitiker och vad som förklarar skillnader i politikernas rolluppfattningar och deras sätt att agera som folkets representanter i det indirekta demokratiska systemet.

Politisk representation

I det antika Aten var demokratin direkt och alla medborgare, *demos*, samlades för att fatta politiska beslut. Den direkta demokratiformen ses ofta som ett ideal vars substitut är indirekt demokrati som är nödvändig i stora enheter där beslutsfattande i gemensamma möten samtliga medborgare emellan inte är möjligt (Sartori 1987, 111). I själva verket var inte styrelseformen i Aten demokratisk enligt vår tids uppfattning. Endast infödda atenska män med medborgarskap hörde till *demos*. Deras andel av den totala befolkningen var ringa 10–20 procent (Liedman 1991, 15–16). Denna styrelseform, *politeia* eller medborgarvälde, är i själva verket enligt Aristoteles den bästa regimtypen. I medborgarvälde agerar beslutsfattarna för det gemensamma bästa, medan demokrati eller folkvälde är en styrelseform där de makthavande lägre klasserna fattar beslut med utgångspunkt i den egna samhällsklassens nytta. Genom att begränsa beviljandet av medborgarrättigheter genom t.ex. inkomstgränser skulle man skapa en tillräckligt stor balanserande medelklass mellan de lägre klasserna och överklassen (Aristoteles 1991).

Trots att Aristoteles jämförelse av styrelseformerna *politeia* och demokrati implicit inbegriper representativitetsproblematik, väcktes ingen debatt därom i antikens Grekland. Begreppet *att representera* existerade överhuvudtaget inte. Representation i den nuvarande meningen började användas först i slutet av 1500-talet då Sir Thomas Smith hänvisade till det brittiska parlamentet som en representant för det brittiska folket. Demokratisk representation blev aktuell först på 1800-talet då rösträtten småningom utvidgades till nya befolkningsgrupper och de exekutiva aktörerna blev ansvariga inför ett folkvalt parlament (Pitkin 1969, 1–4).

Inom studiet av politisk representation finns ett antal traditioner och tvister. Birch (1971, 2001) skiljer mellan fyra typer av representation. För det första finns representanter som anlitas av en huvudman för att försvara eller befrämja dennes intressen. En sådan representant kan jämföras med en försäljningsrepresentant, en ambassadör eller en advokat som får en fullmakt för att agera i huvudmannens intressen. Representanten har ett visst handlingsutrymme och hans framgång mäts mot den uppgift som givits och de mål som uppställts. Denna typ av representation kallar Birch (2001, 95) för "delegerad representation". Det finns med andra ord ett makt- och ansvarsförhållande mellan uppdragsgivaren och delegaten. I litteraturen kring politisk representation liknar denna konstellation en teori som kallas "principal-agent". Principalen delegerar sin makt till en agent som är redovisningsskyldig för sin verksamhet inför den uppdragsgivande principalen (Damgaard 2003, 18–20). I representativ demokrati kan folket därmed ses som principaler och de folkvalda representanterna som agenter.

Den andra representationstypen bygger enligt Birch på fysisk likhet och kan exemplifieras genom det statistiska begreppet representativt urval. Med representativt urval avses ett urval som återspeglar centrala ytliga karaktäristika i totalpopulationen. Birch (2001, 96) kallar denna typ för "mikrokosmisk representation". Inom litteraturen gällande demokratisk representation kallas den även för *sociodemografisk likhet* mellan väljare och valda. En folkvald samling borde alltså se ut som det folk som valt den. Enligt detta sekundära representativitetsideal gynnas demokratin av likhetskravet tack vare att politiskt passiva grupper aktiveras genom att de garanteras egen representation. Särskilt viktig anses spegelbildstanken vara ur responsivitetssynpunkt: genom att de folkvalda liknar folket, representerar de även folkets politiska synpunkter, lyder logiken (Heidar 1986, 281). Det har till och med hävdats att den sociodemografiska likhetsprincipen är en förutsättning för demokrati. Ett exempel vore att en man aldrig kan representera kvinnors intressen, hur pro-feminist han än är, därför att han inte är en kvinna och hennes problem kan därmed inte vara hans. Den typen av krav kan i själva verket vara demokratiskt kontraproduktiva och i slutändan leda till en kvotering av väljarkåren så att var och en röstar inom sin egen grupp (Heywood 2002, 228–229). Likhetsidealet har utsatts för kritik där hela uppfattningen om ytlig likhet ifrågasätts ur representativitetssynpunkt (Matthews 1985). Man har även undrat varför den representativa demokratin skulle gynnas av en

folkförsamling som var dåligt utbildad, politiskt okunnig och apatisk, givet att befolkningsmajoriteten var det (Heywood op. cit.).

Birchs tredje typ av representation bygger på symbolik och har kanske minst relevans för studiet av politisk representation. Exempel på *symbolisk representation* är många: man kan säga att en nation representeras av sin flagga och kristendomen av korset. Även en person kan vara en symbolisk representant, såsom kung Carl Gustaf är för Sverige: ”Konungen är rikets statschef” (Regeringsformens 1 kapitel 5§). Ofta är symboliska representanter emellertid utan politiska maktbefogenheter och faller utanför statsvetenskaplig analys, men även symbolisk representation kan vara av politisk betydelse. Ibland utnämns minoritetsrepresentanter i politiska organ, trots att det inte finns reella skillnader i policy-ståndpunkter mellan minoriteten och majoriteten. En sådan utnämning kan ses som en symbol för att människorna i gruppen accepteras som fullvärdiga medlemmar av samhället (Birch 2001, 97–98). Trots olika utgångspunkter kan symbolisk representation således ha beröringspunkter med det sociodemografiska likhetsidealet.

Den fjärde typen av representation utgår uttryckligen från folkvalda parlamentsledamöter. Birch påpekar att våra *folkvalda representanter utgör en egen representationstyp*. De får inte sin fullmakt direkt från identifierbara principaler, de väljs inte genom ett representativt sociodemografiskt urval och de utses inte för att garantera symbolisk representation.¹ De folkvalda i indirekt demokrati vaskas fram genom allmänna val: ”Members of Parliament or Congress are people who have been authorized by the process of election to exercise certain powers. This is their defining characteristic, and they remain legal representatives until they step down, die or are defeated, no matter how they behave in the assembly.” (Birch 2001, 98). Parlamentsledamöterna bildar en egen typ av representation och deras roll utformas på basis av urvalsmekanismen. Positionen förutsätter ett helhetsansvar där ledamöterna skall beakta hela nationens intressen, såsom Edmund Burke framhöll i sitt berömda tal till väljarna i Bristol 1774 (Burke 1921, 63–64). I själva verket innehåller många länders grundlagar bestämmelser där den enskilda parlamentsledamotens oberoende ställning garanteras.

1 I federationer fördelas platserna i övre kammaren ofta oproportionellt för att garantera en representation för samtliga delstater. I vissa unitära stater förekommer konstitutionella garantier för symbolisk representation. I t.ex. Finland har landskapet Åland ett eget mandat i riksdagen trots att landskapet inte befolkningsmässigt skulle uppnå det.

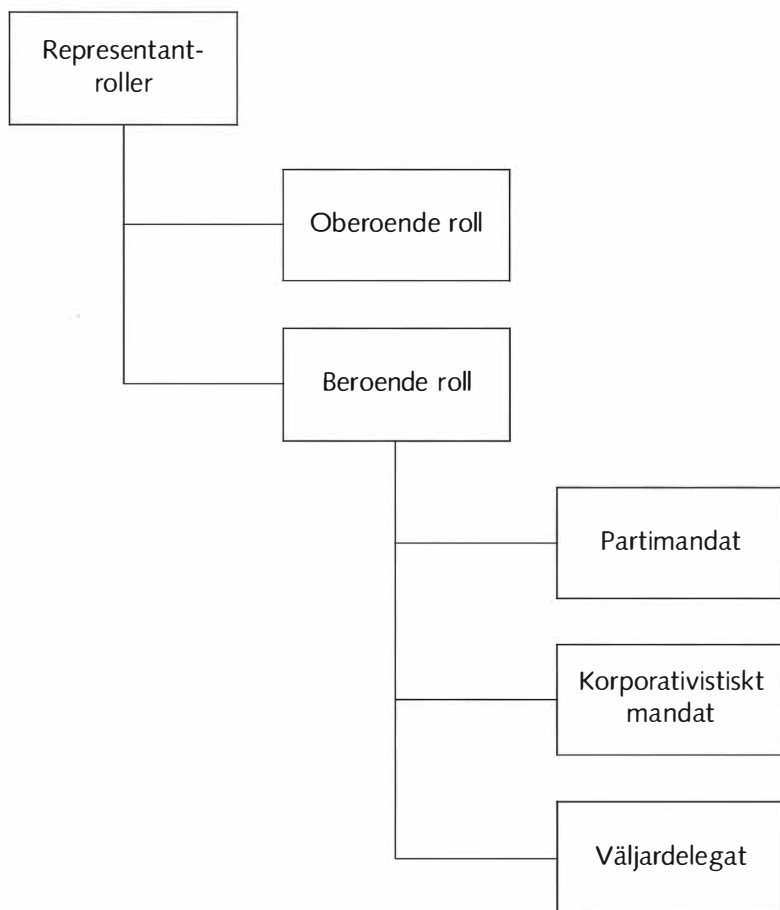
I praktiken har de enskilda parlamentsledamöterna olika inställning till graden av oberoende eller väljarresponsivt beteende och bevakandet av särintressen. Hur politikerna i praktiken betar sig i förhållande till väljaropinionen och de organiserade intressena är föremål för normativ debatt och empirisk analys. Dikotomin i handlingsorienterad representationsteori går mellan fritt och bundet mandat. Det fria mandatet betonar i Burkes anda representantens oberoende ställning och hans eget omdöme i beslutsfattandet. Det bundna mandatet betonar representantens responsiva roll gentemot väljare och/eller intresseorganisationer – representanten förväntas vara lyhörd inför sina uppdragsgivare. Dikotomin kan även återfinnas i principal-agent-debatten. Trots att principal-agent-teorin har utvecklats för analyser av organisationer och företag, kan den vara nyttig även i studiet av parlamentariska system (Damgaard 2003, 19). Paradoxen i representativ demokrati är att agenterna, politikerna, trots att de får sin fullmakt från principalerna, samtidigt fungerar som ledare för folket: "The peculiarity of the principal-agent-relation entailed in the relation of political representation is that our agents are our rulers: we designate them as agents so that they would tell us what to do, and we even give them the authority to coerce to do it." (Manin m.fl. 1999, 23–24). Denna inbyggda spänning mellan folket och dess representanter som samtidigt bildar en politisk elit tar sig uttryck i olika beteendemönster hos de enskilda representanterna.

I den angloamerikanska litteraturen kallas den oberoende representanten vanligtvis för "trustee", den betrodde. Den beroende rollen, även kallad delegat- eller mandatrollen, kan ytterligare delas in i kategorier enligt den mandatgivande organisationen. Vanligtvis gör man en distinktion mellan ett partibundet och ett valkretsbundet mandat (Heywood 2002, 224–228). Det valkretsbundna eller imperativa mandatet som det även kallas ses som alternativt främst i länder med ett majoritært valsysteem i enmansvalkretsar men har även analyserats exempelvis i en svensk kontext (Holmberg & Esaiasson 1988).

I analytiskt syfte känns det logiskt att utgå från dikotomin oberoende kontra beroende roll och bygga ut det beroende mandatet enligt den grupp som representanten är beroende av. Då blir det partibundna mandatet en roll bland andra beroende mandat. I figur 12.1 jämförs olika representantroller just med denna utgångspunkt.

Vid sidan av det oberoende mandatet illustrerar figuren tre olika typer av beroende mandat. Både partimandatet och det korporativistiska man-

Figur 12.1. En typologi av representantroller.

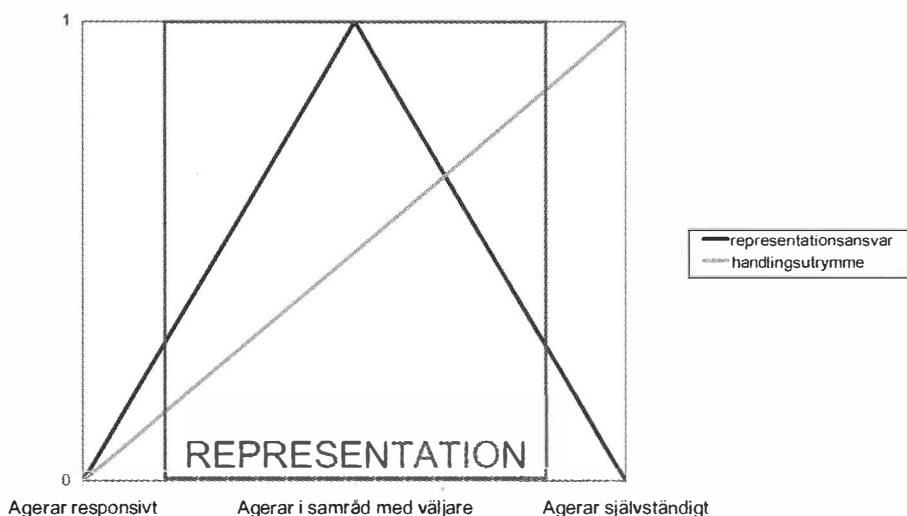


datet betonar den mandatformulerande partens organisatoriska natur. Partimandatet utgår som sagt från uppfattningen där representanterna agerar i samråd med sina respektive partier medan det korporativistiska mandatet betonar de övriga organiserade intressena som bakgrundskrafter. I de nordiska länderna har intresseorganisationer en stark och delvis institutionaliserad maktposition i förhållande till den offentliga makten. Särskilt Sverige och Norge men även Finland har klara korporativistiska drag (Pettersson 2000b, 128–129). Fackföreningarna är naturligtvis de viktigaste korporationerna i detta avseende.

Till analysen av representativitet hör vid sidan om *vem* som representeras även aspekten *hur* man agerar. Pitkin skiljer mellan tre rena sätt att agera: (1) att ta hand om ("take care of"), (2) att förmedla åsikt ("to stand for") och (3) att agera i samråd med väljare ("to act for") (Pitkin 1967, 214–216). Sättet att agera sammanfaller långt, men är inte identiskt, med de representantroller som diskuterades ovan. Något överdrivet kan man påstå att den representant som tar hand om väljare betraktar dem som hjälplösa barn vars angelägenheter han är bäst lämpad att sköta som en oberoende aktör (betrodd). Den representant som främst förmedlar andras åsikter som knapptryckare ("to stand for") sammanfaller med olika varianter av det bundna mandatet. Det tredje sättet att agera, att göra det i samråd med väljare sammanfaller dock inte direkt med rollerna utan är en folkvald som både lyssnar på väljare och fattar vid behov självständiga beslut. Pitkin (op. cit.) håller detta agerande, en mellanposition längs ett kontinuum från knapptryckare till oberoende aktörer, som den folkvalda representantens idealroll. Att agera i samråd med väljare kräver samtidigt mest ansvar av den folkvalda. Han måste nämligen kunna tackla ett relativt stort handlingsutrymme med en dialog med väljarna och ändå kunna själv fatta det slutgiltiga beslutet. Om representanten finner att folkviljan är ogenomtänkt, bör han kunna agera mot den. I figur 12.2 kopplas de två komponenterna, handlingsutrymme och representationsansvar, samman.

Låt oss anta att både handlingsutrymme och representationsansvar varierar linjärt mellan 0 och 1, där 1 är det högsta värdet. Då antar handlingsutrymmet värdet 0 för den fullständigt responsiva politikern, knapptryckaren, och värdet 1 för den fullständigt oberoende politikern som agerar självständigt. Den som agerar i samråd med väljare faller mitt emellan positionerna, kring 0,5. Ju närmare 0 respektive 1 man kommer, desto mindre har den folkvalda att representera. Om politik endast är en fråga om smak och tycke, och representantens enda åtagande är att förmedla folkets åsikter mellan de politiska alternativen, är han ingen representant utan ett bud. På samma sätt är den som anser att de politiska problemen har en objektiv och rationell lösning en icke-representant. Med stöd av sitt stora handlingsutrymme representerar han ingen utan fattar beslut som expert eller tjänsteman. Därför antar representationsansvaret sitt högsta värde där den folkvalda representanten agerar i samråd med väljare. Han har ett ansvar att tackla, att väga folkopinionen, sin egen åsikt och de övriga argumenten, innan han avgör frågan. Pitkin (op. cit.) anser att en sådan folkvald person är en riktig representant av folket.

Figur 12.2. Representantroller i förhållande till handlingsutrymme och ansvar.



Representationsteorier kan även kopplas till normativa demokratiteorier. Representantrollen som en oberoende aktör som tar hand om väljare har sin motsvarighet i en elitdemokratisk uppfattning där folket anses okunnigt och den indirekta demokratiformen som önskvärd. Den främsta förespråkaren av en elitdemokratisk uppfattning är Schumpeter (1942). Enligt honom är demokrati konkurrens mellan eliter som tävlar om makten. Genom demokratiska val avgörs vem som innehar maktpositionen. Politiska beslut skall den elit som vunnit fatta självständigt. Den demokratiska proceduren, val, är det centrala kravet i hans demokratiuppfattning.

Den responsiva aktören återfinns i demokratiuppfattningar där folkviljan ställs i fokus. Demokratin skall enligt en sådan uppfattning främst genomföra politik som är förenlig med folkets preferenser (Setälä 2003, 60). Folkviljeargument finns bl.a. hos Buchanan och Tullock (1962) samt Rae (1969). Den i samråd med väljaren agerande politikern kan igenkännas i flera demokratiteorier, t.ex. hos Dahl (1989) som poängterar politisk jämlikhet och kräver att samtliga medborgares åsikter skall beaktas i lika hög grad i beslutsfattandet. Även i deltagardemokratiska teorier (t.ex. Barber 1984) är den politiska dialogen ett centralt argument.

Frågeställning, data och metod

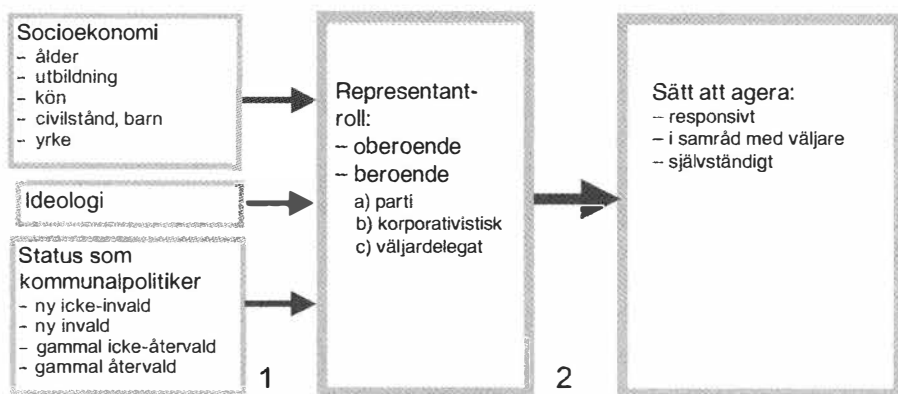
Syftet med denna undersökning är att kartlägga politikernas ansvarsposition genom att studera kandidaternas uppfattningar om både representationsroller och beteende. Till den förra kategorin hör politikernas egen bedömning om hur och i vilken grad de representerar olika väljargrupper. Till den senare hör representantens sätt att agera. Dessa mäts med hjälp av påståenden genom vilka representationsbeteenden vaskas fram. Sättet att agera som väljarrepresentant antas vara beroende av den manifesta rolluppfattningen. Den teoretiska referensramen grundas således på de ovan diskuterade representantrollerna å ena sidan och på de tre sätten att agera å andra sidan. Forskningsproblemet kan konkretiseras genom följande tre frågor:

1. Hur tydliga är de teoretiska representantrollerna i verkligheten?
2. Vad förklarar variation i representantroller kandidater emellan?
3. Leder variationer i den manifesta representantrollen till olika sätt att agera i praktiken?

Forskningsproblemet kan presenteras i form av den kausala kedja där klassiska variabler, såsom socioekonomi och ideologi, tillsammans med kandidatens kommunalpolitiska status placeras som oberoende variabler bakom representantrollen (fas 1). Den kommunalpolitiska statusen är indelad i fyra grupper: i nya kandidater som inte blivit invalda, i nya kandidater som blivit invalda, i gamla fullmäktige sittande kandidater som inte fått förnyat förtroende samt i gamla fullmäktige sittande kandidater som blivit återvalda. Det är skäl att påpeka att de kandidater som klassificerats som nya är sådana som inte haft plats i den gamla fullmäktigesamlingen. Trots det kan de naturligtvis ha kandiderat även vid tidigare val. Vidare antas olika representantroller leda till olika sätt att agera i praktiken. Huruvida kandidaternas manifesta rolluppfattning verkligen återspeglar sig i deras åsikter om hur man borde agera studeras i fas 2. Ansatsen återges i figur 12.3.

Undersökningen kartlägger politikeransvar i praktiken genom att testa representationsroller hos finländska kommunalpolitiker. Fallet Finland kan anses relevant ur representativitetsperspektiv särskilt på grund av att valsystemet accentuerar ansvarsproblematiken för den enskilda politikern inför sitt parti och sina väljare – för att bli invald i fullmäktige måste man i praktiken vinna bådass stöd. Kommunalpolitik är ett ypperligt forum ur ansvarssynpunkt: förhållandet mellan folket och politikerna är mer intimt

Figur 12.3. Studiens teoretiska utgångsmodell.



på det lokala än på det nationella planet. För det första är sannolikheten att man som väljare personligen känner en kandidat betydligt högre i kommunal- än i riksdagsval. Antalet kandidater i finländska kommunalval är cirka 40 000 jämfört med endast cirka 2 000 i riksdagsval (Grönlund 2004). För det andra är de kommunalpolitiska frågorna till sin natur närmare väljarnas vardag. För det tredje har den finländska kommunalpolitiken inget inbyggt system där den parlamentariska konstellationen med regering och opposition skulle ingå. Kommunstyrelsen består vanligtvis av representanter för samtliga partier i kommunfullmäktige och mandatfördelningen i styrelsen följer proportionerna i fullmäktige (Harjula & Prättälä 1996, 177–179). Dessa komponenter bildar tillsammans en representationsrymd där kommunalpolitikern är mer direkt ansvarig inför väljarkåren än i ett lokalpolitiskt system som bygger på en parlamentarisk förebild.

Det empiriska materialet består av en enkätundersökning som genomförts bland samtliga kandidater i 48 kommuner i olika delar av Finland i kommunalvalet 1996. Antalet svarspersoner är 3 713. Kommunerna är utvalda så att de bildar ett slags Finland i miniatyr och söker på så sätt vara ett representativt urval på kommunnivå. Vi har alltså en totalundersökning i ett urval av kommuner. Frågeundersökningen ingår i ett decennielångt forskningsprojekt Kommun Finland 2004. En likartad survey genomfördes i samband med kommunalvalet 2000 och det hade varit ypperligt att kunna jämföra representationsroller i dessa två val men dessvärre har undersökningen från 2000 inga relevanta frågor i detta avseende.

Metodmässigt ställer en analys av sekundärdata höga krav på operationalisering. Identifieringen av relevanta frågor samt omkodningar och sammanslagningar av variabler är en avgörande fas för studiens validitet. De variabler som mäter kandidaternas rolluppfattning är främst tagna från en direkt fråga där svarspersonerna fått namnge i hur hög grad de representerar olika grupper. De variabler som mäter sätt att agera härstammar från opinionsfrågor. Ett exempel är påståendet ”kommunfullmäktigeledamoten bör självständigt besluta vad som är bäst för kommunen” som mäter graden av självständigt agerande. En redogörelse för kodningarna finns som bilaga. Analysen sker genom en visuell granskning av stapeldiagram och en statistisk testning i form av ordinal logistisk regressionsanalys.

Analys

När de teoretiska representantrollerna operationaliseras för den empiriska analysen är det klart att det beroende mandatet bör innehålla flera klasser. Särskilt när det gäller det korporativistiska mandatet är det svårt att förknippa olika typer av korporativa förbindelser till en och samma person. En politiker som upplever att han representerar lantbrukare behöver inte samtidigt känna att han är en representant för arbetarna och facket. Därför finns det allt som allt tio olika representantroller vars förekomst kartläggs med hjälp av den teoretiska utgångsmodell som återgavs i figur 12.3. De roller som analyseras är:

1. Oberoende roll (betrodd).
2. Partimandat.
3. Korporativistiska mandat:
 - a. representant för lantbrukare,
 - b. representant för arbetare,
 - c. representant för företagare, arbetsgivare och chefer,
 - d. representant för kultur- och idrottsorganisationer och
 - e. representant för oberoende medborgarrörelser.

Delegatroller:

- a. delegat för enskilda kommuninvånare,
- b. delegat för det egna boendområdet eller den egna byn och
- c. delegat för de utstötta i samhället.

Hurdant stöd får rollerna bland kandidaterna i kommunalvalet? Kandidaterna har själva fått ta ställning till hurvida de representerar olika grupper. Skalan antar fem värden och går från 0 till 1 så att noll motsvarar ”inte alls” och ett ”i hög grad”.²

I figur 12.4 anges stödet för samtliga roller i hela urvalet. Det använda centralmåttet är medianvärdet som är mindre känsligt för extrema värden än det aritmetiska medelvärdet. Även det faktum att svarsalternativen bildar en ordinalskala förutsätter strängt taget att median används.

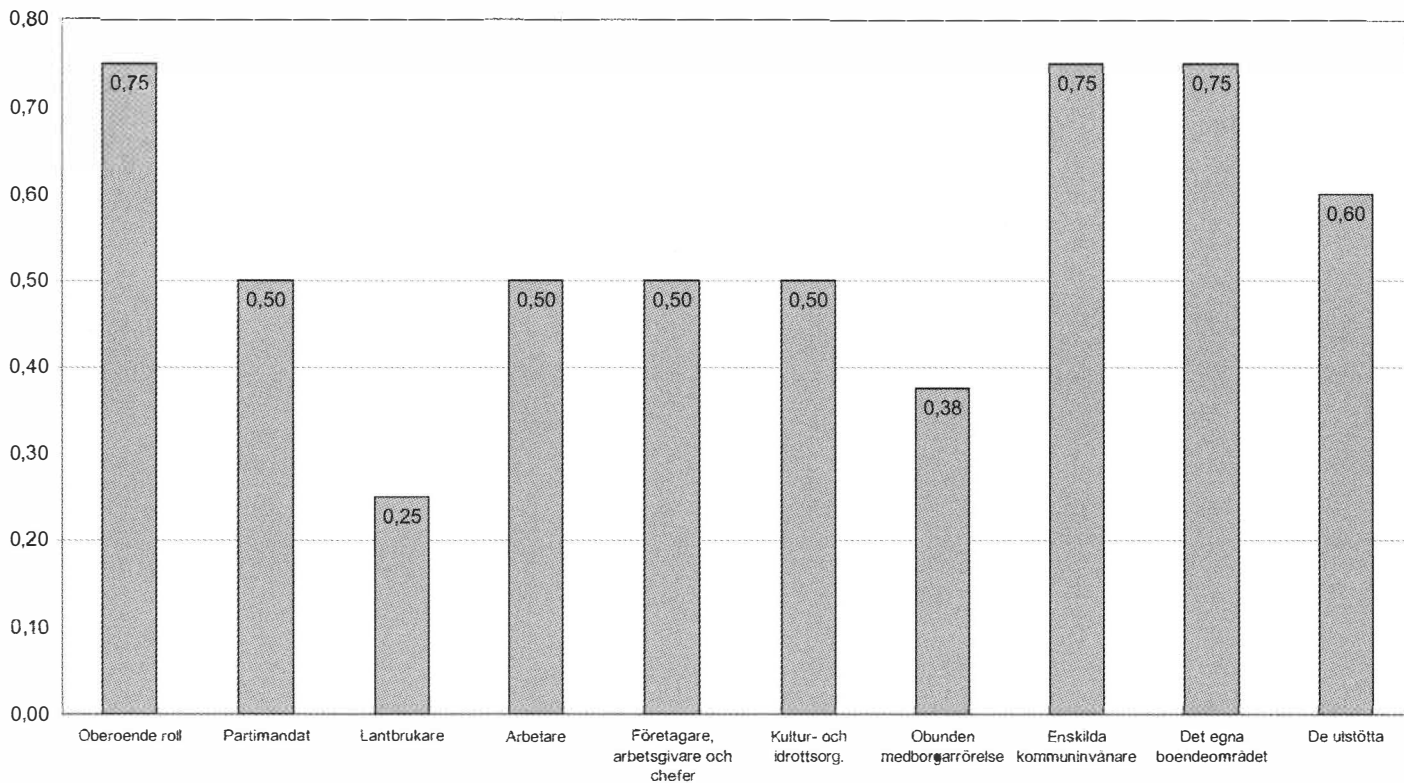
Mest stöd får å ena sidan den oberoende rollen och å andra sidan två delegatroller bland de beroende rollerna. Det faktum att den oberoende rollen får stöd är ingen överraskning: rollen mäts genom att man tar ställning till hurvida man representerar hela kommunen som helhet. Denna operationalisering är knappast helt tillfredsställande men kan motiveras med att följande länk i kedjan är representantens sätt att agera och där mäts den oberoende representanten (”to take care of”) genom en fråga som direkt har med bindningar att göra. Vid sidan om hela kommunen upplever de flesta att de representerar enskilda kommuninvånare och dem som bor inom samma område som kandidaten själv. Även de utstötta i samhället får stöd hos kandidaterna. Det egna partiet, arbetarna och företagarna får ett blandat stöd hos kandidaterna, medianvärdet är 0,50. Obundna medborgarrörelser och lantbrukare får det minsta stödet. Medianvärdet för lantbrukare är 0,25. De finländska siffrorna ovan liknar motsvarande siffror i Sverige. Partimandatet är dock mera populärt i en svensk kontext.³

Medianvärdet för olika roller mäter hur mycket kandidaterna i genomsnitt upplever sig representera olika parter. Däremot säger medianerna ingenting om hur tydliga rollerna är. Det vore i princip möjligt att kandidaterna upplever att de representerar samtliga parter i lika hög grad och då vore den teoretiska rollindelningen icke-valid i verkligheten. Genom att räkna ihop värdet för samtliga roller per kandidat och ta en titt på summavariabelns frekvensfördelning kan något sägas om rollernas eventuella överlappning. Summavariabeln som kan variera mellan 0 och 10 har medianvärdet 5,2. Sett till frekvenserna kan man konstatera att få kandidater säger sig re-

2 I själva verket gick skalan i undersökningen från 1 till 5. Omkodningen har genomförts för att underlätta tolkningen av de logistiska regressionsanalyserna.

3 I en enkätundersökning som genomfördes 1993 bland svenska kommunvalskandidater var partimandatet och den oberoende rollen populärast, medan rollen som väljardelegat fick minst stöd (Bäck 2000, 60–61).

Figur 12.4. Medianvärde för olika representantroller.



presentera flera parter i en hög grad. På samma sätt finns det få kandidater som inte upplever att de representerar någon av de använda parterna. Nedre kvartilen för summavariabeln är 4,3 och övre kvartilen 6,1.

Vad är det som förklarar variationer i rolluppfattningarna? Analysen av rollernas determinanter sker med hjälp av logistisk regression i tabell 12.1. I tabellen redogörs för tio modeller – varje roll analyseras genom samma metod och samma oberoende variabler. På så sätt kan vi uppskatta om rollerna varierar enligt kandidaternas egenskaper. De oberoende variablerna definierades i den teoretiska utgångsmodellen.

Genom att jämföra regressionsmodellerna kan man se hur väl olika roller går att förklara med hjälp av de använda individegenskaperna. De roller som förklaras bäst är representanten för lantbrukare och företagare samt delegaten för de utstötta i samhället. Dessa modeller har ett Chikvadratvärde som överstiger 600 och Nagelkerkes pseudo R-kvadratvärde är 0,17 eller 0,18. Även rollen som arbetarrepresentant förklaras väl av modellen. Sämst anpassas modellen till rollen som representant för obundna medborgarrörelser och även det partibundna mandatet förklaras dåligt genom de oberoende variablerna.

Egenskaper som höjer sannolikheten att ha en oberoende roll är främst ålder och det faktum att man blivit invald i fullmäktige. Både nya invalda och gamla återvalda säger sig representera hela kommunens intressen mera än de nya kandidater som inte lyckats ta sig in i fullmäktige. Därutöver ser män ut att ha en oberoende roll oftare än kvinnor medan bönder väljer denna roll mindre ofta än övriga yrkesgrupper. Det är även sannolikt att kandidater med högerideologi väljer denna roll oftare än övriga kandidater, såsom logit-koefficienten B visar. Av de beroende rollerna förklaras partimandatet, den korporativistiska representanten för kultur- och idrottsorganisationer och delegatrollen för de utstötta genom ålder. Äldre kandidater åtar sig oftare något av dessa tre bundna mandat. Även i förhållande till att representera enskilda kommuninvånare har ålder betydelse – men riktningen är motsatt. Äldre kandidater upplever inte att de representerar enskilda kommuninvånare lika ofta som yngre kandidater. Utbildning är en statistiskt signifikant determinant i åtta modeller. Ju högre utbildning en kandidat har, desto mindre sannolikt är att han upplever sig som en representant för sitt parti, lantbrukare, arbetare, kultur- och idrottsorganisationer, enskilda invånare, sitt eget boendeområde eller de utstötta. Däremot höjer utbildning benägenheten att representera oberoende medborgarrörelser.

Tabell 12.1. Determinanter av olika representantroller. Ordinal regression (Plum logit).

Beroende variabel	Oberoende roll		Partimandat		Lantbrukare		Arbetare		Företagare	
	B	p	B	p	B	p	B	p	B	p
ålder/100	2,66 ***		1,27 ***		0,52		0,01		0,02	
utbildningsnivå	0,01		-0,32 **		-0,81 ***		-1,24 ***		0,13	
man	0,20 **		-0,16 *		-0,10		-0,36 ***		0,29 ***	
gift	0,01		0,15		-0,13		0,15		0,14	
barn	0,00		-0,23 ***		0,28 ***		0,19 **		0,11	
bonde	-0,37 **		0,30 *		2,41 ***		-0,77 ***		-0,08	
offentliganställd	-0,01		0,06		0,06		0,50 **		-0,26 ***	
vänster-höger	0,28 *		-0,24 *		1,18 ***		-1,45 ***		2,69 ***	
ny invald	0,55 ***		-0,05		0,40 ***		-0,04		0,29 **	
gammal icke-invald	0,48 *		-0,21		0,15		-0,29		0,16	
gammal invald	0,81 ***		0,06		0,04		-0,22 *		0,10	
N	3 343		3 345		3 269		3 301		3 303	
Modell Chi ²	227,4 ***		77,8 ***		612,8 ***		492,7 ***		629,4 ***	
Nagelkerke R ²	0,07		0,02		0,18		0,15		0,18	

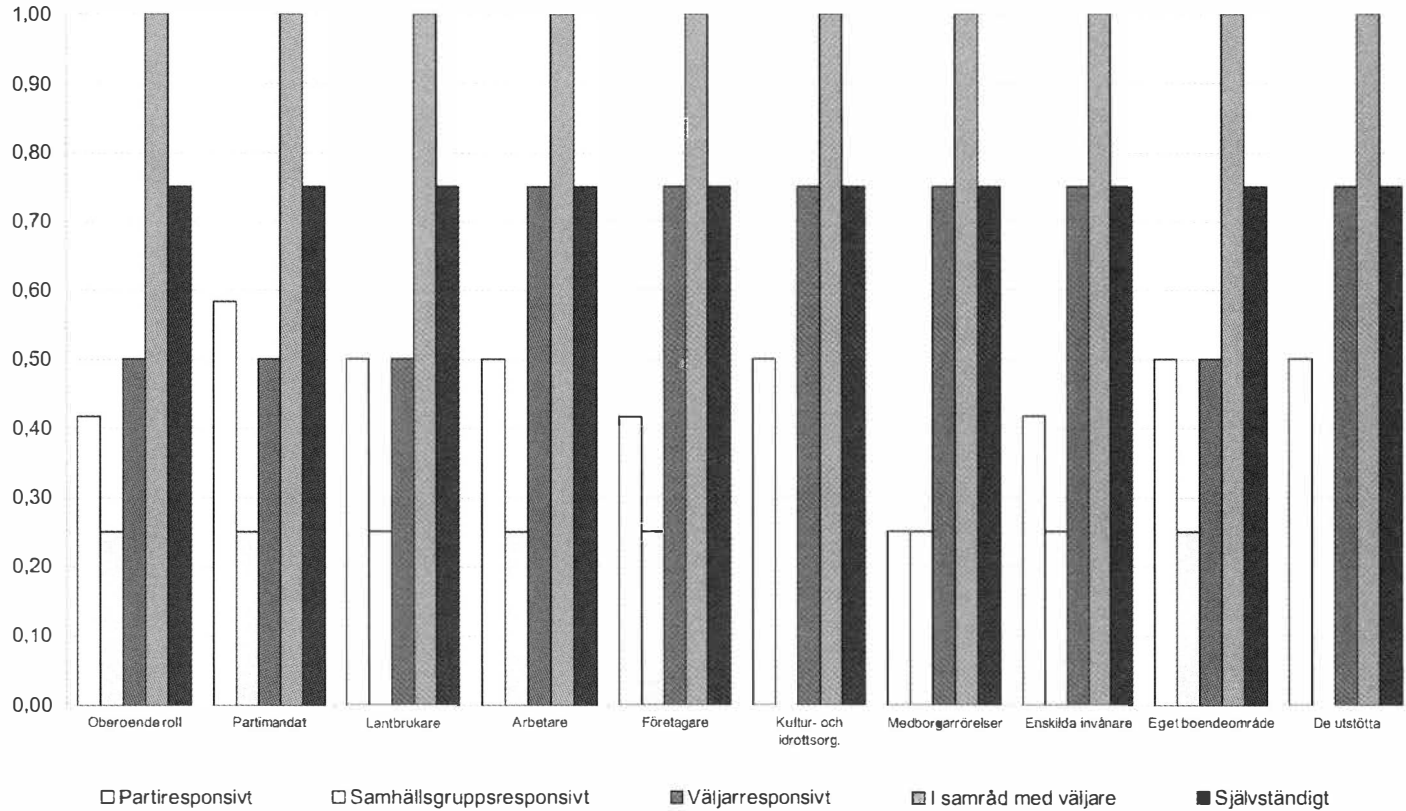
Beroende variabel	Kultur och idrott		Medborgar-rörelser		Enskilda invånare		Eget boende-område		Utstötta	
	B	p	B	p	B	p	B	p	B	p
ålder/100	1,27 ***		0,56		-0,97 **		-0,28		2,06 ***	
utbildningsnivå	-0,69 ***		0,31 ***		-0,46 ***		-0,96 ***		-1,20 ***	
man	-0,04		-0,10 **		-0,40 ***		-0,30 ***		-0,46 ***	
gift	-0,04		-0,14		-0,01		0,15		-0,23 **	
barn	0,10		0,23 **		0,20 **		0,24 *		0,20 **	
bonde	-0,40 **		-0,39 *		-0,43 ***		0,80 ***		-0,65 ***	
offentliganställd	0,13		-0,06		0,05		-0,01		0,07	
vänster-höger	0,06		-0,42 ***		-0,05		0,21		-1,79 ***	
ny invald	0,14		0,01		0,10		0,20 *		0,13	
gammal icke-invald	-0,03		-0,20		-0,02		-0,25		-0,44 *	
gammal invald	-0,09		-0,06		0,04		-0,12		-0,14	
N	3 300		3 226		3 303		3 289		3 346	
Modell Chi ²	76,0 ***		40,3 ***		97,4 ***		197,6 ***		625,7 ***	
Nagelkerke R ²	0,02		0,01		0,03		0,06		0,17	

Statistiskt signifikant * p å 0,05-nivån, ** 0,01-nivån, *** 0,001-nivån.

Kvinnor är mera benägna än män att representera arbetare, enskilda kommuninvånare, sitt eget boendeområde och samhällets mindre bemedlade medan män oftare säger sig representera företagare och arbetsgivare. Småbarnsföräldrar upplever inte att de representerar sitt eget parti lika mycket som övriga kandidater medan de anser sig vara representanter för lantbrukare, arbetare, medborgarrörelser, enskilda kommuninvånare, det egna boendeområdet och de utstötta oftare än andra kandidater. Kandidatens yrke har betydelse i så måtto att bönder inte oväntat säger sig representera bönder och invånare från sin egen by medan de inte agerar som representanter för arbetare, kultur- och idrottsföreningar, medborgarrörelser, enskilda kommuninvånare och de utstötta. Offentliganställda däremot upplever sig ofta som representanter för arbetare men mera sällan som representanter för företagare och arbetsgivare. Kandidatens politiska ideologi inverkar på rolluppfattningen i förhållande till de beroende rollerna så att högerideologi gynnar lantbrukar- och företagarrepresentation men missgynnar arbetar- och medborgarrörelserepresentation samt representation för de utstötta. Kandidaternas tidigare kommunalpolitiska status och framgång i valet 1996 har ingen större betydelse för de beroende rollernas vidkommande. Endast i förhållande till lantbrukar- och företagarrepresentation finns ett statistiskt säkerställt positivt samband för nya invalda kandidater.

Leder den egna rolluppfattningen även till ett motsvarande beteende hos kandidaterna? Det är vårt andra frågetecken i den kausala kedjan. Testningen av denna länk genomförs så att kandidaterna delas in i renodlade representationsroller enligt sina egna utsagor. Endast de kandidater som sagt sig representera en part till fullo har tillskrivits motsvarande representantroll. Exempelvis den som sagt sig representera sitt politiska parti i högsta grad klassificeras i kategorin partimandat. Kategorierna utesluter inte varandra utan samma politiker kan samtidigt ha olika roller om han angett att han representerar olika parter i hög grad. Tio renodlade representantroller, motsvarande de roller vars determinanter analyserades i tabell 12.1, används som kategorier. Antalet personer i kategorierna varierar således mellan 115 (företagar- och arbetsgivarrepresentanter) och 1508 (oberoende roll). Den beroende sidan består av sätt att agera enligt Pitkins tredelning. Då beteendet kan vara responsivt i förhållande till olika huvudmän, mäts det responsiva agerandet i relation till det egna partiet, den egna samhällsgruppen och väljarna. Därutöver kartläggs stödet för beteendet i samråd med väljare och för det självständiga agerandet. Gransk-

Figur 12.5. Kandidaters stöd för olika sätt att agera. Medianvärden enligt rolluppfattning.



ningen av stödet för de fem agerandesätten sker i figur 12.5 med hjälp av stapeldiagram. Staplarna står för medianstödet för olika sätt att agera enligt kandidaternas rolluppfattning. Därigenom är det möjligt att fastställa hurvida beteendet varierar i enlighet med den rolluppfattning som kandidaten har.

En visuell granskning av figur 12.5 ger vid handen att samtliga kandidater stöder mest beteendet där den folkvalda representanten agerar i samråd med sina väljare. I samtliga representantkategorier är medianvärdet ett, dvs. stödet för detta beteende är som störst genomgående. Ett försiktighetens ord är emellertid på sin plats. Detta interagerande beteende mäts genom ett påstående som lyder: "Kommunfullmäktigeledamoten bör jämlikt befrämja helt olika medborgargrupperns intressen." Här sägs egentligen inget om hur medborgargruppernas intressen blir kända hos representanten. Av de tillgängliga beteendeorienterade påståendena är detta dock det mest lämpliga med tanke på Pitkins jämkande "to act for"-agerande.

Efter den i samråd med väljare agerande representanten är det självständiga beteendet näst populärast, följt av väljarresponsivt agerande. Det självständiga sättet att agera varierar inte mellan olika representanter utan medianvärdet är 0,75 genomgående. Det väljarresponsiva agerandet varierar något enligt kandidaternas rolluppfattning. De kandidater som anser sig ha en oberoende roll eller ett partimandat samt de som representerar lantbrukare eller det egna boendeområdet har något mindre positiv inställning till väljarresponsivt beteende än de övriga kandidaterna. Det partiresponsiva beteendet varierar mest av de kartlagda beteendena. De som är mest positivt inställda till partiresponsivt agerande är logiskt nog de som säger sig representera sitt parti. De mest negativt inställda till partitroget beteende är kandidater som säger sig representera obundna medborgarrörelser. Att agera till förmån för sin egen samhällsgrupp, även om dessa intressen kolliderar med hela kommunens intressen, får inget stöd hos kandidater som representerar kultur- och idrottsorganisationer och de utstötta i samhället. Även bland de övriga kategorierna får detta beteende minst stöd. Skillnaderna i beteendet mellan grupperna är överlag små. Det stora mönstret är enhetligt för samtliga kandidater, särskilt sett till självständigt beteende och agerande i samråd med väljarna. Att stödet för den egna samhällsgruppens intressebevakning är minst av de mätta beteendena beror säkerligen på formuleringen där samhällsgruppens intressen ställs mot hela kommunens intressen.

Personval och representationsroll

I detta kapitel har politikernas subjektiva rolluppfattningar och beteende som representanter i kommunfullmäktige analyserats. Frågeställningen baserades på en teoretisk modell där socioekonomiska och ideologiska individegenskaper tillsammans med kandidaternas kommunalpolitiska status betraktas som möjliga determinanter bakom rolluppfattningar. Den statistiska analysen gav vid handen att rolluppfattningarna varierar mellan olika kandidater. Bäst förklarades rollen som representant för lantbrukare, arbetare, företagare och chefer samt för de utstötta. Den andra länken i den kausala kedjan gällde förhållandet mellan rolluppfattning och beteende. Enligt analysen får agerandet i samråd med väljare mest stöd bland kandidaterna. Stödet för olika sätt att agera verkar inte vara klart beroende av kandidaternas manifesta rolluppfattning. Pitkins idealmodell av en representant i indirekt demokrati får därmed stöd i det empiriska ljuset. Resultaten tyder på att de finländska kommunalpolitikerna är benägna att anta en sammanjämkande position som representanter för folket. Hurvida denna åsikt verkligen ger utslag i agerandet i fullmäktige och hurdan uppfattning väljarna har om politikernas förmåga till dialog med dem kunde vara föremål för vidare analys.

Materialet i analysen är finländskt. Det finländska valsystemet kombinerar, och har till skillnad från det svenska systemet alltid kombinerat, personval och partival. Nu när även det svenska valsystemet fått ett ökat inslag av personval accentueras ansvarsproblematiken på den enskilda politikerns nivå.⁴ Att skaffa sig en valbar plats till en folkförsamling genom att agera som en trotjänare i partiet går inte längre. Väljarnas utökade valmöjligheter på personnivå skapar ett tryck mot en mera synlig position. Politikern måste bevisa att han agerar aktivt som väljarrepresentant. I en analys av personvalets betydelse för riksdagsarbetet skriver Magnus Isberg (1999, 187): ”För att kunna ha någon effekt på personval och partival måste individualismen komma till uttryck i ett beteende som är iakttagbart utifrån. Den som inte låter sin individuella profil synas utanför de slutna dörrarna till partigruppernas och utskottens sammanträdesrum kan inte räkna med några personvalseffekter av sitt riksdagsarbete.” Isberg lyf-

4 I kommunal- och landstingsval väljs en kandidat in i fullmäktige genom att 5 procent av partiets väljare i valkretsen, dock lägst 50 stycken i kommunalval och 100 stycken i landstingsval, kryssat för kandidaten. I riksdagsval är gränsen 8 procent (Vallagens 18 kapitel, 38 §, 41 § & 44 §).

ter fram personvalets kunskapsmoment. Väljarna röstar inte på personer vars förtjänster de inte känner till.

Ett valsysteem där väljarna har en möjlighet att belöna och bestraffa kandidater ställer krav på flera aktörer. För det första måste väljarna ha tillräcklig kunskap om enskilda politikernas agerande och löften. För det andra bör politikerna, både etablerade representanter och nya konkurrenter, agera så att deras arbete och åsikter blir kända. Utan kunskap om aktörer kan väljarna inte träffa ett val mellan kandidaterna. Därför, för det tredje, ställer personvalet krav på informationsförmedling och dess centrala aktörer, medier och redaktörer. Särskilt i ett valsysteem där väljaren måste välja en enskild kandidat, vilket inte är fallet i det svenska systemet, ställs ett högt kunskapskrav på väljaren. Partitrogna väljare kan uppfatta ett dylikt krav som orimligt, särskilt om de är vana vid att rösta i ett systeem som baserat sig på renodlat partival. Det är betydligt lättare att godkänna ett partis agerande genom att avge en abstrakt röst till en partilista än att utpeka en särskild person som sin representant i en folkförsamling. Trots att något kandidatobligatorium inte finns i det svenska systemet, kommer det ökande inslaget av personval i vilket fall som helst att innebära en mer mångfasetterad ansvarsbild för de svenska politikerna. Det renodlade partimandatet är historia.

Bilaga: Kodning av representantroller och beteendesätt.

Representantroller

”I vilken utsträckning upplever du att du representerar följande grupper?”

A) Oberoende roll: betrodd

1. Hela kommunen

B) Beroende roll

Partimandat

1. Partiet

Korporativistiska mandat

1. Jordbrukare
2. Arbetare
3. Företagare, arbetsgivare, de i ledande ställning
4. Kulturorganisationer, idrottsorganisationer
5. Obunden medborgarrörelse

Väljardelegater

1. Enskilda kommuninvånare
2. De som bor inom ditt boendeområde eller i din by
3. De utstötta i samhället: (de som har låg utbildning eller saknar utbildning, arbetslösa, ensamförsörjare, kulturella minoriteter, samhällets mindre bemedlade)

Sätt att agera

Beteendet har mätts genom påståenden. Det har tidvis varit svårt att finna lämpliga påståenden som går att operationalisera i enlighet med de teoretiska agerandesätten.

Partiresponsivt agerande mäts genom ett medelvärde av tre påståenden. Eftersom påståenden mäter icke-partitroget beteende, har deras negationer använts.

”Om du blir invald i kommunfullmäktige, hur skulle du förhålla dig till kollegor som betar sig på följande sätt?”

1. ”En fullmäktigeledamot tar initiativ utan godkännande eller instruktion från sitt parti / sin valmansförening.”
2. ”En fullmäktigeledamot tar i en fråga i offentligheten en ståndpunkt som är mot partiledningens åsikt.”
3. ”En fullmäktigeledamot handlar mot sin fullmäktigegrupps ståndpunkt.”

Responsivt beteende inför den egna samhällsgruppen mäts genom påståendet: ”Om du blir invald i kommunfullmäktige, hur skulle du förhålla dig till kollegor som betar sig på följande sätt?”

”En fullmäktigeledamot strävar i första hand efter att driva intressen hos den samhällsgrupp som han/hon representerar även om de är i konflikt med hela kommunens intressen.”

Väljarresponsivt beteende mäts genom påståendet: ”Det är svårt att beakta kommuninvånarnas åsikter i beslutsfattande eftersom de är diffusa och splittrade”. Påståendet har kodats som sin negation, dvs. att de som varit helt av annan åsikt betraktas som väljarresponsiva.

Att agera i samråd med väljare (to act for) mäts genom påståendet: ”Kommunfullmäktigeledamoten bör jämlikt befrämja helt olika medborgargrupperns intressen.”

Att agera självständigt (to take care of) mäts genom påståendet: ”Fullmäktigeledamöterna bör självständigt kunna besluta vad som är bäst för kommunen.”

13. Dogmatism eller pragmatism – (gröna) partiers dilemma

Ann-Sofie Hermanson

Inledning

De flesta politiska partier upplever i någon mån en konflikt mellan ideologiska målsättningar och realpolitik. Valframgång i termer av röstmaximering kräver profilering av det ideologiska grundbudskapet, ibland med fokusering på olika väljargrupper med anpassad ideologisk vägkost. Maktmaximering genom t.ex. medverkan i regeringskoalitioner kräver ofta ett utsuddat budskap och kompromissvilja. Det här är två motsatta strategier, en framtoning av ideologisk särart och en nedtoning av särart. Många partier har av dessa orsaker splittrats i dogmatiska (fundamentalistiska) och pragmatiska falanger. Speciellt accentuerat har detta varit inom den brokiga gröna rörelsen (som jag framöver avser med ett obestämt ”de gröna”) och inom de gröna partierna, som gett den gröna ideologin en institutionell form.

Konflikten med den etablerade politikutövningen förstärks av att gröna partier tecknat bilden av sig som det nya inslaget i politiken: fritt från spel för kulisserna, intriger och halvdana kompromisser. De gröna partierna hämtar i och med detta en hel del proteströster. Det är inte enbart den gröna ideologin som drar, det är karaktären av proteströrelse eller ”motrörelse” som attraherar vissa väljargrupper. Med rötter i gräsrotsdemokratien vill därför fundamentalisterna behålla den spontana karaktär som präglar en social rörelse. Därför motarbetas en professionell partiorganisering, ibland även engagemang i parlamentarisk politik. Balansgången är delikat, hur kan man vara med och utforma samhällspolitiken om man samtidigt vill hålla distans till den politiska verkligheten och dess dynamik.

Nationella politiska system skiljer sig från varandra i öppenhet och förmåga att hantera nya utmaningar. Miljörörelsen har växt fram och kanaliserat det politiska budskapet på olika sätt världen över.¹ Det centrala har

1 Miljörörelsen och de gröna partierna är, tvärt emot vad många tror, inte begränsade eller knutna till den europeiska kontinenten, industrialiserade samhällen eller gamla demokratier. För ett liten överblick, se www.globalgreens.info.

varit mobilisering av ekologisk miljömedvetenhet, under starkt inflytande av social rättvis- och minoritetsproblematik, medan den politiska organiseringen varit mindre framträdande. Strategijämförelser måste ändå uppmärksamma kontexten, det politiska klimatet och den politiska elitens strategier (integrativ eller repressiv) gentemot utmanare, dominerande samhällsklyftor och styrkerelationerna på partifältet, dvs. "political opportunity structures" (se t.ex. Kitschelt 1986; van der Heijden 1999). De gröna partierna har enträget motsatt sig klassificering och identifiering enligt den traditionella politiska vänster-höger skalan. Man har talat om en ny konfliktdimension, ekologi kontra tillväxt, där det förstnämnda, i vidlyftigare tolkning, vittnar om en ny postmaterialistisk hållning och "new politics". Gröna partiers framväxt har främst studerats i Västeuropa (Müller-Rommel 1989; Richardson & Rootes 1995; Doherty 1992; O'Neill 1997). Det är ändå skäl att uppmärksamma de forna östeuropeiska länderna, eftersom Europeiska Unionen (EU) utgör en arena som utvidgas i rask takt. Nationella gröna partiers medlemmar bildar en Grön Grupp i Europaparlamentet. De har genom åren blivit väletablerade och tacklar dilemmat att försöka representera alternativ, decentraliserad politik i en alltigenom byråkratisk och hierarkisk struktur som EU (Bomberg 1998, 124). Nu förstärks samarbetet i European Federation of Green Parties (www.europeangreens.org), som planerar en gemensam grön valkampanj inför europaparlamentsvalet 2004. Med utgångspunkt i Västeuropa skall vi ändå hålla i minnet att de östeuropeiska politiska strukturerna har varit, och fortfarande är, mycket annorlunda, vilket präglar de grönas agerande. Här gäller alldeles särskilt Touraines konstaterande: "New social movements often have more influence as instruments of transformation of political life than as themselves." (Touraine 1987, 221)

Syfte

I den här artikeln belyses avvägandet mellan ideologisk renlärighet och politisk pragmatism. De grönas situation är härvid inte unik. Dilemmat känns naturligtvis igen från historien och träffar andra rörelser med mobilisering kring en idé. Kvinnorörelsen delas i uppfattningen om förändringsstrategier för samhället, vissa vill hävda en alternativ kvinnokultur och avståndstagande, medan andra betonar lika rättigheter och integration. Ett annat exempel, den tidiga arbetarrörelsen, är belysande eftersom en del därav ville förbli en genuin rörelse. Utvecklingen drev ändå mot tä-

tare organisering, partiformation, valdeltagande och regeringsmedverkan, trots utfästelser om att så inte skulle ske.

Det som händer när idéer ska omsättas i praktiken är att de ”drabbas av verkligheten”, av begränsningar och motstånd, och konfronteras med andra mer eller mindre önskvärda målsättningar. Men aktörerna som utsetts att representera de ursprungliga idéerna förväntas ändå infria uppställda mål. Många, ledarskapet i första hand, kommer då till insikt att strategierna är olika på olika arenor. Vägen till framgång kantas därför av svåra överväganden mellan renlärig ideologi och pragmatism. En detaljerad uppföljning av gröna partiers programförklaringar och verksamhet ger tydligt uttryck för denna ambivalens (O’Neill 1997). Den kritiska diskussionen kring möjligheterna att uppnå politisk förändring är i ett nötskal följande:

Governments and parliaments were believed to lack the power to address the most urgent issues relevant for survival of mankind – pollution, the nuclear arms race, and the expansion of nuclear energy production. Why, then, try to get into government? While parliamentary representation might provide a suitable forum for making green ideas and demands known to a wider public, participation in government would at best change very little; at worst, it might merely serve to legitimise the continuation of the Old Politics of growth, militarism, exploitation of the third world and pollution. (Poguntke 2002, 133)

I den första delen av artikeln granskas den gröna ideologin. Vilka är huvudfrågorna som särskiljer ideologin, hur förhåller man sig till det politiska livet? Var går skiljelinjen mellan fundamentalism och pragmatism, vilka är de avgörande frågorna? En kort granskning av några centrala begrepp inom grön idébildning tecknar den ideologiska ramen för de grönas politikutövning. Därefter ställs frågan hur ideologin kan omsättas i praktiken. Exempel som Greenpeace, olika lobbygrupper och partier visar här mångfalden av uttolkningar. Om möjligheterna till samhällspåverkan är begränsade i en utomparlamentarisk miljö, så är spelreglerna för politiskt handlande besvärande och i lika hög grad begränsande för de gröna i den parlamentariska arbetsmiljön. Syftet är därför att teckna olika profiler som framträder när de gröna tvingas välja arena för verksamheten och anpassa det ideologiska budskapet. Av speciellt intresse är de gröna partibildningarna och organisationsfrågan som bidrar till att partierna väljer olika vägar.

Nästa stora avgörande träffar partierna inför frågan om koalitioner

och eventuell regeringsmedverkan (se Isaksson i denna bok). I den andra delen av artikeln belyses därför mera ingående de grönas faktiska agerande i Finland och Sverige. Det finländska Gröna förbundet utgör ett unikt fall, där de gröna tidigt anslog en pragmatisk linje. Miljöpartiet de Gröna i Sverige, dess utveckling och vägval representerar en mera dogmatisk linje.

Centrala begrepp och principer

Med rörelse avses massbaserade frivilligorganisationer som löst hålls samman kring gemensamma idéer och utgående ifrån dessa försöker de påverka samhällets normer. Miljörörelsen består av många olika grupperingar, föreningar och organisationer med mer eller mindre specialiserade roller, ibland med problematiska förhållanden sinsemellan. Det som ursprungligen förenade var ett centralt intresse för miljön och dess tillstånd. Det fanns en bred uppslutning involverande olika samhällsgrupper kring miljöfrågor, ett djup i verksamheten som sträckte sig från begränsad, lokal miljöbevakning till globala överlevnadsfrågor och ett nyvaknat intresse för direkt politiskt inflytande. Även om det i dag inte är en lika enhetlig rörelse framträder gemensamma intressen, och olika föreningar, partier och utomparlamentariska organisationer lyckas koordinera sina aktiviteter på flera punkter och skapa sammanhållning (Eyerman och Jamison 1987, 40). Politiska partier med avstamp i den gröna rörelsen påverkas mycket av detta arv. Partier är strukturerade och formella i sina beteenden och åsiktsmönster. Ett stort problem för rörelseorganisationer och -partibildningar är att många upplever att grön ideologi talar emot en välorganiserad, trimmad – och därmed effektiv – partiorganisation.

Låt oss granska några av de gemensamma nämnarna inom rörelsen. ”The Limits to Growth” (Meadows m.fl. 1972) gav grund för ett nytt ekonomiskt tänkande, ekologisk ekonomi, i skarp kontrast till den allmänt omfattade tillväxtorienterade ekonomin. Rapporten byggde på datasimulation av världssystemet och resultatet, som visade på en katastrofal tillväxt samtidigt som jordens resurser sinade, har skallat över världen sedan dess. Trots att datormodellen ifrågasattes gav den näring åt de domedagsprofetior som den framväxande miljörörelsen bar fram. Kritiken av samhällsutvecklingen i allmänhet, och tillväxtsamhället mera specifikt, utgör följaktligen ett mycket centralt inslag i den internationella miljörörelsens budskap. Man vill väcka människor till insikt om den rådande miljösitua-

tionen, riskerna med miljöförstöring och därmed frambringa miljöaktivism och en grundlig samhällsförändring.

En radikalt förändrad livsstil och sänkt materiell standard upplevs vara nödvändig i västvärlden. Livskvalitet lyfts fram. Individen bär här huvudansvaret och utgör källan till förändring, till skillnad från vänsterorienterade lärors betoning av kollektivet. Decentralisering och småskalighet betonas (Schumacher 1973). Dessa idéer passade väl in bland det nyvaknade intresset på 1970-talet för utvecklings- och jämlikhetsfrågor. Ekologiskt hållbar utveckling blir senare modeord i och med Brundtland kommissionens rapport "Our Common Future" som utgavs 1987.²

Många intellektuella inom den gröna rörelser spinner vidare på frågor kring samhällsutvecklingen. Sociologen Beck (1992) har t.ex. myntat begreppet "risksamhälle", avseende ett samhälleligt utvecklingsskede karakteriserat av en global ekonomi grundad på vetenskaplig och teknologisk kunskap, där såväl nya risker som välstånd skapas. Kärnkraftsfrågan är här ett paradexempel. Beck talar själv för mera modernitet. Men det finns många som visar på de oöverskådliga riskerna och förespråkar enkla och naturnära värden i livet, gemenskap kring icke-materiella frågor som återger känslan för kollektivet, för helheten. Andra vill gå längre. De har (åter)skapat visionen om ett decentraliserat bioregionalt samhälle, där naturen anger takten och människorna anpassar sig efter naturen, i stället för tvärtom, vilket är fallet med industrisamhällets tillrättalagda natur.

Vi kommer här till skiljelinjen mellan förespråkarna för ett antropocentriskt perspektiv (kretsande kring människan) och anhängarna av den filosofiska uppfattningen om naturens egenvärde. Arne Naess (1973) använde begrepp som ljusgröna och djupgröna miljöförespråkare, dvs. "shallow and deep ecologist", för att beskriva olika schatteringar. De sistnämnda förknippas med den miljöetik som utgår ifrån naturens värde åtskild från, eller motsatt, antropocentriska och instrumentella värden. Begreppsparet "environmentalist-ecologist" avser på ett allmänt plan samma uppdelning. På motsvarande sätt uppvisar gröna partier en variation av ideologiska förankringar, partinamnet i sig är ingen direkt programförklaring. Till partier med en bred miljöorientering brukar t.ex. tyska Die Grünen och finländska Gröna förbundet räknas, medan franska Les Verts, italiens-

2 Vår gemensamma framtid. 1988. Världskommissionen för miljö och utveckling (under ordförandeskap av statsminister Gro Harlem Brundtland); övers. B. Hägerhäll. Stockholm: Prisma och Tidens förlag.

ka Lista Verdi och Ecolo i Belgien (Wallonien) hör till skaran av ekologiska partier.

Motsättningar inom rörelsen kommer också till uttryck i diskussioner om t.ex. djurens rättigheter. De djupgröna ekologisterna hävdar djurens moraliska rättigheter. Grupper under paraplyorganisationen Animal Liberation Front kan omfatta illegal, direkt aktion, något som dock är svårsmält för många. Alla är inte lika engagerade eller beredda på konfrontation.

Commitment to environmentalism manifests itself with different levels of intensity and in a variety of ways. Persons who are regarded as being radical or fundamentalist in their outlook may espouse a nonanthropocentric philosophy. ... They may also engage in militant opposition to established political institutions. This is not necessarily the norm. Many members and supporters of green political associations may prefer to work through traditional channels of the political system (like major political parties and interest groups), even though they share certain broad objectives (like the preservation of the environment) with the radical activists. (Papadakis 1998, 3-4)

Sammanfattningsvis kan vi säga att ”ny” politik (new politics) betyder att man vill ersätta traditionell ekonomisk tillväxtpolitik med en ekologisk, miljöcentrerad politik som lyfter fram postmateriella värden och livskvalitet. Gräsrotsdemokrati avser just detta, att genom direkt demokrati och decentralisering främja ett brett deltagande och känslan av delaktighet. Maktkoncentration motarbetas i de egna leden genom en ytterst lös och platt organisation. Ett kännetecknande fundamentalistiskt drag är val av partispråkrör (*spokesperson*) som alternativ till traditionell partiledare. Andra principer avsedda att motverka elitbildning är ledarskapsrotation, restriktioner för besittande av flera poster och tidsbegränsade mandat. Allmänt märks de grönas rörelsekaraktär i deras strävan att ”låta tusen blommor blomma”, dvs. att hålla högt i tak.

Ett välkänt försök att överföra rörelseidealerna till partipolitik hittar vi hos Die Grünen i Tyskland, i skismen mellan renläriga fundamentalister och pragmatiska realister. Fundamentalisterna motsatte sig starkt allt samarbete med traditionella politiska partier och betonade rörelsekaraktären med täta kontakter till radikala, icke-parlamentariska grupper. Realisterna såg i parlamentarisk politik och koalitionsdeltagande möjligheter att genomföra stegvisa reformer, medan de förstnämnda prioriterade långsiktiga mål såsom ökat politiskt deltagande, nya former för beslutsfattande, avvecklande av kärnkraft, för att nämna några. Trots interna motsättningar

ansågs deras inflytande vara betydande. Nya utmaningar uppstod vid den tyska återföreningen, mindre uppmärksamhet ägnades miljöfrågor. En chockartad nedgång i de federala valen 1990 ledde till omfattande organisatoriska förändringar, helt i realisternas favör (Jahn 1997, 178). I dag utgör partiet ett synligt alternativ och man kan uppvisa handlingskraftiga, pragmatiska gröna på olika regeringsnivåer.

Olika miljöinriktningar och deras ansvar för framgång i verksamheten

Även om de ideologiska huvudingredienserna är desamma, varierar framtoningen av de olika idéerna. Utvecklingskritiken och misstron mot etablerade politiska institutioner gör att några rörelseorganisationer väljer att stanna utanför det politiska systemet. Andra väljer att framhäva rollen som "anti-parti parti", såsom en av förgrundsfigurerna, Petra Kelly, formulerade det.³ Parlamentet kunde användas som ett forum för att initiera frågor, men det kom inte i fråga att delta i koalitioner och dela makt med de etablerade partierna (Papadakis 1998, 128–129).

Genomgående finner vi en betoning av delaktighet och gräsrotsdemokrati. Det är kritik av elitism och hierarkiska strukturer i samhället. Med denna breda samhällsförändring som målsättning vill de gröna partierna utvärderas på bred basis, inte enbart på framgång i val som är den direkta mätningen av understöd. En förändring av samhällsklimatet i "miljövänlig", ekologisk riktning är t.ex. deras förtjänst. Den uppmärksamhet som massmedierna visar de gröna är redan ett erkännande. Det faktum att andra partier snappar upp miljöfrågor och integrerar dem är också ett resultat, inte nödvändigtvis ett önskat sådant, eftersom grunderna till miljöproblemen förblir desamma och miljövärden riskerar att bli enbart kosmetik.

Det är därför svårt att hitta ett enhetligt mått på framgång, eftersom målsättningarna och metoderna varierar. Med tanke på de grönas, framför

3 Petra Kelly var förgrundsgestalt inom Die Grünen i Tyskland, och befrämjade de grönas organisering och frammarsch i många länder. Trots grönt mandat i parlamentet 1983-1990 framhöll hon sin skepsis över parlamentarisk politik. Hon låg ideologiskt nära fundamentalisterna, men beträffande rotationen på ansvarsposter stred hon på realisternas sida mot det amatörmässiga inslag som uppstod vid täta byten av representanter, och man betonade i stället den kunskap, erfarenhet och skicklighet som ledande poster gav. Kelly utslöts från partiet 1990 och hittades död i sin bostad 1992.

allt de gröna partiernas, vägval i dessa avseenden kan dilemmat åskådliggöras i följande fyrfält (tabell 13.1) som bygger på dimensionerna ideologi och verksamhet.

Tabell 13.1. Exempel på olika former av grönt inflytande utgående ifrån en pragmatisk och dogmatisk ideologisk hållning på den parlamentariska respektive icke-parlamentariska arenan.

Ideologi Verksamhet	Pragmatisk	Dogmatisk
Parlamentarisk	Gröna förbundet	Miljöpartiet de Gröna
Icke-parlamentarisk	Tillfällig lobby	Greenpeace

I tabellen identifieras olika institutioner som kan inplaceras enligt ideologitolkning och verksamhetsform. Av de nordiska gröna partier som studerats kan det finländska Gröna förbundet och det svenska Miljöpartiet de Gröna placeras i olika kategorier (Hermanson 2001). Organisationsfrågan är ett exempel där skillnaderna klart framträder.

Valet av arena hänger i sin tur samman med de målsättningar som uppställs, och med den mobiliseringsstrategi som man föredrar: deltagande eller professionalism. Mål- eller resultatförväntningarna är olika och verksamhetens ”framgång” har olika kännetecken. EU utgör ett skolexempel där lobbygrupper i ett tidigt skede kan verka för sin sak. Många faktorer bidrar till det här, kommissionens strävan att fördjupa policy-arbetet, försök att involvera en bred uppsättning av (stöd)grupper i processen, den inter-institutionella rivaliteten mellan EU-organen, samt det faktiska behovet av information (Bomberg 1998, 128–133).

Redan inom en löst organiserad rörelse, oberoende om den är social eller politisk till sin natur, ställs förväntningar om att de gemensamma idéerna och idealen skall hävdas med kraft, eller med någon sorts framgång. Man hämtar drivkraft i förhoppningen att åstadkomma och uppnå något. Diani och Donati (1999) har studerat rörelseorganisationer, *non-partisan organisations*, och de exemplifierar och belyser dilemmat också aktuella för politiska partier, speciellt de mera radikala och ofullständiga partiformationerna. Författarna konstaterar härvid att de flesta politiska organisationer formas av två krav: resursmobilisering och politisk effektivitet. Det betyder att rörelsen/partiet förr eller senare måste ta ställning till organisationsformen och ramarna för verksamheten.

Massmobilisering eller professionell verksamhet

Det finns två fundamentalt olika alternativ beträffande resursmobiliseringen: att antingen förlita sig på ett brett allmänt stöd från ”massorna”, eller att engagera en liten grupp av noga utvalda ”aktivister”. Diani och Donati kallar dessa resursmobiliseringsstrategier ”Participatory Resources” och ”Professional Resources”. Vid diskussion kring alternativen ”mobilisation of ’time’ or ’money’” framkommer det tydligt att mobiliseringsstrategierna ställer olika krav på organiseringen, men öppnar samtidigt för olika aktionsformer, såväl konventionella som mera radikala metoder.

Icke-parlamentarisk arena

Den välkända miljöorganisationen Greenpeace kan här stå som exempel på en ytterst professionell och handlingsorienterad organisation. Dess metoder är därtill mycket okonventionella, med direkt aktion – dock icke våld – i centrum. Organisationen är politiskt oberoende, och utgörs av en liten aktionsgrupp och stödande (betalande) medlemmar utan insyn i verksamheten. Frågan är om inte detta kan betraktas som modern avlatshandel, man köper sig syndernas förlåtelse och konsumerar som förr, utan personligt engagemang i miljöarbetet. Greenpeace bidrar då till att passivera människor. Anhängarna hävdar å sin sida att de, de facto, *visar att det går* att göra något.

Greenpeace uppger som sitt syfte att försöka hejda utvecklingen som går mot en totalförstörd miljö. Organisationens arbetssätt bygger på föreställningen att det är bråttom. Målet är att lokalisera miljöförstöring och stoppa den så fort som möjligt, inte att diskutera orsaker eller utforma samhället. Miljöförstöringen tilltar varje dag och arbetet har karaktären av brandkårsutryckningar. Med nuvarande föroreningstakt nalkas slutet för många livsformer. Greenpeace deklarerar att biodiversitet och bevarandet av naturens mångfald ingår i dess målsättningar.

Med denna tidtabell finns det mycket litet spelrum för långdragna diskussioner av den typ som karakteriserade tidigare ”nya” sociala rörelser. Rörelsen måste vara effektiv, inte ”demokratisk”. Framgång mäts inte i hur många proselyter man värvat till sakens fromma. (Eyerman & Jamison 1987, 30)

Parlamentarisk arena

Det andra exemplet utgör gröna partibildningar, där antalet anhängare faktiskt avgör framgången. Partierna uppkom under 1980-talet, delvis som resultat av frustration över nationella tillkortakommanden bland ak-

tiva grupper som sökte förändring, och delvis ett gynnsamt kunskaps- och attitydläge hos allmänheten. Miljöfrågor och ekologiska värderingar antas nämligen vara ett utmärkt exempel på en frågeställning som skär tvärs genom traditionella politiska indelningar. Målet är en grundlig samhällsförändring som resultat av värde- och attitydförändringar, tidsperspektivet är långsiktigt. Deltagande i det politiska beslutsfattandet uppfattas som ett sätt att påverka samhället i den riktningen. Lokalpolitiskt engagemang har ofta varit ett naturligt, första steg för de gröna. Här studeras dock gröna partiers nationella framgångar.

Gröna partier i Europa

Organisationsfrågan har varit en stötesten för de gröna partierna. Gröna grupperingar uppträder ofta inledningsvis på en gemensam grön lista i val, för att senare institutionaliseras. Avgörande är naturligtvis de spelregler som gäller vid val, valsystem och eventuella rösttrösklar (se Anckar och Lundell i denna bok). I länder med valsystem där ”vinnaren tar allt”, t.ex. Storbritannien, har nya och små partier såsom gröna extremt svårt att nå parlamentet. Andra avgörande faktorer är möjligheter till val- och partifinansiering (se Gidlund i denna bok) och den rådande politiska strukturen. De gröna partiernas lösa organisering och frekventa ombildningar till resultat av interna skismer mellan olika fraktioner försvårar även uppföljning av valframgång.

Ett exempel på uppslutning kring en lista är fallet Schweiz 1979, då den första gröna representanten tog plats i ett nationellt parlament i Europa.⁴ Gröna partier på kantonsnivå ingick i ”Föderation der Grünen Parteien der Schweiz”, som inför valet 1987 bildade ett nationellt, trespråkigt parti *Grüne Partei der Schweiz*. Partiet omfattar centrala gröna principer såsom decentralisering, småskalighet och social trygghet (se Schumacher 1973) och direkt demokrati. Partiet och dess verksamhet präglas i många hänseenden av det politiska systemet i Schweiz. Den federala strukturen bidrar således till att partiets regionala enheter har stor flexibilitet i de egna kantonerna, de representeras i det nationella partiorganet, som i sin tur väljer partiledning, ett delat ledarskap, beaktande rotationsprincipen. Möjlig-

4 De belgiska gröna gör anspråk på denna placering. Om det centrala är en kollektiv insats så var Ecolo, formellt grundat 1980, det första gröna parti som nådde ett parlament i Europa. Partiet invaldes i belgiska parlamentet 1981 med ett väljarstöd på 5,9 procent och 6 platser.

Tabell 13.2. Gröna partiers första inträde i nationella parlament och regeringsmedverkan i Europa samt situationen vid senaste val.

Land	Partinamn	Representation i parlamentet: första gången år / senaste val			Regeringsmedv.erkan första gången år / senaste val (Ja/Nej)
		År	Väljarstöd i %	Platser / tot. N	
Schweiz ¹	Föderation der Grünen Parteien/ Grüne (Les Verts/ I Verde)	1979 #	0,8	1/200	–
		2003	7,4	13/200	Nej
Belgien ²	Agalev/Ecolo	1981	2,4/2,6	2/2/212	1999/1999
		2003	2,5/3,1	0/4/150	Nej/Nej
Tyskland ³	Die Grünen Bündnis 90/ Die Grünen	1983	5,6	27/520	1998
		2002	8,6	55/603	Ja
Finland	Vihreä Liitto (Gröna Förbundet)	1983 #	1,4	2/200	1995
		2003	8,0	14 200	Nej
Luxemburg	Déi Gréng	1984	4,2	2/64	–
		1999	9,1	5/60	Nej
Österrike	Die Grünen	1986	4,8	8/183	–
		2002	9,5	17/183	Nej
Italien	Lista Verdi Federazione dei Verdi	1987	2,5	13/630	1996
		2001	2,2**	8/630	Nej
Portugal	Os Verdes	1987	12,5**	2/250	–
		2002	1,2*	2/230	Nej
Sverige	Miljöpartiet de Gröna	1988	5,0	20/349	–
		2002	4,6	17/349	Nej
Irland	Comhaontas Glas	1989	1,5	1/166	–
		2002	3,8	6/166	Nej
Neder- länderna	Groen Links	1989	4,1	6/150	–
		2003	5,1	8/150	Nej
Grekland	Ecologist Alternatives	1989	0,58	1/300	–
		2000	–	0/300	Nej
Slovakien	Strana Zelenych na Slovensku	1990	3,5	6/150	1998
		2002	1,0	0/150	Nej
Georgien	Georgia Greens	1992	7,3**	11/235	1995
		1999	–	0/239	Nej
Slovenien	Greens of Slovenia	1992	3,7	5/90	–
		2000	0,9	0/90	Nej

Lettland ⁵	Latvijas Zala Partija	1995	6,1**	4/100	1995
		2002	2,8*	4/100	Ja
Bulgarien	Bulgarian Green Party	1997	9,44**	2/240	–
		2001	0,5**	0/240	Nej
Frankrike	Les Verts	1997	5,1	7/577	1997
		2002	3,2	3/577	Nej
Ukraina	Partija Zelenych Ukrajinjy	1998	5,5	19/450	1998
		2002	1,3	0/450	Ja
Island	The Left-Green Movement	1999	9,1	6/63	–
		2003	8,8	5/63	Nej
Spanien	Confederación de Los Verdes	2000	1,1*	2/350	–
Cypern ⁶	Cyprus Green Party	2001	2,0	1/56	–

uppträdde som grön lista vid val före egentlig partibildning.

- 1 1987 ombildades *Föderation der Grünen Parteien* till *Grüne/Les Verts/I Verde (trespråkigt)*.
- 2 Endast regionala partier i det belgiska parlamentet. *Agalev* (fr o m november 2003 Groen!) finns i Flandern och *Ecolo* i Wallonien.
- 3 Partiet *Bündnis 90/Die Grünen* bildades 1993 av västtyska *Die Grünen* och östtyska *Bündnis 90*.
- 4 *Lista Verdi* samlade regionala gröna listor nationellt 1986. Tillsammans med röd-gröna *Verdi Arcobaleno* bildade de *Federazione dei Verdi* 1990.
- 5 De gröna i Lettland uppger sig 1990 ha haft en plats i parlamentet och två i regeringen, men det ingår inte här eftersom 1993 betraktas som det första fria valet. Då erhöll partiet ingen representation.
- 6 *Cyprus green party* går också under namnet *Ecological-Environmental Movement of Cyprus*.

* uppskattat (estimated figures).

** i valkoalition.

heterna att framgångsrikt utöva direktdemokrati är gynnsamma. Det lokala och regionala arbetet har inneburit koalitionsdeltagande, men partiet har inte ingått i nationella regeringskoalitioner. Ett litet radikalt, grönt parti har, speciellt under 1980-talet, utmanat detta parti som ideologiskt präglas av politisk pragmatism (se även Papadakis 1998, 113–115, www.gruene.ch).

Det är ganska vanligt att mer än ett grönt parti grundats i ett land. I Belgien reflekterar detta i första hand den etniska och religiösa klyftan mellan Flandern och Wallonien, i andra länder den ideologiska splittringen mellan miljöorienterade och ekologiska grupperingar. För det senare kan

länder som Finland, Frankrike, Nederländerna och Schweiz nämnas. De partier som gjort sig gällande på den nationella nivån avses här.

Ur tabell 13.2 framgår att gröna partier i 10 länder i Västeuropa funnit sin väg till nationella parlament i Europa redan under 1980-talet. Av dessa har några även uppnått regeringsställning, nämligen Gröna förbundet i Finland (1995), Lista Verdi i Italien (1996), Die Grünen i Tyskland (1998) och de båda belgiska partierna Agalev och Ecolo (1999). Les Verts i Frankrike kom in i både parlament och regering år 1997.

Regeringsansvar påverkar partierna, och i några fall har de gröna uppvisat ett minskat väljarstöd i följande val. Ett ytterlighetsfall utgör de båda belgiska gröna partierna, Agalev och Ecolo. I deras första medverkan i en regeringskoalition (1999–2003) bjöd Ecolo intern regeringsopposition, s.k. ”participposition” (Hooghe & Rihoux 2003, 121). Ironiskt nog var de med om att införa den rösttröskel på 5 procent som Agalev föll för i maj 2003.⁵

Partistategier kan naturligtvis inte jämföras lösryckta ur sin nationella kontext. En intressant iakttagelse är dock förekomsten av språkrör i stället för traditionell partiordförande. Det är ett typiskt fenomen för den (djup)gröna ideologin. De gröna partierna i åtminstone Belgien, Italien, Luxemburg, Sverige och Österrike nyttjar denna alternativa form av ledarskap.

Gröna förbundet och Miljöpartiet de Gröna

Gröna partier har också grundats i de nordiska länderna. Av dessa har två rönt nationell framgång, Gröna förbundet i Finland och Miljöpartiet de Gröna i Sverige. Dessa granskas mera ingående. Vid sidan om partiprogrammen utgör valprogram ett viktigt material som tillsammans med politiska pamfletter, andra skrifter och debattinlägg bildar en generell, latent ideologi, som engagerar anhängare att diskutera olika synpunkter, vilket för parti och rörelse framåt. Vid en jämförelse av förutsättningarna för inbrytning bland etablerade partier verkar relationerna till anti-kärnkraftsrörelsen spela en avgörande roll (Hermanson 2001).

Genombrottet på riksnivå för de finländska gröna kom 1983 när två riksdagsmän invaldes från gröna listor. I riksdagsvalet 1987 fick de gröna

5 Efter grundlig granskning av ideologi och verksamhet ändrades partinamnet till Groen! i november 2003.

fyra procent av rösterna och fyra platser i riksdagen. I samband med valet hade olika föreningar och grupperingar gått samman i ett samarbets- och kontaktforum, den s.k. Gröna delegationen, föregångare till Gröna förbundet. Frågan om Delegationens inriktning, ekologisk eller samhällelig, blev orsak till att de radikala representanterna grundade ett ekologiskt parti De Gröna, som dock förblev marginellt. Gröna förbundet, även det grundat 1988, har däremot varit framgångsrikt och utökat sina mandat på såväl lokal som nationell nivå. 1991 deltog Gröna förbundet i riksdagsvalet med partistatus och erhöll 6,8 procent av de avgivna rösterna, vilket gav tio av riksdagens totalt 200 platser. Riksdagsvalet 1995 gav nio platser och regeringsansvar. Pekka Haavisto blev Västeuropas första gröna minister, och portföljen var miljöministrern. Följande riksdagsval 1999 gav utdelningen 11 mandat och 1 1/2 minister i en andra uppsättning av den s.k. Regnbågskoalitionen bestående av fem partier.⁶ I valet 2003 ökade väljarstödet till 8,0 procent och riksdagsmandaten blev 14, men partiet lämnades utanför den nya trepartiregeringen.

Det svenska Miljöpartiet grundades 1981 i efterdyningarna av folkomröstningen om kärnkraft 1980. Rötterna finns alltså i Folkkampanjen mot kärnkraft. Aktivisterna på nej-sidan var frustrerade över utfallet och missnöjda med de två sekundära miljöpartierna som hade en klar traditionell höger- (Centerpartiet) och vänsterförankring (Vänsterpartiet). I de två första riksdagsvalen 1982 och 1985 lyckades inte partiet komma över fyraprocentspärren. Organisationen sågs över och namnet ändrades till Miljöpartiet de Gröna för att betona anknytningen till gröna partier runt omkring. I riksdagsvalet 1988, som kallats miljövalet med anledning av frågorna i valrörelsen, blev Miljöpartiet de Gröna det första nya parti på 70 år som tog sig in i riksdagen (Bennulf och Holmberg 1990). Men redan i följande val 1991 föll partiet ut med 3,4 procent av rösterna jämfört med föregående 5,5 procent. Partiet återerövrade sensationellt sin plats i riksdagen 1994 med ett väljarstöd på 5,0 procent.

Miljöpartiet de Gröna går alltså jämt balansgång. Riksdagsvalet 1998 gav partiet 4,5 procent av rösterna, 16 mandat med de s.k. utjämningsmandaten, medan väljarstödet 2002 var 4,6 procent (17 mandat). Men rösttröskeln på 4 procent ligger nära. Ett annat risktagande är koalitionsbindningen till den socialdemokratiska enpartiregeringen som har kunnat räkna

6 Satu Hassi miljöminister samt Osmo Soininvaara under en två-årsperiod omsorgsminister.

med Vänsterpartiets och Miljöpartiets stöd i riksdagen. Allt detta inverkar på partiets handlingsutrymme och trovärdighet.

Miljöpartiet de Gröna har kraftfullt betonat att de utgör en ny kraft i politiken, utanför den traditionella blockpolitiken.⁷ Den interna partistrukturen, med två jämställda språkrör istället för partiordförande, och ledarskapsrotation vittnar om detta (Lundqvist 1996, 263).

Partimedlemskap är inte grunden för verksamheten. De invalda kandidaterna, inte partiorganisationen, har väljarnas mandat att bedriva politik. Ledarskapet fördelas på flera personer och på begränsad tid. Beträffande principerna om partiledning och reglerna för ledarrotation har betydande förändringar skett, i Finland efter att partiet blev salongsfärdigt, i Sverige vid valnederlag. Heidi Hautala avgick som ordförande 1991 när hon invaldes i riksdagen medan t.ex. Satu Hassi, ordförande från 1997 samtidigt kunde bli miljöminister 1999. Det svenska Miljöpartiets tillbakagång efter miljövalet 1988 har förklarats med att partiets språkrör varken syns i massmedia eller profilerar partiet på samma sätt som en traditionell partiledare. Trots detta har man hållit fast vid språkrörsprincipen, men valnederlaget 1991 ledde till att man inrättade en partistyrelse. Inför valet 2002 föreslogs en mera traditionell ledarstruktur och beredskap att medverka i regering. Partikongressen höll dock fast vid två jämställda språkrör, varvid Maria Wetterstrand och Peter Eriksson valdes till dessa poster. De återvaldes 2003 och eftersom de utgjort ett gott och synligt team förelåg inget behov av organisatoriska förändringar.

Inställningen till EU

Samtidigt som gröna partier vann fotfäste i Västeuropa blev internationell miljöpolitik allt viktigare. De grönas inställning till institutioner såsom EU blev däremot problematisk. I princip motsatte man sig stora, byråkratiska organisationer och rigida beslutsstrukturer, men EU bjöd också möjligheter att driva miljöfrågor med flankstöd av gröna partier i andra länder när nationella begränsningar tidigare hindrat nydanande miljöpolitik. Här vill jag utpeka ett särdrag hos de finländska gröna, inslaget av EU-positiva uppfattningar som står i bjärt kontrast till andra gröna partier, framförallt till det svenska systerpartiet, vars målsättning är utträde ur EU. Viss oppo-

7 "Valet står inte mellan höger eller vänster. Det finns en annan väg: den gröna och långsiktigt hållbara. Den går varken åt höger eller vänster, utan framåt, bortom det kortsiktiga, vanemässiga och grå." Grönt valmanifest 2002, Miljöpartiet de Gröna.

sition finns visserligen inom Miljöpartiet de Gröna, men ännu flaggar partiet för utträde ur EU.

Efter Finlands inträde i EU lyckades Gröna förbundet få en representant av Finlands 16 platser i Europaparlamentet (7,6 procent av rösterna i valet 1996). I valkampanjen betonade de gröna demokrati och öppenhet i EU byråkratin.⁸ Heidi Hautala var i EU arbetet professionell och drev effektivt nämnda frågor, vilket rönt vida uppmärksamhet och erkännande. I följande EU-val för perioden 1999–2004 invaldes två gröna (Hautala, som fick flest röster av alla kandidater, och Matti Wuori, jurist och bakgrund som Greenpeace Internationals ordförande 1991–93) med 13,4 procent av rösterna, trots ett rekordlågt valdeltagande på endast 31,4 procent. Finland stod relativt sett för ett av de starkaste gröna partierna i Europa.

I det första Europaparlamentsvalet i Sverige 1995 blev valdeltagandet en chock för politikerna. Endast 41 procent gick till valurnorna i ett land där röstningsaktiviteten normalt överskrider 80 procent-strecket. Inte nog med att en majoritet av svenska folket struntade i valet, ”nej-partierna”, Miljöpartiet och Vänsterpartiet, rönt stora framgångar. Jämfört med riksdagsvalet året innan fick nu Vänsterpartiet mer än dubbelt och Miljöpartiet tredubbelt med röster. Miljöpartiet fick alltså 17 procent av rösterna och fyra platser i EU-parlamentet. Dessa medlemmar bibehöll sin eurokritiska attityd inom Gröna Gruppen i Europaparlamentet (Bomberg 1998, 119, 185). För valperioden 1999–2004 fick dock partiet endast två kandidater invalda.

Avslutning

Vid studiet av miljöfrågornas politisering kan paralleller dras till arbetarfrågan under industrialiseringen. Miljörörelsen motsvarar då arbetarrörelsen och den roll som den en gång spelade. Om samhällsproblem och missförhållanden inte åtgärdas tillräckligt snabbt och grundligt, t.ex. lagstiftningsvägen, uppstår utbrett missnöje och mobilisering för att höja medvetenheten. De nya idéerna kan kanaliseras på olika sätt, med olika strategier och på olika arenor. Men i ett slutet system med begränsade möjligheter för organiserade grupper att göra sig hörda föreligger uppenbar risk för radikalisering. I början av 1900-talet splittrades den internationella arbetarrörelsen i fråga om politisk strategi. En del ville att den politiska

8 Ett grönt Europa. Gröna förbundets europaparlamentvalprogram 1996.

arbetarrörelsen skulle vara öppen för alla, medan andra såg den som en utvald, revolutionär förtrupp. Klyftan mellan den kommunistiska och den socialdemokratiska delen av arbetarrörelsen resulterade i olika partibildningar. Den interna striden gällde som sagt synen på politisk strategi: reformer eller revolution. Oppositionen mot det parlamentariska strategivalet var mindre i Norden och skillnaden till den mera radikala sydeuropeiska arbetarrörelsen förstärktes efter andra världskriget. Den nordiska arbetarrörelsen kännetecknades av dess starkt reformistiska natur, höga organisationsnivå och starka ställning i dagspolitiken (Petersson 2000, 163). På motsvarande sätt har även den nordeuropeiska miljörelsen varit framgångsrik (se t.ex. Andersen & Liefferink 1997).

De gröna partierna har, i varierande utsträckning, lyckats samla såväl ljusgröna pragmatiker som djupgröna ekologister under ett paraply för att åstadkomma samhällsförändring. Men likheterna till trots finns det skillnader som framträder i dagens motrörelse. På ett teoretiskt plan för de gröna naturens talan och representerar värden utöver de antropocentriska. Det medför ett ansvar som överskrider sympatisörernas egenintresse och som för de gröna partiernas del klart överskrider den egna potentiella väljarkårens intressebevakning utan att ge utdelning i röster. Mera som kuriositet kan nämnas att det finns en inriktning som hävdar naturens rättigheter och förespråkar ibruktagande av juridiska ombud som skulle föra naturens talan; jämför med ombud för omyndiga och begreppet juridisk person.

Miljöfrågorna har redan uppmärksammats, alla partier har integrerat miljöhänsyn i sina traditionella budskap och hotar därmed att överta de gröna partiernas politiska utrymme. Frågan är hur länge politiska väljare tilltalas av en trevande, amatörmässig politik och miljöaktivisterna accepterar det politiska spelet. Utmaningen för framtiden kommer därför ”inifrån”. Det avgörande är hur väl de gröna partierna lyckas hålla samman sina fraktioner av värdeorienterade fundamentalister, intresserade av att utforma alternativ, förändra värden och mentaliteter, och resultatorienterade realister, intresserade av att bedriva politik och den vägen hejda miljöförstöringen.

De gröna partierna vill förändra samhället. Arbetet i nationella parlament och regeringsmedverkan förutsätter ofta flexibilitet mellan uppfattningarna ”vi har rätt” och ”vi vill vara med och påverka”. Betoningen flyttas från principfasthet till kompromissvilja, från politisk fundamentalism till realism. Gröna förbundets långvarige ideolog och nuvarande partiord-

förande Soininvaara kör linjen att stora idéer som inte kan omsättas i praktiken är lika värdelösa som praktik utan ideologiska ställningstaganden.

Ansvarsområdet är dock mera diffust nu än vid förra sekelskiftet. Det är oklart vem som kan anförtros att föra naturens talan och hur den intressebevakningen premieras och bestraffas. Tillfälliga lobbygrupper förblir anonyma, och den europeiska beslutsprocessen sluten. Greenpeace för alltså synliga, men föga mobiliserande kampanjer. De politiskt orienterade gröna partierna integreras i den politiska vardagen där avståndet mellan medborgare och parti bekymrar. Skillnaden gentemot traditionella partier är ändå att gröna partier månat sig om en dialog med fältet. Ibland är den kontakten en begränsande faktor, i andra frågor berikande. Men de gröna håller sig kvar på den parlamentariska arenan och i ett långsiktigt perspektiv är en öppnare politisk agenda resultatet. Genom sin blotta existens har de redan framtvingat en förnyelse av politiken. Hindret för en aktivare politik är att man tvingas arbeta i koalitioner. Vi har sett prov på att partierna är för små att själva inta en självständig position, och att de är för små för att effektivt kunna hota om utträde. Samarbetsförmågan och stämpeln som pålitlig har därför värnats inom de gröna partierna.

I strategierna för regeringsmedverkan är valet av ämnesområde och portfölj talande: miljöministerposten har varit ett naturligt val. Ett alternativ skulle vara att eftersträva annan post för att bli av med ensaksstämpel och utvidga inflytandet till andra områden. De exempel som gröna regeringspartier i Västeuropa kan visa upp har rört sig om en utvidgning av (miljö)politiken till social- och hälsosektorn, samt jordbruks- och konsumentskyddsområdet. Arbetsformen, samarbete eller konflikt, är också klar: gröna partier i Västeuropa har varit samarbetsdugliga i regeringskoalitioner. Man har valt ett konstruktivt närmande i koalitionsarbetet och spelar enligt regler, även om en dubbelstrategi skulle förmedla partiets rörelsebakgrund. I Italien försökte visserligen Carlo Ripa di Meana, språkrör för Federazione dei Verdi 1996 höja profilen genom att offentligt kritisera koalitionsparter, men de egna tog avstånd från detta företag. Han avgick och till efterträdare valdes ett mera samarbetsvilligt språkrör (Poguntke 2002, 140).

Eldprovet för de grönas regeringsmedverkan i Finland blev kärnkraftsfrågan. Planerna på utbyggnad hängde länge i luften, men tillståndsprövning hade kunnat avstyras. I februari 2002 beslöt regeringen förespråka en femte kärnreaktor, trots Gröna förbundets motstånd. Partidelegationen

beslöt ändå att partiet skulle sitta kvar i regeringen. Man gick in för att mobilisera sina krafter för att fälla planerna i riksdagsomröstningen. Men det blev ett klart ”ja” i riksdagen den 24 maj 2002, varefter partikongressen samlades och fattade beslut om utträde ur regeringen. Tågordningen var märklig, och partiledningen stod inte hundra procentigt bakom beslutet, men stämningen ute på fältet var tydlig. Kärnkraftsmotståndet var en sådan symbolfråga att Gröna förbundet skulle förlora sin trovärdighet om de satt kvar i regeringen. Miljöminister Satu Hassi hade vid utträdet 996 ministerdagar bakom sig, och det var nära val. Man hade siktet inställt på att återvända.

Skillnaden mellan de gröna partierna i Finland och Sverige är intressant, båda har lyckats bryta sig in på partifältet, men deras framtoning är mycket olika. De svenska gröna stampar på stället i riksdagsval, framträdande är EU-skeptisismen, som i och för sig utgör en nisch. Det finländska partiet är både brokigt och flexibelt, inställningen till EU är ett gott exempel, men framgången står att räkna i ministerposter. I denna artikel hävdades olikheterna i lösningen av de ideologiska konflikterna kring organisationsform, strategival och framtoning, även om partierna valt samma arena, den parlamentariska. Den ideologiska klyftan mellan samhällsorienterade och ekologiska gröna, realister och fundamentalister i en annan terminologi, märks i olika sammanhang. De grönas regeringsansvar i Finland (1995–2002) betyder att de samhällsorienterade gröna tagit över rörelsen. Här har den radikala, ekologiska falangen alltid varit svag, även om rörelsen har sitt ursprung i utomparlamentariska aktioner såsom Koijärvi.⁹ Kärnkraftsomröstningen och regeringsuttåget 2002 kan ses som en eftergift som förde partiet ett steg bakåt mot rörelsearvet och ut i opposition, men samtidigt var partiet tydligt i att signalera sin önskan om att återvända.

I Sverige blossar ännu schismen tidvis upp, organisationsfrågan är ett tydligt exempel. Efter att ha varit stödparti åt den socialdemokratiska regeringen, låg förändring i luften 2002. Partistyrelsens förslag om ett klarare ledarskap underkändes av partikongressen och Miljöpartiet de Gröna är kvar i ruta ”dogmatisk ideologi”.

9 Koijärvi var ett betydande våtmarks- och fågelområde, som markägare med erforderliga myndighetstillstånd ville dika ut. Aktivister bjöd på starkt motstånd under stor mediabevakning. Året var 1979. En av förgrundsfigurerna, Ville Komsa, invaldes i riksdagen 1983 från grön lista.

14. Ansvar i konsensusdemokratier

Kimmo Grönlund

I denna bok har vi analyserat politiska partiers ansvar som centrala aktörer i representativ demokrati. Bokens kapitel har visat att den svenska termen *ansvar* är ett begrepp som har minst två betydelser i detta avseende. Båda betydelserna växer fram ur förhållandet mellan väljare och partier. Väljare delegerar sina demokratiska maktbefogenheter till representanter som i praktiken även representerar politiska partier. I denna ansvarsfulla (responsible) position är partierna redovisningsskyldiga (accountable) inför väljarna. Att i maktställning fatta genomtänkta beslut med hjälp av sin fullmakt och det faktum att man ställs till svars för denna maktutövning utgör två för bokens tema relevanta sidor av ansvar. Därutöver har ansvar en konnotation som pekar på partiernas juridiska status *per se*. Partiernas ställning som rättssubjekt eller -objekt kan regleras antingen genom konstitution eller genom lag och förordning. De enskilda bidragen i boken har kretsat kring både huvudbetydelserna och konnotationen.

I de flesta valsystem bygger mandatfördelningen på partilistornas röstetal och placerar därmed partierna i centrum för den representativa demokratins urvalmekanism. Indirekt förvaltar partierna den makt som väljarna ger sina representanter i demokratiska organ. Ett eller flera partier bildar även en regering på basis av väljarnas röster och väljarna skall vid behov kunna avsätta en regering vars politik de inte godkänner. Följden av en dylik *ansvarsutkrävning* är *ansvarsbyte* som i sin tur har en klar koppling till *ansvarsinnehav*. Flera kapitel i föreliggande volym tangerar detta förhållande. Särskilt Dag Anckars teoretiska diskussion i kapitel 2 visar hur bredden av ansvarsinnehav påverkar möjligheterna till ansvarsbyte. Något förenklat kan man konstatera att ju mer konsensusökande ett politiskt system är, desto svårare är det för väljarna att åstadkomma ansvarsbyte i fall de är missnöjda med den förda politiken. Ofta kännetecknas konsensusdemokratier av ett proportionellt valsystem och koalitionsregeringar. Ansvarsinnehavet är därmed brett. Motsatsen till ett konsensusökande system är ett majoritetssystem där de politiska alternativen är klara och möjligheten till ansvarsbyte stor. Länder som använder sig av ett

majoritært valsystem har ofta ett tvåpartisystem på parlamentsnivå (se Carsten Anckars och Krister Lundells kapitel).

Om man utgår från idén att val skall vara en metod för att mäta folkviljan, är ett proportionellt valsystem att föredra framom ett majoritetsdito. Ju mer proportionellt ett valsystem är, desto noggrannare återspeglar parlamentets sammansättning väljarnas politiska vilja. Ett fullständigt proportionellt valsystem lyckas därmed bäst med uppgiften att aggregera väljarpreferenser i förhållande till partier. Ju mindre proportionellt ett valsystem är, desto sämre motsvarar parlamentets sammansättning väljarnas preferenser. Samtidigt som proportionalitet oftast bidrar till ett brett ansvarsinnehav i form av koalitionsregeringar, kan det faktum att många partier delar på den verkställande makten skapa förvirring hos väljarna. Guy-Erik Isakssons analys av koalitionsregeringar demonstrerar att koalitioner ibland bildas av partier som ideologiskt sett inte står närmast varandra. Då är *alternativtydligheten* låg, vilket enligt Åsa Bengtssons kapitel försvårar väljarnas möjligheter till ansvarsutkrävning. Om den regerande koalitionen är ideologiskt otydlig, blir även dess alternativ diffusa. Problemet med renodlade majoritära system å sin sida är att den majoritet som regerar ofta producerats av valsystemet, varvid den inte nödvändigtvis återspeglar folkmajoritetens preferenser. Trots att konsensusdemokratier har förtjänster jämfört med majoritetsdemokratier både genom det proportionella valsättet och genom en större inklusion av politiska preferenser i den förda politiken, har de även problem ur demokratisk synpunkt. I detta avslutningskapitel koncentrerar vi oss på ett dilemma som konsensuella demokratiska system ofta brottas med: *alternativlöshet*.

Länder med ett proportionellt valsystem har vanligtvis ett flerpartisystem. Likaså är dessa flerpartisystem oftast sådana att inget parti får egen majoritet i parlamentet. Då minoritetsregeringar har svårt att genomföra sin politik i parlamentet, uppstår i praktiken ett behov av att bilda en koalitionsregering mellan två eller flera partier.¹ Leif Lewin har förtydligat de demokratiska problem som ett brett ansvarsinnehav lätt förorsakar. Enligt honom leder samarbetsdemokratien där alla är med och bestämmer till en otydlig ansvarsstruktur och försvårar väljarnas möjligheter till ansvars-

1 I vissa fall kan en minoritetsregering dock regera med ett tillfälligt eller kontinuerligt stöd av mindre partier. Den svenska modellen har kännetecknats av det senare. Därför har man ibland undrat huruvida en röst på Miljöpartiet eller Vänsterpartiet egentligen är en röst på regeringen eller oppositionen (Pettersson m.fl. 2002b).

utkrävning.² Samtidigt elitiseras politiken och väljarna reduceras till ”passivt bekräftande undersåtar” (Lewin 1998, 85). En ytterligare negativ biverkan av denna elitbaserade konsensus är att väljarna inte får relevant information om den politiska processen: besluten fattas eliter emellan i slutna rum (Ibid). Politisk kunskap, vars determinanter på väljarnivå analyseras av Kimmo Grönlund i kapitel 11, har empiriskt sett en intressant koppling till politiskt förtroende. Med hjälp av data från Valundersökningen 1994 visar Sören Holmberg (1999, 111) att förtroendet för partier och politiker ökar linjärt med politisk kunskap och politiskt intresse. De som vet minst om politik och har minst intresse för den har även det lägsta förtroendet för de politiska aktörerna (cirka en fjärdedel har förtroende), medan de kunniga och intresserade har det högsta förtroendet (över hälften av dem har förtroende). Därmed har ett demokratiskt system indirekt mycket att vinna på offentlig debatt. Samtalet skall föras offentligt, inte i slutna rum, inom isolerade tankegetton (Petersson 1996a, 42; Lewin 1998, 124). I det följande ges två rekommendationer i syfte att förbättra konsensusdemokratiens förmåga att erbjuda väljarna alternativ till det breda ansvarsinnehav som vanligtvis råder i dem. Även i samarbetsdemokratier skall väljarna ha en möjlighet att utkräva ansvar.

Sett till regeringens sammansättning är Sverige ett klart undantag bland länder med proportionellt valsysteem – trots att socialdemokraterna inte mer än en gång (1968) fått en majoritet av de avgivna rösterna, har partiet ensamt bildat regering i 38 av de 59 åren efter andra världskriget (Petersson 1996b, 202; Allmänna valen 2002, 20–22). Efter andra världskriget har det svenska politiska styret därmed inte varit konsensusökande i form av koalitionsregeringar. SAP har i stället regerat genom minoritetsregeringar och med hjälp av ett eller flera stödpartier i riksdagen. Den svenska politiska traditionen har däremot varit utpräglad samarbetsbetonande (Lewin 1998).³ Trots att ett parti oftast ensamt bildat regering och det enligt vedertagen uppfattning borde innebära en stor ansvarstydighet, har den svenska lösningen i praktiken lett till oklart ansvar. Det faktum att regeringspartiet i riksdagen varit beroende av politiskt stöd från icke-regeringspartier har suddat ut gränsen mellan regering och opposition

2 Begreppen konsensusdemokrati, konsuessuell demokrati och samarbetsdemokrati används här någotsånär synonymt.

3 Det har funnits perioder i svensk politik då samarbetstraditionen ifrågasatts. På 1910-talet ville den liberale politikern och statsministern Karl Staaff införa renodlad majoritetsdemokrati. Ett nyare fenomen är blockpolitikens intensifiering efter 1970 (Lewin 1996, 17–51, 198).

samt bidragit till att den splittrade oppositionen haft svårigheter med sin trovärdighet. Som botemedel har t.ex. Olof Petersson föreslagit att oppositionen skulle bilda en skuggregering av brittisk modell. På så sätt skulle oppositionen tvingas att formulera ett tydligt alternativ till regeringens politik (intervju i Svenska Dagbladet 21/1 2004). De svenska valundersökningarna har kunnat uppfånga en stadigt ökande misstro mot politiker sedan 1968. Trots att den senaste valundersökningen 2002 för första gången tyder på att misstron minskat, är den parti- och politikerkritiska andelen fortfarande två tredjedelar av väljarkåren (Holmberg och Oscarsson 2004, 183). Samtidigt som väljarna misstror partierna och saknar alternativ kännetecknas den svenska politiska retoriken av samförstånd och inkluderande. Därför har de följande förslagen, trots att de främst är avsedda för konsensusdemokratier, även stor relevans för den svenska demokratimodellen.

Förslag 1: mer medborgarinitierad direktdemokrati

Direktdemokratiska metoder, främst folkinitiativ och bindande folkomröstningar, har ofta föreslagits som komplement till den indirekta demokratin (t.ex. Barber 1984, Fishkin 1991, Anckar 2001, Swedenborg 2004). I föreliggande volym diskuterar Maija Setälä olika typer av folkomröstningar och deras relation till väljarnas och representanternas ansvar i kapitel 10. Enligt hennes analys är frivilliga och *ad hoc*-folkomröstningar sämst ur ansvarssynpunkt, särskilt om de hålls i en rådgivande form. Den politiska eliten kan nämligen på så sätt undvika det ansvar som de folkvalda i parlamentet borde axla. Ur ansvarssynpunkt är bindande folkomröstningar mycket bättre, särskilt om de kombineras med en folklig initiativrätt.

I en bok som tidigare utkommit i serien SNS författningsprojekt har Dag Anckar (2001a) grundligt evaluerat folkinitiativ som direktdemokratiskt instrument. Hans teoretiskt orienterade utvärdering sker med hjälp av empiriska exempel och utmynnar i ett antal konklusioner och rekommendationer gällande Sverige. Det är inte ändamålsenligt att här återge Anckars analys i detalj. Den huvudsakliga konklusionen är emellertid att han ställer sig positiv till en form av folkinitiativ som kräver ett stort antal undertecknare och garanterar en geografisk eller på annat sätt bestämd representativitet. I en svensk kontext innebär detta enligt Anckar (2001a, 100) att det på riksnivå skall finnas minst 200 000 undertecknare

och att 10 000 av dessa skall komma från vart och ett av tio län (av de totalt 21 länen). Ett sådant folkinitiativ bör enligt Anckar leda till en bindande folkomröstning. För att det av folket initierade referenduminstitutet inte skulle leda till en majoritetens tyranni, föreslår Anckar minoritetsskydd. I praktiken skulle detta innebära krav på en kvalificerad majoritet även i folkomröstningar som handlar om grundlagsändringar (Ibid, 112–113).⁴ Folkinitiativ skall enligt Anckar kunna handla om både nya förslag och ändringar i beslut som redan fattats av parlamentet. Benjamin Barber (1984, 285) preciserar att om medborgarna vill ändra ett av parlamentet fattat beslut, dvs. använda folkinitiativ i korrektivt syfte, borde de få samla in namn under en tillräckligt lång tid, tolv till arton månader. I de amerikanska delstater där folkinitiativ tillämpas, är den kortaste tiden för insamling av underskrifter tre månader (två delstater), medan den är obegränsad i sex delstater (Tolbert m.fl. 1998, 30).

I Sveriges riksdag har samtliga oppositionspartier förenats om ett kommunalt folkomröstningsinstitut trots att regeringen inte förordat detta. Förslaget liknar delvis de rekommendationer som givits ovan. Enligt förslaget skulle kommuninvånarna få en definitiv initiativrätt till folkomröstningar. Trots att kommunfullmäktige inte längre skulle kunna förhindra anordnandet av ett referendum, vore de kommunala folkomröstningarna även i framtiden rådgivande (uppgifterna i Swedenborg 2004). Om rådgivande folkomröstningar där initiativet kommer från de folkvalda representanterna är ett dåligt direktdemokratiskt verktyg ur ansvarssynpunkt, kan det föreslagna institutet ses som halvdåligt. Trots att väljarna ges möjlighet att initiera en folkomröstning, bibehåller de representativa organen den slutliga avgörande makten. Detta, menar vi, är direkt skadligt med tanke på ansvarsförhållandet mellan väljare och valda. *Vi ser folkinitiativ och därtill kopplade bindande folkomröstningar som en metod att förbättra och förädla vår representativa demokrati.* Vi förenar oss om Birgitta Swedenborgs (2004) slutsatser: ”Sammantaget ger den moderna forskningen övertygande belägg för att starka direktdemokratiska rättigheter – folkinitiativ och beslutande folkomröstningar – påverkar den förda politiken på ett positivt sätt. De fungerar som ett korrektiv när de folkvalda av olika skäl vill driva en annan politik än väljarna önskar och

4 Samtidigt kritiserar Anckar Sverige för bristande minoritetsskydd i dagens läge. En svensk grundlag kan ändras genom en enkel riksdagsmajoritet, även om detta bör göras i två skilda riksmöten med ett val emellan.

bidrar på så sätt till att politiken bättre speglar väljarnas önskemål. Politiken blir mer ansvarsfull, inte mindre.”

Hur de direktdemokratiska verktygen skall utnyttjas och förvaltas är en fråga som ofta debatterats. Många av direktdemokratins förespråkare har, mest av praktiska skäl, kommit att reflektera kring möjligheten att utnyttja informations- och kommunikationsteknologiska (IKT) lösningar i samband med folkomröstningar. Oftast har dessa funderingar sin början i det antagandet att folkinitiativ kunde resultera i så många folkomröstningar att det vore svårt att administrera dem på ett förnuftigt sätt genom en traditionell omröstningsmetod (t.ex. Barber 1984; Budge 1996). Det har ansetts praktiskt att kunna ordna folkomröstningar via nätet, särskilt i fall att deras antal är stort. Dahl har även föreslagit att man med hjälp av telekommunikationer kunde förbättra den politiska dialogen (Dahl 1989, 339).

En av de tidiga statsvetarna med IKT som demokratiskt redskap i tankarna var Leif Lewin. Redan 1970 diskuterade han hur man med hjälp av telefoner, datorer och television kunde genomföra interaktiv demokrati. Samtidigt varnade han för att en sådan direktdemokrati kunde missbrukas genom manipulation. Han ville i stället se det interaktiva förfarandet som ett partiinternt demokratiinstrument. Den kontextuella verkligheten har säkerligen delvis spelat en viss roll bakom Lewins tanke. De svenska partierna hade en mer genuin masskaraktär 1970 än vad fallet är i dag. Partierna har tappat medlemmar i takt med den allmänna samhällsutveckling där de gamla samhällsklasserna krympt och den nya medelklassen saknar ett eget strukturellt betingat parti. Lewin har i en nyutkommen bok kommenterat sin gamla idé med utgångspunkt både i demokratins utveckling och i teknologins frammarsch (Lewin 2003). Trots att IKT utvecklats med stormsteg och Internet skulle kunna vara en interaktiv påverkningskanal, har vi inte kunnat bevittna den informationsteknologiskt katalyserade partidemokratiska vitalisering som ännu 1970 tedde sig trolig. Den främsta orsaken, menar Lewin, är en ökad privatisering av det sociala livet. Folk sitter hemma framför sina TV-apparater och datorer samtidigt som föreningslivet och grannumgänget minskar (Lewin 2003, 355). Denna samhällsliga privatiseringstendens verkar förena den postindustrialiserade västvärlden. I USA har utvecklingen analyserats av Putnam (2000).

Även om vi inte tar någon klar ställning till frågan huruvida folkinitiativ och folkomröstningar borde ordnas med hjälp av IKT kan verktyget

särskilt i framtiden snarare öppna möjligheter än innebära hot.⁵ Det är onekligen så att den digitala teknologin i allmänhet gynnar snabbhet medan demokrati kräver diskussion och långsamt beslutsfattande. En sammanlänkande formel mellan IKT och demokrati kan således vara svår att åstadkomma (Barber 1999). Därför är inte en fullständigt interaktiv e-demokrati ett reellt alternativ inom en överskådlig framtid. Vår vision är inte en direktdemokrati där folket dagligen eller varje vecka framför sin dator avgör hur den nationella och lokala politiken skall se ut. Däremot kan Internet och andra IKT-lösningar på sikt bidra till deliberation och aktivt medborgarskap (Dahl 1989, 339–340, Petersson 1996a). Det är fullt möjligt att medborgarna i framtiden initierar ärenden och tar ställning till andra medborgares och politikernas förslag på nätet. Även om okontrollerad röstning utanför vallokalerna ökar risken för åsiktsmanipulation och röstköp är frågan om hur omröstningar och val i framtiden sker rent tekniskt inte primärt ett politologiskt dilemma. Ett grundkrav är naturligtvis att systemet är tekniskt intakt och demokratiskt pålitligt.

Genom att inkludera folkinitiativ och bindande folkomröstningar som demokratiska grundrättigheter i författningen ges väljarna ett nytt vapen i fall partierna missbrukar sin ansvarsfulla position. Väljarna skall kunna initiera en ny fråga till den politiska agendan och själva fälla avgörandet även mot politikernas vilja. Väljarna skall även kunna ändra ett beslut som de folkvalda redan fattat, ifall det inte är förenligt med folkmajoritetens preferenser. Kontrollen över den politiska dagordningen skulle således delas mellan folket och den politiska eliten. I dagens system har partierna en nästan fullständig kontroll över den politiska agendan. Detta är inte demokratiskt hållbart. För att undvika missbruk av de direktdemokratiska instrumenten bör både folkinitiativ- och folkomröstningsinstrumentet ha tillräckliga spärrar. Därför bör antalet initiativtagare vara tillräckligt högt och det bör ingå krav på geografisk representativitet. Dessutom bör minoriteters rättigheter skyddas genom att stipulera att de grundliga rättigheter och skyldigheter som stiftats i grundlagen inte kan ändras genom en enkel majoritet i ett referendum. Krav på en kvalificerad två tredjedelars majoritet bör gälla sådana ändringar. En ytterligare säkerhetsåtgärd mot

5 Särskilt problemet som anknuter till medborgarnas non-separabla preferenser kunde lösas genom att inte hålla folkomröstningar om varandra beroende frågor samtidigt. Medborgarna kunde då få tid att överväga hur de röstar om frågan B efter att A avgjorts (se t.ex. Anckar 2001a).

tillfällig åsiktsmanipulering vore ett krav på seger i två separata folkomröstningar såsom Barber (1984, 281–289) föreslagit.

Innebär förslaget om nya direktdemokratiska verktyg samtidigt mer majoritetsdemokrati i de konsensuella systemen? Den frågan kan inte avgöras genom en teoretisk diskussion utan blir föremål för empirisk prövning – möjligheter leder inte automatiskt till en flitig användning. I stället kan de nya kontrollmekanismernas demokratiskt utbildande effekter betonas: samarbetet mellan eliterna i slutna rum försvåras. De politiska frågorna bör tvärtom dryftas i det offentliga rummet så att väljarna kan följa med olika partiers och politikers argumentering och ställningstaganden. Hotet om att beslut vars motiveringar inte tål offentligt ljus kunde nedröstas av medborgarna skulle göra de slutna rummens politik svårare.

Förslag 2: lottning som komplement till val

Den moderna representativa demokratin bygger på val där alla vuxna medborgare har en likvärdig ställning: i många valsystem är det frågan om en röst per röstberättigad. Idén om lottning som metod genom vilken folkets representanter utses till beslutsfattande organ ter sig snarare odemokratisk än demokratisk enligt dagens uppfattning. Lottning i samband med fördelning av förtroendeuppdrag är inte en ny metod. I antikens Grekland användes lottning som en huvudsaklig metod när tidsbestämda förtroendeuppdrag skulle fördelas. Trots att särskilt stadsstaten Aten anses ha representerat ett direktdemokratiskt styrningssätt, fanns det ett stort antal förtroendeuppdrag, särskilt högre förvaltnings- och domaruppdrag där representanter skulle utses. Då lät grekerna slumpen avgöra (Manin 2002, 19–53). För greker var val en orättvis metod medan lottning representerade rättvisa – alla medborgare hade lika stor chans att bli utsedda till en ansvarsfull post. Det är viktigt att påpeka att det antika lottningssystemet byggde på frivillighet och kompetensprövning. Lottning genomfördes endast mellan 30 år fyllda medborgare som gett sitt samtycke till detta.⁶ De inlottade representanterna fick genomgå en examen för att bevisa att de hade tillräcklig medborgerlig förmåga att agera i det nya värvet.

För några år sedan lades tanken om lottning som alternativ till val fram

⁶ Kvinnor, barn, metoiker (främlingar med vissa medborgerliga rättigheter) och slavar ingick inte Atens medborgarbegrepp (Manin 2002, 23).

i den offentliga debatten i Sverige.⁷ Initiativtagarna ville införa politikerplikt: alla vuxna medborgare skulle utgöra det underlag bland vilka representanter till demokratiska organ skulle lottas. Enligt förslaget skulle lottning primärt provas på kommunal nivå eller inom ramen för brukargemenskaper. Ledarskribenter och kolumnister ställde sig i allmänhet mycket kritiska, till och med hänfulla till tanken om lottning. Detta är i sig inget under. Enligt vår nutida uppfattning förknippas demokrati med val medan lottning representerar spel och hasard. Vi får dock inte glömma ett viktigt och samhällsrelevant område där lottning används för att skapa ett *representativt* urval av befolkningen. Det är intervjuundersökningar som används för att uppskatta medborgaropinion. Både ur politologisk och allmänpolitisk synpunkt är intervjuundersökningar om partisympatier och policy-frågor av betydelse. I den offentliga debatten hänvisar man allt oftare till ”medborgaropinionen”. Denna medborgaropinion vaskas i praktiken fram genom att intervjua ett representativt urval av befolkningen. Opinionsundersökningar har även en allt större betydelse för de enskilda representanternas agerande i parlamentet. Politikerna är måna om den image som deras handlande och uppträdande skapar, samtidigt som forumet för den politiska debatten förflyttas från politiska organ till massmedier (Manin 2002, 234–252). Eftersom lottningen redan har en stor indirekt betydelse för den politiska diskussionen, borde vi inte förhålla oss nedvärderande till ett mera institutionellt demokratiskt utnyttjande av den. Till lottningsmetodens förespråkare hör bl.a. de amerikanska demokratiteoretikerna Benjamin Barber (1984, 290–292) och Robert A. Dahl (1989, 340). Den förra menar att lottning främst kunde ske till organ på lokal nivå, medan den senare finner ”minipopulæer” à cirka 1 000 deltagare meningsfulla även på nationell nivå. *Enligt vårt förslag kan lottning tillämpas på samtliga styrelsenivåer.*

Hur skiljer sig vårt förslag från det som redan ventilerats i den svenska offentliga diskussionen? För det första föreslår vi inte att lottning skall ersätta val. Vi ser ett egenvärde i att medborgare får uttrycka sin politiska åsikt i form av parti- och kandidatpreferens med jämna mellanrum. Det som vi föreslår är ett komplement till val och ett alternativ för väljare som upplever alternativlöshet i förhållande till partierna och deras kandidater. Alla väljarpreferenser borde beaktas: även de väljare som inte finner ett

7 Händelsekedjan kring förslaget som lades fram av Niklas Nordström, Olof Petersson, Jan Teorell och Anna Wahlgren i DN debatt 9/9 -99 förklarar utförligt av Teorell (2001).

lämpligt alternativ bland de kandiderande partierna skall höras i en demokrati. Därför föreslår vi att *blanka röster omvandlas till mandat genom lottning*. Om väljaren upplever att den politik som förs inte motsvarar hans preferenser och saknar ett trovärdigt alternativ bland oppositionspartierna, borde han kunna demonstrera detta. I det nuvarande systemet kan en missnöjd väljare i praktiken antingen lägga ner sin röst eller rösta blankt. Ingen av metoderna är en särskilt effektiv protest. Men om blankröstningen får en institutionell position skapas en ny kanal för dem som upplever alternativlöshet. I rösträkningen betraktas blankrösterna som ett "parti" som får den andel av mandaten i det demokratiska organet, kommun- eller landstingsfullmäktige eller riksdagen, som motsvarar dess relativa röstetal. Mandaten inom lottningspartiet lottas ut. Lottningen till riksdagen kan ske antingen i hela landet eller valkretsvis i förhållande till blankrösterna inom respektive valkrets, om man vill betona regional representativitet.

Det avgörande för metoden är att väljarna får en ny möjlighet till ansvarsbyte. Vi tror att *lottningshotet skulle ha positiva bieffekter i en konsensusdemokrati*. Det kan tvinga partierna till att mer ärligt avslöja sina koalitionspreferenser i valkampanjen. Den nuvarande situationen i många flerpartisystem är att partierna inte vågar ta ställning till möjliga regeringskumpaner under valrörelsen: man vill inte låsa sina förhandlingspositioner innan väljarna har röstat. Paradoxen i den konsensuella valkampanjen ur demokratisk synvinkel är att partierna samtidigt hemlighåller relevant information för väljarnas röstningsbeslut. Partierna vill inte försämra sina egna regeringsmöjligheter genom att på förhand alliera sig med ett annat parti som kan höra till det stundande valets förlorare. Väljarna får anpassa sig till detta och rösta mer eller mindre i blindo. Partierna agerar rationellt ur sin egen synvinkel men begränsar väljarnas möjligheter till rationellt beteende. Det kan bli omöjligt att utkräva ansvar. Systemet fungerade relativt bra under den tid som väljarkåren kännetecknades av partitrohet som baserade sig på strukturella skiljelinjer, främst samhällsklasser (Manin 2002, 223–224).

Det klassbaserade partisystemet har eroderats och rörligheten mellan partierna har ökat. I Sverige har andelen starkt övertygade anhängare av ett parti minskat nästan linjärt från 53 procent vid valet 1960 till 18 procent vid valet 2002 (Holmberg & Oscarsson 2004, 186). En stor andel av väljarna vill inte längre ge sitt eget parti en öppen fullmakt att styra under mandatperioden. I stället vill väljarna i en högre grad ta ställning till den

förda eller utlovade politiken, sakfrågorna har fått en större betydelse på bekostnad av en allmän ideologisk samhörighet (Manin 2002, 247–251). Om väljarna inte vet hur partierna vill samarbeta i framtiden, kan det vara svårt att avge en röst. Varför inte då ge väljarna ett verktyg som de kan använda om partierna inte öppet flaggar med sina koalitionspreferenser? Om väljarna inte vet hur den avgivna rösten förhåller sig till den blivande regeringskoalitionen kan de i stället välja en äkta oberoende representant som utses genom lottning. På samma sätt kan blankröstning locka väljare som är missnöjda med samtliga partier och deras politik.

På den enskilda medborgarens eller "lottningskandidatens" nivå bygger vårt förslag om lottning på tre grundpelare. Den första grundpelaren är frivillighet. Lottning skall ske bland de valbara medborgare som gett sitt samtycke till det. Genom att ha gett sitt samtycke till att bli inkluderad i "lottningspoolen" kan man i regel heller inte tacka nej till ett politiskt värv som genom slumpen tillfallit en. Den andra grundpelaren garanterar att man kan agera i förtroendeuppdraget. De inlottade ledamöterna skall kunna agera som fullvärdiga medlemmar av det beslutsfattande organet. Om en medborgare får ett värv som riksdagsledamot bör han genom lag garanteras tjänstledighet från sin normala tjänst och samma löne- och ersättningsnivå som andra riksdagsledamöter. Samma princip skall gälla de folkvalda på regional eller lokal nivå. Den tredje grundpelaren är tidsbundenhet. De inlottade medlemmarna skall ha samma mandatperiod som de genom val utnämnda representanterna. I ett representativt organ skall ett uppdrag tillfalla en och samma person endast en gång.

Vi tror inte att lottningsalternativet inom en nära framtid skulle innebära stora förändringar i parlamentens sammansättning. Hotet om lottning skulle däremot tvinga partierna i samarbetsdemokratien att mera öppet redogöra för sina koalitionspreferenser samt öka trycket mot mer responsivt agerande i policybeslut. På lokal nivå kunde lottningsalternativet vara mera lockande. Kommunpolitiken kan upplevas mindre partipolitiskt och mera vardagsnära än rikspolitiken. Särskilt i länder där lokalpolitiken saknar parlamentariska principer om regering och opposition kunde väljarna dras till att rösta blankt och låta oberoende inlottade ledamöter representera dem i fullmäktige. Även medlemskap i nämnder kunde bli föremål för lottning i samma proportion som i fullmäktige.

Vad kunde garanteras att de inlottade medlemmarna skulle agera på ansvarsfullt sätt då deras mandat inte skulle vara föremål för ansvarsutkrävning? Det finns inga sådana institutionella garantier. Vi måste helt

enkelt ha tillit till de enskilda medborgarnas moraliska ansvarskänsla (responsibility) i det representativa värvet, trots att de inte skulle vara politiskt redovisningsskyldiga (accountable). Inför lagen skulle samtliga representanter givetvis vara ansvariga. Det faktum att de slumpmässigt invalda representanternas mandat vore begränsat till en period skulle förminska risken att deras beslut skulle färgas av systematiska särintressen. Mandatperiodens längd skulle i praktiken försvåra lobbyisters möjligheter till institutionellt inflytande. Dels skulle man aldrig på förhand veta hur många de inlottade representanterna kommer att vara, dels skulle man inte veta hurdan typ av medborgare chansen vaskat fram. Dessutom skulle väljarna kunna utvärdera hur de slumpmässigt valda representanterna agerat i förhållande till traditionella partibundna representanter och styra sitt stöd till ett parti i fall sär- eller egenintressen kom att prägla de oberoende representanternas politiska agerande. Ett valsystem som kombinerar val och lottnings borde naturligtvis utvärderas efter en prövotid. Statsvetare och andra experter borde höras, systemets för- och nackdelar borde diskuteras i det offentliga rummet. Om en definitiv övergång till ett kombinerat valsystem kunde en folkomröstning ordnas.

Större insyn i politiskt beslutsfattande

Det slutna rummet kännetecknar många politiska beslut. Enligt Leif Lewin bidrar samarbetsdemokratien lätt till att eliterna fattar beslut bakom lyckta dörrar. Det är obehagligt att bråka och man vill i stället enas i en mindre grupp (Lewin 1998, 115). Den svenska politiska vardagen kännetecknas enligt Olof Ruin av att man försöker ”tänka efter före” och revidera sina ståndpunkter färdigt för att komma överens när besluten fattas (hänvisning i Lewin op. cit.). Samförstånd uppnår man lättare genom att låta en mindre grupp förhandla och komma överens. Ju större grupp, desto lättare blir det bråk lyder logiken. Demokratins principer bygger däremot på öppenhet och genomskinlighet. Särskilt teorier om deliberativ demokrati betonar tillgången till opartisk och mångsidig information. Deliberativ demokrati, som ibland översätts med samrådsdemokrati (Barber 1999, 24) bygger även på idén om öppen och ärlig argumentering. Tanken är att alla har tillgång till samma information och besluten fattas genom en ärlig diskussion. Därmed förväntas besluten bli ”bättre”, mer genomtänkta och accepterade av alla. Beslutsidealet är sålunda enhällighet, medan röstning används endast om samstämmighet inte råder (Setälä 2003, 149–150).

Samrådsdemokratins ideal är nära besläktade med deltagardemokratins där medborgarnas aktiva deltagande och diskussion utgör kärnan (Barber 1984). I praktiken finner dessa normativa idealtyper sin närmaste motsvarighet i konsensusdemokratier, även om de deliberativa normerna inte fullföljs.

Konsensusdemokratier brottas med ett märkligt problem. Trots att beslutsfattandet bygger på ett brett ansvarsinnehav kan detta även innebära att det inte finns någon trovärdig opposition. Samtidigt som mångas preferenser och åsikter blir hörda i politiskt beslutsfattande, krymper oppositionen och ansvarsbilden blir oklar. Om alla är med och bestämmer, kan man peka ut någon ansvarig? I en koalitionsregering är det lätt att skylla andra koalitionspartier för impopulära beslut. Denna brist på alternativ är politisk vardag i många etablerade demokratier. Ur väljarsynpunkt är problemet allvarligt: hur kan man utkräva ansvar om det inte finns något alternativ till den regerande makten? Samtidigt har vi ytterligare en tendens där partierna i sin kamp om de rörliga väljarnas röster blir mer och mer likartade. Dessa "catch-all"-partier tonar ned sin ideologi för att locka den växande medelklassens ideologiskt diffusa väljare (Kircheimer 1966). Det blir därmed svårt att utkräva ansvar på grund av två parallella fenomen. Petersson m.fl. (2002b) sammanfattar väljarens dilemma i ett system där partierna söker likna varandra ideologiskt: "Om väljarna bara ser små skillnader mellan partierna och inte kan urskilja några tydliga alternativ i kampen om regeringsmakten, varför skulle det då vara så intressant att gå och rösta?" Det slutna rummet gör en väljares röstningsbeslut ännu svårare.

Vad kan man som en sann demokrat göra för att avstyra de slutna rummens politik? Lewin har en bestämd åsikt: "Samarbetsdemokraterna tror med andra ord att de bäst befrämjar samarbetet genom *det slutna rummet*, i stället för genom öppen diskussion; om frågorna förs ut till vanligt folk anses det bara bli bråk. Detta blir för mig det avgörande skälet att avvisa den nygamla samarbetsdemokratin" (Lewin 1998, 124, kursivering i original). Vi delar hans kritiska inställning till en elitdemokrati bakom lyckta dörrar men vill inte avvisa samarbetsdemokratin. Enligt vårt tycke är kabinettspolitiken inte någon automatisk verkan av samarbetsdemokratin. När Lewin stannar för att rekommendera majoritetsdemokrati talar han om ett "aktivt, lyssnande, förutsättningslöst, engagerat och framförallt öppet samspel mellan folket och dess ledare" (Ibid). Ett utmärkt mål som förvisso bygger på en vertikal maktuppfattning och som enligt vårt tycke kräver

en modifiering i en mer jämlik, horisontell, riktning. Det är ingenting som säger att adjektiven ovan inte kunde känneteckna en samarbetsdemokrati. I stället för ”mellan folket och dess ledare” skriver vi *medborgarna emellan*. Dessa medborgare inbegriper både väljare och valda.

I samband med lottningstankarna nämnde vi hur intervjuundersökningar fått en större betydelse i den politiska debatten samtidigt som de folkvalda noga överväger den image som deras åsikter och handling skapar hos väljarna. Manin kallar denna fas av representativ demokrati för *publikdemokrati*. I en publikdemokrati träder *mediebegåvningar* fram i politiken samtidigt som väljarna i större utsträckning än förr röstar enligt åsikter och tar ställning till den offentliga politiska debatten (Manin 2002, 234–252). Ju större betydelse väljarresponsen får i förhållande till den offentliga politiska debatten, desto svårare är det i praktiken att fatta beslut i slutna rum. Även i konsensuella system bör politikerna dryfta meningskiljaktigheter i det offentliga rummet. Särskilt om väljarna får nya vapen för ansvarsutkrävning, skapas ett tryck mot mera genomskinlighet även i konsensusdemokratier. Våra förslag torde således ha även bieffekter som gör den demokratiska diskussionen mera offentlig. Samtidigt minskar den väljarmissstro mot politiker och partier som förorsakats av missuppfattningar och icke-kunskap. Särskilt mellanstatliga institutioner med EU i spetsen skulle vinna mycket på mer öppenhet. Det är naturligt att medborgarna misstror sådant som eliten hemligstämplat.

I sitt utkast till ett mer demokratiskt land diskuterar Robert Dahl bl.a. kunskapsklyftan mellan de politiska eliterna och de vanliga medborgarna. Det faktum att eliten vet mera om de politiska spelreglerna och den politiska agendan underlättar naturligtvis elitens möjligheter att fatta beslut i slutna rum. Dahl (1999, 370) påpekar att fallet inte behöver vara så. Med hjälp av IKT kunde man nämligen se till att:

1. ”Alla medborgare kan praktiskt taget när och var som helst lätt komma åt information om den politiska dagordningen – information på lämplig nivå och i passande form som återspeglar bästa tillgängliga kunskap.
2. Alla medborgare kan lätt beredas möjligheter att påverka ämnena för denna typ av information.
3. Alla medborgare kan delta i relevanta politiska diskussioner.”

Vi delar Dahls uppfattning men medger att en vacker önskan inte behöver

leda till implementering. Hur kan medborgarna vara säkra på att den information som erbjuds av eliten, ofta via förvaltningen, är sann och fullständig? Oppositionen och fria massmedier utgör kärnan i den kritiska granskningen av den maktavande elitens informationsförmedling. Därtill krävs en tillräckligt stor vaken allmänhet (*attentive public*, enligt Almond 1950) som följer med i politiken. Dessutom behöver allmänheten sådana metoder genom vilka de vid behov kan tvinga eliterna att ändra sina policy-beslut.

I detta avslutningskapitel har vi diskuterat hur den konsensusbaserade representativa demokratin kunde förbättras så att möjligheterna till ansvarsutkrävning skulle öka utan att en bred inklusion av preferenser skulle hotas i den förda politiken. Utan att direkt ta ställning till den eviga kampen mellan majoritetsdemokratins och konsensusdemokratins anhängare har vi sökt lösningar till den alternativtydlighet som ofta präglar konsensusdemokratier. Vi har föreslagit två metoder. För det första har vi pläderat för väljarnas möjlighet att initiera förslag, kombinerat med bindande folkomröstningar. Detta ökade inslag av direktdemokratiska möjligheter skulle ske under vissa förutsättningar om representativitet och ett starkt minoritetsskydd. För det andra vill vi införa en ny metod för ansvarsutkrävning vid traditionella val till de representativa organen: de väljare som inte är nöjda med den förda politiken och samtliga kandiderande partier, borde kunna rösta blankt. Dessa blankröster skulle räknas ihop och en motsvarande andel representanter skulle lottas in. Med de nya vapnen i sin hand kunde väljarna bättre bevaka representanterna i deras ansvarsfulla position. Då borde det politiska beslutsfattandet bli mer offentligt, samtidigt som partierna i konsensusdemokratier skulle vara tvungna att redogöra för sina koalitionspreferenser. Annars skulle de riskera att bli föremål för ansvarsutkrävning, antingen via direktdemokratiska metoder eller genom blankröstning. Naturligtvis skulle även det traditionella sättet att utkräva ansvar genom att rösta på något av oppositionspartierna bibehållas.

För den som är van vid politikens rutiner känns våra förslag säkerligen främmande. Särskilt tanken om att delvis ersätta val med lottning kan kännas orealistisk. Vi är medvetna om att det representativa demokratiska styrelsekicket är ett ömtåligt system som inte skall ändras ogenomtänkt. Den demokratiska styrelseformen och de centrala politiska aktörerna skall åtnjuta medborgarnas förtroende. Den ökande misstron mot partier och politiker samt delvis även mot politiska institutioner kräver emellertid

diskussion om hur systemet kan förbättras så att dess legitimitet i bästa fall kan öka. Som statsvetare skall vi dryfta idéer och analysera även tankar som inte kan genomföras direkt. Det demokratiska utvecklingsarbetet mår bra av en offentlig och ärlig debatt.

Referenser

- Alexander, H. E. (1989). "American Presidential Elections since Public Funding, 1976–84", i Alexander, H. E. (red.) *Comparative Political Finance in the 1980s*, 95–123. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, H. E. (2001). "Approaches to Campaign and Party Finance Issues", i Nassmacher, K.-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 197–205. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Alexander, H. E. (red.) (1989). *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, H. E. & Shiratori, R. (1994). "Introduction", i Alexander, H. E. & Shiratori, R. (red.), *Comparative Political Finance among the Democracies*, s. 1–11. Boulder: Westview Press.
- Alexander, H. E. & Shiratori, R. (red.) (1994). *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Allmänna valen (2003). Del 1. Riksdagen den 15 september 2002. Sveriges Officiella Statistik. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Almond, G. A. (1950). *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt Brace.
- Anckar, C. (1998). *Storlek och partisystem. En studie av 77 stater*. Åbo: Åbo Akademi förlag.
- Anckar, C. (2002). *Effekter av valsistem. En studie av 80 stater*. Stockholm: SNS Förlag.
- Anckar, C., Eriksson, M. & Leskinen, J. (2002). *Measuring Ethnic, Linguistic and Religious Fragmentation in the World*. Åbo: Department of Political Science, Åbo Akademi University Occasional Papers Series nr 18.
- Anckar, D. (1974). "Analys av partiers beteende: en fallstudie i partistrategi", *Acta Academiae Aboensis Ser A*. Vol. 48 nr 1. Åbo: Åbo Akademi.
- Anckar, D. (1980). "Referendum i Finland? Om den svårförverkligade demokratin", i Anckar, D. & Berglund, S. (red.), *Planerad demokrati*, s. 25–62. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 55.
- Anckar, D. (1999). "Democracy Pacific Style: Between Custom and Modernity", i Beukel, E., Klausen, K. K. & Mouritzen, P.-E. (red.), *Elites, Parties and Democracy. Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*, s. 11–30. Odense: Odense University Press.
- Anckar, D. (2001a). "Att rätta underlåtenhetssynder? Om folkinitiativ", i Anckar, D., Karvonen, L. & Isaksson, G.-E., *Vägar förbi och igenom partier*, s. 63–121. Stockholm: SNS Förlag.
- Anckar, D. (2001b). "Introduktion", i Anckar, D., Karvonen L. & Isaksson, G.-E., *Vägar förbi och igenom partier*, s. 9–22. Stockholm: SNS Förlag.
- Anckar, D. (2001c). "Party Systems and Voter Alignments in Small Island States", i Karvonen, L. & Kuhnle, S. (red.), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, s. 267–282. London and New York: Routledge.
- Anckar, D. (2003a). "Between Majority and Consensus. The 1999 Democracies." Manuskript (vid statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi).
- Anckar, D. (2003b). "Presidentialism and Majoritarianism Revisited." Manuskript (vid statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi).
- Anckar, D. & Anckar, C. (2000). "Democracies Without Parties", *Comparative Political Studies* 33, s. 225–247.

- Anderson, C. J. (1995). *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*. Armonk: Sharpe.
- Anderson, C. J. (2000) "Economic Voting a Political Context: A Comparative Perspective", *Electoral Studies*, 2, s.151-170.
- Andersson, S. (2004). "Personvalskampanjer i kommuner och landsting 2002". Bilaga 8 i SOU 2004:22, s. 299-336.
- Andrén, N. (1966). "Interpellationer och enkla frågor", i *Sambälle och riksdag II*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Aristoteles. (1991). *Politiikka*. Jyväskylä: Gummerus.
- von Arnim, H. H. (1995). "Campaign and Party Finance in Germany", i Gunlicks, A.B. (red.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, s. 201-218. Boulder: Westview Press.
- Avnon, D. (1995). "Parties Laws in Democratic Systems of Government", *The Journal of Legislative Studies*, 1 (2), s. 283-300.
- Balsom, D. (1996). "The United Kingdom. Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum", i Gallagher, M. & Uleri, P. (red.), *The Referendum Experience in Europe*, s. 209-225. Basingstoke: Macmillan Press.
- Barber, B. R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley och Los Angeles: University of California Press.
- Barber, B. R. (1999). "En plats för kommers eller en plats för oss? IT i demokrati-teoretiskt ljus", i *IT i demokratins tjänst. Demokratiutredningens forskarvolym VII*, s. 13-29. Stockholm: SOU 1999:117.
- Bartolini, S. & Mair, P. (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beitz, C. R. (1989). *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Bellucci, P. (1991). "Italian Economic Voting: A Deviant Case or Making a Case for a Better Theory?" i Norpoth, H., Lewis-Beck, M. S. & Lafay, J.-D. (red.), *Economics and Politics. The Calculus of Support*, s. 63-81. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bengtsson, Å. (2002). *Ekonomisk röstning och politisk kontext. En studie av 266 val i parlamentariska demokratier*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Bennett, S. E. (2001). "'Reconsidering the Measurement of Political Knowledge' Revisited: A Response to Jeffrey Mondak", *The American Review of Politics* 22, s. 327-348.
- Bennulf, M. & Hedberg, P. (1999). "Utanför demokratin. Om det minskande valdeltagandets sociala och politiska rötter" i *Valdeltagande i förändring*, s. 75-135 (SOU 1999:132). Stockholm: Fakta info direkt.
- Bennulf, M. & Holmberg, S. (1990). "The Green Breakthrough in Sweden", *Scandinavian Political Studies* 13 (2), s. 165-184.
- Berelson, B. R, Lazarsfeld, P. F. & McPhee, W. N. (1954). *Voting. A Study of Opinion in a Presidential Campaign*. Chicago: The University of Chicago Press.
- von Beyme, K. (2000). *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. Houndmills: Macmillan Press.
- Bille, L. (1997). *Partier i förändring*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Birch, A. H. (1971). *Representation*. London: Pall Mall Press and Macmillan.

- Birch, A. H. (2001). *Concepts & Theories of Modern Democracy*. Andra upplagan. London: Routledge.
- Blais, A. (2000). *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Blais, A. & Carty, R. K. (1987). "The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments", *Electoral Studies* 6, s. 209–218.
- Blaustein, A. & Flanz, G. H. (2003). *Constitutions of the Countries of the World*. Oceana Publications, New York. (uppdateras kontinuerligt).
- Blondel, J. (1968). "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies." *Canadian Journal of Political Science* 1, s. 180–203.
- Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bomberg, E. (1998). *Green Parties and Politics in the European Union*. London: Routledge.
- Brittain, S. (1975). "The Economic Contradictions of Democracy", *British Journal of Political Science* 5, s. 129–159.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Budge, I. (1993). "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate", i Held D. (red.), *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Budge, I. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J. & Tanenbaum E. (2001). *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Burke, E. (1921). *Selections*. Oxford: Clarendon Press.
- Bäck, H. (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Chubb, B. (1978). *The Constitution and Constitutional Change in Ireland*. Dublin: Institute of Public Administration.
- CIA. (2003). The World Factbook. [online] 01.10.2003. <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/hk.html>>
- Cooke, M. (2000). "Five Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies*, 48 (2), s. 947–969.
- Cronin, T. E. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. London: Harvard University Press.
- Crozier, M., Huntington, S. P. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- CSES (2002). Sapiro, V. W., Shively P. and the Comparative Study of Electoral Systems. Comparative Study of Electoral systems, 1996–2001: Module 1 Micro-District-Macro Data [dataset]. Ann Arbor, MI: University of Michigan, Center for Political Studies [producer and distributor].
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1999). *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront.

- Dahl, R. A. & Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Damgaard, E. (1990). "Danmarks nye folketing", i Ståhlberg, K. (red.), *Parlamenten i Norden*, s. 1–22. Åbo: Åbo Akademi.
- Damgaard, E. (2003). *Folkets Styre. Magt och ansvar i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Delli Carpini, M. X. & Keeter, S. (1996). *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Diani, M. & Donati, P.R. (1999). "Organisational Change in Western European Environmental Groups: A Framework for Analysis", i Rootes, C. *Environmental Movements. Local, National and Global*, s. 13–34. London: Frank Cass.
- Doherty, B. (1992). "The Fundi-Realo Controversy: An Analysis of Four European Green Parties." *Environmental Politics*, 1 (1), s. 95–120.
- Donovan, T. & Bowler S. (1998). "An Overview of Direct Democracy in the American States", i Bowler, S., Donovan, T. & Tolbert, C. J. (red.), *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, s. 1–21. Columbus: Ohio State University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Drysch, T. (1993). "The New French System of Political Finance", i Gunlicks, A.B. (red.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, s. 155–177. Boulder: Westview Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Duit, A. & Möller, T. (2004). "Finansiering av personvalskampanjer." Bilaga SOU 2004:22, s. 265–296.
- Duverger, M. (1951). *Les Partis Politiques*. Paris: Armond Colin.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen & Co Ltd.
- Electoral Studies*. Relevanta upplagor.
- Elster, J., Offe, C. & Preuss, U. (1998). *Institutional design in post-communist countries. Rebuilding the ship at sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1998). "Deliberation and Constitution Making", i Elster J. (red.), *Deliberative Democracy*, s. 97–122. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein, D. & Zemsky, P. (1995). "Money Talks: Detering Quality Challengers in Congressional Elections". *American Political Science Review*, 89 (2), s. 295–308.
- Eyerman, R & Jamison, A. (1987). "Miljökunskap som organisatoriskt vapen: Fallet Greenpeace". *Sociologisk Forskning* 2, s. 25–43.
- Farrell, D. (2001). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave.
- Finer, H. (1962). *The Major Governments of Modern Europe*. London: Methuen & Co. Ltd.
- Finer, S., Bogdanor, V. & Rudden, B. (1995). *Comparing Constitutions*. Oxford: Clarendon Press.
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American Elections*. New Haven: Yale University Press
- Fisher, J. (2001). "Campaign Finance: Elections under New Rules", *Parliamentary Affairs* 54, s. 689–700.

- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (1997). *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.
- Flanz, G. H. (1975). "San Marino" i Blaustein, A. & Flanz, G. H. (red.), *Constitutions of the Countries of the World*. New York: Oceana Publications.
- Freedom House (Freedom House, Inc.). <<http://www.freedomhouse.org>>
- Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. New York: Freedom House (relevanta upplagor).
- Frey, B. S. (1992). "Efficiency and Democratic Political Organisation: The Case for the Referendum", *Journal of Public Policy* 12, s. 209–222.
- Gallagher, M. (1996). "Ireland: The Referendum as a Conservative Device", i Gallagher, M. & Uleri, P. (red.), *The Referendum Experience in Europe*, s. 86–105. Basingstoke: Macmillan Press.
- Gallagher, M., Laver M. & Mair P. (2001). *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York: McGraw-Hill Higher Education.
- Galston, W. A. (2001). "Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education", *Annual Review of Political Science* 4, s. 217–234.
- Gerber, E. R. (1999). *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- Ghai, Y. H. (1988). "Systems of Government – II", i Ghai, Y. H. (red.), *Law, Politics and Government in the Pacific Island States*, s. 76–105. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
- Gidlund, G. (1983). *Partistöd*. Lund: Liber.
- Gidlund, G. (1991). "Vinna eller försvinna. Den offentliga finansieringen och väljarnas nya rörlighet." Bilaga i SOU 1991:80.
- Gidlund, G. (1994). "Regulation of Party Finance in Sweden", i Alexander, H. E. & Shiratori, R. (red.), *Comparative Political Finance among the Democracies*, s. 105–114. Boulder: Westview Press.
- Gidlund, G. (1999). "Att sätta gränser för pengars makt", i Holmberg, S. & Möller, T. (red.), *Premiär för personval* (SOU 1999:92), s. 17–50.
- Gidlund, G. & Koole, R. A. (2001). "Political Finance in the North of Europe", i Nassmacher, K-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 112–130. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gidlund, G. & Möller, T. (1999). "Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998", i Holmberg, S. & Möller, T. (red.), *Premiär för personval* (SOU 1999:92), s. 51–77.
- Gilljam, M. & Hermansson, J. (2003). "Demokratins ideal möter verkligheten", i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.), *Demokratins mekanismer*, s. 10–19. Lund: Liber.
- Gilljam, M. (2003). "Deltagardemokrati med förhinder", i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.), *Demokratins mekanismer*, s. 185–211. Malmö: Liber.
- Goodhart, C. A. E. & Bhansali, R. J. (1970). "Political Economy", *Political Studies* 18, s. 43–106.
- Green, D. P. & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New Haven and London: Yale University Press.

- Greve, T. (1964). "Stortingets forretningsorden", i Kartvedt (red.), *Det norske Storting gjennom 150 år*, s. 120–124. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Grönlund, K. (2003). Knowledge and Turnout – A Comparative Analysis. Paper presented at the 2nd ECPR General Conference, Marburg, Germany. 19th September 2003.
- Grönlund, K. (2004). "Voter Turnout in Politically Homogeneous and Dichotomous Contexts: A Comparison of Two Electoral Systems", *Electoral Studies* (under utgivning).
- Gunlicks, A. B. (1995). "The New German Party Finance Law." *German Politics* 4 (1), s. 101–121.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- Gutmann, E. (1988). "Israel: Democracy without a Constitution", i Bogdanor, V. (red.), *Constitutions in Democratic Politics*, s. 290–308. Aldershot: Gower.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (1996). *Kommunallagen – bakgrund och tolkningar*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.
- Heidar, K. (1986). "Party Organizational Elites in Norwegian Politics." *Scandinavian Political Studies* 9 (3) s. 279–290.
- Heidar, K. & Berntzen, E. (1995). *Vesteuropeisk Politikk – Partier, regjeringsmakt, styrelseform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermanson, A.-S. (2001). "Politik och gröna partier i Norden", i E. Blomqvist (red.), *Från teknik till etik. Miljöförståelse i universitetsperspektiv*, s. 105–114. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Herrnson, P. S. (1993). "The High Finance in American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections", i Gunlicks, A. B. (red.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, s. 17–40. Boulder: Westview Press.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. Andra upplagan. Basingstoke och New York: Palgrave.
- Hibbs, D. A. Jr. (1993). "Solidarity or Egoism? The Economics of Sociotropic and Egocentric Influences on Political Behaviour: Denmark in International and Theoretical Perspective." Århus: Århus University Press for the Rockwool Foundation Research Unit.
- Hicks, A. M. (1994). "Introduction to Pooling", i Janoski, T & Hicks, A. M. (red.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, s. 169–217. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmberg, S. (1999). "Political Trust in Sweden", i Norris, P. (red.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, s. 103–122. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, S. (1999). *Representativ demokrati* (SOU 1999:64; Demokratiutredningens skrift nr. 24). Stockholm: Fakta info direkt.
- Holmberg, S. (2000). *Välja parti*, Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Holmberg, S. & Esaiasson, P. (1988). *De folkvalda*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S. & Oscarsson, H. (2004). "Svenskt väljarbeteende", i *Allmänna valen 2002*. Del 4. *Specialundersökningar*, s. 131–210. Sveriges officiella statistik. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- Holmberg, E. & Stjernquist, N. (1999). "Inledning" i *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*, s. 9–56. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Holmberg, E. & Stjernquist, N. (2000). *Vår författning*. Tolfte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hooghe, M. & Rihoux, B. (2003). "The Harder the Fall: The Greens in the Belgian General Elections of May 2003", *Environmental Politics* 12 (4), s. 120–126.
- Hug, S. & Sciarini, P. (2000). "Referendums on European Integration", *Comparative Political Studies* 33 (1), s. 3–36.
- Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2217_B.htm>
- Inter-Parliamentary Union (1986). *Parliaments of the World*. Vol II. London: Gow-er. (IPU).
- International Financial Statistics: Yearbook Vol. XLIX. (1996). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Isaksson, G-E. (1999). "Regeringsbildningens anatomi. Finland i ett europeiskt perspektiv", *Historisk Tidskrift för Finland* 4, s. 519–537.
- Isaksson, G-E. (2002). "Parlamentarism eller presidentialism?", *Finsk Tidskrift* 126, s. 489–500.
- Isaksson, G-E. & Helander, V. (2001). *Interpellationer i Norden. Kontroll eller propaganda?* Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Isberg, M. (1999). *Riksdagsledamoten i sin partigrupp. 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag.
- Jacobsen, M. (1995). "Vanishing Nations and the Infiltration of Nationalism: The Case of Papua New Guinea", i Foster, R. J. (red.), *Nation-Making: Emergent Identities in Postcolonial Melanesia*, s. 227–249. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Jacobson, G. C. (1980). *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Jahn, D. (1997). "Green Politics and Parties in Germany", i Jakobs, M. (red.), *Greening the Millennium? The New Politics of the Environment*, s. 174–182. Oxford: Blackwell.
- Jansson, J.-M. (2000). *Från regeringsformen till grundlagen*. Helsingfors: Söderströms.
- Jones, R. (1993). "Campaign and Party Finance in the American States", i Gunlicks, A.B (red.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, s. 41–67. Boulder: Westview Press.
- Jones, R. (1994). "U.S. State-Level Campaign Finance Reform", i Alexander, H. E. & Shiratori, R. (red.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, s. 57–76. Boulder: Westview Press.
- Joutsamo, K. (1980). *Väliskysymys parlamentarismen ilmentäjänä Suomessa*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Jungar, A-C. (2000). *Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Kaase, M. & Marsh, A. (1979). "Political Action: A Theoretical Perspective", i Barnes, S., Kaase, M. m.fl. (red.), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. London: Sage.
- Kaiser, A., Lehnert, M., Miller, B. & Sieberer, U. (2002). "The Democratic Quality of Institutional Regimes: A Conceptual Framework", *Political Studies* 50, s. 313–331.

- Karvonen, L. (1981). *Med vårt västra grannland som förebild. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. Åbo: Åbo Akademi.
- Karvonen, L. (1999). "Då demokratin svalnar", i Hvitfelt, H. & Karvonen L. (red.), *Den svala demokratin*. Mitt i opinionen 3, s. 8–17. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Karvonen, L. (2000). "Som eld och vatten? Om direkt och representativ demokrati", i Ljungberg, E. (red.), *Folkomröstning – en lokal fråga?*, s. 40–50. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Karvonen, L. (2003). *Statsskick. Att bygga demokrati*. Stockholm: SNS Förlag.
- Katz, R. S. & Mair, P. (1994). *How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations i Western Democracies*. London: Sage.
- Katz, R. S. & Mair, P. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy", *Party Politics* 1 (1), s. 5–28.
- Keesings Contemporary Archives (1950–1986)*. Relevanta upplagor, Bristols: Keesing's publications.
- Keesings Records of World Events (1987–)*. Relevanta upplagor, Bristols: Keesing's publications.
- Kelly, J. M. (1988). "Die Institution der politischen Partei in Irland", i Tsatsos, D. Th., Schefold, D. & Schneider, H-P. (red.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, s. 337–365. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Key, V. O. (1964). *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- King, A. (1975). "Overload: Problems of Governing in the 1970s", *Political Studies* 23, s. 284–296.
- King, D. & LoGerfo, J. (1996). "Thailand: Toward Democratic Stability", *Journal of Democracy* 7 (1), s. 102–117.
- Kirchheimer, O. (1966). "The Transformation of West European Party Systems", i LaPalombara, J. & Weiner M. (red.), *Political Parties and Political Development*, s. 177–200. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kitschelt, H (2000). "Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-Industrial Democracies", *European Journal of Political Research* 37, s.149–179.
- Kitschelt, H. (1986). "Political Opportunity Structure and Political Protest: Anti-nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science* 16, s. 57–85.
- Klingemann, H-D. & Fuchs, D. (red.) (1995). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kohli, A. (1998). "India Defies the Odds: Enduring another Election", *Journal of Democracy* 9 (3), s. 7–20.
- Kommun Finland 2004. (1997). Kuva 1996, en enkätundersökning bland kommunalvalskandidater i 48 kommuner. [Datafil]. Åbo: Institutionen för offentlig förvaltning vid Åbo Akademi.
- Koole, R. A. (2001). "Political Finance in Western Europe: Britain and France", i Nassmacher, K-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 73–91. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Koole, R. A. & Nassmacher, K-H. (2001). "Political Finance in the United States", i Nassmacher, K-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, 34–52. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Kramer, G. H. (1971). "Short-term Fluctuations in U.S. Voting Behaviour, 1896-1964", *American Political Science Review* 65, s. 131-143.
- Kumlin, S. (2003). "Kapitel i demokratins mekanismer", i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.), *Demokratins mekanismer*, s. 83-103. Lund: Liber.
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12, s. 3-27.
- Lane, J-E. & Ersson S. (1999). *Politics and Society in Western Europe*. Fjärde upplagan. London: Sage.
- Laver, M. & Schofield, N. (1990). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M. & Shepsle, K. (1990). "Coalition and Cabinet Government", *American Political Science Review* 84 (3), s. 873-890.
- Lawson, K. (1988). "When linkages fail", i Lawson, K. & Merkl, P. H. (red.), *When parties fail*, s. 13-18. Princeton: Princeton University Press.
- Lewin, L. (1970). *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, L. (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts juridik, Fritzes.
- Lewin, L. (1998). "Bråka inte! Om vår tids demokratisyn." Stockholm: SNS Förlag.
- Lewin, L. (2003). "Folket och eliterna - trettio år efteråt", i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.), *Demokratins mekanismer*, s. 345-357. Malmö: Liber.
- Lewis-Beck, M. S. (red.), (1988). *Economics and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Lewis-Beck, M. S. & Paldam, M. (2000). "Special Issue: Economics and Elections", *Electoral Studies* 19 (2).
- Liedman, S.-E. (1991). *Från Platon till Gorbatsjov*. Stockholm: Mån-pocket.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1985). *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: University of California.
- Lijphart, A. (1989). "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences", *Journal of Theoretical Politics* 1, s. 33-48.
- Lijphart, A. (1992). "Introduction", i Lijphart, A. (red.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, s. 1-27. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1994a). "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", i Linz, J. J. & Valenzuela, A. (red.), *The Failure of Presidential Democracy*, s. 91-105. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, A. (1994b). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lindahl, R. (2001). "Föbundsrepubliken Tyskland", i Lindahl, R. (red.). *Utländska politiska system*. Tionde upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Linz, J. J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", i Linz, J. J. & Valenzuela, A. (red.), *The Failure of Presidential Democracy*, s. 3-87. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Lipset, S. M. (1960). *Political man*. New York: Doubleday.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). *Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.
- Lisimachio, G. Korrespondens med C. Anckar hösten 1996.
- Loewenberg, G. (1967). *Parliament in the German Political System*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Lundelius, H. (1912). "Interpellationsinstitutet: En studie i Sveriges politiska rätt", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s. 115–143.
- Lundqvist, L.J. (1996). "Sweden", i Christiansen, P. M. (red.), *Governing the Environment. Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries*. Nord 1996:5, s. 257–336. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Mackie, T. & Rose, R. (1991). *The International Almanac of Electoral History*. London: Macmillan.
- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, B. (2002). *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Manin, B., Przeworski A. & Stokes S. C. (1999). "Introduction", i Przeworski A., Manin, B. & Stokes S. C. (red.), *Democracy, Accountability, and Representation*, s. 1–26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press, Chicago.
- Matthews, D. (1985). "Legislative Recruitment and Legislative Careers", i Loewenberg, G., Patterson, S. & Jewell, M. (red.), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mattila, M. & Raunio, T. (2002). "Government Formation in the Nordic Countries: The Electoral Connection", *Scandinavian Political Studies* 25, s. 259–280.
- Mattson, I. (1994). "Parliamentary Questions in the Swedish Riksdag", i Wiberg, M. (red.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, s. 276–356. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association.
- May, J. D. (1978). "Defining Democracy. A Bid for Coherence and Consensus", *Political Studies* 26 (1), s. 1–13.
- Mayer, L. (1980). "A Note on the Aggregation of Party Systems", i Merkl, P. H. (red.), *Western European Party Systems*, s. 515–520. New York: The Free Press.
- McRae, K. (1997). "Contrasting Styles of Democratic Decision-Making: Adversarial versus Consensual Politics", *International Political Science Review* 18, s. 279–295.
- McSweeney, D. (2000). "Parties, Corruption and Campaign Finance in America", i Williams, R. (red.), *Party Finance and Political Corruption*, s. 37–60. London: Macmillan.
- Meadows, D., m. fl. (1972). *Tillväxtens gränser: en rapport utarbetad för Romklubbens projekt "Mänsklighetens situation"*. Stockholm: Bonniers.
- Meleisa, M. (1987). *The Making of Modern Samoa*. Suva: Institute of Pacific Studies, The University of the South Pacific.

- Mény, Y. (1990). *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Michels, R. (1959) (1911). *Political parties. A Sociological Study of the Emergence of Leadership, the Psychology of Power, and the Oligarchic Tendencies of Organization*. New York: Dover.
- Mill, J. S. (1958) (1861). *Considerations on Representative Government*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company Inc.
- Milner, H. (2002). *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover and London: Tufts University.
- Mitchell, B. R. (1982). *International Historical Statistics: Africa and Asia*. London: Macmillan.
- Mitchell, B. R. (1983). *International Historical Statistics: The Americas and Australasia*. London: Macmillan.
- Mitchell, B. R. (1992). *International Historical Statistics: Europe 1950–1988*. New York: Stockton Press.
- Mondak, J. J. & Davis, B. C. (2001). "Asked and Answered: Knowledge Levels When We Will Not Take "Don't Know" for an Answer", *Political Behavior* 23, s. 199–224.
- Morel, L. (2001). "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies", i Mendelson, M. & Parkin A. (red.), *Referendum democracy: citizens, elites, and deliberation referendum campaigns*, s. 47–66. Basingstoke: Palgrave.
- Mosca, G. (1939 (1896)). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Müller-Rommel, F. (1989). *New Politics in Western Europe – The Rise and Success of Green Parties and Alternative Lists*. London: Westview Press.
- Müller, W. C. (1992). "Austria", i Katz, R. & Mair, P. (red.), *Party Organizations. A Data Handbook*, s. 21–120. London: Sage.
- Müller, W. C. (1993). "The Relevance of the State for Party System Change", *Journal of Theoretical Politics* 5(4), s. 419–454.
- Müller, W. C. (1999). "Plebiscitary Agenda-Setting and Party Strategies: Theoretical Considerations and Evidence from Austria", *Party Politics* 5, s. 303–315.
- Müller, W. C. & Strøm, K. (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Möller, J. (1949). "Tingenes forretningsordener", i *Den danske rigsdag 1849–1949*. Bind IV. København: J. H. Schultz forlag.
- Naess, A. (1973). "The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary." *Inquiry* 16 (1), s. 95–100.
- Nannestad, P. & Paldam, M. (1994). "The VP-function: A Survey of the Literature on the Vote and Popularity Functions after 25 Years", *Public Choice* 79 (2) s. 213–245.
- Narud, H. M. (1996). *Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-party Systems*. Oslo: Institute for Social Research.
- Narud, H. M. & Valen, H. (2003). "Coalition Membership and Electoral Performance in Western Europe", i Strøm, K., Müller, W. C. & Bergman, T. (red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Nassmacher, K-H. (2001a). "Comparative Political Finance in Established Democracies (Introduction)", i Nassmacher, K.-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 9–33. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K-H. (red.) (2001b). *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K-H. (2001c). "Political Finance in West Central Europe (Austria, Germany, Switzerland)", i Nassmacher, K-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 92–111. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, H. & Nassmacher, K-H. (2001). "Major Impacts of Political Finance Regimes", i Nassmacher, K-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 181–196. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K-H. (2004). "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation." Chapter 2. I Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns. Stockholm: IDEA <http://www.idea.int/publications/funding_parties/fpp_book.htm> (under utgivning).
- Nie, N. H., Junn, J. & Stehl-Barry, K. (1966). *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: University Chicago Press.
- Norris, P. (1999). "Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences", i Norris, P. (red.), *Critical citizens: Global Support for Democratic Governance*, s. 257–272. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Neill, M. (1997). *Green Parties and Political Change in Contemporary Europe. New Politics, Old Predicaments*. Aldershot: Ashgate.
- OECD *Historical Statistics 1960–1997*. (1999). Washington DC: OECD.
- Outinen, S. (2000). Puolueet juonivat itselleen lain – puoluelainsäädäntö poliittisen valmistelun alaisena 1967–1969. Opublicerad avhandling pro gradu i politisk historia, Helsingfors Universitet 2000.
- Pacek, A. & Radcliff, B. (1995). "Economic Voting and the Welfare State: A Cross-National Analysis", *The Journal of Politics* 57, s. 44–61.
- Paldam, M. (1991). "How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades", i Norpoth, H., Lewis-Beck, M. S. & Lafay, J-D. (red.), *Economics and Politics. The Calculus of Support*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Palmer, H. D. & Whitten, G. D. (1999). "The Electoral Impact of Unexpected Inflation and Economic Growth" *British Journal of Political Science* 29 (4), s. 623–639.
- Paloheimo, H. (1984). *Governments in Democratic Capitalist States 1950–1983: A Data Handbook*. Turku: University of Turku.
- Paltiel, K. Z. (1976). *Party, Candidate and Elections Finance, study no. 22*. Royal Commission on Corporate Concentrations. Ottawa: Queens' Printer.
- Papadakis, E. (1998). *Historical Dictionary of the Green Movement*. London: Scarecrow Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Paterson, W. & Southern, D. (1989). *Governing Germany*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pedersen, M. N. & Bille, L. (1991). "Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark", i Wiberg, M. (red.), *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, s. 147-172. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Petersson, O. (1996a). *Politikens möjligheter. Har folkstyrelsens någon framtid?* Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O. (1996b). *Svensk politik*. Andra upplagan. Stockholm: Publica, Norstedts juridik.
- Petersson, O. (2000a). *Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag (Demokratirådets rapport).
- Petersson, O. (2000b). *Nordisk politik*. Femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Petersson O., Holmberg, S., Lewin, L. & Narud, H. M. (2002a). *Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS Förlag (Demokratirådets rapport 2000).
- Petersson, O., Holmberg, S., Lewin, L. & Narud, H. M. (2002b). "Lejon glömmet politikernas ansvar." Debattartikel i Dagens Nyheter den 22 januari 2002.
- Petersson, O. m.fl. (1999). *Demokrati på svenskt vis, Demokratirådets rapport 1999*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pettit, P. (1999). "Republican Freedom and Contestatory Democratization", i Shapiro I. & Hacker-Cordón C. (red), *Democracy's Value*, s. 163-198. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinto-Duschinsky, M. (1989). "Trends in British Party Funding 1983-1987", *Parliamentary Affairs* 42 (2), 197-212.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002). "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy* 13 (4), s. 69-86.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, H. F. (red.), (1969). *Representation*. New York: Atherton Press.
- Poguntke, T. (2002). "Green Parties in National Governments: From Protest to Acquiescence?", i Müller-Rommel, F. & Poguntke, T. (red.), *Green Parties in National Governments*, s. 133-145. London: Frank Cass.
- Political Database of the Americas, Constitutions and Constitutional studies (University of Georgetown, Washington, D.C. <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html>>
- Powell, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy – Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. B. & Whitten, G. D. (1993). "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context", *American Journal of Political Science* 37 (2), s. 391-414.
- Przeworski, A., Stokes, S. & Manin, B. (red.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Radcliff, B. (1992). "The Welfare State, Turnout, and the Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review* nr 86 (2), s. 444-454.
- Rae, D. (1969). "Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice." *American Political Science Review* 63 (2), s. 40-56.

- Richardson, D. & Rootes C. (red.), (1995). *The Green Challenge: The Development of Green Parties in Europe*. London: Routledge.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London: Yale University Press.
- Riker, W. H. (1965). *Democracy in America*. Andra upplagan. New York: Macmillan.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism*. Prospect Heights Illinois: Waveland Press.
- Riker, W. H. (1986). "Duverger's Law Revisited", i Grofman, B. & Lijphart, A. (red.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, s. 19–42. New York: Agathon Press.
- Ringhand, L.A. (2002). "Concepts of Equality in British Election Financing Reform Proposals". *Oxford Journal of Legal Studies*, 22 (2), s. 253–273.
- Robertson, D. (1976). *A Theory of Party Competition*. London: John Wiley & Sons.
- Rosenstone, S. (1982). "Economic Adversity and Voter Turnout", *American Journal of Political Science* 26 (1), s. 25–46.
- Rousseau, J.-J. (1976 (1762)). *Of the Social Contract or Principles of Political Right*. New York: Harper & Row.
- Royed, T. J., Leyden, K. M. & Borrelli, S. A. (2000). "Is 'Clarity of Responsibility' Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten's Hypothesis", *British Journal of Political Science* 30 (4) s. 669–698.
- Ruin, O. (1996). "Sweden: The Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues", i Gallagher, M. & Uleri, P. (red.), *The Referendum Experience in Europe*, s. 171–184. Basingstoke: Macmillan Press.
- Sannerstedt, A. & Sjölin, M. (1990). "Förändrade partirelationer i en aktivare riksdag", i Damgaard, E. (red.), *Parlamentarisk förändring i Norden*, s. 89–130. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Vol 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited I*. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan.
- Scarrow, H. (1967). "The Function of Political Parties: A Critique of the Literature and the Approach", *Journal of Politics* 29, s. 770–790.
- Schaden, M. (1983). "Parteien und Rechtsordnung", i Gerlich, P. & Müller, W. (red.), *Zwischen Koalition und Konkurrenz. Österreichs Parteien seit 1945*, s. 225–247. Wien: Braumüller.
- Schmidt, M. G. (1999). "On the Political Productivity of Democracies", *Scandinavian Political Studies* 22, s. 281–294.
- Schmitter, P. (1980). "The Social Origins, Economic Bases and Political Imperatives of Authoritarian Rule in Portugal", i Ugelvik Larsen, S., Hagtvet, B. & Myklebust, J. P. (red.), *Who Were the Fascists. Social Roots of European Fascism*, s. 435–466. Oslo 1980: Universitetsforlaget.
- Schmitter, P. & Karl, T. L. (1991). "What democracy is ... and what it is not" *Journal of Democracy* 2, s. 75–88.

- Schneider, H-P. (1988). "Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland" i Tsatsos, D. Th., Schefold, D. & Schneider, H-P. (red.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, s. 115–218. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schneider, H-P. (1989). "The New German System of Party Funding: The Presidential Committee Report of 1983 and Its Realizations", i Alexander, H. E. (red.), *Comparative Political finance in the 1980s*, s. 220–235. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper and Row.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism & Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Setälä, M. (1999). *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Shugart, M. S. & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. & Wattenberg, M. (2001). "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typologi", i Shugart, M. S. & Wattenberg, M. (red.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, s. 9–24. Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, A. (2000). *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*. New York: Garland Publishing Inc.
- Smith, E. (2002). *Grundlagens makt. Konstitutioner som politiskt redskap och rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag.
- Smith, G. (1976). "The Functional Properties of the Referendum", *European Journal of Political Research* 4, s. 1–24.
- Standards in Public Life. The Funding of Political Parties in the United Kingdom. (1998). Vol. 1: Report. Fifth Report on the Committee on Standards in Public Life.
- Statistiska centralbyrån (2003). Allmänna valen 2002. [online] 01.10.2003. <http://www.scb.se/statistik/me0101/me0101_tab500.asp>
- Stentzel, R. (2002). *Integrationsziel Parteiendemokratie. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Stepan, A. & Skach, C. (1994). "Presidential and Parliamentarism in Comparative Perspective", i Linz, J. J. & Valenzuela, A. (red.), *The Failure of Presidential Democracy*, s. 119–136. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sterzel, F. (1988). "Kontrollmakten i 1974 års svenska författning", *Svensk Jurist-tidning* 73, s. 676–704.
- Strøm, K. (1990a). *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (1990b). "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science* 34 (2), s. 565–598.
- Svensson, P. (1996). "Denmark: The Referendum as Minority Protection, i Gallagher, M. & Uleri, P. (red.), *The Referendum Experience in Europe*, s. 33–51. Basingstoke: Macmillan Press.

- Swedenborg, B. (2004). Fler folkomröstningar ger bättre politik. Debattartikel i Dagens Nyheter den 24 januari 2004.
- Teorell, J. (2001). *Kan politiken bli en plikt? Om tvång, lotterier och demokrati*. Stockholm: SNS författningsprojekt.
- The International IDEA Handbook of Electoral System Design* (1997). Stockholm: International IDEA.
- Tibbitts, C. (1931). "Majority Votes and the Business Cycle", *American Journal of Sociology* 36, s. 596–606.
- Tingsten, H. (1937). *Political Behavior*. London: P. S. King & Son.
- Tolbert, C. J., Lowenstein, D. H. & Donovan, T. (1998). "Election Law and Rules for Using Initiatives", i Bowler, S., Donovan, T. & Tolbert, C. J. (red.), *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, s. 27–54. Columbus: Ohio State University Press.
- Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. & Schulz, W. (2001). *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam: IEA.
- Touraine, A. (1987). "Social Movements: Participation and Protest", *Scandinavian Political Studies* 10 (3), s. 207–222.
- Trechsel, A. H. & Sciarini, P. (1998). "Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?", *European Journal of Political Research* 33, s. 99–124.
- Tsatsos, D. Th, Schefold D. & Schneider, H-P. (red.) (1990). *Parteienrecht im europäischen Vergleich. Die Parteien in der demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Tschentscher, A. (red.), International Constitutional Law, <<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>>
- Uleri, P. (1996). "Introduction", i Gallagher, M. & Uleri, P. (red.), *The Referendum Experience in Europe*, s. 1–19. Basingstoke: Macmillan Press.
- Vallagen. <<http://www.val.se>> [Online]. 2004-01-23.
- van Biezen, I. & Nassmacher, K-H. (2001). "Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain", i Nassmacher, K-H. (red.), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, s. 131–154. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- van der Heijden, H-A. (1999). "Environmental Movements, Ecological Modernisation and Political Opportunity Structures", i Rootes, C. *Environmental Movements. Local, National and Global*, s. 199–221. London: Frank Cass.
- van Deth, J. W. (2001). Studying Political Participation: towards a Theory of Everything? Paper presented at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research. Workshop "Electronic Democracy".
- van Roozendaal, P. (1990). "Centre Parties and Coalition Cabinet Formations: A Game Theoretic Approach", *European Journal of Political Research* 18, s. 325–348.
- van Trease, H. (1993). "The General Election", i van Trease, H. (red.), *Atoll Politics. The Republic of Kiribati*, s. 77–90. Christchurch: Macmillan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury.
- Verba, S. & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Verney, D. (1959). *The Analysis of Political Systems*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Warwick, P. V. (1996). "Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies", *British Journal of Political Science* 26, s. 471-499.
- Warwick, P. V. (1998). "Policy Distance and Parliamentary Government", *Legislative Studies Quarterly* 3, s. 319-345.
- Weber, R.P. (1990). *Basic Content Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Wheare, K. (1968). *Moderna författningar*. Stockholm: Aldus.
- Whitten, G. D. & Palmer, H. D. (1999). "Cross National Analyses of Economic Voting", *Electoral Studies* 18 (1), s. 49-67.
- Wiatr, J. (1964). "One-party Systems: The Concept and Issues for Comparative Studies", i Allardt, E. & Littunen, Y. (red.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, s. 281-290. Åbo: The Westermarck Society.
- Wiberg, M. (red.) (1991). *The Public Purse and Political Parties. Public Funding of Political Parties in Nordic Countries*. Jyväskylä: the Finnish Political Association.
- Woldendorp, J., Keman, H. & Budge, I. (1998). "Party Government in 20 Democracies: An Update (1990-1995)", *European Journal of Political Research* 33 (1), s. 125-164.
- Woldendorp, J., Keman, H. & Budge, I. (2000). "Party Government in 48 Democracies (1945-1998)." *Composition - Duration - Personnel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Författarpresentation

Dag Anckar, PD, är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.

Elisabeth Kronqvist, PL, är doktorand i statskunskap vid Åbo Akademi.

Lauri Karvonen, PD, är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.

Gullan Gidlund, är professor i statskunskap vid Örebro Universitet.

Carsten Anckar, docent, är universitetslektor i statsvetenskap vid Mithögskolan.

Krister Lundell, PL, är doktorand i statskunskap vid Åbo Akademi.

Guy-Erik Isaksson, docent, är överassistent i statskunskap vid Åbo Akademi.

Åsa Bengtsson, PD, är forskare i statskunskap vid Åbo Akademi.

Voitto Helander, PD, är professor emeritus i statslära vid Åbo Universitet.

Maija Setälä, PhD, är forskare i statslära vid Åbo Universitet.

Kimmo Grönlund, PD, är forskare i statskunskap vid Åbo Akademi.

Ann-Sofie Hermanson, PL, timplärare i statskunskap vid Åbo Akademi.

I en representativ demokrati, där en liten minoritet fattar beslut åt majoriteten av befolkningen, aktualiseras frågan om ansvar. Boken koncentrerar sig på partiernas särställning i relationen mellan folket och eliterna – på den distans som lätt uppstår i en representativ demokrati mellan folket och de folkvalda.

Hur goda möjligheter till politiskt inflytande har egentligen medborgarna? Hur förvaltar de utsedda representanterna det ansvar de har tilldelats? Hurdan redovisningsskyldighet har de politiska partierna i det representativa systemet?

Partierna och deras ansvarssituation kan betraktas ur många olika synvinklar, både sett till hur de förvaltar den makt som de har tilldelats och vilken möjlighet som finns att utkräva dem på ansvar. I boken analyseras partierna ur ansvarssynpunkt genom såväl teoretiska som empiriska studier.

ÅSA BENGTTSSON och KIMMO GRÖNLUND är båda verksamma vid Åbo Akademi.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-944-5



9 789171 509444