2026 Forskningsrapport

SNS

Demokratirådets rapport 2026

Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin

Jan Teorell
Sandra Håkansson
Daniel Naurin
Johanna Rickne
Patrik Öhberg

Demokratirådets rapport 2026

Demokratirådets rapport 2026

Huset på Helgeandsholmen: Om riksdagen och demokratin

Jan Teorell
Sandra Håkansson
Daniel Naurin
Johanna Rickne
Patrik Öhberg

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS är ett fristående, policyinriktat forskningsinstitut som sedan 1948 fört samman kraften från näringslivet, den offentliga förvaltningen, akademin och politiken för att hitta lösningar på centrala samhällsutmaningar. Många av Sveriges främsta företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

Demokratirådets rapport 2026.
Huset på Helgeandsholmen:
Om riksdagen och demokratin
Jan Teorell, Sandra Håkansson, Daniel Naurin, Johanna Rickne och Patrik Öhberg

© 2026 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Libri Plureos GmbH,
Friedensallee 273, 22763 Hamburg,
Tyskland
ISBN 978-91-89754-79-9

INNEHÅLL

Förord 7

Sammanfattning 9

Kapitel 1. Riksdagen och demokratin 15

Kapitel 2. Deskriptiv representation 26

Kapitel 3. Substantiell representation 47

Kapitel 4. Hot och trakasserier 72

Kapitel 5. Lagstiftning 92

Kapitel 6. Kontroll 119

Kapitel 7. Riksdagens framtid 145

Referenser 157

Förord

> ”Riksdagen är folkets främsta företrädare.
>
> Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.”

Citatet kommer från regeringsformens första kapitel fjärde paragrafen. Redan här finns anledning för forskare att ha riksdagen som studieobjekt. Trots detta har forskningen om riksdagen inte varit särskilt djupgående under de senaste decennierna, trots stora förändringar i både samhället och politiken.

För att undersöka hur den svenska riksdagen fungerar i ett antal dimensioner och vad som kan göras för att få den att fungera bättre engagerade SNS en grupp forskare till SNS Demokratiråd 2026: Jan Teorell (ordförande), professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, Sandra Håkansson, doktor i statsvetenskap vid Uppsala universitet, Daniel Naurin, professor i statsvetenskap vid Universitetet i Oslo och Göteborgs universitet, Johanna Rickne, professor i nationalekonomi på Institutet för social forskning (Sofi) vid Stockholms universitet, samt Patrik Öhberg, docent i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.

Resultatet presenteras i denna rapport med fokus på riksdagens funktioner vad avser representation, lagstiftning och kontroll av regeringsmakten. Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till ökad kunskap om riksdagen och leda till en debatt om dess framtid. Rapporten bör också kunna utgöra en grund för fördjupade diskussioner om läget i den svenska demokratin.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera

och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Tommy Möller, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, har granskat ett utkast till rapport. Therese Nilsson, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet, har varit SNS vetenskapliga råds representant i projektet. Simon Hållén och Sofia Kahma har varit forskningsassistenter. SNS tackar för värdefulla insatser.

Vid tre tillfällen har vi organiserat rundabordssamtal med personer med erfarenhet av riksdagsarbete, såsom politiker och tjänstemän, samt några andra: Ida Karkiainen (S), ledamot i socialförsäkringsutskottet, tidigare ordförande i konstitutionsutskottet; Erik Ottoson (M), ordförande i EU-nämnden, tidigare vice ordförande i konstitutionsutskottet; Björn von Sydow (S), tidigare talman; Mia Sydow Mölleby, lekmannarevisor i Stockholms stad, tidigare riksdagsledamot (V); Peder Nielsen, kanslichef i konstitutionsutskottet; Thomas Larue, sekretariatschef i riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat, Tove Axelsson, rådman i Södertörns tingsrätt, tidigare bland annat sakkunnig i 2020 års grundlagskommitté; Hans Hegeland, utskottsråd i finansutskottet; Johannes Lindvall och Peter Esaiasson, professorer i statsvetenskap vid Göteborgs universitet; Iain Cameron, professor i folkrätt vid Uppsala universitet; Lenita Freidenvall, ämnesråd i Regeringskansliet och universitetslektor i statsvetenskap vid Stockholms universitet; samt Gabriel Urwitz, styrelseordförande i Segulah. SNS tackar deltagarna för konstruktiva synpunkter.

Stockholm i mars 2026

Stefan Sandström
Forskningsledare, SNS

Sammanfattning

Ingenstans i världen existerar demokrati som fungerande statsskick utan ett folkvalt parlament. Det folkvalda parlamentet är demokratins bultande hjärta. Men på många håll i världen är demokratin idag hotad, och det folkvalda parlamentet hamnar då inte sällan under press. Mot denna bakgrund: Hur väl klarar riksdagen – den svenska demokratins bultande hjärta – att leva upp till sitt demokratiska uppdrag? Att besvara den frågan är syftet med denna rapport.

Vi har destillerat fram tre huvudsakliga funktioner som vi anser att ett parlament bör fylla i en fungerande demokrati:

1. Att representera folket, både socialt och åsiktsmässigt.
2. Att effektivt stifta lagar som samtidigt upprätthåller grundläggande krav på lagstiftningskvalitet.
3. Att kontrollera regeringsmakten.

I just det svenska fallet kan dessa tre funktioner tydligt härledas till 1974 års regeringsform (1 kap. 4 § RF). Väl medvetna om de politiska partiernas betydelse för hur funktionerna utövas fokuserar vi i denna rapport inte på partierna i sig utan på riksdagen som institution.

Rapporten är disponerad efter de tre demokratiska funktionerna, där den första har delats i två kapitel: ett som handlar om deskriptiv och ett som handlar om substantiell representation. Dessutom ägnas ett särskilt kapitel åt ett av vår tids stora utmaningar för riksdagens möjlighet att uppfylla dess representativa funktioner: förekomsten av hot och trakasserier.

Deskriptiv representation

Deskriptiv representation handlar om överensstämmelsen mellan väljare och valda med avseende på olika grundläggande sociala egenskaper. På basis av registerdata kan vi visa att riksdagsledamöterna under de senaste 50 åren kommit att likna befolkningen betydligt bättre vad gäller andelen kvinnor, utrikesfödda och unga, även om den positiva utvecklingen för utrikesfödda och unga avstannat under de senaste mandatperioderna. Riksdagen kombinerar samtidigt denna sociala representativitet med en förmåga att attrahera kompetens: utifrån såväl mönstringsresultat som gymnasiebetyg överpresterar riksdagsledamöterna jämfört med befolkningen som helhet.

Två grupper uppvisar dock ett betydande underskott i riksdagen: personer över 65 år och personer med arbetaryrken. Detta utgör två luckor i riksdagens förmåga att uppfylla sin deskriptivt representativa funktion som varit i det närmaste konstanta över tid.

Helt nya analyser av vart riksdagsledamöterna tar vägen efter avslutat uppdrag visar att de flesta går till ett ”vanligt yrke” utanför politiken eller de politiknära branscherna, att man inte arbetar alls eller att man går i pension. Ytterst få går till PR-företag. Något problem med ”svängdörrar” verkar därför inte utmärka just riksdagen som politisk institution.

Substantiell representation

Substantiell representation handlar om överensstämmelsen mellan vad väljarna vill och vad de folkvalda försöker åstadkomma politiskt. På basis av enkäter med både riksdagsledamöter och väljare kan konstateras att åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda i Sverige på det hela taget är god – och dessutom ser ut att ha stärkts något under den senaste 20-årsperioden. Det kan även kopplas till den förbättrade sociala representativiteten, särskilt med avseende på kön, vilket lett till en breddning av ledamöternas representationssyn.

Det finns dock fortsatt åsiktsskillnader mellan väljare och valda. De största och mest bestående av dessa handlar idag om arbetstidsförkortning och organisering av den offentliga sektorn, där väljarna är mer kritiska till vinstutdelning inom vård, skola och omsorg än sina riksdagsledamöter.

Allt färre folkvalda anser det dessutom vara viktigt att representera enskilda väljare. Partierna tycks stärka sitt grepp om riksdagens ledamöter, både ifråga om vilken grupp de folkvalda i första hand anser sig vilja representera och ifråga om var de anser att de viktiga besluten fattas.

Hot och trakasserier

På senare år har hot och trakasserier som riktas mot förtroendevalda kommit att betraktas som en del av den politiska vardagen. Enligt våra enkätdata utsätts 64 procent av riksdagsledamöterna årligen för hot, trakasserande kontakter eller andra hotfulla händelser, och uppåt 40 procent undviker offentliga uttalanden som en konsekvens av detta. Denna utsatthet är särskilt stor bland unga, personer med utrikes bakgrund liksom bland kvinnor. Det psykiska – snarare än fysiska – våldet som i huvudsak utövas på nätet tycks därmed få oroväckande konsekvenser för både den deskriptiva och substantiella representationen i Sverige.

Intervjudata visar samtidigt att riksdagsförvaltningens och partiernas åtgärder mot detta främst inriktas på att förhindra fysiskt våld och brottsliga handlingar. Den tidskrävande och emotionellt belastande uppgiften att gå igenom inkommande hot och hat, sortera vad som behöver anmälas och hantera sitt eget mentala välbefinnande, är således något riksdagsledamöterna i stort sett lämnas att själva hantera.

Lagstiftning

Ur ett demokratiskt perspektiv är riksdagens utövande av lagstiftningsfunktionen både en fråga om kvantitet och kvalitet. Har riksdagen ett effektivt lagstiftningsmaskineri? Utan att göra några antaganden om att fler lagar behöver vara bättre än färre kan vi konstatera att riksdagen stiftar lag i en stabil takt som inte förändrats under de senaste 20 åren. Det finns en fluktuation som innebär att lagstiftningstakten skruvas upp markant under det sista året före ett val, vilket främst beror på att regeringen det året lägger fram fler lagförslag. Riksdagen tycks dock klara av att bereda lagförslagen även under dessa mer pressade tidsförhållanden.

Men till detta bör även ställas ett krav på lagstiftningskvalitet: stiftas

ändamålsenliga lagar som inte strider mot befintligt regelverk, går att tillämpa och samtidigt uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet? Våra resultat visar att riksdagen i mycket ringa utsträckning reagerar då regeringen varit ohörsam mot kritik av ett lagförslag från Lagrådet. Detta gäller i synnerhet utskottsmajoriteten men i stort sett även oppositionen. Konsekvensen av detta är att riksdagen stiftar lagar som av ett högkompetent juridiskt organ flaggats som bristande i kvalitet. Denna tendens är stabil över tid med ett väsentligt undantag: problemet har ökat kraftigt i förekomst under den innevarande regeringen Kristersson.

Kontroll

Riksdagen har ett antal instrument till sitt förfogande för att säkerställa att regeringens arbete sker rättssäkert och effektivt. Dessa går i regeringsformen under benämningen ”kontrollmakten”. Vi lägger det mest uppmärksammade av kontrollinstrumenten – konstitutionsutskottets granskningar – under lupp och genomför mer specifikt en noggrann undersökning av KU:s ”särskilda granskning”, som bygger på riksdagsledamöternas anmälningar av potentiella missförhållanden eller felsteg inom regeringen. Vi kan konstatera att KU:s granskningar har stärkts på en del viktiga punkter sedan början av 2000-talet. Ett numer enigt konstitutionsutskott förmår leverera kritik mot statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, och lyckas därtill i ökande omfattning uttrycka vägledande praxis i sitt slutliga ställningstagande.

Det finns dock en fortsatt risk att strävan efter enighet leder till urvattnade och svårtydda ställningstaganden. Den enighet som KU uppvisat på senare år vilar dessutom i allt väsentligt på informella normer. Frågan är vad den är värd om vi skulle få ett hårdnande politiskt klimat, liknande det på andra håll i världen, där partiet (eller partierna) i majoritet systematiskt börjar överträda sina befogenheter i regeringsställning. Vår bedömning är att KU under sådana omständigheter kanske, på marginalen, skulle kunna bidra till grus i maskineriet. Informella normer är dock ett svagt skydd i händelse av att KU-ledamöterna på allvar skulle pressas att sätta lojaliteten med partiet framför författningen.

Åtgärdsförslag

Sammanfattningsvis tecknar vi både en ljus och en mörk bild av hur väl riksdagen förmår uppfylla sina tre demokratiska funktioner. Representationen har förbättrats, men lider ännu av underskott. Fysiskt våld drabbar få politiker, men det psykiska våldet i form av hot och trakasserier är utbrett och riskerar att underminera representationen. Det är gott ställt med lagstiftningens kvantitet, men det finns brister i dess kvalitet, som dessutom förvärrats på senare tid. KU:s granskningsmakt har förstärkts, men vilar på osäker grund.

Mot bakgrund av denna lägesbeskrivning framför vi avslutningsvis några förslag på vad som kan göras för att den svenska riksdagen även i framtiden, och på ett bättre sätt, ska kunna fullgöra sina demokratiska funktioner.

I syfte att förbättra representationen av arbetare föreslår vi

- att åtgärder vidtas inom kommunpolitiken för att anpassa mötesscheman och mötesformat till arbetaryrkenas lägre flexibilitet.

I syfte att förbättra representationen av äldre föreslår vi

- att åtgärder vidtas inom de politiska partierna för att förbättra ålderspensionärernas listplacering på valsedlarna till riksdagsvalet
- att riksdagen erbjuder större möjligheter till digitala utskottssammanträden.

I syfte att värna riksdagsledamöternas geografiska representation och deras bakgrund i kommun- och regionpolitiken föreslår vi

- att regeringen tillsätter en utredning om att återinföra det så kallade bostadsbandet, det vill säga ett formellt krav på att en ledamot ska vara folkbokförd i den valkrets han eller hon representerar.

I syfte att minska risken för att åsiktsgapet i frågor som rör förkortad arbetsdag, den offentliga sektorns storlek och privatiseringar och vinster i välfärden skadar förtroende för det politiska systemet, föreslår vi

- att de folkvalda, om de inte avser att ompröva sin ståndpunkt i linje med väljarnas uppfattningar, i högre grad förklarar och motiverar varför dessa önskemål inte alltid kan tillgodoses.

I syfte att motverka hot och trakasserier mot riksdagsledamöter, liksom för att förbättra representationen av yngre och utrikesfödda, föreslår vi

- att Riksdagsförvaltningen likaväl som partierna själva tillämpar en bredare definition än ”fysiskt våld” för att säkra riksdagsledamöternas möjligheter att fullt ut utöva sina uppdrag
- att särskild hänsyn i detta avseende också tas till de specifika behov som kvinnor, ledamöter med invandrarbakgrund och unga har.

I syfte att stärka lagstiftningens kvalitet föreslår vi

- att Lagrådet ansluter sig till en standardiserad nomenklatur för att uttrycka graden av allvar i sin kritik av regeringens lagstiftningsförslag
- att regeringen tillsätter en utredning om behovet av en personalförstärkning av Lagrådets kansli
- att riksdagens utskott förpliktigas att i sina betänkanden om propositioner inkludera en redogörelse för Lagrådets yttrande om lagförslaget.

I syfte att stärka KU:s granskning av regeringen föreslår vi

- att KU ansluter sig till en standardiserad nomenklatur för att uttrycka graden av allvar i sin kritik mot regeringen
- att ett minoritetsskydd av liknande modell som återfinns i riksdagsordningens 10 kap. 9 § införs med avseende på inhämtningen av de handlingar från regeringen som KU finner nödvändiga för sin granskning.

I syfte att stärka både lagstiftningens kvalitet och KU:s granskning av regeringen föreslår vi

- att riksdagen förstärker sin juridiska kompetens, exempelvis genom att inrätta ett rättssekretariat vars syfte är att bistå utskotten i lagstiftningsfrågor och KU i dess granskningar av regeringen.

Kapitel 1.
Riksdagen och demokratin

Det finns vitt skilda uppfattningar om hur den ideala demokratin ska förverkligas i en drömd framtid. Men de kriterier demokratin ska leva upp till i den nutida verkligheten råder det större enighet om. Enligt den mest vedertagna definitionen, formulerad av statsvetaren Robert Dahl (1971), utgörs demokrati av fria och rättvisa val med allmän och lika rösträtt till landets ledande befattningar samt upprätthållandet av vissa grundläggande fri- och rättigheter även mellan valen – viktigast bland dem yttrande- och organisationsfriheten.

Val står alltså i fokus, och det som enligt definitionen ska väljas är ett parlament som ska representera folket. Man kan därutöver också låta välja en president eller göra regeringen beroende av det folkvalda parlamentets förtroende. Men ingenstans i världen finns det demokrati utan ett folkvalt parlament.

Det brukar sägas att demokrati är otänkbart utan partier, men lika sant är alltså att demokrati är otänkbart utan folkvalda parlament (Martin och Strøm 2023, s. 3). Eftersom val i regel sker med långa mellanrum är det dessutom i detta folkvalda parlament som demokratin tydligast förkroppsligas över tid. Det folkvalda parlamentet är demokratins bultande hjärta.

Riksdagen är Sveriges folkvalda parlament – den svenska demokratins bultande hjärta. Riksdagen är en institution med anor. Det samhälle som omger den är dock statt i ständig förändring. Även om man begränsar sig till tidsperioden efter 1970, då vi genom den partiella författningsreformen fick vår nuvarande enkammarriksdag, kan samhällsförändringarna på ett flertal områden inte beskrivas som annat än dramatiska. Folkmängden har under denna tidsperiod ökat med

omkring 25 procent, och 20 procent av befolkningen utgörs idag av personer födda i ett annat land – Sverige har gått från ett homogent till ett mångkulturellt samhälle. Under samma tid har utbildningsnivåerna ökat, allt fler flyttat till städerna, medellivslängden kraftigt stigit, kvinnor etablerat sig på arbetsmarknaden och samhället ställt om från industri- till serviceekonomi.

Utvecklingen går också mot ökat omvärldsberoende, något som fick sitt tydligaste avtryck i EU-medlemskapet 1995. Två sekel av svensk alliansfrihet bröts 2024 då vi blev medlemmar av Nato.

Även den politiska kartan har ritats om. Ett stabilt fempartisystem dominerat av en huvudsaklig konfliktlinje mellan arbete och kapital började i slutet av 1980-talet knaka i fogarna och har idag ersatts av ett åttapartisystem präglat av delvis nya konfliktlinjer.

Studerar man under samma tidsperiod riksdagen som institution är dock huvudintrycket snarare stabil varaktighet. Nog för att det finns en del undantag. I mitten på 1970-talet gick vi från 350 till 349 riksdagsledamöter och från helt till brutet riksdagsår. Mellan 1971 och 1983 sammanträdde riksdagen i Kulturhusets lokaler vid Sergels torg i väntan på de nya lokalerna på Helgeandsholmen, där den numera huserar. Från och med 1994 blev mandatperioderna fyra år istället för tre, och 1998 förstärktes möjligheten att personrösta. I samband med EU-inträdet inrättades EU-nämnden i syfte att samordna och förankra regeringens EU-politik. Budgetreformen i slutet av 1990-talet förändrade dramatiskt hur regeringens finanspolitik förankras i riksdagen. År 2006 minskade de permanenta fackutskotten från 16 till 15 när lag- och bostadsutskotten slogs ihop till civilutskottet.

De stora reformerna lyser dock med sin frånvaro. Som institutionellt regelverk betraktat får man ungefär samma bild av hur riksdagen fungerar av att läsa 1974 års riksdagsordning som den från 2014. Att coronapandemin 2020–2022 tvingade riksdagen att snabbt ställa om sina arbetsformer, vilket dokumenteras i en riksdagsintern utredning (Framställning till riksdagen 2021/22:RS6), är snarast undantaget som bekräftar regeln. Det tog inte lång tid för den tidigare ordningen att bli återställd. Tiden förgår, men riksdagen består.

Eller – är det verkligen så? Tyvärr vet vi inte riktigt det. Kanske hade man kunnat förvänta sig att det via statsvetenskaplig forskning eller vårt omfattande utredningsväsende skulle gå att bilda sig en god

uppfattning om hälsotillståndet hos den svenska demokratins bultande hjärta. Men så förhåller det sig inte.

Det minskade forskningsintresset för riksdagen som institution konstaterades redan för nära 40 år sedan då statsvetarna Sören Holmberg och Peter Esaiasson (1988) påpekade att riksdagen under 1900-talet firat sina historiska jubileer med en ymnig – men avtagande – mängd forskningsvolymer. Jubileumsverket vid Arboga mötes 500-årsjubileum 1935 omfattade sjutton band medan Tvåkammarriksdagens 100-årsjubileum 1966 omfattade fem band och Arboga mötes 550-årsjubileum 1985 av endast ett band.

Trenden har sedan dess inte vänt. Oss veterligen har det sedan den engelskspråkiga versionen av nyss nämnda bok kom ut (Esaiasson och Holmberg 1996) varit tunnsått med forskningsvolymer som sätter just riksdagen i fokus.[1] Varken maktutredningen på 1980-talet (SOU 1990:44) eller någon av 2000-talets demokratiutredningar (SOU 2000:1; SOU 2016:5) ägnade just riksdagen något enskilt intresse. Detsamma gäller det 20-tal rapporter från SNS Demokratiråd sedan 1995.[2]

Det behövs med andra ord en ny grundlig genomlysning av hur riksdagen av idag uppfyller sina mest grundläggande demokratiska funktioner. Därför har vi skrivit denna rapport.

Tre demokratiska funktioner

Vilka är då riksdagens mest grundläggande demokratiska funktioner? Vi har stannat vid tre: (1) representation, (2) lagstiftning samt (3) kontroll av regeringsmakten.

---

1. Ingen regel utan undantag, varav några mer framträdande exempel (alltså från och med 1996) är dels en antologi (Mattson och Wängnerud 1997), dels ett antal avhandlingar av doktorander som fått ett riksdagsstipendium för att tillbringa ett år på riksdagen (Mattson 1996; Wängnerud 1998; Brothén 2002; Barrling 2004; Davidsson 2006; Hegeland 2006; Öhberg 2011; Bolin 2012); en volym inom ramen för forskningsprogrammet ”Demokratins mekanismer” (Ahlbäck Öberg, Hermansson och Wängnerud 2007); en avhandling i juridik (Bremdal 2011) samt rapporterna om riksdagsundersökningarna från Göteborgs universitet (Brothén och Holmberg 2010; Karlsson och Gilljam 2014; Karlsson 2018; Öhberg, Oscarsson och Ahlbom 2022; Öhberg och Ahlbom 2025).

2. SNS Demokratiråds rapporter 2004 (Petersson m.fl. 2004) respektive 2017 (Lindvall m.fl. 2017) innehöll dock varsitt kapitel som behandlade riksdagen.

(1) *Representation.* I enlighet med numera väl etablerad praxis bland statsvetare följer vi Hanna Pitkins (1967) berömda distinktion mellan ”deskriptiv” och ”substantiell” representation. *Deskriptiv* representation, på svenska ofta även kallad social representation, handlar om god överensstämmelse mellan folkvalda och väljare vad gäller olika grundläggande sociala kategorier, såsom kön, ålder, yrke och härkomst. Den deskriptiva representationen avser således egenskaper som riksdagens ledamöter bär med sig oavsett vad de faktiskt uträttar i sin roll som folkvalda. *Substantiell* representation handlar istället om god överensstämmelse mellan vad väljarna vill och vad de folkvalda försöker åstadkomma politiskt. Fokus skiftar därmed från yttre attribut till tänkande och handling. Ledamöternas åsikter är en avgörande faktor för detta, liksom hur de själva uppfattar sin roll som representanter.

(2) *Lagstiftning.* Det finns ett komplicerat men oupplösligt samband mellan begreppen demokrati och rättsstat. Till begreppet rättsstat hör idén om att samhället ska vara lagstyrt. Till det oupplösliga sambandet hör idén om att det är det folkvalda parlamentet som ska stifta lagarna. Detta avspeglas tydligast i det på engelska mest generiska uttrycket för folkvalda parlament: legislatures, eller lagstiftande församlingar på svenska. I den juridiska litteraturen omnämns i regel riksdagen kort och gott som ”lagstiftaren”. Ur ett demokratiskt perspektiv är riksdagens utövande av lagstiftningsfunktionen en fråga om både kvantitet och kvalitet. Har riksdagen ett effektivt lagstiftningsmaskineri? Stiftas ändamålsenliga lagar som inte strider mot befintligt regelverk, går att tillämpa och samtidigt uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet?

(3) *Kontroll.* Riksdagen är folkets främsta företrädare och den som stiftar lag, men det är som bekant regeringen som styr riket. För att granska att regering och myndigheter infriar idén om att samhället ska vara lagstyrt har riksdagen ett antal instrument till sitt förfogande. Dessa går i regeringsformen under benämningen ”kontrollmakten”. Ytterst vilar regeringens ställning på att den har riksdagens förtroende. Kontrollmakten ger riksdagen möjlighet att löpande utvärdera om så är fallet. Samtidigt ligger det avgörande ansvarsutkrävandet i en parlamentarisk demokrati hos väljarna, vil-

> ket även präglar riksdagens utövande av kontrollmakten. Det mest uppmärksammade kontrollinstrumentet är konstitutionsutskottets granskningar av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I detta instrument finns en inneboende spänning i det att det är en politisk granskning på rättslig grund. Ur ett demokratiskt perspektiv bör riksdagen kunna hantera denna spänning genom att på ett effektivt och trovärdigt sätt utöva en sakligt och rättsligt orienterad kontroll över hur regeringen styr riket.

Vi menar att dessa tre demokratiska funktioner går att knyta till alla folkvalda parlament. I det svenska fallet kan de dessutom lätt härledas till 1974 års regeringsform, vars första mening i den fjärde paragrafen, första kapitlet lyder:

> Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Detta innebär alltså en konstitutionellt förankrad förväntan om det vi kallar den representativa funktionen. De lagstiftande och granskande funktionerna pekas ut direkt därefter (1 kap. 4 § RF, vår kursivering):

> Riksdagen *stiftar lag*, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen *granskar rikets styrelse* och förvaltning.

FAKTARUTA 1.1 RIKSDAGENS FUNKTIONER

Vart fjärde år får svenska folket tycka till om vilka de vill se som folkvalda. Och vart fjärde år får även de folkvalda i den så kallade riksdagsundersökningen (RDU) tycka till om vad de ser som sina viktigaste funktioner. Som framgår av tabell 1.1, som bygger på den senaste undersökningen efter valet 2022, hör ”att fatta de avgörande besluten för samhällsutvecklingen i stort”, liksom ”att övervaka regeringens och statsrådens arbete” till de uppgifter riksdagsledamöterna tycker är allra viktigast. Dessa två uppgifter svarar även väl mot två av de tre demokratiska funktioner som i denna rapport läggs under lupp, det vill säga lagstiftning och kontroll. Den representativa funk-

Faktaruta 1.1 forts.

tionen har inte riktigt någon motsvarighet bland frågorna, med undantag för ”att avspegla åsiktsfördelningen i väljarkåren”, vilket är en funktion som hamnar betydligt längre ner i ledamöternas prioritering av sina uppgifter. Riksdagsledamöterna anser dock att denna uppgift är något viktigare nu än 1985 då frågan ställdes för första gången (se Holmberg och Esaiasson 1988, s. 254). Andelen folkvalda som anser att granskning av regeringsmakten är en mycket viktig uppgift har också ökat kraftigt, från 43 procent av ledamöterna som tyckte detta var en ”mycket viktig uppgift” 1985 till 72 procent idag.

Tabell 1.1 Riksdagsledamöternas uppfattning om sina uppgifter, procent.

Riksdagsuppgift	Mycket viktig	Ganska viktig	Varken eller	Ganska oviktig
Fatta avgörande beslut för samhällsutvecklingen	85	14	1	0
Övervaka regeringens och statsrådens arbete	72	27	0	0
Ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen	55	38	5	1
Förutse framtida problem	49	45	5	1
Vara central debattarena	47	44	7	2
Bevaka utvecklingen inom EU	45	49	5	0
Avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna	44	45	9	2
Arbeta med uppföljning av riksdagens beslut	37	50	11	2

Kommentar: Frågan lyder: "Riksdagen har olika uppgifter. Hur viktiga anser du personligen följande av riksdagens uppgifter vara?” Svarsalternativet ”helt oviktig uppgift” fanns också, men detta har inte angivits av någon. Mellan 26 och 27 procent av de 352 ledamöter som deltagit i undersökningen har svarat "vet ej".

Att just dessa tre funktioner återspeglas i vår författning betyder dock inte att de kan göra anspråk på att vara uttömmande (se faktaruta 1.1 för några andra exempel). Enligt en auktoritativ bok på området (Esaiasson och Heidar 2000, s. 9) kan man i en riksdagsstudie urskilja fyra ”relationer” värda att beakta vid bestämningen av ett parlaments funktionssätt:

› en ”vertikal” relation till väljarna
› en ”intern” relation mellan de folkvalda
› en ”horisontell” relation till andra centrala organisationer och institutioner i det nationella politiska systemet samt
› en ”extern” relation till andra aktörer och organisationer i det internationella politiska systemet.

I termer av dessa relationer handlar denna rapport främst om den vertikala relationen (representation), den interna relationen (lagstiftning) samt en av de horisontella relationerna: den med regeringsmakten (kontroll). Av utrymmesskäl utelämnas övriga horisontella relationer, såsom de med förvaltningen, domstolsväsendet,[3] intresseorganisationerna och media, liksom i allt väsentligt riksdagens externa relationer. Det senare innebär att vi tyvärr även får lämna frågan om riksdagens inflytande över EU-frågor därhän.

I snäv mening tvingas vi även utelämna en del av den så kallade finansmakten, närmare bestämt riksdagens makt att besluta om ”hur statens medel ska användas” – för att återigen citera samma paragraf som ovan i regeringsformen. Skälet till detta är främst att den svenska budgetprocessen redan vid flera tillfällen granskats av det statliga utredningsväsendet (se senast Lindvall 2023). Vi ser därför inte något egentligt behov av nya empiriska undersökningar på detta område.[4] Det är dessutom så att finansmakten i bredare bemärkelse även handlar om riksdagens makt att besluta om ”skatt till staten”, vilket i Sverige

3. Vi har således inte funnit utrymme för att inkludera det fenomen som i litteraturen kommit att kallas ”judikalisering”, definierat som ”maktförskjutningen från politik till juridik” (Möller 2024, s. 25). För en nyanserad diskussion om detta tema, som skulle förtjäna ett djupare studium, se Åhman (2024, s. 262–267).
4. Vårt skäl till att inte behandla regeringsbildningen, där riksdagens roll i det svenska systemet kommer till uttryck genom den så kallade statsministeromröstningen, är likaledes att denna nyligen blivit föremål för omfattande empiriskt studium (Teorell m.fl. 2020; Bäck och Teorell 2024).

kräver lagstiftning. Hur väl riksdagen lever upp till sin funktion som lagstiftare är således en fråga som också har bäring på finansmakten.

Riksdagen och partierna

Vi fokuserar alltså på riksdagen – på riksdagsledamöterna, deras egenskaper och agerande, liksom på den organisation i huset på Helgeandsholmen som omger dem. Det innebär inte att vi är blinda för de organisationer som i praktiken helt dominerar riksdagsledamöternas arbete – de politiska partierna, för närvarande åtta till antalet. Även om det är just i egenskap av att vara riksdagsledamöter som de folkvalda utövar sin representativa funktion så dominerar partierna helt de rekryteringsprocesser som gör att vissa blir riksdagsledamöter och andra inte. Trots att de knappt omnämns i vår författning är det på samma sätt interna beslutsprocesser i partierna, särskilt i riksdagens partikanslier och i riksdagsgrupperna, som i praktiken avgör merparten av hur riksdagens både lagstiftnings- och granskningsarbete fungerar (se till exempel Isberg 1984; Sannerstedt 1989, 1992 samt Davidsson 2006). Med en drastisk formulering bör riksdagen kanske främst betraktas som ”en arena bland andra arenor där politisk kamp utkämpas”, medan partierna snarare bör ses som ”politikens sambandscentraler och generalstaber” (Wallenberg 1989, s. 34).

Vi frånkänner inte partierna deras centrala funktion som upprätthållare av den moderna demokratin. Men denna rapport fokuserar inte på partierna i sig utan på deras representanters agerande i just riksdagen. Emellanåt är det i spänningsfältet mellan partiernas krav och de folkvaldas roll som just folkvalda som riksdagens demokratiska funktioner sätts under särskild press.

Halvfulla och halvtomma glas

Det finns alltså en normativ förväntan om att ett folkvalt parlament, för att leva upp till det demokratiska idealet, *bör* uppfylla sina tre funktioner *på ett visst sätt*. Exakt hur kommer att framgå närmare i respektive kapitel. Men det kan finnas skäl att redan här kort reflektera över möjligheterna att fastställa *hur väl* riksdagen lever upp till idealet.

När den representativa funktionen handlar om avspegling finns en absolut måttstock. Den norm mot vilken denna funktion utvärderas

handlar då om en jämförelse mellan huruvida andelar av något i väljarkåren överensstämmer med andelar av detsamma i riksdagen. Exempel på detta finns både gällande den deskriptiva (finns det till exempel samma andel unga bland väljarna som i riksdagen?) och den substantiella representationen (tycker till exempel samma andel riksdagsledamöter som väljare att vinster i välfärden bör förbjudas?).

Ifråga om lagstiftning och kontroll finns inga riktiga motsvarigheter till dessa absoluta måttstockar. Vi kan förvisso ställa krav på att riksdagen på ett effektivt sätt stiftar lagar av god kvalitet. Men vad är effektivt och gott nog? På samma sätt kan vi stipulera att en väl fungerande kontrollmakt innebär att regeringen håller fokus på att styra riket på ett rättssäkert och effektivt sätt. Men var går gränsen för när detta inte sker på ett tillfredsställande sätt?

Avsaknaden av *absoluta* måttstockar, vilket även gäller vissa aspekter av de representativa funktionerna, kan dock kompenseras med *relativa* måttstockar. Vi kommer genomgående att använda oss av två typer av sådana relativa måttstockar: jämförelser över tid och jämförelser över rum, det vill säga mellan länder, där den första kommer att dominera.

Snarare än att fråga om idealet är uppfyllt kommer vi i dessa fall att fråga: Lever riksdagen bättre upp till idealet idag än igår? Tidsperioden för dessa jämförelser kommer att variera beroende på tillgången till empiriskt material och som längst innefatta perioden sedan enkammarriksdagens införande 1971 fram till 2025. Av utrymmesskäl, och på grund av brist på jämförande data, kommer jämförelser med andra länder endast att göras ställvis, och då främst i faktarutor.

Rapportens upplägg

Rapporten disponeras efter de tre demokratiska funktionerna. Vi inleder med *deskriptiv representation* (kapitel 2). Det primära undersökningsmaterialet i detta kapitel är registerdata, vilka på ett tillförlitligt sätt kan ta oss tillbaka ända till 1973. Hur väl representerar riksdagen folket i ”deskriptiv”, det vill säga social, mening och hur har detta förändrats över tid? Huvudfokus sätts på representativitet i termer av kön, ålder, klass, härkomst och kompetens, vilket är ett brett samlingsbegrepp för sådant som utbildning, kognitiv förmåga och ledarskapsförmåga. Den deskriptiva representationens funktionssätt handlar dock inte enbart om ledamöternas bakgrund utan även om deras framtid.

En särskild analys ägnas därför åt riksdagsledamöternas karriärvägar sedan de lämnat uppdraget.

Vi övergår därefter till *substantiell representation* (kapitel 3). Det primära undersökningsmaterialet är här på väljarsidan SOM-undersökningarna och på ledamotssidan riksdagsundersökningarna (RDU). I tiden möjliggör detta jämförelser tillbaka till 1980-talet. Hur ser riksdagsledamöterna själva på den substantiella representationen? Vilka anser de att de i första hand bör representera, och håller väljarna med dem? Tycker väljare och valda mer lika eller mer olika i viktiga politiska sakfrågor idag än förr? Fokus sätts här även på i vilken utsträckning social bakgrund påverkar riksdagsledamöternas representationssyn. Vi gör alltså en koppling till den deskriptiva representativiteten i föregående kapitel.

Egentligen är det de politiska partierna som rekryterar till riksdagen, men som redan nämnts är dessa inte det primära fokuset för denna rapport. Vi kommer istället att uppmärksamma en annan av de faktorer som påverkar vem som blir, och förblir, folkvald i Sverige, nämligen i vilken utsträckning olika grupper av riksdagsledamöter åtnjuter jämlika villkor för uppdraget, med särskilt fokus på hur villkoren påverkas av *hot och trakasserier* (kapitel 4). På senare år, och med förnyad intensitet i samband med Centerpartiledaren Anna-Karin Hatts avgång i oktober 2025, har hot och trakasserier som riktas mot förtroendevalda kommit att betraktas som en del av den politiska vardagen. Det är därför särskilt angeläget att undersöka hur detta påverkar riksdagsledamöter med olika bakgrund – och därmed indirekt deras sociala representativitet – samt deras förmåga att substantiellt fullgöra sitt representativa uppdrag. Det empiriska materialet utgörs av intervjuer och enkäter med svenska riksdagsledamöter samt intervjuer med representanter för Riksdagsförvaltningen och riksdagspartierna. Tidsperioden är det senaste decenniet.

Vi tar oss därefter an riksdagens roll som *lagstiftare* (kapitel 5). Den svenska lagstiftningsprocessen hanteras av en kedja av instanser där regeringen snarare än riksdagen spelar huvudrollen. Svensk lagstiftning har en lång beredningsprocess, med utredningar och remisser, och kan numer även initieras av ett beslut av Europeiska unionen (så kallade direktiv). Men i detta kapitel sätts fokus på just riksdagens roll i den avslutande fasen av denna process, från proposition via motioner och utskottsbetänkanden till beslut i kammaren. Hur många lagar stiftas

egentligen i Sverige? Finns det något som tyder på att det svenska lagstiftningsmaskineriet bromsats upp på senare år? Och vad kan sägas om kvaliteten på de lagar som faktiskt stiftas? Den studerade tidsperioden är som längst 2002–2025, och det primära undersökningsmaterialet kommer från riksdagens öppna data.

Den tredje och sista demokratiska funktionen riksdagen bör uppfylla handlar om *kontroll* av regeringsmakten (kapitel 6). Riksdagen har ett antal verktyg till sitt förfogande för att kunna utöva denna kontroll, men i detta kapitel avgränsar vi oss till konstitutionsutskottets (KU:s) särskilda vårgranskningar. Enligt grundlagen ska KU ”granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning” (13 kap. 1 § RF). Hur väl lyckas KU med detta uppdrag? Stämmer det som KU själv hävdar att man i sina granskningsbetänkanden blivit mer eniga över tid? Har det i så fall kommit på bekostnad av en mer uddlös kritik? Har det påverkat KU:s uppdrag att sätta praxis i sitt ställningstagande genom att uttrycka hur regering och statsråd ska och bör agera i princip och som regel? Materialet utgörs av en noggrann undersökning av tidsperioden 2000–2025.

I rapportens avslutande kapitel förflyttar vi oss från då- och nutid till riksdagens *framtid* (kapitel 7). Vi börjar med att summera de främsta empiriska fynden i respektive kapitel, med fokus på vad som fungerar bra (eller bättre) och vad som fungerar (eller på senare tid börjat fungera) mindre bra (eller sämre). Det senare föranleder en avslutande diskussion – med några åtgärdsförslag – om vad som kan göras för att den svenska riksdagen även i framtiden, och på ett bättre sätt, ska kunna fullgöra sina demokratiska funktioner.

Kapitel 2.
Deskriptiv representation

I antikens Grekland valdes politiker under en period genom lotteri. Tanken var att skydda samhället från korruption genom att byta ut beslutsfattarna med jämna mellanrum. Även i Sverige har det funnits farhågor om en ”politisk adel”, en privilegierad elit som förskansat sig på de politiska uppdragen. Dessa farhågor förenas ofta med oro för bristande kompetens och svängdörrar mellan politik och lobbyism.

I det här kapitlet granskar vi med hjälp av detaljerade data från svenska register (se faktaruta 2.1) vilka personer som sitter i riksdagen. Analysen inleds med att ge en helhetsbild av ledamöternas ålder, kön och utrikes bakgrund. Därefter beskrivs klass och politisk bakgrund. Vi närmar oss frågan om kompetens genom att jämföra skolbetyg och provresultat från den militära mönstringen mellan riksdagsledamöter och befolkning. I den avslutande delen undersöker vi vad ledamöterna gör efter att de lämnat sitt uppdrag. Det är en fråga som aktualiserats under senare tid. Tidigare var riksdagen en ändhållplats på individens karriärväg fram till pension. Men på senare år har antalet mandatperioder blivit färre och avgångsåldern lägre, vilket innebär att fler lämnar riksdagen med många års arbetsliv framför sig.

FAKTARUTA 2.1 REGISTERDATA FÖR RIKSDAGSPOLITIKER

I kapitlet används årsvisa data på individnivå från Statistiska centralbyråns (SCB) register. Materialet innefattar samtliga ledamöter mellan 1973 och 2022. Heltäckande uppgifter om personernas anställningar, företagande och inkomster kommer från Skatteverkets deklarationsblanketter, med ök-

Faktaruta 2.1 forts.

ande kvalitet och omfattning av uppgifterna över tid. Heltäckande uppgifter om samtliga uppdrag i kommun- och landstingsfullmäktige mellan 1973 och 2022 kommer från Valmyndigheten och digitaliserade valsedlar. Data för demografiska egenskaper och utbildning kommer från SCB:s samlingsregister LISA. Uppgifter för samma person kopplas samman av SCB på basis av personnummer och tillgängliggörs för analys på myndighetens säkra server efter att personnumren avlägsnats från materialet.

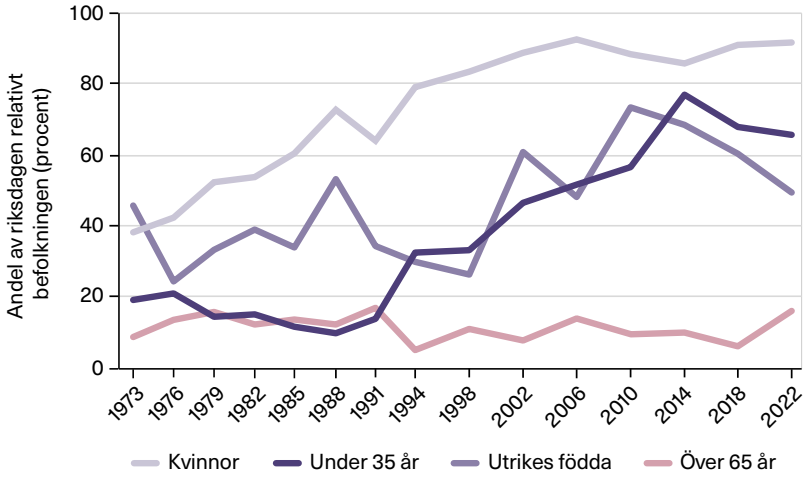
Kön, ålder, utrikes bakgrund och klass

År 1969 valdes Birgitta Dahl in i riksdagen och väckte ramaskri i svenska medier genom att amma sin dotter i kammaren. Hon var då en av 15 kvinnor och initierade från start viktiga reformer inriktade mot utbyggd barnomsorg och våld i nära relationer. Hon fick kämpa hårt för landvinningar som idag känns självklara, exempelvis förbudet mot barnaga och kriminaliseringen av våldtäkt inom äktenskapet.

Riksdagen har genomgått en stor omvandling mot ökad mångfald sedan Birgitta Dahls inträde i kammaren för dryga 50 år sedan. I figur 2.1 redovisas hur sammansättningen förändrats i vissa aspekter medan de i andra förblivit häpnadsväckande konstant. Ett värde på 100 procent innebär att en viss grupp, exempelvis personer under 35 år, utgör exakt samma andel bland riksdagsledamöterna som bland den röstberättigade befolkningen. Värden under 100 procent visar att gruppen är underrepresenterad i riksdagen. Förändringar över tid kan alltså uppstå antingen om gruppens storlek förändras i riksdagen eller om den förändras i befolkningen.

Riksdagen är betydligt mer jämställd idag än för 50 år sedan. Då var andelen kvinnor bland ledamöterna bara en femtedel så stor som andelen i befolkningen; idag är den över 90 procent av befolkningsandelen. En positiv utveckling syns även för utrikes födda. Andelen utrikes födda riksdagsledamöter utgjorde ungefär 40 procent av befolkningsandelen från 1970-talet fram till 1990-talet och ungefär 50–60 procent därefter. En viss minskning kan uttydas de två senaste valperioderna, från en toppnotering på 74 procent i valet 2010 tillbaka till 50 procent efter valet 2022. Minskningen beror inte på att andelen utrikes födda

Figur 2.1 Riksdagens representativitet utifrån kön, ålder och härkomst, 1973–2022.



Kommentar: Figuren visar andelen riksdagsledamöter som tillhör en viss social grupp delat med andelen röstberättigade som tillhör samma grupp. Kvoten har multiplicerats med 100 vilket ger ett mått på representativitet i procent. Jämförelsen bygger på registerdata från Statistiska centralbyrån och görs mellan alla riksdagsledamöter och hela den röstberättigade befolkningen varje valår.

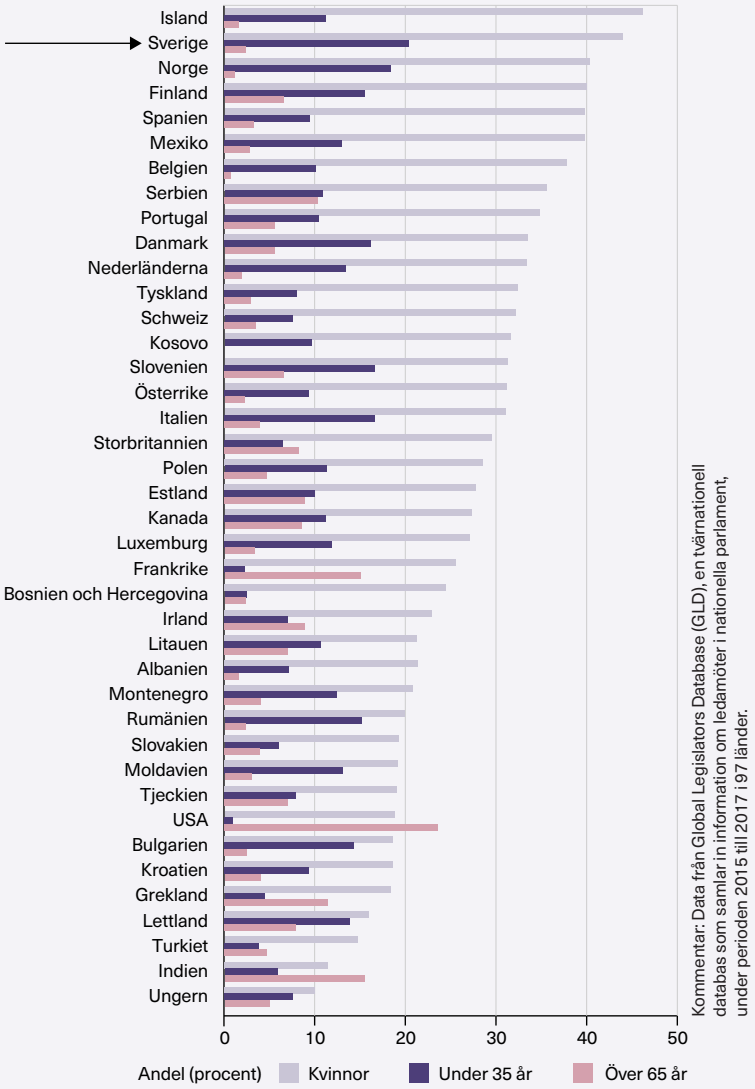
blivit lägre i riksdagen utan på att andelen blivit avsevärt högre i den röstberättigade befolkningen.

Ledamöternas ålderssammansättning har förändrats dramatiskt på vissa sätt, men inte på andra. Det har blivit betydligt vanligare med unga ledamöter. Personer yngre än 35 år utgjorde endast 20 procent av befolkningsandelen fram till 1990-talet, ökade gradvis till en topp på 80 procent efter valet 2014 och minskade därefter något i de två senaste valen. Samtidigt syns en konstant låg andel personer över 65. Denna grupp har aldrig överstigit 20 procent av befolkningsandelen under de senaste 50 åren, och ofta har den underskridit 10 procent. Det är både ytterst ovanligt att vara över 65 år vid inträdet i riksdagen och att behålla sitt mandat i mer än ett fåtal år efter att ha uppnått denna ålder. Normen tycks vara stark att avgå från uppdraget i samband med den huvudsakliga pensionsåldern på arbetsmarknaden, trots frånvaron av formella hinder att fortsätta.

FAKTARUTA 2.2 SVERIGE I ETT KOMPARATIVT PERSPEKTIV

Det är inte bara relativt 1970-talet som andelarna kvinnor och unga är höga i riksdagen; det är de också i jämförelse med andra länder. En jämförelse av europeiska och nordamerikanska länder visar att Sverige har näst högst andel kvinnor i sitt parlament och den högsta andelen unga (se figur 2.2). Sverige är dock ett av många länder med en mycket låg andel parlamentariker som är 65 år eller äldre.

Figur 2.2 Social representativitet i olika länder.



Kommentar: Data från Global Legislators Database (GLD), en tvärnationell databas som samlar in information om ledamöter i nationella parlament, under perioden 2015 till 2017 i 97 länder.

En ökande mångfald i riksdagen är positivt för demokratin. En stor forskningslitteratur knyter sådan mångfald till förbättrad representation av befolkningens politiska prioriteringar och preferenser i de politiska besluten och att befolkningen uppfattar politiken som mer legitim (se exempelvis Phillips 1995; Mansbridge 1999; Chattopadhyay och Duflo 2004 samt O'Grady 2019); se också faktaruta 2.2 för en internationell jämförelse). Frånvaron av äldre personer i riksdagen är onekligen problematisk ur dessa synvinklar. Den kan exempelvis snedvrida politiska beslut som omfördelar ekonomiska resurser mellan generationer, såsom utformningen av pensionssystem och barnomsorg.

Vi fortsätter analysen av riksdagens sammansättning avseende klassbakgrund, där klass mäts på tre sätt:

- ledamöternas utbildning
- ledamöternas yrkesbakgrund
- ledamöternas föräldrars yrkesbakgrund.

I faktaruta 2.3 beskriver vi hur yrkesbakgrunder kategoriserats till olika klasser enligt gängse metod inom sociologisk forskning. Exempelvis kategoriseras personer till arbetarklassen om deras yrke domineras av manuella arbetsuppgifter. Män inom denna grupp arbetar ofta inom bygg- och tillverkningsindustri, medan kvinnor oftast arbetar inom vård och omsorg.

Utbildningsnivåerna är högre bland riksdagsledamöterna än i befolkningen i stort. Att ha examen från högskola eller universitet har varit ungefär dubbelt så vanligt i riksdagen som i befolkningen under de senaste 50 åren. I 2022 års riksdag har 80 procent av ledamöterna en sådan examen jämfört med 40 procent av de röstberättigade. Spegelbilden är naturligtvis en lägre andel personer med kortare utbildning. I 2022 års riksdag utgjorde personer med endast gymnasieexamen 18 procent av ledamöterna och 44 procent av befolkningen. Personer utan gymnasieexamen var ännu ovanligare och utgjorde endast 2 procent av ledamöterna och 16 procent av befolkningen.

I figur 2.3 redovisas jämförelserna mellan riksdagen och befolkningen avseende klassbakgrunder grundade i yrken. Här syns en tydlig kontrast mellan politikernas egen yrkesbakgrund och deras föräldrabakgrund, något som även belysts av tidigare forskning. Riksdagen speglar befolkningens sammansättning tämligen väl när det gäller ledamöternas föräldrabakgrund i termer av inkomst och klass, men inte

när det gäller politikernas egna yrkesbanor (se Folke och Rickne 2025a samt Dal Bó m.fl. 2017).

Den övre delen av figur 2.3 visar tydligt att en yrkesbakgrund som tjänsteman på mellannivå eller högre nivå är betydligt vanligare i riksdagen än i befolkningen. Dessa bakgrunder var ungefär tre gånger så vanliga i riksdagen jämfört med befolkningen under 1970- och 1980-talen. Mellan 1990-talet och 00-talet minskade överrepresentationen, och under de tre senaste valen stabiliserades den på ungefär den dubbla befolkningsandelen. Företagare är något underrepresenterade i riksdagen medan lägre tjänstemän har gått från underrepresentation till perfekt representation över tid.

En yrkesbakgrund inom arbetarklassen är klart ovanligare i riksdagen än i befolkningen. Andelen arbetare i riksdagen har legat mellan 20 och 30 procent av befolkningsandelen sedan 1970-talet fram till idag. Det kan tilläggas att andelen arbetare i den vuxna befolkningen låg konstant kring 50 procent under hela denna period samtidigt som andelen i riksdagen låg konstant runt 10–15 procent.[5] En låg andel arbetare bland parlamentariker är ett globalt fenomen. Det ska samtidigt påpekas att Sverige enligt en nyligen gjord sammanställning av världens OECD-länder har den högsta andelen arbetare i sitt parlament i förhållande till andelen arbetare i befolkningen (Carnes och Lupu 2023). Sverige ligger alltså i detta avseende bra till i relativ, men inte i absolut, bemärkelse.

När vi vänder blicken mot politikernas föräldrar i den nedre delen av figur 2.3 ser vi en större överrensstämmelse mellan riksdagens och befolkningens sammansättning. Mönstret mellan klasserna i termer av en överrepresentation av mellantjänstemän och övre tjänstemän samt en underrepresentation av arbetare kvarstår men är betydligt mindre markant. Tidigare forskning har visat att en föräldrabakgrund i arbetarklassen är betydligt vanligare inom Socialdemokraterna än inom andra partier (Dal Bó m.fl. 2017).

Sammantaget visar analysen att riksdagen har en slagsida mot utbildnings- och yrkesbakgrunder i mer privilegierade samhällsklasser. Detta balanseras dock något av politikernas föräldrabakgrund, där arbetarklassen är betydligt bättre representerad. Frågan är om föräldra-

5. Läsare med ett intresse av detta mönster och dess förklaringar hänvisas till forskning av Folke och Rickne (2025a).

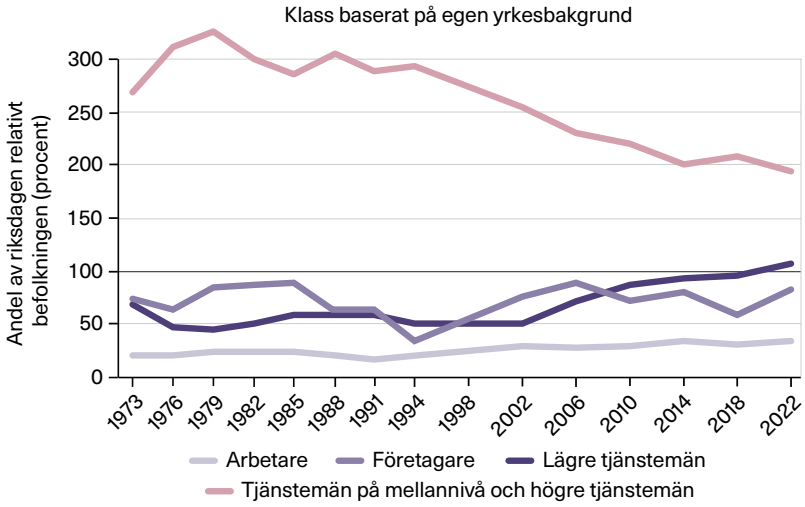
bakgrund kan ersätta egen bakgrund när det handlar om insikter och kunskaper som den egna yrkesbakgrunden kan bidra med. Forskning har visat samband mellan både egen bakgrund och föräldrabakgrund när det gäller politiska åsikter (Clark och Cotofan 2023; Lee 2023).

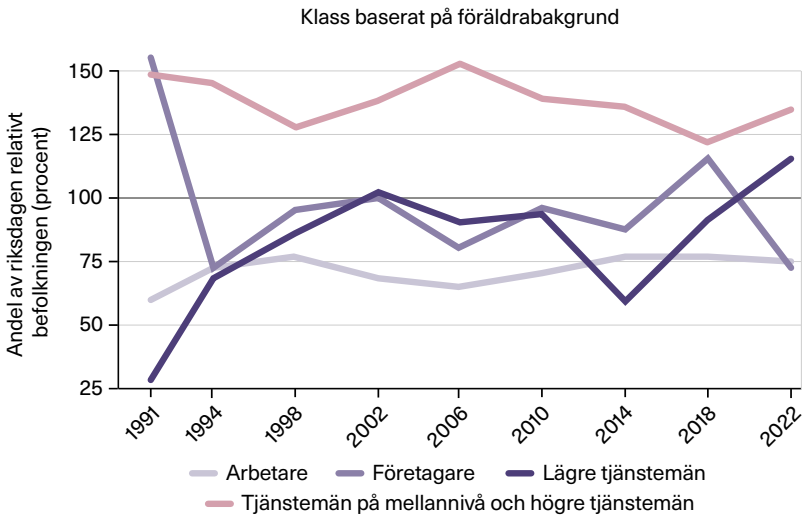
FAKTARUTA 2.3 TRE MÅTT PÅ SOCIAL KLASS

Klass analyseras med hjälp av data för utbildningsnivå och yrkesbakgrund. Det sistnämnda måttet skapas separat för politikerna själva och deras föräldrar. I Folkbokföringsregistret kategoriserade SCB:s yrkesbakgrunder i fem sociala klasser med teoretisk grund i sociologisk forskning av Erikson, Goldthorpe och Portocarero (1979) fram till 1990. Efter 1990 kodar vi denna variabel utifrån grunddata på yrke och anställningssektor med hjälp av kod från sociologen Martin Hällsten. Lantbrukare redovisas inte i analysen på grund av en låg andel i befolkningen (< 5 procent). En bakåtspårningsmetod från valåret och bakåt används för att hitta information om riksdagsledamöternas yrkesbakgrund innan uppdraget. Samma metod används för personer i befolkningen som saknar yrkesuppgifter under valåret ifråga, exempelvis på grund av pension, studier, sjukdom eller arbetslöshet. Föräldrabakgrund mäts med faderns sociala klass i åldersintervallet 35–40 år. Länkar mellan barn och föräldrar kommer från födelseregistret och faderns sociala klass observeras i registerdata från främst Folkbokföringsregistret. När vi kan observera pappans sociala klass i flera år inom det relevanta åldersintervallet väljs information från det år som ligger närmast mittpunkten på 37 år.

När det gäller utrikes födda påvisar tidigare forskning två starka skevheter jämfört med befolkningen (Folke och Rickne 2026). De som når riksdagen tenderar att ha invandrat i tidig ålder. Andelen utrikes födda som invandrat före 18 års ålder är dubbelt så stor i riksdagen (40 procent) som i befolkningen (18 procent), och inte en enda utrikesfödd ledamot anlände till Sverige efter 35 års ålder. Personer som har kommit till Sverige mer nyligen är också starkt underrepresenterade. Bland utrikes födda som invandrade i vuxen ålder (78 procent av samtliga personer mellan 1991 och 2018) hade 47 procent bott i Sverige mindre

Figur 2.3 Riksdagens representativitet utifrån klass.





Kommentar: Figuren visar andelen riksdagsledamöter som tillhör en viss social klass delat med andelen röstberättigade som tillhör samma klass. Kvoten har multiplicerats med 100 vilket ger ett mått på representativitet i procent. Jämförelsen bygger på registerdata från Statistiska centralbyrån och görs varje valår mellan alla riksdagsledamöter och hela den röstberättigade befolkningen. Faktarutorna 2.1 och 2.3 innehåller ytterligare information om metoder och data. Täckningsgraden för klassmåttet för politikernas egen yrkesbakgrund är 84 procent och för föräldrabakgrund 50 procent under hela perioden samt 70 procent för valen 2010–2022.

än 15 år, men endast 11 procent av utrikes födda riksdagsledamöter.

Kvalifikationstider på lägre uppdrag bidrar sannolikt till dessa mönster, något som tidigare diskuterats ingående av Maritta Soininen och Nils Etzler (2006). Förekomsten av sådana kvalifikationstider interagerar sannolikt med den starka normen att lämna riksdagen vid 65 års ålder. Det kan konstateras att utrikes födda som genomgått migrationsprocessen och etablerat sig i Sverige i vuxen ålder lyser med sin frånvaro bland de folkvalda på riksnivå.

Även andra kombinationer av sociala egenskaper är av intresse. Begreppet intersektionalitet brukar användas för att beskriva kombinationer av personliga egenskaper, exempelvis kön och utrikes bakgrund eller kön och ålder. I detta avseende visar data en snarlik grad av underrepresentation av utrikes födda oavsett om de är män eller kvinnor. Detsamma gäller kvinnor och män med en yrkesbakgrund inom arbetarklassen samt kvinnor och män över 65 år.

Politisk bakgrund

Eva-Lena Jansson tog gymnasieexamen i Karlskoga 1981 från en tvåårig linje inom distribution och kontor. Efter jobb inom restaurangbranschen blev hon fast anställd på Posten 1984 och engagerade sig i Socialdemokraterna i samband med Bildt-regeringens tid vid makten. Hon började sin politiska bana 1994 med uppdrag i kommunala nämnder. Åren därefter stärktes hennes fackliga engagemang och vid tillträdet i riksdagen 2006 arbetade hon deltid som postbud och resterande tid på fackliga och politiska uppdrag, exempelvis som ordförande i Seko Örebro och ledamot i Sekos förbundsstyrelse. Vid inträdet till riksdagen 2006 bytte hon den kommunala politiken och postcykeln – eller vid det laget postbilen – mot riksdagskammaren.

Eva-Lena Janssons politiska bana är knappast unik. En stark bakgrund i lokala partiorganisationer och kommunpolitiken är regel snarare än undantag i riksdagen. I 1997 års Demokratirådsrapport beskrevs svenska politiska karriärer till rikspolitiken som en ”bred dörröppning men en lång korridor” (Petersson m.fl. 1997, s. 111). Tröskeln var låg för det initiala engagemanget och deltagandet på lägre politiska nivåer, men bortom denna breda öppning dolde sig en lång korridor i form av krav på en lång och trogen tjänst för att komma till de högre uppdragen.

I figur 2.4 redovisas den politiska bakgrunden som folkvald i kommun- eller landstingsfullmäktige bland nya riksdagsledamöter. Lite mer än hälften av alla nya ledamöter har tillbringat minst tre mandatperioder (12 år) av sammanlagd tid på dessa uppdrag. Detta mönster är tämligen oförändrat över tid och visar att den ”långa korridoren” förblivit ett relevant fenomen sedan slutet av 1990-talet.

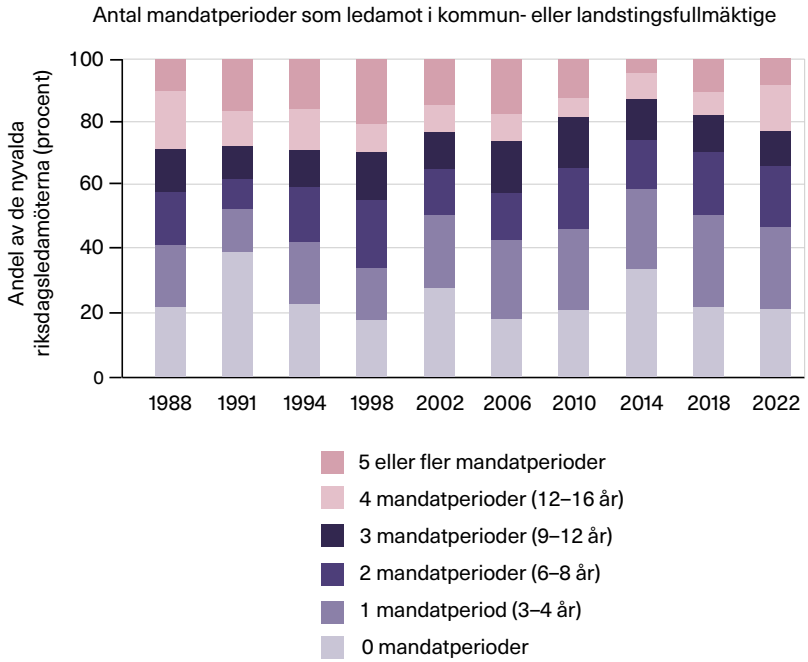
Det är relativt ovanligt att nya riksdagsledamöter helt saknar erfarenhet som folkvald i kommun eller region. Andelen ledamöter utan sådana tidigare uppdrag har legat ganska konstant kring 20 procent från 1980-talet till nutid, med Ny Demokratis framgångsval 1991 som ett tydligt undantag. Andelen sjunker om vi även tar hänsyn till uppdrag som ledamot i kommunala eller regionala nämnder. Data för dessa uppdrag visar att endast 13 procent av de nya riksdagsledamöter som inträdde i riksdagen i valet 2022 saknade tidigare uppdrag i nämnd under de fem valperioderna innan de kom in i riksdagen.

Kommuner och regioner har en viktig roll i den politiska styrningen av det svenska samhället. Människor som engagerar sig i den kommunala eller regionala politiken gör således en värdefull insats för demokratin. Den ”långa korridoren” till riksdagen är därför knappast oviktig utan en plats för centrala insatser som stärker samhället. Uppdragen fyller också en viktig funktion som plantskola där framtida rikspolitiker samlar på sig kunskaper och erfarenheter kring politikområden och kring demokratins praktiska funktionssätt. På lokal nivå byggs även förankring bland medlemmar och partiorganisation.

Många riksdagsledamöter har tidigare erfarenhet från heltidsuppdrag som kommunalråd eller landstingsråd, det vill säga politiker med styrande positioner på kommun- och landstingsnivå som har politiken som heltidsjobb. Ungefär en fjärdedel av ledamöterna mellan 1991 och 2022 hade en sådan position under valperioden innan inträdet. Andelen mer än halveras om vi endast räknar längre perioder på uppdragen. Mindre än en av tio ledamöter (6–10 procent mellan 1991 och 2022) hade suttit mer än fem år på dessa poster under de tio år som föregick inträdet i riksdagen.

Statsvetenskaplig forskning har intresserat sig för bredare politiska bakgrunder inom partiorganisationer och intresseorganisationer för arbetstagare och arbetsgivare. Sören Holmberg tillämpade i sin avhandling begreppet organisationsproffs för att beskriva personer som är ”mer eller mindre heltidsanställda beslutsfattare inom det i vid

Figur 2.4 Riksdagsledamöternas politiska bakgrund.



Kommentar: Figuren visar fördelningen av antalet tidigare mandatperioder som ledamot i kommun- eller landstingsfullmäktige bland nytillträdda riksdagsledamöter över tid. Tidigare mandatperioder på dessa positioner kan observeras från 1970 och framåt.

mening politiska systemet" (Holmberg 1974, s. 276). Till gruppen räknades fackliga och partipolitiska ombudsmän, statsråd och kommunalråd, funktionärer i företagarorganisationer och RLF (idag Lantbrukarnas Riksförbund). Det angränsande begreppet policyprofessionella myntades sedermera av Christina Garsten och hennes forskarkollegor för att beskriva personer vars arbete innebär att påverka politiken utan att vara folkvalda (se Garsten, Rothstein och Svallfors 2015). Viktiga grupper av policyprofessionella utgörs av politiska sekreterare, partianställda, lobbyister och anställda inom intresseorganisationer. Ett

sätt att närma sig frågan om dessa bredare bakgrunder är att använda registerdata (se faktaruta 2.4).

Räknas kommunalråden bort är det relativt små andelar av riksdagsledamöterna som har en bakgrund inom företag och organisationer som kan tillskrivas paraplybegreppen organisationsproffs eller policyprofessionella. Ungefär 3–4 procent jobbade inom politiska organisationer under minst fyra av de tio åren före inträdet, 2–4 procent jobbade inom arbetstagarorganisationer och endast 1–2 procent inom branschorganisationer, yrkesorganisationer, arbetsgivarorganisationer eller övriga intresseorganisationer. Färre än 1 procent arbetade inom Regeringskansliet (exempelvis tidigare statsråd) och 1 procent på företag inom PR-branschen (tillhörande någon av branschorganisationerna Svensk PR eller PRECIS). Dessa andelar var i stort sett oförändrade mellan 1991 och 2022. Den vanligaste typen av ”organisationsproffs” i riksdagen är ledamöter som tidigare varit heltidspolitiker på kommunal eller regional nivå. Om dessa läggs samman med övriga kategorier uppgår andelen till ungefär 30 procent av alla riksdagsledamöter, en siffra som legat relativt stabilt över tid.

I sin bok *Riksdagen kan dra åt helvete* beskrev John Bouvin (1997), tidigare riksdagsledamot från Ny Demokrati, en riksdag full av ledamöter som aldrig skulle kunna få ett ”riktigt jobb” utanför politiken. Det kan konstateras att Bouvins kritik var obefogad. Av samtliga riksdagsledamöter mellan 2018 och 2022 hade 62 procent minst 5 års erfarenhet från yrkesarbete utanför politiska heltidsuppdrag och de ovan nämnda kategorierna av organisationsproffs och policyprofessionella. Bland de som saknade 5 års yrkesarbete utanför dessa kategorier var tre fjärdedelar (74 procent) under 35 år när de började i riksdagen. De som saknar lång erfarenhet av ”riktiga jobb” gör det således för att de blev riksdagsledamöter när de var unga, inte för att de arbetat inom politiken.

FAKTARUTA 2.4 METODER FÖR ATT MÄTA RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS TIDIGARE SYSSELSÄTTNING

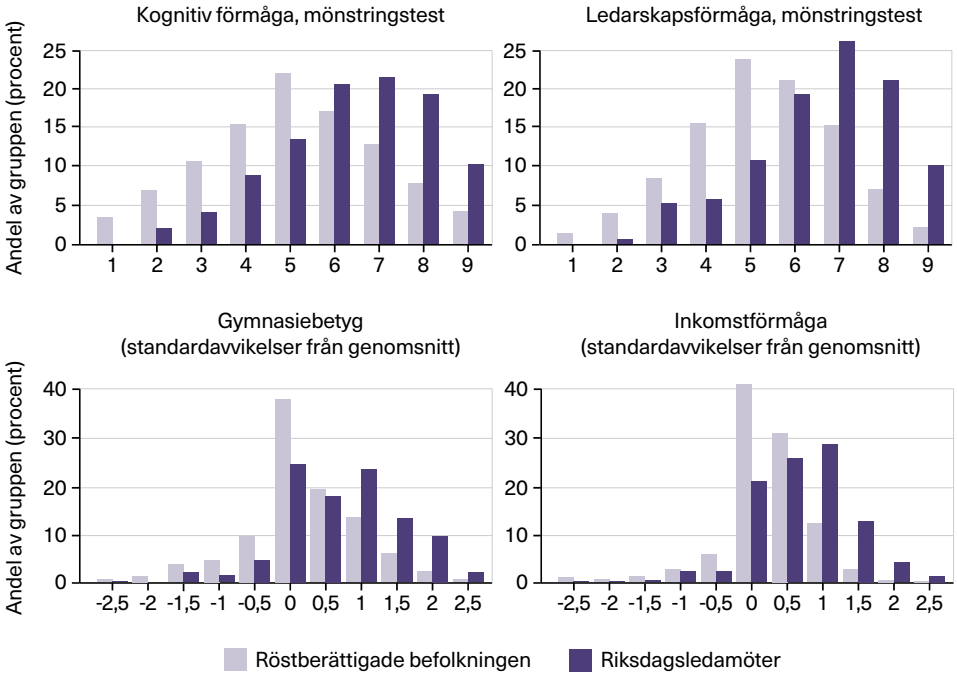
Årliga uppgifter från Skatteverket möjliggör en analys av ledamöternas sysselsättning under åren innan inträdet i riksdagen. Skatteverket skickar uppgifter från inkomstdeklarationer till SCB som räknar samman alla inkomster från lön och företagande under ett år på arbetsgivarnivå. En nedre gräns för de samlade årsinkomsterna på 3,5 prisbasbelopp används i våra analyser för att särskilja dem med en meningsfull mängd arbetade timmar under året från dem som saknar denna miniminivå, och som därför klassificeras som att inte vara i arbete. Bland Skatteverkets uppgifter finns även information om arbetsgivarens huvudsakliga näringsgren, en klassificering som beskriver vilken verksamhet organisationen ägnar sig åt. Näringsgrenar innefattar intresseorganisationer för arbetstagare och arbetsgivare, liksom övriga intresseorganisationer, som exempelvis PRO och Naturskyddsföreningen. Även politiska organisationer har en egen näringsgren, och för att definieras som heltidspolitiker måste man vara anställd inom denna, vara vald till kommun- eller regionfullmäktige och ha en årsinkomst som uppgår till åtminstone hälften av en riksdagspolitikers.

Kompetens

Kompetens är ett brett begrepp som saknar ett vedertaget mått i tidigare forskning, och det är knappast möjligt att fånga alla former av kompetens som är värdefull i politiken. Vi kan dock fånga några dimensioner av kompetens i våra data och genom dessa få en fingervisning om politikernas kompetens relativt befolkningens.

Skolbetyg från gymnasiet visar att duktiga studenter tenderar att hamna i riksdagen. Vi kan jämföra avgångsbetyg för personer som tog examen mellan 1973 och 2018, en grupp som utgör 68 procent av alla riksdagsledamöter valda mellan 2002 och 2022. Den övre vänstra delen av figur 2.5 visar att nästan 25 procent av riksdagsledamöterna tillhörde dem med de 10 procent bästa avgångsbetygen i befolkningen. Mindre än en fjärdedel av ledamöterna hade avgångsbetyg i den nedre hälften av befolkningen. I den högra delen av figuren kan vi se att fördelningen av riksdagsledamöternas avgångsbetyg varit mer el-

Figur 2.5 Jämförelse av gymnasiebetyg och provresultat från mönstringen.



Kommentar: Avgångsbetyg från gymnasiet för personer som tog examen från 1973 och framåt uppdelat på deciler inom varje examenskohort. Testresultat från mönstringsprov för män födda mellan 1951 och 1979. Sammanlagda tvärsnitt av data för valen mellan 2002 och 2022. Täckningsgraden för gymnasiebetyg bland riksdagsledamöter är 68 procent. Täckningsgraden är 33 procent för det kognitiva provet (61 procent bland män) och 28 procent för ledarskapsprovet (51 procent bland män).

ler mindre oförändrad sedan 2002. Urvalet av riksdagsledamöter har alltså varken förbättrats eller försämrats.

Äldre data från Plikt- och prövningsverket möjliggör för manliga riksdagsledamöter även en jämförelse av testresultat från den militära mönstringen. Tillförlitliga resultat från dessa tester finns att tillgå för män födda mellan 1951 och 1979. För dessa var mönstringen och militärtjänsten obligatoriska, vilket ger heltäckande data för hela årskullar av män med starka incitament att göra sitt bästa på proven. Testerna

innefattade ett skriftligt prov för kognitiva färdigheter och ett prov av ledarskapsförmåga baserat i huvudsak på en intervju av en psykolog. Provresultaten gjordes sedan för varje årskull om till en skala mellan 1 och 9 som är normalfördelad inom årskullen (de 4 procent sämsta resultaten i varje årskull fick värdet 1, de mellersta 20 procenten värdet 5 och de 4 procent bästa värdet 9).[6]

Riksdagsledamöterna är betydligt smartare och har bättre ledarskapsförmågor än befolkningen i stort. De svarta staplarna för politikernas resultat ligger klart till höger om befolkningsfördelningen i figur 2.5. Ungefär tre gånger så många politiker har något av de två högsta provresultaten, både när det gäller kognitiva färdigheter och ledarskapsförmåga (30 procent jämfört med 10 procent). Tidigare forskning av Dal Bó m.fl. (2017) jämför riksdagsledamöternas resultat med andra yrkesgrupper. Ledamöternas genomsnittliga kognitiva förmåga är högre än politiker på lägre nivåer. Den ligger mitt emellan vd:ar för mellanstora företag (25–250 anställda) och stora företag (250 anställda). Den genomsnittliga ledarskapsförmågan är hos riksdagsledamöterna klart högre än bland forskare inom nationalekonomi och statskunskap, samt något högre än bland vd:ar för mellanstora företag, läkare och jurister.

Karriärvägar efter riksdagen

Bertil Fiskesjö var universitetslektor i statsvetenskap vid Lunds universitet innan han blev riksdagsledamot. Hans politiska gärning innefattade exempelvis den så kallade Torekovkompromissen 1971 som innebar att monarkin bevarades mot att statschefen fråntogs sin politiska makt. Fiskesjö tjänstgjorde som riksdagsledamot i 23 år och avslutade sin politiska karriär 1994 vid 66 års ålder. Efter utträdet var han mestadels pensionär, men bidrog även till offentliga utredningar och samhällsdebatten i stort.

För 50 år sedan var personer som Fiskesjö regel snarare än undantag. Tiderna har dock förändrats gällande riksdagsledamöternas avgångsålder och tid på uppdraget. Tidigare satt ledamöterna många perioder och trädde ur riksdagen när de närmade sig den sedvanliga

6. På grund av den låga täckningsgraden är det inte meningsfullt att jämföra riksdagsledamöternas mönstringspoäng över tid.

pensionsåldern. Det fanns alltså ingen direkt karriär efter riksdagen att tala om. Nu för tiden är antalet perioder färre och avgångsåldern lägre. Ledamöterna har ofta många års arbetsliv framför sig när de lämnar riksdagen.

Den övre delen av figur 2.6 visar antalet avgångar från riksdagen i varje val uppdelat på ålder. Högre staplar under senare val visar att fler ledamöter lämnar uppdraget nu än förr. Fram till slutet av 1980-talet lämnade ungefär 60 till 70 ledamöter sina uppdrag i varje valperiod, en siffra som sedan 1994 uppgår till mellan 120 och 140. Andelen av ledamöterna som byts ut i varje val har alltså gått från ungefär 15 procent till 40 procent.

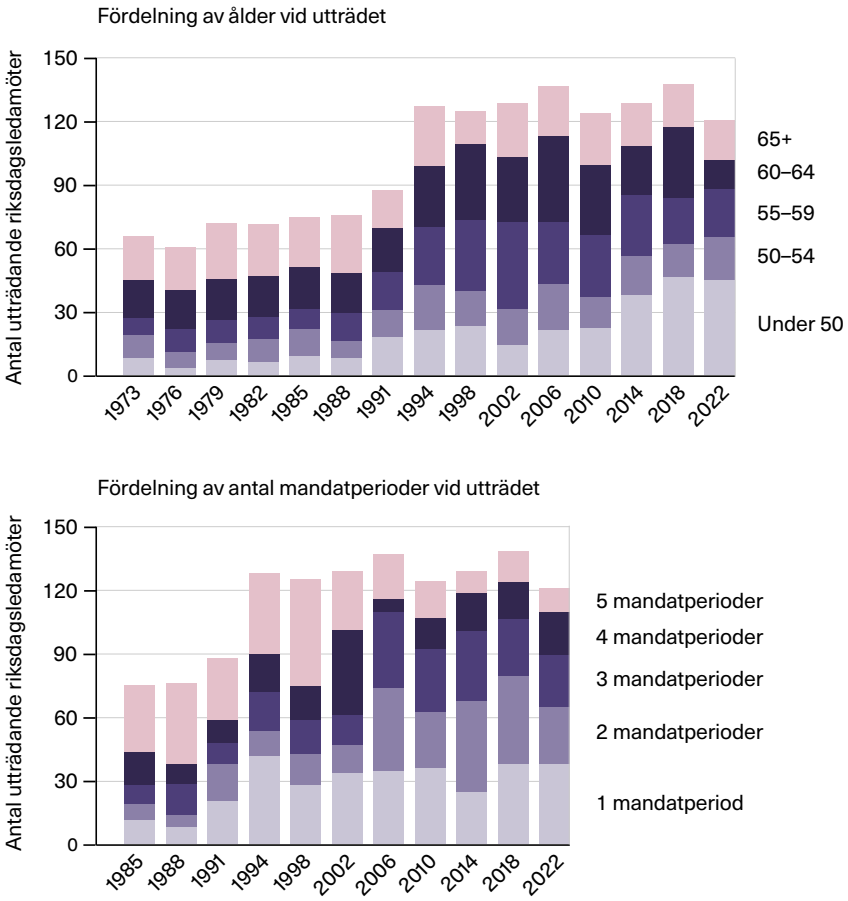
En närmare inspektion av figuren visar också att bland dem som lämnade riksdagen under 1970-talet hade över två tredjedelar nått 60 års ålder, en andel som fallit till under en tredjedel de tre senaste valen (2014–2022). Andelen personer som lämnade över 65 års ålder halverades samtidigt från 33 procent till 15 procent.

Den nedre delen av figur 2.6 visar antalet mandatperioder som de utträdande ledamöterna hade tillbringat i riksdagen. Vi inleder tidsserien vid valet 1985, vilket ger ett maximalt värde på fem tidigare perioder (från 1970 till 1985) i det tidigaste valet i serien. Andelen utträdande som suttit i riksdagen fyra eller fler mandatperioder föll från 62 procent under 1980-talet till 23 procent under de tre senaste valen. Andelen som lämnade efter en enda mandatperiod dubblades från 13 procent till 26 procent mellan samma tidsperioder.

Det finns inget enkelt svar på frågan hur länge riksdagsledamöter *borde* stanna på uppdraget. Ett alltför stort utbyte av ledamöter i valen kan urholka kompetensen eftersom kortare uppdragstider gör det svårare att bygga sakpolitiska och tekniska kunskaper över tid. Ett alltför litet utbyte kan dock skapa distans mellan politikerna och medborgarna. År 2022 var medianen för antalet mandatperioder vid utträdet 2 perioder och medeltalet var 2,6 perioder. Denna nivå av uppdragslängder har legat relativt stabilt under de senaste årtiondena snarare än att öka gradvis.

Resultaten i figur 2.6 replikerar huvudresultaten från den senaste systematiska kartläggningen av utträden från riksdagen (Ahlbäck Öberg, Hermansson och Wängnerud 2007), vars analys slutade i valperioden 2006. Vi kan se att utvecklingen av riksdagsledamöter som avgår vid lägre ålder och med mindre erfarenhet har fortsatt sedan

Figur 2.6 Utträden från riksdagen uppdelat på avgångsålder och antal mandatperioder.



2006. Dock har det totala antalet riksdagsledamöter som avgår varit mer eller mindre konstant under perioden.

En viktig konsekvens av att riksdagsledamöterna numera lämnar sina uppdrag i yngre ålder är att relevansen av ekonomiska aktiviteter efter utträdet har ökat. Tabell 2.1 visar fördelningen av aktiviteter fyra

år efter utträdet för ledamöter vars sista mandatperiod på uppdraget slutade i något av valåren 2010, 2014 eller 2018. Att vi inte går tillbaka längre i tid beror på att riksdagsledamöternas inkomstgaranti tidigare betalades ut som vanlig lön. Det går därför inte att särskilja pension från yrkesarbete.

Ungefär hälften av ledamöterna har ”vanliga” typer av sysselsättning efter utträdet. Att ha ett vanligt jobb definierar vi som att ha sin huvudsakliga inkomst från företagande och yrkesarbete utanför politiken och de politiknära sektorer och uppdrag som listas i tabellens nedre hälft. De vanligaste ”vanliga” jobben bland dessa är att gå tillbaka till sitt tidigare jobb inom skolan eller vården. Ungefär en sjättedel av de som lämnar riksdagen går i ålderspension året efter utträde och en fjärdedel har hunnit bli ålderspensionärer efter fyra år. Gruppen ”ej arbete eller pensionär” består av ungefär en tredjedel av ledamöterna i året efter utträdet (36 procent) och ungefär en femtedel efter fyra år (17 procent). Denna grupp är större direkt efter utträdet eftersom den innefattar dem som har riksdagspensionen som största inkomstkälla.

Jobb inom mer politiknära branscher är en klar minoritet. Små procentsatser av de tidigare riksdagsledamöterna återfinns inom politiska organisationer (1–2 procent), arbetstagarorganisationer (0–1 procent) och andra intresseorganisationer (3–5 procent). Det är mycket ovanligt att tidigare ledamöter blir heltidspolitiker på lokal nivå (avrundat till 0 procent), men något vanligare att de tar anställningar i Regeringskansliet (inklusive som exempelvis statsråd eller statssekreterare, 3–4 procent).

Den låga andelen ledamöter som går till anställningar i PR-företag (1 procent) är anmärkningsvärd. Även om det finns uppmärksammade fall av riksdagspolitiker som går till PR-företag är detta alltså inte ett vanligt fenomen. Andelen ligger långt under den oroande statistik som tidigare visats för exempelvis statssekreterare och politiska sekreterare (se Garsten, Rothstein och Svallfors 2015). Även om vi skulle ta ett bredare mått på att jobba med PR och utgå från branschkoder (och därmed fånga många som inte jobbar med PR) hamnar vi inte högre än 3–4 procent av de utträdande riksdagsledamöterna.

Slutligen kan det noteras att nästan var tredje tidigare riksdagsledamot fortsätter med obetalda folkvalda uppdrag i kommun- eller landstingsfullmäktige efter utträdet. De fortsätter alltså att aktivt bidra till den svenska demokratin genom att åta sig fritidspolitiska uppdrag.

Tabell 2.1 Riksdagsledamöternas ekonomiska och politiska aktivitet efter avgång (procent).

	År 1	År 2	År 3	År 4
Vanligt jobb	42	47	47	48
Ålderspensionär	15	19	21	24
Ej arbete eller pensionär	36	24	20	17
Heltidspolitiker i kommun eller landsting	0	0	0	0
Politiska organisationer	1	1	2	2
Arbetstagarorganisationer	0	1	1	1
Branschorganisationer, yrkesorganisationer, arbetsgivarorganisationer eller andra intresseorganisationer	3	4	5	5
Regeringskansliet	3	4	3	3
PR/PA-företag	1	1	1	1
Summa:	100	100	100	100
Vald till kommun- eller landstingsfullmäktige	28	28	28	26

Kommentar: Data för alla riksdagsledamöter som utträdde från riksdagen mellan 2010 och 2018. Information om data och metoder i faktarutorna 2.1 och 2.4.

Diskussion och slutsatser

Vi har visat att riksdagsledamöterna kommit att likna befolkningen betydligt mer vad gäller andelen kvinnor, utrikesfödda och unga under de senaste 50 åren. För två av dessa grupper, utrikesfödda och unga, har den positiva utvecklingen dock avstannat under de senaste mandatperioderna. Den positiva utvecklingen för vissa grupper står i skarp kontrast till ett konstant underskott i riksdagen för andra grupper under de senaste 50 åren. Det största underskottet gäller personer över 65 års ålder, vilket kan spåras till riksdagsledamöternas tendens att lämna uppdraget vid den sedvanliga pensionsåldern på arbetsmarknaden.

Underskottet av personer med arbetaryrken har också varit stort under alla 50 år vi studerat, med endast en marginell förbättring de senaste valen på grund av Sverigedemokraternas framgångar.

Vi kan avvisa nidbilden av riksdagsledamöterna som en politisk adel fjärmad från det riktiga yrkeslivet. Den typiska karriärvägen till riksdagen börjar med åratal av uppdrag som fritidspolitiker i kommunala nämnder och fullmäktige. En övergång till tyngre uppdrag på lokal nivå för sedan vissa personer upp till riksdagen. Denna typiska karriärväg innebär att svenska riksdagsledamöter vanligtvis har många års erfarenhet från arbetslivet samtidigt som de skolats i sakpolitik och det politiska hantverket på lokal nivå. Vi menar att de lokalt förankrade nomineringsprocesserna, där de lokala och regionala partigrenarna styr, är en nyckel för att vi ska behålla detta karriärsmönster och dess demokratiska fördelar.

Svenska riksdagsledamöter är smartare och har bättre ledarskapsförmåga än den befolkning de representerar, i alla fall om vi ger tilltro till mått som skolbetyg och mönstringsdata. Det tyder på att de lokala och regionala partiföreningarna är bra på att identifiera och befordra politiker med hög kompetens.

Den största förändringen vi kan se under de senaste 50 åren är att en ökande andel riksdagsledamöter lämnar uppdraget i varje valperiod och i yngre åldrar. Det innebär att fler lämnar riksdagen med många års arbetsliv framför sig, vilket ökar relevansen av kartläggningar av ledamöternas ekonomiska förehavanden efter utträdet. Våra analyser visar att det vanligaste är att gå till ett yrke utanför politiken eller till de politiknära branscherna (som intresseorganisationer och fack), att inte arbeta alls eller att gå i pension. Ytterst få går till PR-företag. Svängdörrar mellan riksdag och PR-företag är synbarligen betydligt mindre vanligt förekommande än svängdörrar från exempelvis högre positioner inom Regeringskansliet. Samtidigt undergräver resultatet synen att PR-branschen behövs för att skapa jobb för tidigare riksdagsledamöter.

Vilka åtgärder kan stärka riksdagen i de aspekter som beaktats i kapitlet? Det finns flera möjliga åtgärder för att få en mer representativ sammansättning av riksdagen. Forskning pekar på att mindre flexibla och regelbundna arbetsvillkor inom arbetaryrken gör dem svårare att kombinera med politiska engagemang på lokal nivå, vilket i sin tur försvårar meriteringen för ett riksdagsuppdrag (Folke och Rickne 2025b). Att skapa mer flexibla villkor för att delta i kommunpolitiken,

exempelvis när det gäller mötestider och närvaro, kan därför ge fler personer med arbetaryrken möjlighet att kombinera sina vanliga jobb med politiska uppdrag och på sikt ta sig vidare till riksdagen.

Att införa positiv särbehandling av personer i pensionsåldern på riksdagslistorna skulle kunna bidra till att öka äldres närvaro i riksdagen. Här finns förebilder i principen om ”varannan damernas” och Socialdemokraternas princip om ”25 under 35”, det vill säga att tilldela var fjärde (25 procent) plats på valsedeln till en kandidat under 35 år. Större möjligheter till digitala möten i rikspolitiken skulle också kunna underlätta möjligheterna att kombinera det politiska uppdraget med olika livssituationer. Det kan ha särskild betydelse för äldre ledamöter som behöver ta hand om en anhörig hemma eller som av andra skäl har svårare att resa.

För att underlätta för utrikes födda att ta sig till högre politiska uppdrag skulle kortare kvalifikationstider kunnat vara en lösning. Samtidigt finns risker med en sådan förändring av nomineringsprocesserna. Soininen och Etzler (2006) framhåller att mindre vikt vid objektiva kvalifikationer (som antalet år på en position) riskerar att öka betydelsen av subjektiva kvalifikationer (som delade bakgrunder eller nätverk), vilket i värsta fall får motsatt effekt med minskade chanser för utrikes födda. Vi föreslår därför ingen åtgärd på detta område.

Vi har i detta kapitel framhållit värdet av att riksdagsledamöterna kommer från olika delar av landet med starka bakgrunder i kommun- och regionpolitiken. Att värna om detta system skulle kunna innefatta återinförandet av ett ”bostadsband”, det vill säga ett formellt krav på att ledamoten ska vara skriven (folkbokförd) i den valkrets de representerar. Vi kan dock notera att den lokala förankringen förblivit stark under hela vår studieperiod trots att kravet togs bort redan under 1970-talet, vilket tyder på att ett återinförande inte är alltför angeläget. För att säkra riksdagens lokala förankring framöver förordar vi likväl att regeringen tillsätter en utredning i frågan.

Kapitel 3. Substantiell representation

I det föregående kapitlet visade vi att riksdagens sammansättning blivit mer representativ över tid och att riksdagsledamöterna i allt högre grad speglar befolkningens mångfald. Det är i sig ett gott tecken: fler dörrar står öppna för politiskt engagerade medborgare. Men representation handlar inte enbart om vem ledamoten är, utan också om vilka intressen han eller hon företräder.

Enligt Hannah Pitkin (1967) blir frågor om social representation – ledamotens bakgrund – mindre centrala när personen väl har valts. I centrum står istället det som Pitkin benämner *substantiell* representation, det vill säga i vilken utsträckning ledamoten faktiskt företräder väljarnas intressen och åsikter i sitt arbete (Pitkin 1967, s. 116). Kvaliteten på den substantiella representationen beror i hög grad på hur väl åsikterna mellan väljare och valda överensstämmer. Om avståndet mellan dem blir för stort under längre tid riskerar den demokratiska legitimiteten att urholkas (Powell 2004).

Det kan förefalla som en enkel instruktion: politiker ska följa folkviljan. Men flera omständigheter försvårar denna anvisning. Ett centralt problem är hur opinionen formas. I ett öppet samhälle påverkas medborgarnas åsikter ständigt av olika aktörer, vilket innebär att det som uppfattas som ”folkviljan” ibland snarare kan vara resultatet av framgångsrika opinionsbildningskampanjer (Dür 2019). En annan utmaning rör väljarens kunskap. Det är inte rimligt att anta att väljarna har välinformerade uppfattningar i varje sakfråga (Fowler och Margolis 2014). Vår representativa demokrati är dessutom elitistisk i meningen att den är konstruerad för att filtrera och bearbeta opinionen snarare än att spegla den direkt (Manin 2002). Ledamöternas uppgift

är därmed inte bara att följa opinionen, utan också att balansera olika intressen och använda sitt omdöme i beslutsfattandet. Den representativa demokratin är en balansakt mellan att vara lyhörd för opinionen och att ha ett gott omdöme.

I det här kapitlet ska vi närmare studera hur riksdagsledamöterna ser på den substantiella representationen i termer av vem eller vilka de anser viktiga att representera och hur väl de lyckas vara lyhörda gentemot väljarnas sakpolitiska preferenser. Till vårt förfogande har vi riksdagsundersökningarna, som är unika i sitt slag. Det finns ingen annan undersökning med parlamentariker som är lika gammal eller som har lika hög svarsfrekvens. Den första undersökningen gjordes redan 1969. Sedan 1985 (med undantag för 1991) har riksdagsledamöterna efter varje val svarat på frågor från Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet.

Politikers drivkrafter

Balansakten mellan att vara lyhörd och samtidigt visa självständighet gör det särskilt intressant att studera vilka drivkrafter som formar politikers agerande. Enligt klassisk amerikansk forskning är lyhördheten mot opinionen nära kopplad till återvalsmotiv – den som vill bli återvald har starka incitament att inte ignorera folkviljan (Mayhew 1974). En politiker som inte lyssnar på sina väljare försvårar möjligheterna att återse riksdagsbänken – en princip som James Madison, en av USA:s grundlagsfäder, såg som en av de centrala funktionerna med återkommande val (Birch 1971).

Men idag är villkoren för politiskt ledarskap mer komplexa. Den moderna politikern förväntas kombinera politisk fingertoppskänsla med medial närvaro, lojalitet mot partiet med öppenhet mot väljarna och samtidigt navigera i ett landskap där karriärambitioner kan vara både en tillgång och en risk. Att avancera politiskt kan skapa handlingsutrymme, men också leda till målkonflikter mellan det egna uppdraget och väljarnas intressen.

För att få en bättre bild av dessa drivkrafter har riksdagsledamöterna i undersökningar fått besvara en rak fråga: ”Vad skulle du helst vilja vara om tio år?” Bland svarsalternativen återfinns: riksdagsledamot, gruppledare, ordförande i ett utskott, statsråd, partiledare, EU-parlamentariker, ordförande i ett EU-utskott och kommissionär – samt ”dragit

mig tillbaka från det offentliga livet". År 2010 tillkom partiledare som ett alternativ. Därutöver finns uppdrag som att bli ordförande i svenska och europeiska organisationer som inte är kopplade till riksdagen samt konsult. Fördelen med att frågan har med ett lite längre tidsperspektiv är att just drivkraften kommer med. Viljan att sträva efter ett visst uppdrag är central. Om tidsperspektivet hade saknats skulle det vara svårare att uttala sig om en tydlig ambition. Den individuella drivkraften att göra karriär mättes för första gången 1996. Vi kan därför inte veta hur det tidigare sett ut.

Tabell 3.1 visar hur riksdagsledamöterna mellan 1996 och 2022 svarat på frågan om hur de ser på sina framtidsplaner. Ledamöterna har möjlighet att välja mer än ett alternativ, vilket gör att tabellen inte summerar till 100. Vid en första anblick kan man se att det är färre som avser att sluta med politiken och fler som vill sitta i regeringen. Väldigt få eftersträvar att bli partiledare. Önskan att arbeta vidare som konsult är begränsad, ungefär en tiondel kan tänka sig det.

Nästa uppgift är att avgöra vilka av uppdragen som ska karaktäriseras som karriärambitioner och av vilket slag.

Tabell 3.1 Ledamöternas framtidsplaner, 1996–2022 (procent).

	1996	2010	2014	2018	2022
Dragit mig tillbaka från det offentliga livet	65	48	48	48	23
Ledamot av Sveriges riksdag	23	29	33	37	31
Gruppledare för partigruppen	3	7	6	8	8
Ordförande i riksdagsutskott	14	21	21	24	20
Statsråd i den svenska regeringen	14	27	33	35	33
Partiledare		4	5	4	3
EU-parlamentet	4	11	10	6	10
Konsult				12	10

Kommentar: Frågan lyder "Vad skulle du helst vilja vara om tio år? Flera svar är möjliga".

I statsvetenskaplig forskning har Joseph Schlesingers arbete med att kartlägga och studera politikers karriärambitioner varit vägledande (Schlesinger 1966). Enligt Schlesingers definition finns det tre typer av ambitioner: tillfälliga, statiska och progressiva. Tillfälliga ambitioner är, precis som benämningen antyder, kortvariga. En politiker har ett uppdrag någon eller några mandatperioder och väljer efter det att göra något annat. Statiska ambitioner innebär att politikern vill vara kvar, men är nöjd med sitt uppdrag och strävar inte efter att ta sig vidare. Politiker med progressiva ambitioner vill till en institution med högre status än den nuvarande. Schlesinger utvecklade sin teori i USA och där avser progressiva ambitioner en person som är delstatspolitiker, men som eftersträvar att ta sig till kongressen, eller när någon sitter i representanthuset och försöker ta sig vidare till senaten.

Svaren i tabell 3.1 ger en möjlighet att analysera graden av karriärambition i svensk politik, vilket vi gör med hjälp av Schlesingers klassiska indelning:

- Tillfälliga ambitioner: ledamoten avser att lämna politiken.
- Statiska ambitioner: ledamoten vill stanna kvar i riksdagen.
- Progressiva ambitioner: ledamoten vill gå vidare till en mer prestigefylld position (till exempel statsråd, EU-parlamentariker, partiledare).[7]

Senare har forskare även påpekat att politiker kan vilja avancera inom en och samma institution (Herrick och Moore 1993):

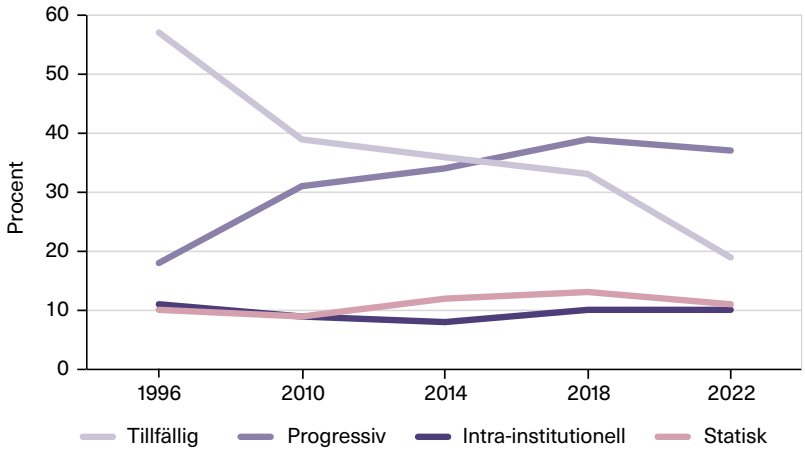
- Intra-institutionella ambitioner: ledamoten avser avancera inom riksdagen (till exempel bli utskottsordförande).

Vi kan därmed kartlägga fyra olika ambitioner: tillfälliga, statiska, intra-institutionella och progressiva. Då ledamöterna kan ange fler än ett alternativ har vi skapat en kodningsregel där den mest ambitiösa valda rollen beaktas för klassificering.

I figur 3.1 framträder två tydliga trender. Den första trenden är den vi såg redan i tabell 3.1: allt färre avser att sluta med politik. De som idag är aktiva har framtidsplaner som sträcker sig minst 10 år framåt. Den

7. När frågan ställdes första gången 1996 fanns det en frågeställning om hur mycket status olika institutioner har, däribland EU-parlamentet. Riksdagsledamöterna ansåg vid det tillfället att EU-parlamentet hade en högre status än riksdagen.

Figur 3.1 Andel politiker med karriärambitioner i riksdagen, 1996–2022 (procent).



andra trenden är att många fler ledamöter idag har progressiva karriärambitioner än vad som var fallet på i mitten på 1990-talet: andelen har fördubblats. Vi kan således konstatera att färre vill sluta med politik och fler vill erövra de främsta positionerna i det politiska systemet. Detta signalerar att fler politiker idag ser politiken som ett långsiktigt karriärprojekt. Däremot är viljan att göra intern riksdagskarriär begränsad, likaså önskan om att ”bara” vara kvar i riksdagen.

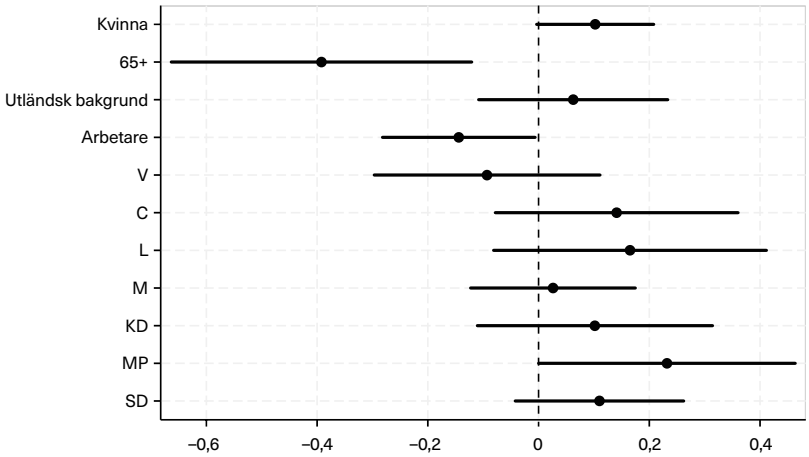
KARRIÄRAMBITIONER BLAND UNDERREPRESENTERADE GRUPPER

I kapitlet om deskriptiv representation diskuterades historiskt underrepresenterade grupper i politiken, såsom kvinnor, äldre, personer med utländsk bakgrund och arbetare. En relevant fråga är hur dessa gruppers framtidsplaner ser ut. Riksdagens sammansättning skulle delvis kunna förklaras av att vissa grupper i lägre utsträckning hyser ambitioner om en långsiktig politisk karriär. Amerikanska statsvetare har exempelvis uppmärksammat att kvinnor i lägre utsträckning än män vill bli politiker, vilket anses vara en av förklaringarna till kvinnors underrepresentation i kongressen (Lawless och Fox 2010)

Innan vi går vidare följer en kort redogörelse för hur de olika bakgrunderna kategoriseras i detta kapitel, där vi inte kan koppla ledamöterna till registerdata utan har fått utgå från deras egna uppgifter i enkätsvaren. Kategorin ”personer med utländsk bakgrund” bygger i riksdagsundersökningen på frågor om uppväxtmiljö. Ledamöterna får ange var de huvudsakligen har vuxit upp. De som markerat ”Annat land i Norden”, ”Annat land i Europa” eller ”Land utanför Europa” klassificeras som personer med utländsk bakgrund. Detsamma gäller om båda föräldrarna har vuxit upp i ”Annat land i Norden”, ”Annat land i Europa” eller i ett ”Land utanför Europa”. Enligt denna definition har 10 procent av ledamöterna utländsk bakgrund. Kategorin ”arbetare” hämtas också från undersökningen. Ledamöterna tillfrågas om vilken yrkesgrupp de tillhörde när de kom in i riksdagen. Bland alternativen finns ”Arbetare” och ”Arbetare med arbetsledande funktion”. 17 procent av ledamöterna som svarade kryssade i något av alternativen. Ålderskategorin är tvådelad: de som är upp till 64 år och de som är 65 eller äldre. Vi har redan kunnat konstatera att ganska få i riksdagen är äldre än 65 år, och i undersökningsmaterialet utgör gruppen knappt 4 procent av de svarande. Det gör att betydelsen av ålder får tolkas med viss försiktighet.

I nästa steg går vi vidare och undersöker vilka det är som vill nå de framträdande politiska positionerna, det vill säga har progressiva ambitioner. Figur 3.2 visar skattade skillnader mellan olika grupper när övriga faktorer, inklusive partitillhörighet, hålls konstanta. Värden till höger om noll anger en högre sannolikhet att uttrycka progressiva ambitioner, medan negativa värden anger en lägre sannolikhet. I figuren kan vi se att kvinnliga ledamöter inte har lägre karriärambitioner än sina manliga kollegor. Tvärtom kan en viss motsatt tendens skönjas: 41 procent av kvinnorna uppger att de har progressiva ambitioner, jämfört med 34 procent av männen. Ålder har en tydlig effekt. Äldre ledamöter är i betydligt lägre grad än yngre inställda på en fortsatt politisk karriär. När man istället frågar de äldre ledamöterna om de avser att sluta med politik inom 10 år svarar 90 procent av dem jakande. Resultat bekräftar de mönster som framkom i kapitel 2 – äldre politiker försvinner ut ur politiken. Ledamöter med utländsk bakgrund uppvisar inte högre karriärambitioner än andra ledamöter. Arbetare har däremot lägre grad av uppåtsträvande planer än tjänstemän och företagare: endast 21 procent

Figur 3.2 Politiker med karriärambitioner, 2022 (regressionskoefficienter).



Kommentar: I figuren jämförs kvinnor med män, ålderskategorin 65+ med dem som är yngre än 65, väljare med utländsk bakgrund med dem som vuxit upp i Sverige eller har en förälder som inte gjort det, arbetare med tjänstemän och företagare samt väljare som röstat på de angivna partierna med dem som röstat på Socialdemokraterna.

av dem har karriärambitioner. Men när arbetare får frågan om de avser att sluta med politik är de inte mer benägna än andra att göra det.

Nämnas kan att de partipolitiska skillnaderna överlag är små, med undantag för Miljöpartiet där det finns en relativt hög andel ledamöter som uttrycker karriärambitioner.

SKA POLITIKER VARA KARISMATISKA OCH BRA I TV?

I takt med att allt fler riksdagsledamöter idag uttrycker karriärambitioner jämfört med tidigare generationer, kan det påverka hur de vill framställa sig som politiker. Statsvetaren Jane Mansbridge har argumenterat för att det i ett samhälle där utbildningsnivån stigit markant blivit allt viktigare för politiker att framstå som ”vanliga människor” (Mansbridge 2025). Frågan är om detta synsätt återspeglas i hur svenska riksdagsledamöter och medborgare ser på vad som är önskvärda egenskaper hos en politiker.

Tabell 3.2 Mycket viktiga egenskaper hos en rikspolitiker bland medborgare och riksdagsledamöter, 2022 (procent).

	Medborgare	Ledamöter	Skillnad
Ärlig	81	77	4
Kunnig	78	64	14***
Intelligent	57	28	29***
Stark ledare	54	16	38***
Erfaren	46	25	21***
Som vanliga människor	37	36	1
Inspirerande	30	26	4
Skicklig debattör	24	17	7
Beslutsför	18	11	7*
Humor	9	9	0
Bra i TV	7	6	1
Kvinna	6	5	1
Ung	1	1	0

Kommentar: Frågan lyder ”Vilka egenskaper tycker du är särskilt viktiga för en rikspolitiker?”. Resultaten är signifikanta under kontroll för ålder, kön, utländsk bakgrund, arbetarklass och politisk tillhörighet.
p < 0,10 *, p < 0,05 **, p < 0,01 ***.

I tabell 3.2 jämförs vilka egenskaper riksdagsledamöter respektive medborgare anser vara de allra viktigaste hos en politiker.[8] Resultatet visar att egenskapen att vara ”som vanliga människor” inte tillmäts någon större vikt av vare sig ledamöterna eller allmänheten. Istället lyfts ärlighet och kompetens fram som de mest centrala egenskaperna. Den stora samstämmigheten kring ärlighetens betydelse kan delvis förklara varför politiska debatter ofta präglas av anklagelser om oärlighet eller brutna löften (Håkansson 1999). En politiker som inte uppfattas som trovärdig riskerar att snabbt tappa både förtroende och stöd.

8. Svaren från medborgarna kommer från SOM-undersökningen 2022.

Riksdagsledamöternas uppfattningar om vilka egenskaper som är viktiga hos politiker skiljer sig från medborgarnas. Generellt ställer medborgarna högre krav på politiker än vad ledamöterna själva gör. Medborgarna förväntar sig att politiker ska vara erfarna, kunniga, intelligenta, starka och självklart ärliga. En bit längre ned kommer betydelsen av att vara ”som folk är mest”.

Det väcker frågan om huruvida ledamöter som ser politiken som en långsiktig karriärväg också har en annan förståelse för vad uppdraget som politiker innebär. I tabell 3.3 separeras därför politiker med karriärambitioner från de andra politikerna i analysen av viktiga egenskaper. Politiker med karriärambitioner betonar i högre grad vissa egenskaper än övriga ledamöter, och deras bedömningar ligger generellt närmare medborgarnas önskemål. Till exempel är andelen som anser att

Tabell 3.3 Mycket viktiga egenskaper hos en rikspolitiker bland dem som har respektive inte har karriärambitioner, 2022 (procent).

	Karriärambitioner	Saknar karriärambitioner	Skillnad
Ärlig	76	77	−1
Kunnig	73	59	14**
Intelligent	40	22	18**
Stark ledare	23	12	11**
Erfaren	26	25	1
Som vanliga människor	29	39	−10
Inspirerande	34	22	12**
Skicklig debattör	24	14	10
Beslutsför	16	8	8
Humor	13	6	7**
Bra i TV	9	4	5
Kvinna	5	4	1
Ung	1	0	1

Kommentar: Skillnaderna är signifikanta under kontroll för parti, kön, ålder, utländsk bakgrund och arbetare. $p < 0{,}10$ *, $p < 0{,}05$ **, $p < 0{,}01$ ***.

intelligens är viktigt nästan dubbelt så stor bland dem jämfört med ledamöter utan karriärambitioner. Denna studie kan dock inte avgöra om skillnaderna beror på att politiker med karriärambitioner faktiskt har högre krav på vad som krävs för att vara riksdagspolitiker eller om svaren snarare speglar deras egen självbild.

Vem och vilka ska representeras?

Hitintills har vi kunnat konstatera att en relativt stor andel av ledamöterna drivs av personliga motiv i sitt politiska uppdrag. Nästa steg är att undersöka om den typen av faktorer påverkar deras syn på rollen som ledamot. För att förstå detta närmare behöver vi först tydliggöra vilka idealtypiska modeller av politisk representation som finns – alltså vilka förväntningar och handlingslogiker som kan prägla hur en ledamot väljer att agera efter att ha blivit vald.

Den politiska representationen kan i huvudsak delas in i tre modeller som beskriver hur en ledamot ska agera efter valet. Först har vi ombudsmodellen (*trustee*-modellen), där ledamoten ses som ett ombud som självständigt fattar beslut utifrån vad han eller hon anser vara bäst. En klassisk företrädare för denna modell är konservatismens fader Edmund Burke. Han menade att en parlamentariker inte främst ska göra väljarna till viljes, utan snarare ta ansvar för helheten och nationens bästa. Eftersom väljarna ofta har snäva egenintressen, bör ledamoten skydda dem från dessa och istället prioritera gemensamma intressen. Detta kräver att ledamoten kan lita på sitt eget omdöme och fatta självständiga beslut (Birch 1971).

Den motsatta positionen är delegatmodellen, där ledamoten fungerar som en direkt länk mellan väljarnas önskemål och den politik som genomförs. Ledamoten agerar i enlighet med vad väljarna vill. I Sverige fastslogs redan på 1700-talet, under den så kallade principalstriden, att ett riksdagsmandat inte kan återkallas om ledamoten går emot väljarnas önskemål. Det var köpmannen Christopher Springers kampanj för att mandatet skulle kunna återkallas – även om hans motiv snarare var partipolitiska än principiella – som tvingade fram ett avgörande (Edén 1935).

När partierna fick en mer framträdande roll i början av 1900-talet förändrades gradvis synen på representation. Ledamöterna förväntas nu kollektivt företräda sitt parti, vilket innebär att partisammanhåll-

ning, vallöften och partiprogram står i fokus. Hur en ledamot agerar styrs av partiets ståndpunkter. Denna syn kallas partimodellen. En tidig svensk förespråkare var Liberalernas partiledare Karl Staaff, som betonade att partiledningen ska styra partiets linje och att enskilda ledamöter bör följa denna (Staaff 1917). De olika modellerna ska främst ses som ideal. Ledamöterna i Sveriges riksdag röstar väldigt sällan emot sina partier (Lindvall m.fl. 2020),

Resultaten i tabell 3.4 visar att den klart starkaste uppfattningen i riksdagen är att framhålla partiets politik, vilket också har ökat något, medan ungefär en tredjedel betonar de personliga åsikternas betydelse. Uppenbart är att intresset för att arbeta med enskilda väljares problem tydligt har avtagit med åren. Resultaten i faktaruta 3.1, som bygger på jämförelser mellan kandidater i olika länder, understryker att svenska politiker tillhör dem som inte sätter väljarna i det främsta rummet.

Redan 1968 var enskildas problem av mindre betydelse, medan ombudsmodellen hade starkt stöd, enligt Holmberg (1974). Han menade också att partimodellen länge haft svårt att ersätta den äldre individualistiska teorin bland svenska riksdagsmän. Idag är situationen alltså annorlunda – partimodellen har stärkt sitt grepp. Internationell forskning visar att ledamöter oftare föredrar ombudsmodellen framför delegatmodellen, medan väljarna är mer delade (Mongrain, Junius och Brack 2025). Studier har även visat att väljare med populistiska drag föredrar en mer direktdemokratisk modell där ledamöterna följer opinionen noga (Angelucci, Rojon och Vittori 2024).

Tabell 3.4 Mycket viktiga uppgifter för riksdagsledamöter, 1985–2022 (procent).

	1985	1994	2010	2014	2018	2022
Partiets politik	77	77	85	85	79	85
Personliga åsikter	35	34	39	41	31	31
Enskildas problem	49	30	33	23	20	16

Kommentar: Frågan lyder ”Hur viktiga är följande uppgifter för dig personligen i ditt arbete som riksdagsledamot?”. Tabellen anger svaren på ”Föra fram ditt eget partis politik”, ”Föra fram åsikter som du personligen anser viktiga” samt ”Arbeta med problem för enskilda väljare/människor som har vänt sig till dig”.

När vi studerar underliggande mönster framträder inga större skillnader mellan politiker med respektive utan karriärambitioner – de prioriterar modellerna likartat. Däremot är politiker med utländsk bakgrund mer benägna att betona vikten av att arbeta för enskilda väljare och att föra fram egna åsikter. Hälften av dem (50 procent) tycker detta är mycket viktigt, jämfört med 29 procent bland övriga ledamöter.

FAKTARUTA 3.1 REPRESENTATIONSIDEAL I OLIKA LÄNDER

När forskare har jämfört politiker i olika länder utifrån vilken representationsmodell de främst ansluter sig till – ombudsmodellen (den egna åsikten), partimodellen (partiets åsikt) eller delegatmodellen (väljarnas åsikt) – framkommer att en majoritet ser sig själva i första hand som ombud (Sudulich, Trumm och Bridgewater 2020). Som framgår av tabell 3.5 identifierar sig färre som delegater, medan partilojala representanter hamnar däremellan.

Det finns emellertid tydliga variationer mellan länder. En närmare granskning av Sverige visar att svenska politiker i jämförelse med andra politiker håller det egna partiet högt. Vidare är väljarnas position något mindre framträdande för svenska politiker i relation till hur representanter utanför Sverige bedömer väljarnas betydelse. På samma sätt tonar svenska politiker ner den egna åsikten. Det ska påpekas att resultaten i tabellen bygger på svar som kommer från kandidater till nationella parlament, vilket innebär att både sittande och icke invalda ingår i underlaget. Frågorna till kandidaterna är heller inte ställda på samma sätt som i tabell 3.4, vilket gör att siffrorna för Sverige inte är direkt jämförbara. Men rangordningen mellan de olika modellerna är fortfarande densamma.

När variationen mellan länderna ska analyseras har valsystemen inte någon avgörande roll för hur politiker uppfattar sin representativa roll, vilket eventuellt är något oväntat. Valkretsarnas storlek har dock viss betydelse. I mindre valkretsar är politiker mer benägna att betona sin självständighet, vilket gynnar ombudsmodellen. En snabb blick på Nederländerna och politikernas prioriteringar av delegatmodellen säger oss att väljarfokuset inte är det primära när landet består av en enda valkrets.

De mest utslagsgivande faktorerna är av individuell karaktär. Politiker som ideologiskt står långt ifrån sina partikamrater är mindre benägna att framhålla partiets linje, medan äldre politiker i högre grad underordnar sina

Faktaruta 3.1 forts.

egna åsikter – en hållning de delar med kvinnliga politiker. Politiker från gröna partier drar i större utsträckning åt det individualistiska hållet än vad som är fallet med politiker från andra partier. Resultaten visar också att mer etablerade politiker generellt är mer lojala mot sitt parti än övriga kandidater.

Tabell 3.5 Representationsideal bland politiker i ett antal olika länder (procent).

	Ombuds-modellen	Partimodellen	Delegatmodellen
Albanien	12	47	41
Australien	32	31	37
Belgien	36	53	11
Finland	59	15	26
Grekland	35	41	24
Irland	19	66	15
Italien	35	31	34
Montenegro	20	28	52
Nederländerna	45	50	5
Norge	26	55	19
Portugal	41	27	32
Schweiz	70	13	17
Storbritannien	53	14	33
Sverige	31	51	18
Tyskland	74	8	18
Total	46	31	23

Källa: Författarnas beräkningar utifrån Sudulich, Trumm och Bridgewater (2020).

Kommentar: Frågorna lyder:

1. ”Hur bör en ledamot rösta i parlamentet om väljare i hennes valkrets har en åsikt och hennes parti en åsikt?” Svarsalternativen är a) Ledamoten bör rösta i enlighet med hennes partis åsikt b) Ledamoten bör rösta i enlighet med hennes väljares åsikt.

2. ”Hur bör en ledamot rösta i parlamentet om väljare i hennes egen åsikt inte överensstämmer med väljarnas åsikt i hennes valdistrikt?” Svarsalternativen är: a) Ledamoten bör rösta i enlighet med hennes egen åsikt b) Ledamoten bör rösta i enlighet med hennes väljares åsikt.

3. ”Hur bör en ledamot rösta i parlamentet om hennes egen åsikt skiljer sig från hennes partis åsikt?” Svarsalternativen är a) Ledamoten bör rösta i enlighet med hennes egen åsikt b) Ledamoten bör rösta i enlighet med hennes partis åsikt.

Svaren på frågorna görs sedan om utifrån en hierarkisk ordning, det vill säga att kandidater som exempelvis anser att partiet står över väljarna och den egna åsikten företräder partimodellen.

VILKA GRUPPER ÄR VIKTIGA ATT REPRESENTERA?

Diskussionen om representationsrollen handlar inte enbart om förhållandet mellan ledamoten och partiet, den allmänna opinionen eller de egna åsikterna. En annan viktig dimension rör vilka samhällsgrupper som bör representeras i det parlamentariska arbetet.

Riksdagsledamöterna har vid flera tillfällen fått frågan om hur viktigt de anser det vara att representera olika samhällsgrupper. I tabell 3.6 redovisas hur stor andel av ledamöterna som svarat att det är ”mycket viktigt” att representera respektive grupp. Flera av dessa grupper har varit återkommande i undersökningar under en längre period, vilket gör det möjligt att följa förändringar över tid.

Övergripande visar resultaten ett förvånansvärt stabilt mönster. Grupper som ungdomar, kvinnor, företagare och löntagare bedöms vara ungefär lika viktiga att representera idag som de var för nästan 40 år sedan. Det tyder på en viss kontinuitet i ledamöternas uppfattningar om representativa prioriteringar.

Det finns dock vissa tydliga förändringar. Den mest framträdande rör gruppen flyktingar. Mellan 1994 och 2010 ökade andelen ledamöter som ansåg det mycket viktigt att representera dem – andelen fördubblades nästan under denna period. Efter det politiska skiftet i flyktingfrågan kring 2015 minskade dock stödet påtagligt. De höga nivåer som noterades 2010 och 2014 har därefter sjunkit tillbaka till nivåer som påminner om dem från 1990-talet.

För att återknyta till den tidigare diskussionen om bakgrundens relevans för vilka frågor ledamöter väljer att prioritera, är det relevant att lyfta den pågående debatten kring relationen mellan deskriptiv och substantiell representation. Anne Phillips (1995) introducerade begreppet ”närvarons politik” och argumenterade för att det inte räcker med att politiska beslut gynnar underrepresenterade grupper – dessa grupper måste också vara fysiskt närvarande i de lagstiftande församlingarna. Kvinnor, till exempel, bär ofta på andra erfarenheter än män, vilket kan påverka vilka frågor de ser som viktiga och hur de tolkar samhällsproblem. På så vis knyts den deskriptiva representationen – vilka som finns i rummet – samman med den substantiella representationen – vilka intressen som faktiskt försvaras (Wängnerud 2009).

Detta öppnar upp för viktiga empiriska frågor: Anser kvinnliga ledamöter i högre grad än manliga att det är viktigt att representera kvinnor som grupp? Känner ledamöter med arbetarbakgrund en star-

Tabell 3.6 Prioriterade samhällsgrupper hos ledamöterna, 1985–2022 (procent).

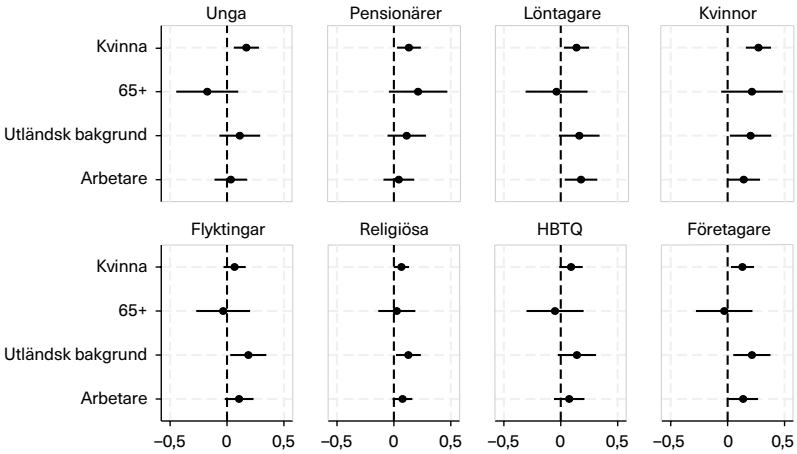
	1985	1994	2010	2014	2018	2022
Ungdomar	19	16	29	22	20	23
Kvinnor	24	25	28	29	25	28
Flyktingar/invandrare		14	26	24	13	18
Löntagare	29	17	28	26	24	33
Företagare	12	8		17	15	18
HBTQ			17	20	15	21
Pensionärer	17	9	21	16	18	19
Religiösa			11	5	4	7

Kommentar: Frågan lyder ”Hur viktiga är följande uppgifter för dig personligen i ditt arbete som riksdagsledamot?”. Tabellen anger svaren på ”Föra fram ungas, kvinnornas, flyktingarnas/invandrarnas, löntagarnas, företagarnas, homo-/bisexuella och transpersoners, pensionärernas respektive religiösa gruppers åsikter/intressen”.

kare koppling till arbetarklassens intressen än ledamöter med annan social bakgrund? Genom att undersöka sådana samband kan vi bättre förstå hur personlig bakgrund påverkar politiska prioriteringar och representationens innehåll.

Från figur 3.3 kan vi konstatera att kvinnliga ledamöter tenderar att prioritera ett bredare spektrum av samhällsgrupper än sina manliga kollegor. Det gäller för alla åtta grupper som undersöks, det vill säga unga, pensionärer, löntagare, kvinnor, flyktingar, religiösa grupper, HBTQ-personer samt företagare. Denna bredare representation kan tolkas som ett uttryck för en inkluderande förståelse av politiskt ansvar och samhällsintressen. Ålder (65+) påverkar inte på ett signifikant sätt prioriteringarna bland grupperna. Men där bör man påminna om att det är en liten grupp i materialet. Tendensen är att äldre ledamöter har ett större engagemang för frågor som rör pensionärer och kvinnor, jämfört med yngre ledamöter. Det antyder att åldersrelaterade erfarenheter kan forma vilka grupper man ser som särskilt angelägna att representera, särskilt pensionärerna som saknar deskriptiv representation i riksdagen.

Figur 3.3 Deskriptiv representation och prioriterade samhällsgrupper (regressionskoefficienter).



Kommentar: Figuren visar skattade skillnader i vilka grupper som uppfattas som viktiga att representera, när övriga bakgrundsfaktorer samt partitillhörighet hålls konstanta. Varje panel avser en specifik grupp (unga, pensionärer, löntagare, kvinnor, flyktingar, religiösa, HBTQ-personer och företagare). Punkterna anger hur olika bakgrundsfaktorer påverkar sannolikheten att en respondent anser att den aktuella gruppen är viktig att representera, relativt samma jämförelsegrupp som i figur 3.2. Den vertikala streckade linjen markerar ingen skillnad.

Ledamöter med utländsk bakgrund uttrycker i högre grad än andra ledamöter ett engagemang för löntagare, kvinnor, flyktingar, religiösa grupper samt företagare. Detta kan förstås som ett resultat av egna erfarenheter av marginalisering eller utanförskap, vilket i sin tur påverkar vilka samhällsgrupper de ser som viktiga att lyfta fram i det politiska arbetet. Samma tendens återfinns bland ledamöter med arbetarbakgrund. De prioriterar i större utsträckning än andra frågor som rör löntagare, kvinnor, flyktingar och företagare – grupper som ofta står i centrum för fördelnings- och rättvisefrågor. Kanske kan prioriteringen av företagare eventuellt utmana den bilden, men den kan också förstås som en del av en bredare diskussion om fördelning där ekonomisk egenmakt och möjlighet till självförsörjning ses som viktiga verktyg för att stärka individens ställning i samhället.

Sammantaget pekar resultaten i figur 3.3 på betydelsen av närvarons politik. Kvinnor anser det viktigare att representera kvinnor, äldre att representera äldre, ledamöter med utländsk bakgrund att representera flyktingar/invandrare och arbetare att representera löntagare. Den deskriptiva representationen påverkar den substantiella.

Vem skapar och vem följer i opinionsdansen?

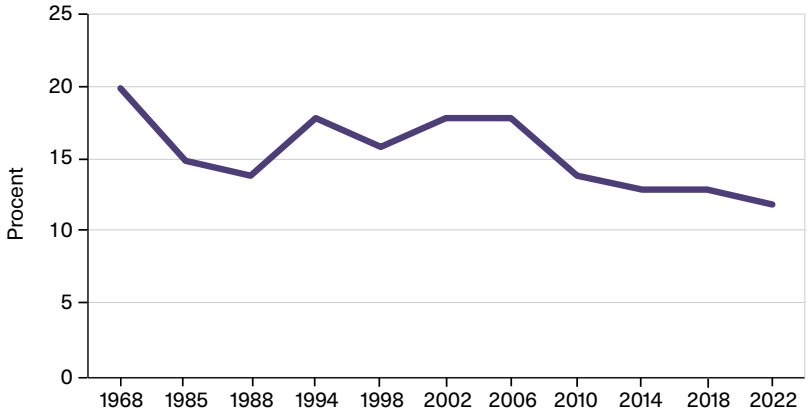
Resultaten i figur 3.3 ger alltså visst stöd för antagandet att den substantiella representationen stärks när riksdagsledamöterna har en mångfald av erfarenheter och bakgrunder. Detta kan i sin tur innebära att riksdagen över tid har utvecklats i riktning mot en bättre åsiktsrepresentation av väljarna. De systematiska försök som gjorts för att mäta graden av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda tyder också på att så är fallet.

I varje riksdagsundersökning tillfrågas ledamöterna om sin inställning i ett antal sakfrågor. Deras svar jämförs därefter med hur den allmänna opinionen ställer sig i samma frågor. Figur 3.4 bygger på Sören Holmbergs sammanställning av det genomsnittliga avståndet mellan riksdagsledamöterna och väljarkåren i dessa frågor under perioden 1969–2022 (Holmberg 2024). Figuren visar att överensstämmelsen mellan väljarnas och de folkvaldas åsikter har varit relativt god och att det åtminstone inte har skett någon tydlig försämring.

Det är dock viktigt att beakta vissa metodologiska begränsningar. Antalet sakfrågor och urvalet av vilka frågor som inkluderas har varierat mellan undersökningarna, vilket i sig kan påverka resultaten. Trots detta visar analyser som försöker hålla sakfrågorna så konstanta som möjligt att det övergripande mönstret kvarstår: det finns en stabil och förbättrad åsiktsrepresentativitet mellan väljare och valda.

Sammantaget indikerar resultaten i figur 3.4 en relativt hög grad av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och riksdagsledamöter. Som faktaruta 3.2 visar verkar det under samma tidsperiod även finnas en trend mot ökad samstämmighet mellan väljarnas åsikter och den faktiskt förda politiken.

Figur 3.4 Genomsnittlig avvikelse mellan riksdagsledamöter och väljare i ett antal sakfrågor, 1968–2022 (genomsnittlig skillnad).



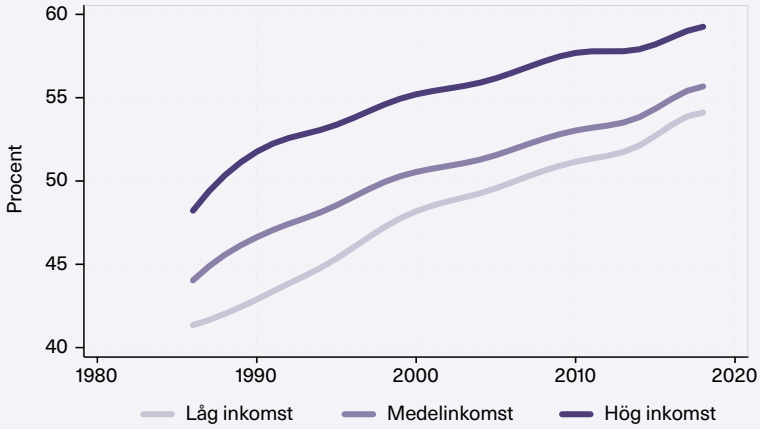
Kommentar: Resultaten i figuren bygger på riksdags- och valundersökningarna.

FAKTARUTA 3.2 VILKA FÅR SOM DE VILL?

I USA har man kunnat slå fast att det är personer med god ekonomi som lyckas bäst med att få sina preferenser tillgodosedda i den förda politiken (Gilens 2012). Detta är inte enbart ett amerikanskt fenomen, trenden är internationell. Välbeställda får i högre utsträckning som de vill, åtminstone gällande den ekonomiska politiken (Lupu och Warner 2022; Persson och Sundell 2024). De välbeställda har även mer framgång i Sverige (Persson 2021). I figur 3.5 kan vi se att personer med högre inkomster också ofta får som de vill. Måttet som används är andelen väljare som i en SOM-undersökning förordat en policyförändring som sedan genomförts på nationell nivå inom en 5-årsperiod (alternativt, om policyn förblivit intakt inom samma tidsperiod, förordat att ingen förändring skulle ske). Det handlar alltså här inte om åsiktsöverensstämmelse utan om ”responsivitet” eller ”kongruens mellan opinion och förd politik”. Linjen för höginkomsttagare ligger konsekvent över den för både medel- och låginkomsttagare. Men vi kan också se att responsiviteten ökat gentemot alla grupper och att gapet mellan höginkomsttagare och låginkomsttagare har minskat.* Resultaten stärker intrycken från figur 3.4 som visade att åsiktsrepresentationen har stärkts.

Faktaruta 3.2 forts.

Figur 3.5 Graden av policyresponsivitet inom 5 år utifrån medborgarnas inkomst (procent).



Källa: Persson (2021); Hesserud Persson (2025).

* Det bör noteras att resultaten inte bygger på samma sakfrågor varje år, vilket gör att jämförbarheten över tid ska betraktas med viss försiktighet. Vissa sakfrågor återkommer till exempel ofta i olika frågeundersökningar och ges därför större tyngd, medan andra frågor förekommer mer sällan. En analys där varje sakfråga tilldelas samma vikt visar dock på ett likartat mönster, vilket talar för att resultatet är relativt robust mot urvalet av sakfrågor.

Det finns dock ett antal frågor där skillnaderna är tydliga och systematiska. För att undersöka detta närmare görs i figur 3.6 en jämförelse av riksdagsledamöternas svar i riksdagsundersökningen med medborgarnas svar i SOM-undersökningen från 2022. I båda undersökningarna finns ett antal gemensamma sakfrågor – totalt 19 frågor – vilket möjliggör en direkt och fördjupad jämförelse. Av dessa är det fyra frågor där åsiktsskillnaderna sticker ut som klart större än genomsnittet.

Den mest iögonfallande skillnaden gäller inställningen till sex timmars arbetsdag. Här skiljer det hela 25 procentenheter mellan väljare

och valda. Medan 50 procent av väljarna är positiva till en arbetstidsförkortning, är motsvarande siffra bland riksdagsledamöterna endast 25 procent. Skillnaden har varit relativt stabil över tid, även om det finns en svag tendens till konvergens – väljare och politiker har långsamt närmat sig varandra (Persson och Sundell 2025). Riksdagsledamöternas stöd för förslaget har minskat över tid: 1985 var 45 procent av dem positiva till sex timmars arbetsdag, vilket gör dagens inställning betydligt mer restriktiv.

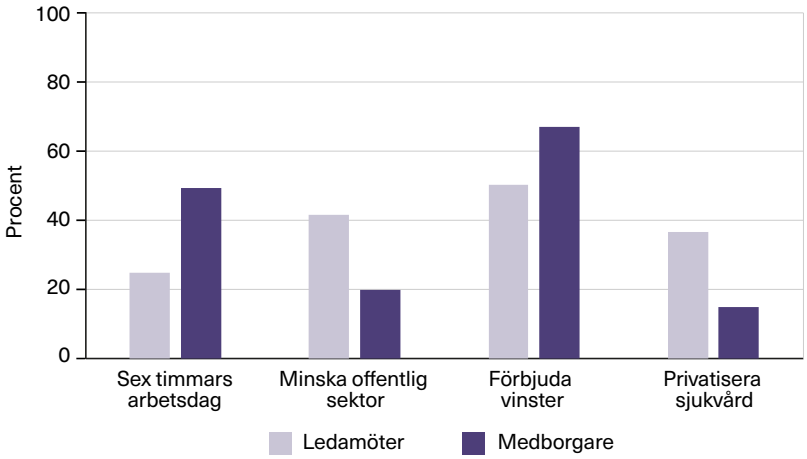
Nästa tydliga skillnad gäller synen på storleken på den offentliga sektorn. 42 procent av ledamöterna är positiva till att minska den offentliga sektorn, medan endast 20 procent av väljarna delar denna uppfattning. Svenskarnas stöd för en stark offentlig sektor är djupt rotat; det är i princip endast under 1990-talets ekonomiska kris som en majoritet uttryckt stöd för att minska dess omfattning (Nilsson 2020). Politikerna har historiskt sett haft en mer kritisk hållning till en stor offentlig sektor än väljarna (Persson och Sundell 2025).

En tredje fråga med betydande åsiktsskillnader gäller vinster i välfärden. Här är två tredjedelar av väljarna kritiska till vinstdrivande företag inom välfärdssektorn, medan det bland ledamöterna är mer splittrat. Endast 51 procent av riksdagsledamöterna anser att vinster bör förbjudas. Denna fråga har endast ställts vid två tillfällen – 2014 och 2022 – och resultatet visar att skillnaderna mellan väljare och valda i stort sett har legat kvar (Persson och Sundell 2025).

En fjärde fråga där det finns ett tydligt mönster, men mindre konflikt, är inställningen till privatisering av sjukvården. Både väljare och ledamöter är numera generellt skeptiska till en utökad privatisering. När frågan först ställdes 1985 fanns det ett relativt högt stöd – drygt 40 procent i båda grupper – för fler privata alternativ i sjukvården. Idag har detta stöd minskat markant. Samtidigt har andelen privata aktörer i praktiken ökat kraftigt: ungefär 40 procent av alla patientbesök i primärvården sker idag hos en privat vårdgivare.[9] Det är möjligt att denna faktiska utveckling har dämpat entusiasmen för ytterligare privatisering, både bland väljare och beslutsfattare.

9. Vårdföretagarna (2023). Sjukvård i privat regi – Andel privat vård. [online] Tillgänglig: https://www.vardforetagarna.se/privat-vardfakta/kapitel/sjukvard/andel-privat-vard/.

Figur 3.6 De fyra största skillnaderna (bra/ganska bra förslag) i sakfrågor mellan väljare och valda, 2022 (procent).



Kommentar: Frågan lyder ”Vilken är din åsikt om följande förslag?” Förslagen är: ”Införa sex timmars arbetsdag”, ”Minska den offentliga sektorn”, ”Vinstutdelning ska inte tillåts inom skattefinansierad vård, skola och omsorg” samt ”Bedriva mer sjukvård i privat regi”.

OPINIONENS BETYDELSE FÖR ATT ÄNDRA POLITIKEN

Titeln på den numera klassiska studien om svenska parlamentariker, *Representation from Above* (Esaiasson och Holmberg 1996), framhåller att det i huvudsak är politikerna som påverkar medborgarnas åsikter och inte lika mycket medborgarna som påverkar politikerna. Senare studier visar att det fortsatt är så att politikerna påverkar medborgarnas attityder (Holmberg 2024).

Likväl, när riksdagsledamöterna 2022 fick frågan ”Om du tänker på när åsiktsförändringar sker bland medborgare och politiker, tror du att det i huvudsak är ’Politikerna som påverkar väljarnas åsikter’, eller ’Väljarna som påverkar politikernas åsikter?”, var resultatet tämligen entydigt: två tredjedelar av ledamöterna ansåg att det var väljarna som formar politikernas åsikter och en tredjedel menade att det var politikerna. Eventuellt är det falsk blygsamhet.[10]

10. För en mer ingående analys av frågeställningen, se Persson och Sundell (2025).

Det finns dock omfattande forskning som visar att opinionsmätningar spelar en betydande roll i den politiska beslutsprocessen och att politiker ägnar mycket tid åt att tolka dem – något som framstår som fullt rimligt i ett representativt demokratiskt system (Walgrave, Soontjens och Sevenans 2022). Opinionsmätningar har i många fall kommit att fungera som ett slags politisk kompass i en tid då traditionella medlemsbaser försvagats.

Demokratiteoretikern Bernard Manin (2002) går ännu längre och hävdar att opinionsundersökningar utgör den centrala länken mellan väljare och valda i det han kallar ”publikdemokratin”, där partimedlemskapet har tappat sin tidigare roll som en källa till åsiktsrepresentation. Men trots den till synes starka kopplingen mellan opinionsdata och politiskt agerande är relationen långt ifrån okomplicerad. Forskning visar att politiker i högre grad tenderar att önsketänka kring opinion och utgår från sina egna åsikter när de ska bedöma hur opinionsvindarna blåser (Esaiasson och Holmberg 1996). Men hur mycket vikt bedömer riksdagsledamöterna att opinionen har när beslut ska fattas?

Ledamöterna har upprepade gånger fått frågan om opinionens betydelse för att påverka besluten i riksdagsgruppen. Därmed har vi möjlighet att få en uppfattning om opinionen har fått ökad betydelse. Tabell 3.7 ger dock inte stöd för den misstanken. Betydelsen av opinionsstöd har inte förändrats nämnvärt de senaste 30 åren. Däremot har dess relativa betydelse minskat – framförallt i förhållande till andra faktorer.

Tabell 3.7 Mycket viktiga faktorer för att påverka de interna besluten, 1994–2022 (procent).

	1994	2002	2010	2022
Opinionsstöd i partiet	62	61	40	49
Opinionsstöd valmanskåren	30	36	26	29
Kontakter med partiledningen	17	25	21	34
Kontakter med massmedia	11	18	10	9

Kommentar: Frågan lyder ” Hur viktiga är följande uppgifter för dig personligen som riksdagsledamot?”

Framträdande bland dessa är den ökade vikten av goda relationer med partiledningen, som enligt ledamöterna själva har blivit dubbelt så viktiga jämfört med tidigare. Denna förändring förstärks ytterligare av att det interna opinionsstödet inom partiet inte längre anses lika avgörande. Däremot har kontakterna med massmedia inte genomgått någon större förändring under perioden. Sammanlagt tyder detta på att det sker en förskjutning i de politiska drivkrafterna – från väljare och partimedlemmar mot centrala maktcentra i partiledningen.

Diskussion och slutsatser

God substantiell representation är en grundpelare för den representativa demokratin. I ett polariserat debattklimat, där ofta starka och motsatta ståndpunkter förstärks i både medier och politiska arenor, är det viktigt att påminna om att den representativa demokratin ändå fungerar relativt väl när det gäller att bevara kontakten mellan ledamöter och väljare i sakpolitiska frågor.

Åsiktsrepresentationen ser dessutom ut att ha stärkts något över tid, vilket kan hänga ihop med att den deskriptiva representationen har blivit bättre. Det gäller framförallt andelen kvinnor i riksdagen. Vi har kunnat se att kvinnor inte bara är mer orienterade mot att representera kvinnors intressen. I jämförelse med män är det fler grupper i samhället som kvinnor anser vara viktigare att representera. När nästan halva riksdagen består av kvinnor kan den substantiella representationen förstärkas genom att kvinnor helt enkelt relaterar till fler grupper i samhället som de betraktar som viktiga att företräda. En annan relevant faktor är att det tidigare avståndet mellan väljare och valda avseende flyktingpolitiken har upphört. Idag finns det en samsyn om att flyktingmottagningen ska vara restriktiv (Persson och Sundell 2025).

Likväl är det primära fokuset för ledamöterna det egna partiet. Detta fokus har blivit starkare med åren, även om andelen politiker med karriärambitioner har ökat markant sedan 1990-talet. Det kan finnas en potentiell konflikt mellan individer som vill göra karriär och partiernas förmåga att hålla samman. Hitintills verkar det dock inte som att partierna utmanas inifrån. Möjligheterna att påverka beslutsfattandet i partigrupperna verkar i allt högre grad gå genom partiledningen. Samtidigt har stödet från partimedlemmarna minskat i betydelse. Paradoxalt nog kan partimedlemmarnas inflytande minska i takt med

att partiernas nomineringsprocesser blir mer öppna – just eftersom en partiledare som väljs genom en öppen process får ett starkare mandat att styra partiet (Schumacher och Giger 2017). Det stärker partiledningens ställning men förskjuter samtidigt makten längre från gräsrötterna.

På senare år har en annan form av relation uppmärksammats – den mellan politiker och lobbyister. Det finns en växande oro över att lobbyister har en alltför nära relation till beslutsfattare, en oro som lett till åtminstone två statliga utredningar med syfte att tydligare reglera gränsdragningen mellan politik och påverkan. I Insynskommitténs betänkande (SOU 2025:52) föreslås bland annat en redovisningsskyldighet för lobbyingaktiviteter för att stärka transparensen i den politiska beslutsprocessen. Tidigare har även karantänsregler införts för statsråd och statssekreterare som övergår till arbete utanför statens domäner, i de fall där det finns risk att staten kan lida ekonomisk skada eller där allmänhetens förtroende för det offentliga kan komma att påverkas (SOU 2017:3; prop. 2017/18:162; 2017/18:KU42).

En möjlig förklaring till de åsiktsskillnader mellan väljare och valda som ibland uppstår kan vara det inflytande som lobbyister och intresseorganisationer utövar över politiska beslutsfattare. Det är särskilt relevant inom områden som rör organiseringen av den offentliga sektorn. Här finner vi också en av de största åsiktsskillnaderna mellan väljare och valda. Väljarna vill i högre grad se en annan organisering av den offentliga sektorn, särskilt vad gäller vinstutdelning inom vård, skola och omsorg.

Om politiker i högre grad påverkas av organiserade särintressen än av väljarnas preferenser kan det bidra till att öka avståndet mellan representanter och representerade. Vi vet emellertid inte om det är så att lobbyorganisationer och särintressen bidrar till åsiktsskillnaderna. Det behövs därför mer forskning för att förstå hur lobbyism påverkar den substantiella representationen i Sverige.

Mot denna bakgrund kan slutsatser om hur riksdagsledamöterna bör hantera åsiktsskillnaderna i frågor som rör förkortad arbetsdag, den offentliga sektorns storlek samt privatiseringar och vinster i välfärden formuleras i linje med Hanna Pitkins (1967) syn på representation. Enligt Pitkin är det inte i sig problematiskt att väljare och valda tycker olika. Representationens legitimitet vilar på politikers förmåga att förklara och försvara sina beslut gentemot väljarna, snarare än på

mekanisk åsiktsöverensstämmelse. Men när sådana förklaringar uteblir skadas den representativa relationen, och väljarnas handlingsutrymme reduceras till att acceptera situationen eller söka representation hos ett alternativ som upplevs ligga närmare deras åsikter. I syfte att minska risken för att åsiktsgapen skadar förtroendet för det politiska systemet föreslår vi därför att de folkvalda i högre grad förklarar och motiverar varför dessa önskemål inte alltid kan tillgodoses – så vida de inte avser att ompröva sin ståndpunkt i linje med väljarnas uppfattningar.

Kapitel 4.
Hot och trakasserier

Som vi beskriver i tidigare kapitel finns många demokratiska vinster med politiska församlingar som innefattar personer av olika kön och social bakgrund. Det är emellertid inte tillräckligt att personer med olika bakgrund innehar posten som politisk representant. Utan rimliga förutsättningar har politiker dåliga möjligheter att utöva reellt politiskt inflytande. I detta kapitel undersöker vi i vilken utsträckning olika grupper av riksdagsledamöter åtnjuter jämlika villkor för uppdraget, med särskilt fokus på hur villkoren påverkas av hot och trakasserier.

På senare år har hot och trakasserier kommit att betraktas som en del av den politiska vardagen. Den statsvetenskapliga forskningen om politiskt våld inkluderar vanligtvis såväl fysiskt som psykiskt våld i definitionen (Birch, Daxecker och Höglund 2020; Bjarnegård och Zetterberg 2023). Medan fysiskt våld mot politiker är ovanligt i Sverige och liknande länder visar tidigare forskning att psykiskt våld (till exempel hot, trakasserier, förföljelse och hatretorik) drabbar mellan 60 och 95 procent av parlamentsledamöter, parlamentariska kandidater och andra framträdande politiker i västerländska demokratier som Norge, Irland, Storbritannien, USA, Danmark och Sverige, se faktaruta 4.1, s. 76. Följande exempel kommer från svenska riksdagsledamöter:

> En människa uppmanar folk att åka hem till min hemadress och skjuta den som öppnar dörren. (Ledamot-26-kvinna)

> De skriver att de hoppas att nån ska skjuta mig eller att jag ska bli våldtagen. (Ledamot-41-man)

> Jag blev attackerad på ett möte, av militanta anti-fascister. Maskerade. Som kom och kastade ägg. (Ledamot-9-man)

> Plötsligt är det 30 NMR-personer som har ställt sig i en ring runt oss. Och då gick vi upp och försökte hålla våra tal. Men varje gång vi talade så var det ”Landsförrädare” /…/ Att ta sig därifrån var väldigt läskigt. (Ledamot-34-kvinna)

> Ett typiskt mejl är en man, som /…/ beskriver hur /…/ man är det ena könsordet eller det andra könsordet men också att man behöver våldtas för att förstå. Det är ofta väldigt grovt. (Ledamot-29-kvinna)

Frågan om hot och trakasserier är relativt ny i debatten om politikers villkor. Enligt svensk forskning om politiska avhopp för 15–20 år sedan verkar den vid den tiden över huvud taget inte ha funnits med i politikers överväganden om att lämna politiken (Ahlbäck Öberg, Hermansson och Wängnerud 2007; Erlingsson och Öhrvall 2011). Det saknas långa tidsserier, men hot och trakasserier verkar åtminstone ha ökat om man jämför det tidiga 2010-talet med senare år (Håkansson 2021; Strid 2023). I såväl Sverige som i andra länder är sociala medier är den vanligaste arenan för hot och trakasserier mot politiker, följt av mejl och annan digital kommunikation (Bjarnegård och Zetterberg 2023; Håkansson och Lajevardi 2025). Att digital kommunikation, och i synnerhet sociala medier, blivit ett allt viktigare verktyg för politiker är troligtvis en betydande del i förklaringen till den ökande förekomsten.

Folkvalda representanter fyller en unik funktion i det demokratiska systemet, vilket gör att våld mot politiker har direkta implikationer för demokratin i stort (Håkansson 2023). För att förstå på vilket sätt hot och trakasserier påverkar det demokratiska systemet analyserar vi därför hur centrala aspekter av politisk representation påverkas av våld mot politiker och ifall det bidrar till ökad politisk ojämlikhet.

Efter denna introduktion belyser vi mönster i konsekvenserna av våld mot politiker. Vi analyserar konsekvenser för samma två aspekter av politisk representation som i föregående kapitel – deskriptiv och substantiell – och jämför kvinnor med män, unga med äldre (35+)[11] samt ledamöter med invandrarbakgrund med ledamöter med inhemsk

11. För att tydligt särskilja de unga avser ”äldre” alltså här personer över 35 år. Som vi visar i kapitel 2 är ytterst få ledamöter äldre än 65.

bakgrund. På detta följer ett avsnitt om hur Riksdagsförvaltningen och riksdagspartierna hanterar hot och våld mot politiker, med fokus på hur problemet uppfattas och vilka typer av insatser som prioriteras. I samtliga analyser utgår vi från frågeställningen om det politiska våldet hotar det demokratiska idealet om politisk jämlikhet och i vilken mån våldet äventyrar en jämlik politisk representation. Empiriskt använder vi intervjuer och enkäter med svenska riksdagsledamöter samt intervjuer med representanter för Riksdagsförvaltningen och riksdagspartiernas kanslier.

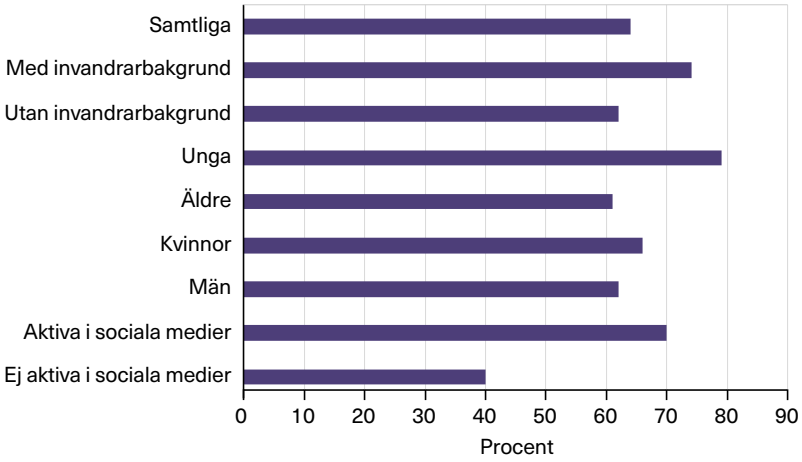
Hot och trakasserier mot olika grupper av riksdagsledamöter

Forskningen om våld mot politiker skiljer mellan frekvensen, formen och konsekvenserna av detta våld (Bardall, Bjarnegård och Piscopo 2020; Erikson, Håkansson och Josefsson 2023). En viktig fråga är hur utbrett problemet är och om vissa politiker utsätts oftare (frekvens) eller grövre (form) än andra. En minst lika viktig fråga är vilka konsekvenser våldet får både för riksdagsledamöterna på ett individuellt plan och för det demokratiska systemet. Vi fokuserar här främst på hur konsekvenserna yttrar sig och fördelas mellan olika grupper av riksdagsledamöter. Men först kommer en kort redogörelse över forskningsläget om hur ofta och i vilken form riksdagsledamöter utsätts för våld.

Enligt tidigare forskning drabbar fysiskt våld mycket få politiker i Sverige, medan psykiskt våld är utbrett (Gavell Frenzel 2021; Håkansson 2021). I figur 4.1 analyserar vi datamaterialet *Politikernas trygghetsundersökning (PTU)* som bygger på en enkät Brottsförebyggande rådet samlat in vartannat år sedan 2012. Vi visar den genomsnittliga andel som utsatts för minst en händelse per år som vi klassificerar som psykiskt eller fysiskt våld.[12] I genomsnitt utsätts 64 procent för någon form av våld varje år.[13] Det kan sättas i relation till att omkring 21 procent av anställda inom bevakning och säkerhet och 14 procent av anställda inom socialt arbete, relaterat till yrket utsätts för hot, miss-

12. Vi följer Världshälsoorganisationen och definierar våld som avsiktliga handlingar som riskerar att åsamka fysisk eller psykisk skada.
13. Enligt den senaste omgången av PTU låg utsattheten bland riksdagsledamöterna kvar på en hög nivå 2024, då över 60 procent utsattes för någon form av psykiskt eller fysiskt våld (Frenzel och Afifi 2025).

Figur 4.1 Andel våldsutsatta i genomsnitt, 2012–2022 (procent).



Kommentar: Figuren visar den andel av riksdagsledamöterna som i genomsnitt under perioden 2012–2022 uppgett att de utsatts för någon form av fysiskt eller psykiskt våld under föregående år (till exempel slag, spark, hotfullt telefonsamtal, hotfull e-post, obehaglig förföljelse eller hot/påhopp via sociala medier). Respondenterna instrueras att enbart rapportera händelser de upplevt som hotfulla. Data från PTU 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 och 2022. ”Med invandrarbakgrund” syftar på ledamöter som själva, eller vars föräldrar, är födda i ett land utanför Sverige. ”Unga” syftar på ledamöter i åldersspannet 18–34, och ”äldre” på ledamöter som är minst 35 år gamla.

handel, trakasserier, rån eller sexualbrott per år (Nordén 2018). Som framgår av faktaruta 4.1 sticker inte Sverige ut i ett jämförande perspektiv. Figur 4.1 visar vidare att ledamöter som är unga eller har utländsk bakgrund utsätts betydligt oftare än ledamöter som är äldre (35+) eller har inhemsk bakgrund. Till exempel utsätts i genomsnitt 79 procent av de unga riksdagsledamöterna varje år. Det är även värt att notera att utsattheten är betydligt större bland de ledamöter som är aktiva på sociala medier (70 procent) jämfört med de mindre sociala medie-aktiva ledamöterna (40 procent). Dock är 40 procent en fortsatt hög andel, vilket indikerar att det inte går att ”lösa problemet” enbart genom en begränsning av riksdagsledamöternas närvaro i sociala medier.

Det verkar inte finnas några betydande skillnader i hur ofta kvinnor och män drabbas av hot och trakasserier. Däremot visar forskning om såväl svenska riksdagsledamöter som från andra politiska församlingar

att det finns tydliga skillnader i hur kvinnor och män attackeras. Män utsätts oftare för attacker som fokuserar på deras roll som *politiker* medan kvinnor oftare utsätts för sexistiska kommentarer, sexuella hot och trakasserier samt kränkande kommentarer om dem som *personer* (Bjarnegård 2023; Bjarnegård, Håkansson och Zetterberg 2020; Erikson, Håkansson och Josefsson 2023; Herrick och Thomas 2023; Håkansson 2022; Kosiara-Pedersen 2023; Ward och McLoughlin 2020). Sexistiska tillmälen, hot om sexuellt våld och könsnedsättande kommentarer är en del av vardagen för 41 procent av de kvinnliga riksdagsledamöterna, medan motsvarande siffra för manliga riksdagsledamöter är 12 procent (Håkansson 2022). Även politiker som tillhör etniska minoriteter eller har invandrarbakgrund utsätts för omfattande angrepp med rasistiskt innehåll, som precis som de könsbundna trakasserierna fokuserar på politikern som person snarare än på den politiska rollen (Akhtar, Jenichen och Intezar 2024; Kuperberg 2023). Detta gäller såväl den svenska riksdagen (Albertsson och Erikson 2025) som svenska kommunpolitiker (Håkansson och Lajevardi 2025).

FAKTARUTA 4.1 POLITIKERS UTSATTHET I OLIKA KONTEXTER

Tabell 4.1 visar andelen politiker som utsatts för olika former av våld i olika politiska församlingar. Som framgår av tabellen mäts utsattheten på olika sätt i varje studie, och varje studie omfattar olika tidsperioder. Siffrorna är därför inte direkt jämförbara. Av tabellen framgår att utsatthet för psykiska former av våld är en utbredd erfarenhet bland politiker i västerländska demokratier. Det är vanligare att vara utsatt än att inte vara det. Andelen utsatta i Sverige sticker inte ut jämfört med andra länder. De små skillnader som uppmäts av till exempel Erikson, Håkansson och Josefsson (2023), som studerar svenska riksdagsledamöter, och Bjørgo m.fl. (2022), som studerar norska stortingsledamöter, har förmodligen att göra med hur enkätfrågorna har ställts. Eventuellt är svenska kommunpolitiker mindre utsatta än sina motsvarigheter i Danmark (jämför Håkansson 2021 och Kosiara-Pedersen 2023) men även dessa studier använder olika sätt att mäta samt olika tidsperioder, vilket gör det omöjligt att dra några säkra slutsatser. →

Faktaruta 4.1 forts.

Tabell 4.1 Våld mot politiker i olika kontexter.

Referens	Empirisk kontext	Typ av data	Typ av utsatthet	Period för utsatthet	Andel utsatta
Erikson m.fl. 2023	Svenska riksdagsledamöter	Självrapporterad, enkät	Trakasserier i sociala medier	Någonsin upplevt i rollen som riksdagsledamot (2016)	Direkta hot: 73 % Kränkande kommentarer: 90 %
Håkansson 2021	Svenska kommunpolitiker	Självrapporterad, enkät	Olika former av våld och obehagliga händelser, t.ex. slag, spark, hot via mejl, hot via sms	Under 2016	25 %
Bjørgo m.fl. 2022	Norska parlamentsledamöter	Självrapporterad, enkät	Olika former av våld och obehagliga händelser (t.ex. obehagliga telefonsamtal, vandalisering, hot, förföljelse)	Någonsin i rollen som politiker	87 %
Kosiara-Pedersen 2023	Danska kommunpolitiker	Självrapporterad, enkät	Fysiskt (t.ex. hot, knuff, vandalisering), psykiskt (t.ex. nedsättande tillmälen) och sexuellt våld (t.ex. sexuella trakasserier, olämpliga kommentarer om privatliv)	Januari 2018 – oktober 2020	Fysiskt: 36 % Psykiskt: 66 % Sexualiserat: 32 %
Buckley m.fl. 2024	Irländska kommunpolitiker och parlamentariker	Självrapporterad, enkät	Fysiskt, psykiskt, eller ekonomiskt våld (t.ex. hot, falska rykten, skadegörelse)	Någonsin upplevt i rollen som politiker (2019/2020)	75 %
Collignon och Rüdig 2020	Kandidater i det brittiska parlamentsvalet	Självrapporterad, enkät	Trakasserier, kränkningar och hot	Under kampanjperioden för 2019 års nationella val	49 %
Ward och McLoughlin 2020	Parlamentsledamöter i Storbritannien	Twitter-data	Trakasserier och hat skickat till parlamentsledamöter på Twitter	3 månader (november 2016 – januari 2017)	62 %
Every-Palmer m.fl. 2015	Nyzeeländska riksparlamentariker	Självrapporterad, enkät	Fysiskt våld och obehagliga händelser, t.ex. fysiska attacker, hot, förföljelse, olämplig kontakt via sociala medier/telefon.	Någonsin i rollen som riksparlamentariker (2014)	87 %
Blätte m.fl. 2022	Tyska lokalpolitiker	Självrapporterad, enkät	Olika händelser, såsom hot, förolämpningar och fysiska attacker	Någonsin i rollen som folkvald (2022)	60 %
Herrick och Thomas 2023	Borgmästare i USA	Självrapporterad, enkät	Psykiskt våld (t.ex. trakasserier, hot, respektlöst bemötande) och fysiskt våld (direkt skada på fysiskt välbefinnande eller egendom)	Någonsin i rollen som borgmästare (2021)	Fysiskt: 14 % Psykiskt: 96 %

Kommentar: År inom parentes anger det år enkätfrågan ställdes.

VILKA KONSEKVENSER FÅR VÅLD MOT RIKSDAGSLEDAMÖTER?

Även i de fall olika grupper av politiker utsätts för våld i lika stor utsträckning kan våldet få olika konsekvenser för olika grupper. Dels kan typen av angrepp ha betydelse. Dels är det viktigt att komma ihåg att politiken i övrigt inte är en jämlik institution. Konsekvenserna av trakasserier kan bli värre för grupper som har erfarenheter av olika former av diskriminering inom politiken och sämre tillgång till informella nätverk av politiska allierade (se t.ex. Dancygier m.fl. 2015; Håkansson 2024 samt Verge och de la Fuente 2014). Det finns alltså flera skäl att förvänta sig att hot och trakasserier kommer ha mer långtgående konsekvenser för representanter från politiskt marginaliserade samhällsgrupper.

Vi använder PTU-datamaterialet för att undersöka konsekvensernas utbredning bland svenska riksdagsledamöter. Det ger oss sex vågor av enkätmaterial under perioden 2012–2022. I materialet ingår uppgifter som ledamotens kön och ålder från Statistiska centralbyrån samt en enkätfråga om huruvida ledamoten själv eller ledamotens föräldrar är födda utomlands som kan användas för att operationalisera invandrarbakgrund. Däremot ingår inga uppgifter om klassbakgrund varför vi inte kan analysera denna aspekt i detta kapitel.

Vi bygger på ramverket i Håkansson (2024) som operationaliserar de sätt på vilka politiskt våld kan skada demokratisk representation. För att studera kostnader för *deskriptiv representation* undersöker vi huruvida politiskt våld får riksdagsledamöter att lämna politiken. För att studera kostnader för *substantiell representation* undersöker vi huruvida politiskt våld får riksdagsledamöter att förändra innehållet i den politik de bedriver, antingen genom vilka frågor de engagerar sig i eller vilka beslut de fattar. Enkäten ställer först frågor om utsatthet för olika former av våld och brott, därefter frågor om hur incidenter hanterats och sedan om konsekvenser av utsatthet. Direkt efter en enkätfråga om huruvida respondenten känt oro för utsatthet för våld och andra obehagliga händelser ställs den enkätfråga vi huvudsakligen använder oss av. Den lyder: ”Har du någon gång under föregående år på grund av utsatthet och/eller oro övervägt att byta eller lämna samtliga uppdrag? / lämnat samtliga uppdrag? / påverkats till att fatta annat beslut eller vidta annan åtgärd? / undvikit att engagera dig eller uttala dig i en

specifik fråga?".[14] De första två utfallen berör deskriptiv representation, och de två nästföljande berör substantiell representation.

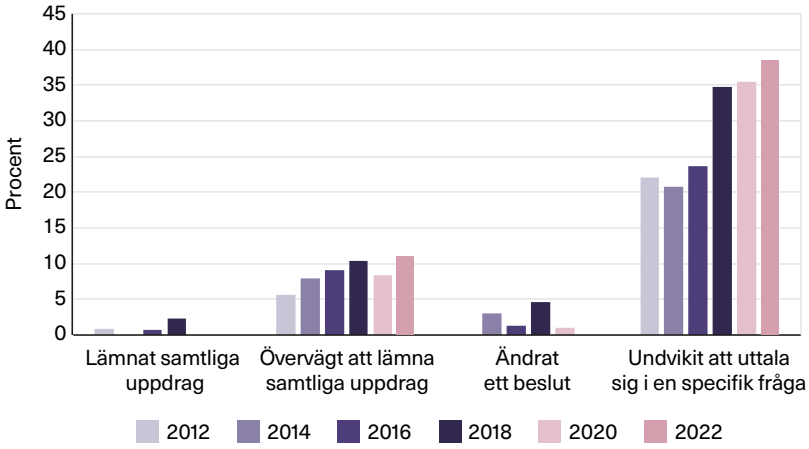
Utöver enkätmaterialet använder vi 46 kvalitativa intervjuer med riksdagsledamöter för att belysa hur våld kan påverka politisk representation. Intervjuerna genomfördes 2019 och 2020, vilket inte var en period som stack ut på något sätt när det gäller riksdagsledamöters våldsutsatthet (Strid 2023). Intervjuerna syftade till att undersöka på vilka sätt ledamöter påverkas av våld inom politiken, såväl av egna erfarenheter av utsatthet som av oro för politiskt våld i allmänhet.[15]

Vi analyserar i vilken utsträckning både de riksdagsledamöter som utsatts och de som inte utsatts för våld påverkas på dessa områden. Tidigare forskning betonar nämligen att våld mot politiker ofta utgör publika attacker med syfte att påverka fler än det direkta offret (Daniele 2019; Krook och Sanín 2016). Kännedom om attacker riktade mot andra politiker kan tänkas påverka fler riksdagsledamöters sätt att utöva sina uppdrag. Inte minst kan detta gälla hur kvinnliga riksdagsledamöter påverkas av att bevittna könsnedsättande attacker riktade mot andra kvinnor i politiken eller hur ledamöter med invandrarbakgrund påverkas av att bevittna rasistiska attacker mot andra politiker med liknande bakgrund (Håkansson 2024; Håkansson och Lajevardi 2025; Krook 2020).

Figur 4.2 visar hur riksdagsledamöter påverkas av att antingen själv utsättas för våld eller oroa sig för våld (inklusive psykiskt våld) mot politiker. Att lämna politiken eller ändra beslut är ovanligt; mindre än 5 procent av riksdagsledamöterna uppger att de påverkats på dessa sätt av utsatthet eller oro. Däremot har i genomsnitt 9 procent övervägt att lämna politiken och 29 procent undvikit att uttala sig offentligt. Av denna statistik framstår det som att våldet mot svenska politiker inte får riksdagsledamöter att lämna politiken i någon betydande omfattning. Men att omkring 9 procent av ledamöterna överväger att lämna av ett

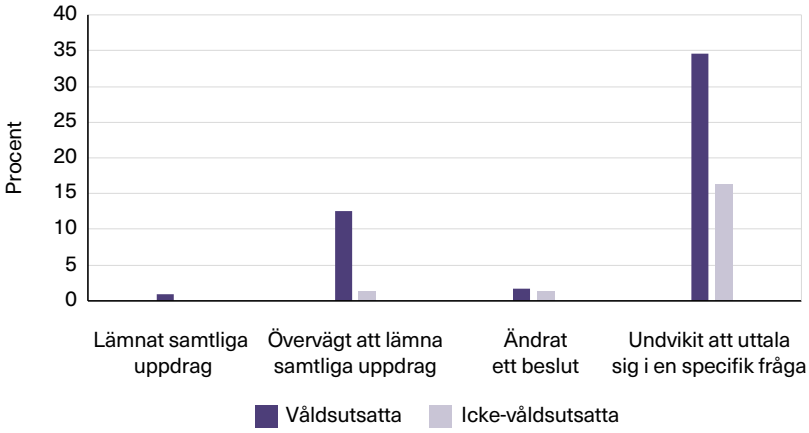
14. Enkäten går ut till alla som innehar ett uppdrag som förtroendevald vid början av året då enkäten skickas ut (några månader före utskicket). Det faktum att 84–94 respondenter i varje enkätomgång uppger att de lämnat politiken på grund av våld visar att enkäten lyckas nå respondenter som lämnat politiken. I och med att den når ett antal respondenter som lämnat politiken just på grund av våld når den förmodligen även respondenter som lämnat politiken av andra skäl som ej efterfrågas i PTU-enkäten.
15. Se Håkansson (2024) för en mer utförlig beskrivning av de kvalitativa och kvantitativa metoder som används för denna undersökning.

Figur 4.2 Det politiska våldets konsekvenser över tid.



Kommentar: Data från PTU 2012–2022. Figuren visar genomsnitt per år. Frågan som figuren bygger på lyder: "Har du någon gång under föregående år på grund av utsatthet och/eller oro / övervägt att byta eller lämna samtliga uppdrag? / lämnat samtliga uppdrag / påverkats till att fatta annat beslut eller vidta annan åtgärd? / undvikit att engagera dig eller uttala dig i en specifik fråga?"

Figur 4.3 Konsekvenserna för direkt våldsutsatta och övriga ledamöter.



Kommentar: Data som i figur 4.2. Figuren redovisar genomsnitt för hela perioden 2012–2022.

skäl som inte hör hemma i en demokrati bör tas på allvar. På samma sätt framstår det inte som att våld mot svenska politiker påverkar den substantiella politiken direkt såtillvida att en betydande andel ändrar sina politiska beslut. Politikens inriktning påverkas dock indirekt av att mellan 21 och 38 procent varje år undviker offentliga uttalanden i vissa frågor. Denna benägenhet har dessutom ökat över tid.

Det är värt att notera att de som själva utsatts för våld – föga förvånande – påverkas mest. Figur 4.3 visar till exempel att 35 procent av de ledamöter som själva utsatts under föregående år undvikit att uttala sig offentligt på grund av risken för våld, medan detsamma gäller 16 procent av de ledamöter som inte utsatts. Figuren visar också att större grupper påverkas än de direkt utsatta. Att 16 procent av de riksdagsledamöter som själva inte upplevt våld ändå väljer bort offentliga uttalanden visar att våldets konsekvenser för politisk representation berör riksdagsledamöter på flera olika sätt.

Härnäst analyserar vi hur olika grupper påverkas och fokuserar på de konsekvenser som är mest utbredda bland svenska riksdagsledamöter, det vill säga att överväga att lämna politiken och att undvika att uttala sig offentligt i specifika frågor. Intervjumaterialet fördjupar förståelsen för hur dessa mönster uppstår och bidrar med ytterligare aspekter av hur varje dimension av politisk representation kan påverkas av politiskt våld.

GRUPPMÖNSTER I KONSEKVENSERNA FÖR DESKRIPTIV REPRESENTATION

Intervjumaterialet belyser på vilket sätt risken för våld kan få politiker att överväga att lämna politiken, till exempel i följande citat:

> Det bidrog, kan jag säga, till att jag till slut liksom gav upp. /…/ Att priset liksom blir för högt när det börjar krypa in och när man börjar hota /…/ att man ska döda mina barn. Då kände jag att; nej. (Ledamot-31-kvinna)

Som framgår av resultaten i figur 4.4 (vänstra delen) verkar det vara fler kvinnor än män som överväger att lämna politiken på grund av våld, men skillnaden är förhållandevis liten och inte statistiskt signifikant. Det verkar därför inte som att politiskt våld påverkar kvinnors politiska ambition mer än mäns i någon högre utsträckning. Det finns en statistiskt signifikant skillnad mellan ledamöter med och utan in-

vandrarbakgrund, men även denna är förhållandevis liten. Dock är det värt att betona att personer med invandrarbakgrund är gravt underrepresenterade i den svenska riksdagen och att många partier verkar ha svårt att rekrytera kandidater från denna grupp av flera olika skäl (Dancygier m.fl. 2021; Lajevardi, Mårtensson och Vernby 2024). Mot denna bakgrund är det bekymmersamt att våldet verkar få fler ledamöter med invandrarbakgrund att överväga att lämna sina uppdrag.

Det största gapet framkommer vid en jämförelse mellan yngre och ”äldre” (35+) riksdagsledamöter. I en statistisk analys framkommer att i genomsnitt 6 procent av de äldre respektive 22 procent av de unga riksdagsledamöterna överväger att lämna politiken på grund av utsatthet eller oro. Detta antyder att de som lämnar politiken på grund av våld förmodligen gör det förhållandevis tidigt i karriären. Förmodligen utgör såväl de kvinnor som män, och ledamöter med respektive utan invandrarbakgrund, som ackumulerat längre politisk erfarenhet en selekterad grupp som har låg benägenhet att lämna politiken på grund av våld.[16] Det är oroväckande att våldet verkar riskera att avskräcka unga riksdagsledamöter från att fortsätta sitt politiska engagemang. Följden kan bli att enbart personer med hög tolerans för risk, och som själva är bekväma med ett aggressivt debattklimat, stannar kvar i politiken på längre sikt. Det är också värt att poängtera att resultaten går i linje med det vi framhåller i kapitlet om riksdagsledamöternas deskriptiva representativitet: det finns under senare år en nedåtgående trend för representationen av unga och personer med invandrarbakgrund. Baserat på analyserna i detta kapitel framstår hot och trakasserier som en möjlig delförklaring till svårigheterna med att rekrytera och behålla personer från dessa grupper inom riksdagspartierna.

Intervjumaterialet visar vidare att våld mot politiker kan påverka rekryteringen till politiska uppdrag eftersom våldet formar politikeridealet. Flera intervjurespondenter vittnar om att det faktum att hot och trakasserier är en del av politiken i Sverige ökar betydelsen av att framstå som stark och okänslig som kandidat till politiska uppdrag. Till exempel beskrev en ledamot att ”Man kan inte vara riksdagsledamot om man är för lättskrämd” (Ledamot-20-kvinna). Detta gör att riks-

16. Som framgår av figur 4.4 drivs detta inte i nämnvärd utsträckning av att olika åldersgrupper är olika aktiva i sociala medier. Estimaten för skillnaden mellan unga och övriga är i stort sett lika stora med och utan kontroll för ledamotens aktivitet i sociala medier.

dagsledamöter uppfattar det som fördelaktigt att utåt visa att eventuella erfarenheter av trakasserier och hot inte påverkar en. På liknande sätt berättade andra ledamöter att ”Man vänjer sig vid en ganska tuff fasad” (Ledamot-43-kvinna), ”Man borde tåla att bli lite hudflängd, man borde liksom inte vara den som gråter ut för att man tycker att det är lite jobbigt” (Ledamot-8-man) och ”De som är väldigt öppna och pratar om de här sakerna med sina kolleger ses tyvärr som lite gnälliga” (Ledamot-23-kvinna).

Våldet mot politiker förstärker därmed betydelsen av egenskaper såsom att vara stark, icke-emotionell och stoisk, vilket är manligt kodade egenskaper. Könsstereotyper om kvinnor och män förändras visserligen över tid, men fortfarande antas män vara starka och icke-emotionella och kvinnor tvärtom vara känslomässiga och svaga (Eagly m.fl. 2020; Hentschel, Heilman och Peus 2019). På grund av att hot och trakasserier ingår i det politiska klimatet verkar svenska riksdagsledamöter uppfatta att kandidater som kan hantera ett sådant klimat har en fördel. Eftersom de grundläggande förväntningarna om att kvinnor är svagare och mindre tåliga än män riskerar våldet att öka pressen på kvinnor att ”bevisa” att de passar för politiska uppdrag. Detta kan tänkas försvåra kvinnors avancemang inom politiken även om deras politiska ambition inte påverkas oproportionerligt.

GRUPPMÖNSTER I KONSEKVENSERNA FÖR SUBSTANTIELL REPRESENTATION

Det är tydligt att även politikens innehåll påverkas av våld. En politiker beskrev att

> min egen erfarenhet av att ha fått så mycket hot och allvarligare dödshot, i vissa debatter, gör att jag delvis drar mig för att skriva eller föreslå saker på vissa områden. (Ledamot-31-kvinna)

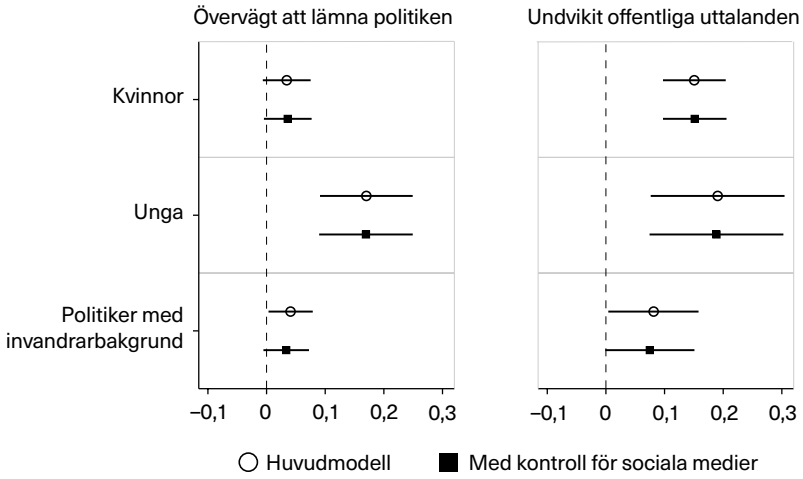
En annan ledamot uttryckte liknande funderingar efter att ha utsatts för ett flertal hatkampanjer:

> Just när det gäller invandringsfrågor och främlingsfientlighet är jag lite mer aktsam vad jag går ut med än vad jag var tidigare. /…/ När man varit utsatt för det ett antal gånger så känner man att det är inte värt det. Samtidigt som det säger till en att man borde göra det ännu mer för då behöver man verkligen

> höras i de där frågorna, men det tar otroligt mycket energi. /…/ Jag ändrar inte vad jag står för men jag kanske inte står på barrikaderna lika tydligt i dom frågorna som man hade kunnat göra annars. (Ledamot-43-kvinna)

Den högra delen av figur 4.4 visar att våldet särskilt får riksdagsledamöter från politiskt marginaliserade grupper att tystna i offentlig debatt. Deskriptiva analyser visar att medan 20 procent av männen undviker offentliga uttalanden på grund av våld gäller detsamma för 36 procent (16 procentenheter fler) av kvinnorna – och denna skillnad är lika stor när hänsyn tas till andra bakomliggande faktorer i figur 4.4. Benägenheten att tystna i debatten är också markant i grupperna unga riksdagsledamöter och riksdagsledamöter med invandrarbakgrund.

Figur 4.4 Konsekvenser för olika grupper av ledamöters politiska representation.



Kommentar: Data som i figur 4.2. Estimaten visar skillnader mellan hur olika grupper av politiker begränsas av hot och trakasserier. Positiva estimat innebär att gruppen har en högre sannolikhet att begränsas. Cirklarna kommer från en statistisk modell som kontrollerar för parti, undersökningsår och huruvida respondenten är en nykomling i politiken. Kvadraterna kommer från en modell där vi även kontrollerar för ifall politikern är aktiv i sociala medier. Som framgår av figur 4.1 är aktivitet i sociala medier korrelerat med högre våldsutsatthet. Samtliga modeller klustrar standardfelen på parti och år, vilket innebär att den beräknade precisionen för estimaten tar hänsyn till att observationer inom samma parti, och under samma år, är korrelerade med varandra.

Dessa är cirka 19, respektive 8, procentenheter mer benägna att tystas i den offentliga debatten jämfört med sina motsvarigheter av äldre ledamöter respektive ledamöter utan invandrarbakgrund. Våldet mot politiker verkar alltså snedvrida den offentliga debatten på ett sätt som särskilt missgynnar de grupper som historiskt exkluderats från politiken. Detta minskar möjligheten för representanter från dessa grupper att forma den politiska debatten, föra fram perspektiv och sätta frågor på agendan.

Kvantitativa analyser av fritextsvar om vilka frågor politiker avstår från att debattera offentligt med hänsyn till politiskt våld visar att den allra vanligaste frågan är migration (Håkansson och Josefsson 2026). Detta antyder tillsammans med våra resultat här att det är möjligt att debatter i kontroversiella ämnen, såsom migration, särskilt domineras av män, medelålders/äldre politiker och politiker utan invandrarbakgrund. I förlängningen kan det därmed bli dessa perspektiv som i högre utsträckning formar den politik som förs.

Hanteringen av trakasserier mot riksdagsledamöter

Det faktum att en stor andel av riksdagsledamöterna upplever psykiskt våld inom uppdraget och att detta begränsar deras handlingsutrymme väcker frågan om vad som görs för att hantera riksdagsledamöters trygghet och säkerhet. För att undersöka detta använder vi intervjuer med representanter för Riksdagsförvaltningen, riksdagspartiernas kanslier och riksdagsledamöter för att analysera hanteringen av frågan.[17] Vi analyserar problemförståelsen, eftersom policyforskning visar att det sätt ett problem uppfattas på är avgörande för vilka lösningar som ses som befogade (Bacchi 1999). Trakasserier och hot riktade mot politiker har implikationer för flera olika samhällsfrågor, såsom politikers arbetsvillkor, kriminalitet, demokrati och jämlikhet. Medan de flesta är överens om att det är ett problem att politiker utsätts är det inte självklart hur olika aktörer förstår detta problem eller var de lägger tonvikten. Därför analyserar vi centrala aktörers syn på problemet och de åtgärder som vidtas.

17. Materialinsamlingen och analyserna gjordes för ett annat projekt och redovisas mer utförligt i Erikson och Håkansson (2025).

Formellt har Säkerhetspolisen ansvaret för personskyddet för den centrala statsledningen inklusive riksdagsledamöterna (Förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen 2014:1103; SFS 1984:387). Riksdagen har en säkerhetsavdelning som omfattar flera olika ansvarsområden, och där ingår ansvar för att samordna, stödja och följa upp Riksdagsförvaltningens arbete med personsäkerhet (Riksdagsdirektörens föreskrift 2025:1). Det finns få formella styrdokument för avdelningens verksamhet och roll gällande riksdagsledamöternas säkerhet. Syftet med Riksdagsförvaltningens arbete på detta område är ytterst att möjliggöra ledamöternas roll i lagstiftningsprocessen och kontrollmakten (Utredning från Riksdagsförvaltningen 2024/25:URF1).[18]

Våra intervjuer genomfördes under 2024 och innefattar fem företrädare för Riksdagsförvaltningen, totalt femton säkerhets- och kommunikationsansvariga från samtliga partikanslier och tio riksdagsledamöter vilka även de täcker in samtliga riksdagspartier.

FOKUS PÅ FYSISKT VÅLD

När respondenterna ombeds att beskriva åtgärder mot våld, hot och trakasserier mot politiker nämner de flesta, oavsett roll eller partitillhörighet, åtgärder riktade mot fysiskt våld. Såväl Säkerhetspolisen som riksdagens säkerhetsavdelning fokuserar sina analyser av inkommande hot och hat på ifall förövaren har avsikt och förmåga att genomföra en fysisk attack. En vanlig återkoppling från deras bedömning kan vara att förövaren för närvarande är inkapabel att utföra en fysisk attack mot den politiker som fått obehaglig kommunikation riktad mot sig, eller att förövaren bedömts vid ett tidigare tillfälle och funnits vara ofarlig. Med andra ord ses det inte som problematiskt i sig att skrämmande eller kränkande kommunikation skickas till riksdagsledamöter, utan enbart som problematiskt ifall detta eskalerar till fysiskt våld.

I linje med detta betonar flera respondenter vikten av att bevaka hatisk kommunikation som riktas mot en politiker, inte för att detta i sig utgör ett problem, utan för att det kan inspirera till fysiskt våld. Efter den dödliga attacken på Sveriges utrikesminister Anna Lindh år 2003 insåg säkerhetsspecialister att

18. En parlamentarisk kommitté, ”2023 års riksdagsutredning”, under ledning av den tidigare riksdagsledamoten Berit Högman, utredde på riksdagsstyrelsens uppdrag stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen med mera.

> det är ju inte bara det enskilda twittrandet eller meddelandet som nån skriver, utan det är ju det sammantagna som kan säga väldigt mycket, att det är en stämning där ute mot en person. (RDF-5)

Hatretorik ses och hanteras därmed som en potentiell prediktor för fysiskt våld snarare än som ett problem i sig.

På liknande sätt riktas åtgärderna mot att skydda ledamöterna från fysiska attacker. När en ledamot hör av sig för att de fått ta emot obehaglig kommunikation handlar bedömningen från säkerhetsavdelningens sida främst om att utröna ifall en risk föreligger att ledamoten ska utsättas för något brott, och då vanligtvis olaga hot (RDF-1). Riksdagens säkerhetsenhet implementerar samma problemförståelse som Säpo och lär sig vad som utgör ett problem genom det nära samarbetet där Riksdagsförvaltningen lär sig ”vad som studsar tillbaks” från Säpo (RDF-1). På frågan om vad de kan göra i en situation där en ledamot utsatts för obehaglig kommunikation men där det inte finns någon anledning att tro att förövaren kommer att göra något fysiskt mot ledamoten, svarar företrädare för säkerhetsavdelningen att de kan råda ledamoten att undvika kontakt med personen och blockera deras nummer och konton (RDF1; RDF-3). Vidare menar de att i de fall personen fortsätter kontakta ledamoten på ett skrämmande sätt kanske någon annan aktör än polisen eller säkerhetsavdelningen bör hantera frågan, men det är oklart vem (RDF-3). Det är rimligt att polisen inte kan agera utan misstanke om brott. Det är dock långt ifrån självklart att de åtgärder Riksdagsförvaltningen överväger för att öka ledamöters säkerhet och trygghet begränsas till strikt polisiära sådana.

I många fall är det partiernas säkerhetsansvariga som tar emot anmälningar från ledamöter om hot och trakasserier och bedömer vad som bör föras vidare till riksdagens säkerhetsavdelning. Det finns stora variationer partierna emellan i hur stora resurser som avsätts för ändamålet. Vanligtvis arbetar en partikanslianställd med säkerhetsfrågor på deltid i kombination med andra ansvarsområden såsom att vara politiskt sakkunnig. De ser sig därmed inte som säkerhetsexperter och lutar sig i stor utsträckning mot Riksdagsförvaltningen. Problemförståelsen skiljer sig därmed inte mellan partierna och förvaltningen. Det som anses irrelevant från ett polisiärt perspektiv anses också ligga utanför ramen för vad partiernas säkerhetsansvariga hanterar.

Det händer att partiernas kommunikationspersonal hjälper leda-

möter att moderera sina konton i sociala medier under kortare tidsperioder. Det kan till exempel röra sig om perioder med toppar av trakasserier efter en TV-sänd debatt. Men detta är en sällsynt åtgärd som många partier bara erbjuder de mest framträdande representanterna. En kommunikationsansvarig uttrycker det på följande vis:

> Vi hanterar våra främsta företrädares egna konton i olika kanaler. /…/ Vi ägnar oerhörda mängder tid till att moderera kommentarsfälten. /…/ Men det kan vi bara göra för de främsta företrädarna, sen är de andra on their own, så att säga. (Partikansli-12)

Många ledamöter efterfrågar ett mer systematiskt stöd i hanteringen av inkommande trakasserier och hot, framförallt via sociala medier. De menar att partierna gärna ser att riksdagsledamöter är aktiva i sociala medier, men inte avsätter resurser för att göra ett sådant engagemang hållbart (Ledamot-27-man).

Annan form av stöd, såsom avlastningssamtal, psykosocialt stöd eller liknande är i stort obefintligt, utöver de terapisamtal som i särskilda fall kan erbjudas genom företagshälsovården. En ledamot uttrycker att

> Det blir lätt att man pratar om polisanmälan och sådana saker och hantering /…/ Det kan väl va trevligt, för den som är utsatt, om de åker dit och får en bötessumma, men det avskräcker ingen och hjälper inte i längden. Det är min uppfattning i alla fall. Så det viktiga är att jobba med samtal och visa för folk att de har stöd och nånstans att vända sig. (Ledamot-32-man)

Liknande uppfattningar uttrycks av andra ledamöter:

> Det säkerhetsavdelningen och Säkerhetspolisen ställer upp med är ju den fysiska säkerheten. /…/ Men när det var som värst för mig och jag blev trakasserad varje dag var det ju en stor påfrestning mentalt. Och det stödet är ju nästan icke-existerande skulle jag säga. (Ledamot-29-kvinna)

> Jag hade tyckt att det hade varit bra om man hade lite mer debriefing /…/ Det är jättebra att man har en säkerhetsenhet, men att man också hade nåt samtalsstöd eller liknande tror jag faktiskt hade varit väldigt bra. (Ledamot-18-kvinna)

Inget kontinuerligt stöd finns för att skydda ledamöternas mentala välbefinnande i ljuset av den stora mängd hot och trakasserier de tar emot inom sitt uppdrag. Såväl Riksdagsförvaltningen som partierna förstår problemet med hot mot politiker som att detta främst handlar om att skydda ledamöterna från fysiska angrepp.

INDIVIDUELLA SNARARE ÄN STRUKTURELLA RISKFAKTORER

Ett annat återkommande tema i intervjumaterialet rör vilka mönster dessa centrala aktörer uppfattar när det gäller riskerna att utsättas. Flera respondenter nämner att riskerna ser olika ut beroende på ledamotens roll, såsom att vara talesperson för laddade frågor. Synlighet, ledarskapsuppdrag, politikområden som ledamoten jobbar med, aktivitet på sociala medier och ledamotens egen ton i sociala medier är faktorer som nämns återkommande av respondenter med olika roller.

Detta innebär att respondenterna betonar faktorer som individer själva kan påverka. Ledamöter kan välja att uttrycka sig provokativt och därmed få otrevligheter som svar. Politikområden och graden av synlighet är också faktorer som ledamoten själv kan påverka. Samtidigt finns en stor medvetenhet om att ledamöters identitet påverkar på vilket sätt de trakasseras. Till exempel nämner ett stort antal respondenter att kvinnliga ledamöter utsätts för våldtäktshot men att det är betydligt mer sällsynt att detta drabbar män. En del nämner också utländsk bakgrund som en faktor som kan påverka graden av trakasserier. En uttryckte följande:

> Många av våra förtroendevalda som har invandrarbakgrund får [hot och hat] oavsett vad de skriver. Om de skriver ”Hej, vilket vackert väder det är idag” så får de en kommentar om ”Åk hem din jävel, sluta parasitera”. (Partikansli-2-man)

Det finns dock inga policyinstrument som avspeglar insikterna om den särskilda utsatthet som drabbar kvinnor eller politiker med invandrarbakgrund. Ledamöter som är talespersoner i en känslig fråga kan få extra stöd med exempelvis modereringen av sina konton i sociala medier, och de politiker som når de högsta positionerna, exempelvis partiledare eller minister, får omfattande stöd där det bland annat ingår stora resurser för att anmäla och radera hot. Dock finns inga strategier för att stötta de ledamöter som blir utsatta för hatretorik oavsett vilken roll de innehar eller hur de själva agerar.

Diskussion och slutsatser

Sammanfattningsvis påverkar (framförallt psykiskt) våld en stor andel av riksdagsledamöterna. Omkring 64 procent utsätts årligen för hot, trakasserande kontakter eller andra hotfulla händelser, och uppåt 40 procent undviker offentliga uttalanden som en konsekvens av detta. Riksdagsförvaltningens och partiernas åtgärder fokuserar på att förhindra fysiskt våld och brottsliga handlingar, men riksdagsledamöterna är i stort sett lämnade att själva hantera den tidskrävande och emotionellt belastande uppgiften att gå igenom inkommande hot och hat, sortera vad som behöver anmälas och hantera sitt eget mentala välbefinnande.

Hot och trakasserier kommer förmodligen fortsätta vara en del av den politiska vardagen, och det är tydligt att det behövs väl utarbetade system för att mildra konsekvenserna av detta. 2023 års riksdagsutredning föreslår, mot bakgrund av en enkät med riksdagsledamöterna om deras arbetsvillkor, att regeringen ska tillsätta en utredning som behandlar frågorna om riksdagsledamöters trygghet och säkerhet och skyddet av den parlamentariska processen (Utredning från Riksdagsförvaltningen 2024/25:URF1). De partier som lämnat remissvar (Socialdemokraterna, Moderaterna och Centerpartiet) bekräftar nödvändigheten av att utveckla arbetet med ledamöternas säkerhet. Våra resultat understryker att det finns ett stort behov av att tänka bredare än fysiskt våld för att säkra riksdagsledamöternas möjligheter att fullt ut utöva sina uppdrag utan icke-demokratisk påverkan. Hänsyn behöver också tas till de specifika behov som kvinnor, ledamöter med invandrarbakgrund och unga har genom att deras politiska representation hotas på ett särskilt sätt.

Ledamöterna har också själva ett visst ansvar. Det finns många exempel från olika delar av världen där politiska ledare eldar på hatiska attityder mot politiska motståndare och uppvisar en acceptans för politiskt våld. Det åligger riksdagsledamöterna att inte bidra till ett våldsamt debattklimat där hatretorik, personangrepp och aggression ingår.

Slutligen är det viktigt att betona att samtidigt som sociala medier ses som ett mycket användbart verktyg för politiker (se Håkansson 2024) medför detta tydliga demokratiska utmaningar. Resurser behöver avsättas för stöd till ledamöter såväl i hanteringen av psykiskt våld som når dem via sociala medier och andra kanaler som för psykosocialt

stöd för att hantera den mentala belastning det innebär att utsättas för trakasserier. Därtill behöver mängden hot och trakasserier minska, inte minst på dessa arenor. Företag bakom sociala medieplattformar behöver därför ta ansvar, och sannolikt kommer någon form av reglering att behövas.

Kapitel 5. Lagstiftning

Riksdagen stiftar lag. Om den saken råder, åtminstone formellt sett, inga tvivel. Men hur bra är riksdagen på att stifta lag? Den frågan kan belysas från (minst) två perspektiv. Det första utgår från lagstiftningens kvantitet – hur många lagar stiftas? Finns det några tecken på förändring över tid som skulle innebära att riksdagen inte är ett tillräckligt effektivt lagstiftningsmaskineri? Det andra utgår från lagstiftningens kvalitet – stiftar riksdagen även ”goda” lagar, det vill säga lagar som kan anses upprätthålla grundläggande kvalitetskriterier, såsom konsistens med befintlig rättsordning, ändamålsenlighet och rättssäkerhet?

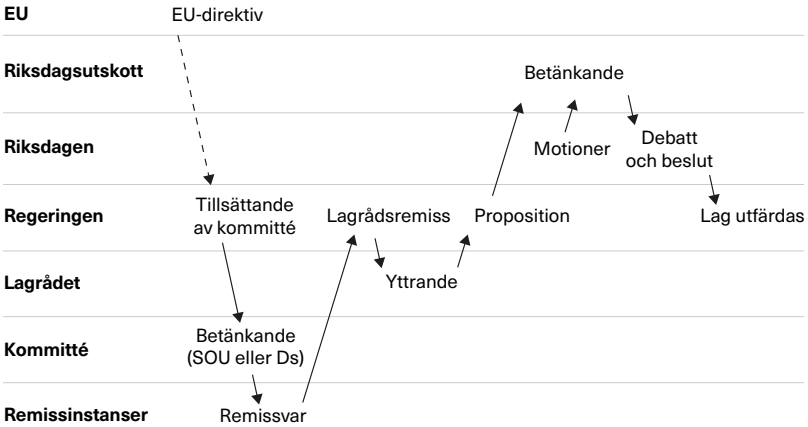
I detta kapitel ska båda dessa perspektiv belysas. Den studerade tidsperioden är som längst 2002–2025, en period som innefattar både majoritets- och minoritetsregeringar, koalitions- och enpartiregeringar och borgerliga såväl som socialdemokratiskt ledda regeringar. Datamaterialet kommer, om inte annat anges, från riksdagens öppna data, närmare bestämt dokumentsidorna för propositioner, motioner och betänkanden.[19] Men först en kort genomgång av den svenska lagstiftningsprocessen.

Lagstiftningsprocessen

Som framgår av figur 5.1 är det egentligen regeringen, inte riksdagen, som ur ett bredare perspektiv är den centrala aktören i den svenska lagstiftningsprocessen. Den högra delen av figuren illustrerar processen i snävare mening, det vill säga så som den utspelas i riksdagen. Ett

19. https://www.riksdagen.se/ sv/dokument-och-lagar/riksdagens-oppna-data/.

Figur 5.1 Den svenska lagstiftningsprocessen.



Källa: Fritt efter Sannerstedt (1989, s. 32); se även Lindvall (2022).

lagstiftningsinitiativ kan komma från två håll. Om det kommer från regeringen kallas det *proposition*, om det kommer från en eller flera riksdagsledamöter kallas det *motion*.[20]

Motioner får i Sverige författas av alla riksdagsledamöter, enskilt eller i grupp, under två tidsmässiga restriktioner: dels under den så kallade ”allmänna motionstiden” i början på varje riksdagsår, då motionsrätten är i det närmaste obegränsad, dels under två veckor efter att en proposition lagts, då motionen alltså bara får avse det förslag som finns i propositionen.

Sverige praktiserar dels så kallat *beredningstvång*, vilket innebär att riksdagen inte kan fatta beslut om en proposition eller motion förrän den behandlats av något av riksdagens 15 utskott, dels *behandlingstvång*, vilket innebär att ett förslag inte får ”begravas i utskottet”; utskottet måste ta ställning till alla förslag (propositioner och motioner) som har hänvisats till det. Detta ställningstagande kommer

20. Därutöver har riksdagsutskotten rätt till lagstiftningsinitiativ (se Hajdarevic och Larue 2021 samt Larue och Hajdarevic 2024). Dessa kommer till uttryck först i själva utskottsbetänkandet och har därför inte en egen ruta i figuren.

till uttryck i utskottets *betänkande*, där utskottsmajoriteten uttalar en rekommendation till riksdagen om huruvida förslaget ska bifallas (helt eller delvis) eller avslås. Avvikande meningar från utskottsminoriteten formuleras i reservationer.

Betänkandet skickas sedan till kammaren, där det som regel (men inte nödvändigtvis) föregås av debatt innan beslut fattas. Om inga alternativa yrkanden görs kan utskottets förslag antas med så kallad acklamation, det vill säga enighet. Om någon riksdagsledamot så begär ska dock riksdagen rösta om förslaget (votering). Beslutsregeln är då att förslaget antas om fler ledamöter röstar ja än nej. Riksdagens beslut meddelas sedan regeringen i en skrivelse, varpå regeringen utfärdar lagen i *Svensk författningssamling* (SFS).

Som framgår av figur 5.1 föregås dock som regel regeringens propositionsskrivande av en längre förberedelseprocess. Till att börja med kan initiativet till en ny lag (eller andra lagändringar) komma från EU. Närmare bestämt påverkar vårt medlemskap i EU svensk rätt på två sätt. När EU utfärdar en *förordning* blir denna omedelbart gällande rätt även i Sverige. Självklart har Sverige som medlemsland möjlighet att påverka dessa förordningar genom vår regerings medverkan i ministerrådet, genom regeringens förankring av detta i riksdagens EU-nämnd och genom våra ledamöter i EU-parlamentet. Men denna påverkan ingår inte formellt sett i den svenska lagstiftningsprocessen och förordningarna utges inte heller som svensk lag. När EU istället utfärdar ett så kallat *direktiv* ställs ett mål upp, och hur detta mål ska uppnås avgör medlemsländerna själva inom en viss tidsperiod (som regel två år). Ett sätt att uppnå målet kan vara att stifta en svensk lag. Man kan alltså säga att EU i själva verket utgör en tredje instans med initiativrätt till svensk lagstiftning, även om det är den svenska regeringen som utformar själva förslaget om hur direktivet ska uppnås. Ungefär en fjärdedel av de nya lagar som stiftas i Sverige härrör från ett EU-direktiv (betänkande 2021/22:KU21, s. 8).

Det är också så att regeringen som regel innan ett lagförslag arbetas fram, i enlighet med det grundlagsstadgade så kallade beredningskravet (7 kap. 2 § RF), utreder förutsättningarna för den politik som regeringen vill se på ett visst område. Regeringen kan här välja att tillsätta en utredning (en så kallad kommitté) eller att utreda frågan internt inom Regeringskansliet. I det förra fallet ges betänkandet från utredningen ut som en så kallad SOU (Statens offentliga utredningar), i det senare

inom Departementsserien (Ds). Denna innehåller då även förslag på ny eller förändrad lagstiftning. Betänkandet skickas på remiss till de myndigheter, kommuner eller organisationer som berörs av beslutet. På basis av detta underlag påbörjas sedan arbetet med själva lagstiftningsförslaget inom det berörda departementet i Regeringskansliet. I det närmaste alla lagstiftningsförslag (det finns vissa undantag) skickas därefter på remiss till Lagrådet, vilket består av domare (eller före detta domare) i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Lagrådet har att granska lagförslaget utifrån ett antal kriterier (mer om det nedan) och avger sedan ett yttrande. På basis av detta kan regeringen slutligen författa den färdiga propositionen och lägga den på riksdagens bord, varpå den process som beskrevs ovan vidtar.

Det bör påpekas att inte alla aspekter av den svenska lagstiftningsprocessen fångas upp av den förenklade beskrivningen ovan (och figur 5.1). Riksdagens utskott har till exempel sedan 2011 en grundlagsfäst skyldighet att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sitt ämnesområde (4 kap. 8 § RF). Riksdagen stiftar därmed inte bara lag utan har även till uppgift att utvärdera hur befintlig lagstiftning fungerar och möjligen kan förbättras (Premfors 2015). Det finns därutöver självklart ett antal viktiga informella strukturer och processer som kan kopplas till de politiska partierna med stor betydelse för hur lagstiftningsprocessen i själva verket går till (Sannerstedt 1989; 1992; Wallenberg 1989).

Slutligen kan sägas att mycket av det som skrivits ovan även gäller för budgetprocessen, det vill säga riksdagens grundlagsstadgade rätt att besluta om hur statens medel ska användas. Här finns emellertid sedan slutet av 1990-talet en speciell beslutsprocedur (rambeslutsmodellen) som innebär att beslutet om anslagen fattas i två steg där riksdagen i det andra steget inte får avvika från de utgiftsramar som beslutats om i det första (Mattson 2022). Eftersom den svenska budgetprocessen nyligen granskats inom ramen för Långtidsutredningen (Lindvall 2023) kommer den, som nämndes redan i kapitel 1, inte att inkluderas i rapporten.

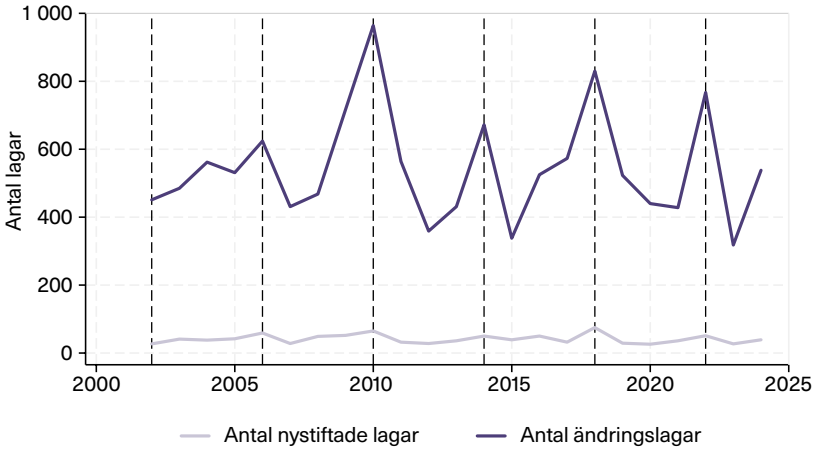
Lagstiftningseffektivitet

Inom amerikansk statsvetenskaplig forskning har det utvecklats en tradition av att mäta förekomsten av så kallade parlamentariska dödlägen (*legislative deadlock*) genom att undersöka hur mycket lagstiftning som faktiskt kommer ut ur kongressen (se t.ex. Mayhew 1991 och Binder

1999). Även om ”produktivitet” kanske egentligen vore en mer passande term kommer vi här på motsvarande sätt att undersöka vad som matas in och vad som kommer ut ur den svenska lagstiftningsprocessen. Vi börjar på utflödessidan.

Det ska då först konstateras att utgångspunkten för analysen inte är någon absolut måttstock, alltså att fler lagar nödvändigtvis skulle vara bättre än färre. Frågeställningen är istället relativ och gäller om det finns en vikande trend som pekar mot att riksdagen över tid skulle fått svårare att stifta lag. Som framgår av figur 5.2 tycks så inte vara fallet. Riksdagen stiftar i genomsnitt cirka 40 nya lagar varje år. Därtill stiftas årligen i genomsnitt omkring 540 ändringslagar. Av figuren framgår att detta grova mått på riksdagens produktivitet hållit sig förhållandevis konstant under den senaste 20-årsperioden utan några synbara variationer mellan regeringar och mandatperioder. Av faktaruta 5.1 framgår också att Sveriges riksdag inte kan beskyllas för att producera färre lagar än sina motsvarigheter i våra nordiska grannländer.

Figur 5.2 Antal nya och ändrade lagar, 2002–2024.



Kommentar: De streckade lodräta linjerna markerar år som är valår.

Källa: Gällande nya lagar: 2021/22:KU21, s. 9; regeringens skrivelse 75 år 2022 (s. 568); 2023 (s. 553); 2024 (s. 545); gällande ändringslagar: Svensk författningssamling 2002–2024.

FAKTARUTA 5.1 ANTAL STIFTADE LAGAR I NORDEN

Vad som regleras i lag och hur lagar skrivs varierar kraftigt mellan olika länder (Tantras 1995). Att jämföra lagstiftning mellan länder är därför svårt och skillnader i lagstiftningsproduktivitet bör tolkas med stor försiktighet. Variation *inom* länder är troligen mer informativ. Med det sagt har vi i tabell 5.1 sammanställt hur många lagar (nystiftade och ändringslagar) som stiftats under de senaste 10 åren i Sverige jämfört med våra nordiska grannländer. Underlaget är hämtat från respektive parlaments hemsida. Som framgår är variationen stor även mellan dessa till synes väldigt likartade länder. Finland står för klart flest lagar, tätt följt av Sverige, medan lagändringar är betydligt ovanligare i Danmark och Norge. Skillnaderna blir något mindre om endast nya lagar jämförs (något som dock inte lätt låter sig urskiljas i Finland), där Sverige under de senaste 10 åren har ett genomsnitt på 41, Danmark på 32 och Norge på 16. De fluktuationer inom mandatperioden som kan observeras för Sverige förekommer även i våra grannländer, om än med vissa undantag och mindre markerat i särskilt Danmark, som heller inte har fasta mandatperioder.

Tabell 5.1 Antal stiftade lagar per år, 2014–2024.

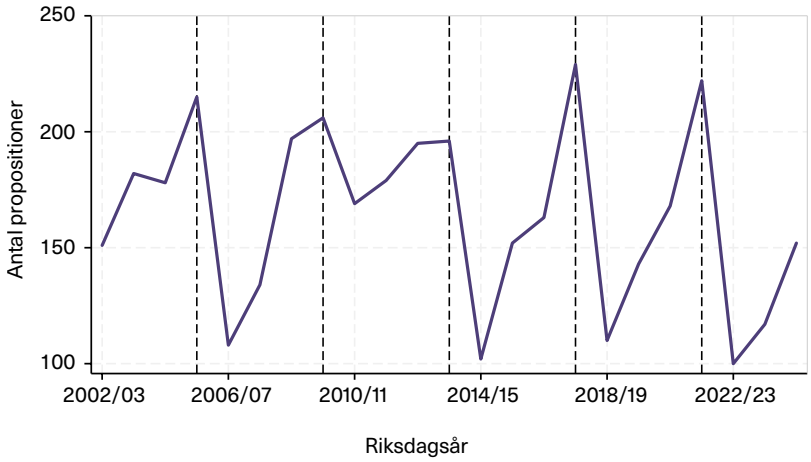
År	Sverige	Danmark	Norge	Finland
2014	722	207	94	350
2015	377	165	122	296
2016	575	208	121	862
2017	605	231	146	603
2018	905	258	112	1 458
2019	552	178	105	390
2020	466	257	156	687
2021	464	227	200	672
2022	818	128	115	1 391
2023	345	215	120	188
2024	577	223	104	589
Genomsnitt	582	209	127	681

Källor: https://www.ft.dk/da/dokumenter/dokumentlister/lovforslag (Danmark); https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/?pid=2024-2025&m=all (Norge); https://www.eduskunta.fi/SV/naineduskuntatoimii/tilastot/valtiopaivaasiat/aiemmat-vaalikaudet/Sidor/default.aspx#vireilletulleet (Finland); för Sverige, se figur 5.2. Notera att siffrorna för Norge avser riksdagsåren 2013/14–2023/24.

Figur 5.2 visar samtidigt att det finns en ganska tydlig fluktuation *inom* respektive mandatperiod, nämligen att de flesta lagar stiftas under valår (markerade av de vertikala streckade linjerna). Detta mönster har i sin tur en mycket enkel förklaring: regeringen lägger helt enkelt fler propositioner på riksdagens bord under det sista riksdagsåret före ett valår, vilket framgår av figur 5.3. Vi förflyttar oss nu till lagstiftningsprocessens inflödessida. En genomsnittlig svensk regering lägger omkring 165 propositioner varje år, men det finns ”ett slags naturlig cykel i regeringens initiativmaskineri” (Lindvall m.fl. 2017, s. 135). I början på mandatperioden produceras färre propositioner, sedan ökar propositionsaktiviteten stadigt och når sitt maximum under det riksdagsår som mynnar ut i ett valår.

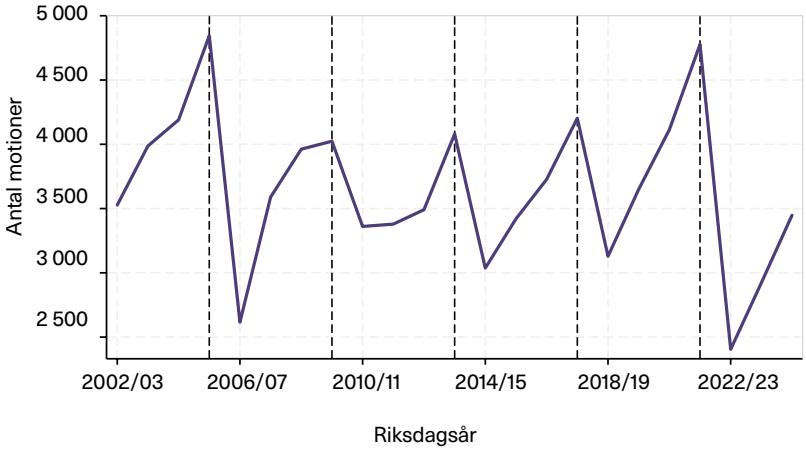
Med tanke på att regeringens propositioner har så stark påverkan på riksdagens dagordning är det inte ämnat att förvåna att motionsfloden följer samma vågmönster (se figur 5.4). Här tillkommer även riksdagsledamöternas egna incitament att synas mer i det offentliga ju närmare man kommer nästa val. Motioner skriver man så klart delvis för att försöka påverka politiken, men sannolikheten för att en motion

Figur 5.3 Antal propositioner, 2002/03–2024/25.



Kommentar: De streckade lodräta linjerna markerar riksdagsår som föregår valår.

Figur 5.4 Antal motioner, 2002/03–2024/25.



Kommentar: De streckade lodräta linjerna markerar riksdagsår som föregår valår.

ska bifallas är inte stor. Räknat utifrån alla yrkanden, som egentligen är ett mer precist mått eftersom samma motion kan innehålla mer än ett yrkande, bifölls endast 2,6 procent av alla motionsyrkanden mellan 2002 och 2024.[21] Motioner skriver man därför inte i första hand för att man tror att de ska gå igenom utan för att marknadsföra sig själv, för att bli åternominerad av sitt parti och för att vinna väljare (Brunner 2013).

Sveriges riksdag hanterar ett stort antal motioner, i genomsnitt över 3 600 per år. Som framgår av faktaruta 5.2 är detta en extrem ansamling jämfört med våra nordiska grannländer, och så har det varit länge i Sverige. Även om något färre motioner skrevs under regeringarna Reinfeldt och Löfven så motsvaras den kulmen som uppnåddes 2021/22 av en liknande kulmen 2005/06. Rekordet i antalet motioner uppnåddes innan den period som figur 5.4 visar, närmare bestämt under riksdagsåret 1990/91, då inte mindre än 4 976 motioner lades på riksdagens

21. Data på bifallna motionsyrkanden finns inte i dokumentdata på riksdagens hemsida. Siffrorna har hämtats från Utredning från Riksdagsförvaltningen 2024/25:URF1 (tabell 1, s. 76) och kompletterats med siffror från 2022–2024 i personlig kommunikation med utskottsrådet Hans Hegeland.

FAKTARUTA 5.2 ANTALET MOTIONER I NORDEN

Initiativrätten för enskilda parlamentsledamöter regleras på olika sätt i olika länder (Mattson 1995). I vissa länder finns numeriska restriktioner, vilket innebär att ett visst antal ledamöter måste skriva under ett förslag för att det ska godtas som motion. I andra länder regleras områden som exempelvis förslag som påverkar statens utgifter och intäkter, där motionsrätten är mer begränsad. I återigen andra länder finns mer tekniska krav på att motionsförslaget måste vara uppställt på ett visst sätt. Med endast tidsmässiga restriktioner är den svenska motionsrätten i dessa avseenden relativt fri.*

Så får även sägas vara fallet i våra nordiska grannländer, som till skillnad från Sverige inte heller har några fasta motionstider (förutom att det i Danmark och Norge i praktiken inte är tillåtet att motionera under den del av riksdagsåret som infaller efter ungefär april månad, och att budgetmotioner i Finland måste inkomma inom 10 dagar efter budgetpropositionen). Ifråga om lagstiftningsfrågor ställer dock våra grannländer upp mer tekniska krav och skiljer formellt mellan motioner som behandlar just lagstiftning och sådana som antingen handlar om budgeten eller mer allmänna frågor. I Danmark måste motioner om lagstiftningsfrågor dessutom ställas upp så att de innehåller faktisk lagtext (Mattson 1995, s. 462).**

Trots dessa relativa likheter är som framgår av tabell 5.2 svenska riksdagsledamöter mångdubbelt mer benägna att motionera än kollegorna i grannländerna. Denna skillnad kan långt ifrån förklaras av att Sverige har ungefär dubbelt så många riksdagsledamöter. Självklart bör hänsyn också tas till motionernas längd eller antalet yrkanden, vilket materialet inte tillåter. Men även med dessa reservationer förefaller det som om det finns en särskild motionsiver i riksdagen som inte har någon enkel institutionell eller strukturell förklaring.

* Noga räknat finns *en* innehållsligt-teknisk restriktion angiven i riksdagsordningen: ”I en motion får inte förslag i skilda ämnen sammanföras” (9 kap. 10 § RO).
** I Danmark och Finland kan lagstiftning dessutom initieras genom medborgarinitiativ, men detta är ytterst sällsynt förekommande.

Faktaruta 5.2 forts.

Tabell 5.2 Antal motioner per år, 2014–2024.

År	Sverige	Danmark	Norge	Finland
2014	3 037	360	105	711
2015	3 420	371	147	442
2016	3 727	414	129	636
2017	4 203	406	155	695
2018	3 129	450	248	805
2019	3 649	372	186	486
2020	4 113	531	154	635
2021	4 777	512	298	598
2022	2 405	365	289	748
2023	2 922	456	247	448
2024	3 448	447	180	463
Genomsnitt	3 530	426	194	606

Källor: https://www.ft.dk/da/dokumenter/dokumentlister/lovforslag (Danmark); https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/?pid=2024-2025&m=all (Norge); https://www.eduskunta.fi/SV/naineduskuntatoimii/tilastot/valtiopaivaasiat/aiemmat-vaalikaudet/Sidor/default.aspx#vireilletulleet (Finland); för Sverige, se figur 5.2. Notera att siffrorna för Norge avser riksdagsåren 2013/14–2023/24.

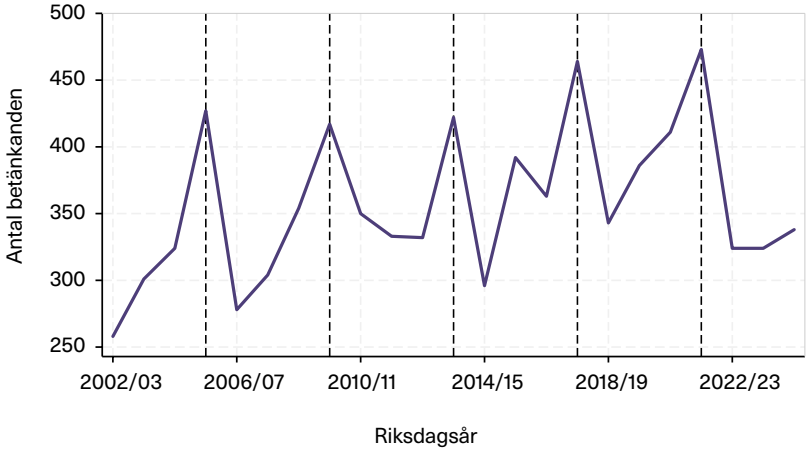
bord (Utredning från Riksdagsförvaltningen 2024/25:URF1, s. 69).[22] Riksdagens utskottsbetänkanden fluktuerar, av naturliga skäl, enligt samma mönster som propositionerna och motionerna (se figur 5.5). I genomsnitt produceras omkring 360 betänkanden varje riksdagsår.

22. Det exakta antalet motioner från riksdagsåret 1990/91 är hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/sok/. Räknat som antalet motionsyrkande under allmänna motionstiden har motionsaktiviteten ökat över tid och nådde en topp under riksdagsåret 2021/22 (Utredning från Riksdagsförvaltningen 2024/25:URF1, s. 66). Med tanke på att antalet motioner faller så kraftigt efter Kristerssonregeringens tillträde 2022 torde dock även antalet yrkanden därefter ha fallit.

Men antalet varierar från omkring 310 under mandatperiodens första riksdagsår till omkring 440 det sista riksdagsåret före ett valår. Trots denna koncentration av ärendemängden till det sista riksdagsåret varje mandatperiod tycks riksdagen inte bli försinkad i beredningsarbetet. En särskild analys visar nämligen att det i genomsnitt tar strax under två månader (57 dagar) för utskotten att producera ett betänkande efter att regeringen lagt en proposition på riksdagens bord. Och detta är en tid som *inte* fluktuerar över mandatperioden på samma sätt som inflödet av propositioner.[23] Riksdagen klarar således av att bereda regeringens förslag på i genomsnitt samma tid även när den har ansenligt fler förslag att bereda.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det utifrån de data som granskats inte finns några indikationer på att riksdagen skulle vara något annat än ett effektivt lagstiftningsmaskineri. Ett orosmoment som kan noteras gäller koncentrationen av arbetsbördan under det

Figur 5.5 Antal utskottsbetänkanden, 2002/03–2024/25.



Kommentar: De streckade lodräta linjerna markerar riksdagsår som föregår valår.

23. För att förenkla tidsbestämningen bygger denna analys endast på betänkanden som behandlar *en* proposition, och propositioner som behandlas i *ett* betänkande. Resultaten bör därför betraktas som ungefärliga.

sista riksdagsåret före val, vilket alltså beror på inflödet av både propositioner och motioner, men det finns inget som tyder på att riksdagen inte hittills mäktat med denna ökade arbetsbörda. Beredningstiden är ungefär konstant, och det finns ingen fallande trend i hur mycket lagstiftning som produceras.

Lagstiftningskvalitet

Vad är en god lag? Bland rättsvetarna tycks det inte råda någon enighet om detta. Men som Iain Cameron (2020) påpekat har vi i Sverige faktiskt en grundlagsparagraf som ger god vägledning om vad som bör menas med lagstiftningskvalitet: närmare bestämt den paragraf i regeringsformen (8 kap. 22 § RF) som anger de kriterier enligt vilka Lagrådet – en samling domare (eller före detta domare) i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen – ska granska ett lagförslag. Det är på sin plats att citera paragrafen i sin helhet:

Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 22 § RF).

Denna paragraf fanns inte med i regeringsformens ursprungliga lydelse från 1974, men skrevs in 1980 i samband med en av de första grundlagsrevisionerna (SFS 1979: 933; Algotsson 1993, s. 54–64). Regleringens betydelse stärktes sedan i samband med den senaste författningsreformen 2010, då lagrådsgranskningen (om än fortsatt rådgivande) gjordes i det närmaste obligatorisk inom dess så kallade granskningsområde (vilket anges i 8 kap. 21 § RF). Detta kan förutom föreskrifter på tryck- och yttrandefrihetens område och rättighetsbegränsande lagar sägas innefatta i princip ”all civilrättslig och betungande offentligrättslig lagstiftning” (Bull och Sterzel 2015, s. 202).

I Sverige har vi följaktligen en ordning enligt vilken ett högkompetent juridiskt organ på förhand har att yttra sig över (sedan 2011) i princip alla regeringens lagförslag av betydelse – och utefter kriterier

som kan anses utgöra en god definition på lagstiftningskvalitet.[24] Av detta följer även att kritik från Lagrådet mot ett lagförslag kan anses indikera brister i dess kvalitet.[25] Regeringen är förvisso inte bunden att följa Lagrådets rekommendationer, men yttrandet från Lagrådet har ändå liknats vid ett slags ”examen som höjer nivån på slutprodukten” (Zetterquist 2009, s. 141).

De frågor vi därför här ska försöka besvara är dels i vilken utsträckning regeringen är följsam mot Lagrådets kritik, dels – om så inte är fallet – i vilken utsträckning riksdagen, i sin efterföljande beredning av regeringens propositioner, uppmärksammar detta och (i bästa fall) även korrigerar lagstiftningen därefter. Eftersom det är riksdagens roll i lagstiftningsprocessen som är i fokus i denna rapport är denna senare fråga den viktigare.

LAGRÅDSREMISSER

Underlaget för denna studie utgörs av en genomgång av samtliga yttranden från Lagrådet mellan oktober 2006 och oktober 2022 genomförd av Svenskt Näringsliv (2023).[26] I denna genomgång har först gjorts en kvantitativ textsökning för att identifiera formuleringar i lagrådsyttrandena som innehåller någon form av kritik.[27] Denna sökning har sedan följts upp av en kvalitativ bedömning för att säkerställa att dessa ord och fraser verkligen används för att uttrycka Lagrådets kritik samt en bedömning av huruvida kritiken ska betraktas som allvarlig. Med det senare avses sådan kritik som innebär att Lagrådet uttryckligen avstyrker eller säger sig inte kunna tillstyrka delar av, eller hela, lagförslaget.

---

24. Riksdagen kan också begära ett yttrande av Lagrådet, men detta sker ytterst sällan. I materialet som beskrivs nedan framgår att endast 1,9 procent (inalles 41 stycken) av alla lagrådsyttranden mellan 2006 och 2024 avsåg ett lagförslag som hänvisats från ett riksdagsutskott. I den fortsatta framställningen ignoreras därför dessa lagrådsyttranden.
25. Utöver de fem kriterierna i 8 kap. 22 § RF kan Lagrådet även anföra kritik mot hur väl regeringen berett förslaget enligt beredningskravet (7 kap. 2 § RF).
26. Vi är skyldiga Christer Östlund på Svenskt Näringsliv ett varmt tack för att ha låtit oss ta del av dessa data.
27. De ord som söktes efter var närmare bestämt: ”avstyrker”, ”kan inte tillstyrka”, ”oacceptabel”, ”inte acceptabel”, ”inte till grund för lagstiftning”, ”ställer sig frågande”, ”ifrågasätter”, ”betvivlar”, ”tvivlar”, ”otillräcklig”, ”inte tillräcklig”, ”bristfällig”, ”ofullständig”, ”inte fullständig”, ”bristande”, ”problematisk”, ”tvivelaktig”, ”bekymmersam”, ”diskutabel”, ”tveksam”, ”oproportionerlig”, ”inte proportionerlig”.

Svenskt Näringslivs material omfattar alltså regeringarna Reinfeldt I-II, Löfven I-III samt Andersson. För att även kunna inkludera den nuvarande regeringen Kristersson har vi kompletterat med en likartad genomgång av alla lagrådsyttranden mellan oktober 2022 och oktober 2024. I största möjliga mån har vi försökt replikera samma metod, med samma sökord och samma kvalitativa bedömningskriterier för vad som ska anses vara allvarlig kritik. Inalles omfattar materialet 2 212 yttranden från Lagrådet.

Vid två tillfällen under den studerade tidsperioden har även konstitutionsutskottet genomfört en granskning av regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet: hösten 2018 (betänkande 2018/19:KU10) och hösten 2025. Den senare granskningen inföll alltså i slutskedet av denna rapports färdigställande, men tack vare att underlaget offentliggjordes och vi fick tillgång till det kommer KU:s iakttagelser (om än inte dess ställningstagande) också att kunna refereras nedan.[28]

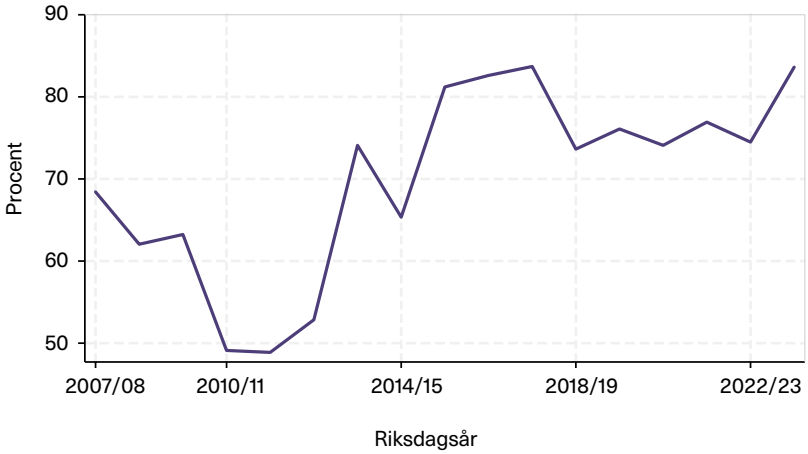
En första fråga av intresse gäller hur vanligt det är att en proposition skickas på remiss till Lagrådet. Som framgår av figur 5.6 rör det sig om cirka 70 procent av de drygt 2 900 propositioner som lades på riksdagens bord mellan riksdagsåren 2007/98 och 2023/24.[29] Men det finns också ett tydligt skifte över tid: före riksdagsåret 2013/14 skickades i genomsnitt knappt 60 procent av alla propositioner på remiss till Lagrådet.[30] Motsvarande siffra sedan dess är närapå 80 procent. Varför det kan ha uppstått en tidsfördröjning i praxis här känner vi inte till, men rimligen kan antas att skiftet framförallt härrör ur 2011

28. Skrivelse från konstitutionsutskottet: Remisser till Lagrådet, Dnr 145-2025/26, Riksdagsförvaltningen. Vi är skyldiga utskottsrådet Hans Hegeland ett stort tack för att ha gjort oss uppmärksamma på denna granskning, samt föredragande i KU, Anders Backlund, för att ha delat sitt datamaterial för granskningen med oss.

29. Av undersökningstekniska skäl inkluderas inte riksdagsåret 2006/07, eftersom en stor del av de propositioner som publicerades under detta år kan ha remitterats till Lagrådet under föregående år, för vilket vi inte har några data på lagrådsyttranden. Notera även att samma proposition kan vara kopplad till mer än ett lagrådsyttrande (då delar av en proposition skickats i olika remisser), samt att alla propositioner inte innehåller lagförslag. Andelen propositioner med lagförslag som remitteras till Lagrådet är således något högre än 70 procent, men då det är svårt att skilja ut dessa propositioner i datamaterialet rapporteras här andelarna av samtliga propositioner.

30. Enligt Sannerstedt (1989, s. 41) skickades 1988 ungefär hälften av alla propositioner som innehöll lagförslag på lagrådsremiss. Detta är alltså ytterligare något färre om räknat som andel av alla propositioner, vilket indikerar en ökad användning av Lagrådet sedan 1980-talet.

Figur 5.6 Andel propositioner remitterade till Lagrådet, 2007/08–2023/24.



års regeringsforms skärpning av obligatoriet för lagrådsremisser. Några andra mönster av intresse går inte att skönja. Regeringen Löfven I (2014/15–2017/18) hade en något högre benägenhet att lagrådsremittera, en nivå som den nuvarande regeringen Kristersson också uppnådde under sitt andra regeringsår (2023/24).

REGERINGENS HÖRSAMHET

Vad händer då med regeringens lagstiftningsförslag efter att de skickats till Lagrådet? I den tidigare nämnda rapporten från Svenskt Näringsliv gjordes ett urval av 33 fall av yttranden från Lagrådet med allvarlig kritik som, enligt deras bedömning, påverkar förutsättningarna för näringslivet. I 22 av de 33 granskade förslagen valde regeringen att gå vidare med förslaget utan att ta någon större hänsyn till kritiken. Endast 3 av de 28 lagförslag som sedan nådde riksdagen röstades ned, trots att Lagrådets kritik var väl känd (Svenskt Näringsliv 2023).[31] Enligt KU:s

31. Dessa summeringar baseras på egna beräkningar från bilaga 1 i Svenskt Näringsliv (2023). I rapporten (s. 11) anges felaktigt att ”I 22 av 33 fall tas kritiken omhand helt eller delvis”. Men om ”delvis” slås samman med ”Ja” (6 fall) och ”Förslaget stoppades” (5 fall) är summan 26. Jämför Svenskt Näringsliv (2019), som utifrån 25 av dessa 33 fall (från tidsperioden 2010–2018) gör en mer kritisk bedömning av i vilken mån regeringen följer Lagrådets kritik.

granskningar, som tar fasta på vad *regeringen själv* anför i propositionens inledning – och *inte* följer upp hur riksdagen hanterade dessa propositioner – följde regeringen i genomsnitt under en utvald tvåårsperiod för regeringarna Reinfeldt II, Löfven I och II samt Kristersson ”i huvudsak” Lagrådets synpunkter i 74 procent, ”delvis” i 19 procent och ”i huvudsak inte” i 7 procent av fallen (2018/19:KU10, s. 46; KU skr 145-2025/26, s. 16). Här ska dock först noteras att KU väljer att ta regeringen på orden i dess formuleringar i propositionstexten; KU gör alltså inte någon egen undersökning av i vad mån regeringen *faktiskt* följer upp Lagrådets kritik. Detta till trots finns en synbar ökning under den nuvarande regeringen Kristersson (närmare bestämt riksdagsåren 2023/24 samt 2024/25), då regeringen (återigen enligt egen utsago) ”i huvudsak inte” gått på Lagrådets rekommendationer i 12 procent av fallen.

Medan KU och Svenskt Näringsliv baserade sina slutsatser på ett mindre urval av lagrådsremisser har vi gjort en systematisk genomgång av samtliga propositioner som remitterats till Lagrådet under perioden 2006–2024. Närmare bestämt har en automatiserad textanalytisk metod använts för att jämföra lagtexten i det till Lagrådet remitterade förslaget med lagtexten i den färdiga propositionen. Metoden, som redan använts i flera publicerade studier av just lagstiftningstexter i USA, EU och Schweiz (Wilkerson, Smith och Stramp 2015; Cross och Hermansson 2017; Linder m.fl. 2020; Gava, Jaquet och Sciarini 2021), bygger på samma principer som de numera vanligt förekommande verktygen för plagiatkontroll och resulterar i ett mått på de två lagtexternas likhet. Måttet varierar från 0, vilket innebär total frånvaro av textlikhet, och 1, vilket innebär att de två texterna är helt identiska.[32]

Det ska omedelbart sägas att metoden bara ger ett mått på graden av förändring i lagtexten, inte i vilken mån den förändring som eventuellt görs svarar på Lagrådets eventuella kritik. Det går heller inte att utläsa huruvida en förändring är av substantiell politisk betydelse eller mer språklig. Men genom att studera regeringens benägenhet att *överhuvud taget* ändra lagförslaget beroende om de fått kritik av Lagrådet eller

32. Vi är skyldiga Maiken Røed vid Universitetet i Oslo ett stort tack för att ha hjälpt oss med dessa analyser, som genomförts i R-paketet ”textreuse” (https://docs.ropensci.org/textreuse/).

inte går det ändå att säga något på ett allmänt plan om dess hörsamhet.[33]

Det ska då först konstateras att det är förhållandevis vanligt att regeringen kritiseras av Lagrådet (tabell 5.3). Totalt sett under den undersökta perioden sker detta i cirka 24 procent av fallen. Våra data medger inte någon kvantitativ analys av den vanligaste grunden för Lagrådets kritik, men enligt Svenskt Näringslivs (2023) genomgång av 33 utvalda fall handlar det oftast om kritik kopplad till brister i beredningsprocessen och konflikt med rådande rättsordning. I 4 procent av fallen är Lagrådets kritik dessutom allvarlig, vilket alltså innebär att Lagrådet uttryckligen avstyrker eller säger sig inte kunna tillstyrka delar av eller hela lagförslaget. Förekomsten av kritik varierar mellan olika regeringar, borgerliga såväl som socialdemokratiskt ledda, utan någon tydlig trend annat än att den nuvarande regeringen Kristersson hittills dragit på sig mer, och framförallt mer allvarlig, lagrådskritik än någon tidigare svensk regering sedan 2006. Huruvida detta mönster kommer att stå sig när innevarande mandatperiod är avslutad återstår att se. Men det ska sägas att mängden kritik för regeringen Kristersson skiljer ut sig ännu mer om man för att göra materialet mer jämförbart enbart tar hänsyn till de tidigare regeringarnas första två regeringsår.[34]

33. Två validitetskontroller har också kunnat göras. Den första är mot data från KU:s pågående granskning av regeringens lagrådsremisser (se fotnot 28) för riksdagsåren 2019/20, 2020/21 samt 2023/24. När regeringen själv i propositionens inledningstext (enligt KU:s tolkning) menar att (a) Lagrådets kritik ”i huvudsak har följts” är Jaccard similarity 0,93 (115 fall), när regeringen menar att kritiken (b) ”delvis följts” 0,96 (29 fall) och när den (c) ”i huvudsak inte följts” 0,98 (15 fall). Den andra kontrollen är mot 20 av de 33 fall Svenskt Näringsliv särstuderade (bilaga 1 i Svenskt Näringsliv 2023). När Svenskt Näringsliv gjort bedömningen (a) att kritiken inte tagits omhand är Jaccard 0,97 (5 fall), (b) att den ”delvis” tagits omhand 0,89 (8 fall), (c) *har* tagits om hand 0,73 (5 fall) och (d) när just det kritiserade förslaget inte tagits vidare i propositionen 0,33 (2 fall). Detta talar sammantaget för att måttet faktiskt fångar upp graden av förändring som svar på Lagrådets kritik.

34. KU:s pågående granskning innefattar till skillnad från vår även riksdagsåret 2024/25, vilket enligt deras klassificering innebar en minskning av andelen propositioner där Lagrådet ”avstyrkt” eller ”allvarligt ifrågasatt lagförslaget” från 14 procent till 10 procent jämfört med föregående riksdagsår. Men detta är fortfarande högre än genomsnittet för alla granskade riksdagsår.

Tabell 5.3 Andel (procent) och antal lagrådsremisser med kritik från Lagrådet.

Regering	Ingen kritik	Kritik	Allvarlig kritik	Antal
Reinfeldt I	68,6	29,2	2,2	408
Reinfeldt II	80,3	15,7	4,1	441
Löfven I	84,6	10,3	5,1	564
Löfven II	74,1	22,9	3,0	328
Löfven III/ Andersson	69,8	27,3	2,9	172
Kristersson	63,8	28,6	7,6	224
Alla	75,7	20,1	4,2	2 137

Kommentar: Tabellen bygger på de 2137 av totalt 2 212 lagrådsremisser som bygger på framlagda propositioner och där både remiss och yttrande kunnat lokaliseras.

Av tabell 5.4 framgår i vilken mån regeringen ändrar sitt förslag mellan lagrådsremiss och slutgiltig proposition.[35] Måttet på likhet, kallat *Jaccard similarity index*, anger andelen av alla ord som finns i både remissen och propositionen.[36] Tre mönster är särskilt urskiljbara. Det första är att regeringen, genomsnittligt sett, sällan genomför några större ändringar i förslaget till lagtext efter att det remitterats till Lagrådet. Genomsnittet i hela materialet är cirka 0,92; med andra ord är 92 procent av texten densamma före som efter remiss. Det andra och mer

35. Den mest långtgående formen av hörsamhet vore så klart om regeringen, som svar på Lagrådets kritik, valde att inte ens gå fram med lagförslaget. I vårt material har vi dock bara hittat 25 lagrådsremisser som inte har lett till någon proposition. Av dessa har Lagrådet uttryckt kritik mot 5 förslag (20 procent) och allvarlig kritik mot ytterligare 5 förslag (20 procent). Detta är förvisso en högre andel med allvarlig kritik än bland samtliga propositioner i materialet (4,2 procent) men ganska exakt samma andel med kritik. Totalt sett är antalet stoppade propositioner för få för att på något avgörande sätt påverka våra resultat i övrigt.

36. Närmare bestämt är formeln M11/(M11+M10+M01), där M11 är antalet gemensamma ord i de två texterna, M10 antalet ord som bara finns i den första (remissen) men inte den andra (propositionen) samt M01 antalet ord som bara finns i den andra (propositionen) men inte den första texten (remissen).

frapperande mönstret är att denna likhet nästan är exakt lika stor oavsett om Lagrådet kritiserat regeringens förslag eller inte. Genomsnittet ligger på 0,92 för remisser utan kritik, 0,92 för remisser med kritik och 0,87 för remisser med allvarlig kritik. Detta tyder på att beskrivningen i Svenskt Näringslivs rapport ovan tycks gå att generalisera till detta betydligt bredare material. I normalfallet är regeringen helt enkelt inte särskilt hörsam mot Lagrådets kritik (även om det alltså finns en skillnad på 5 procentenheter när regeringen får allvarlig kritik).

Det tredje mönstret är att denna ohörsamhet med avseende på förekomsten av kritik tycks vara ungefär densamma för olika regeringar, och därmed över tid. Det finns förvisso viss variation mellan regeringar ifråga om hörsamheten mot allvarlig kritik. De som särskilt sticker ut här är den första Alliansregeringen (Reinfeldt I), den första Löfvenregeringen (Löfven I) samt regeringen Löfven III/Andersson, med lägre likhetstal (0,71, 0,83 respektive 0,85), vilket alltså (genomsnittligt sett) innebär större hörsamhet. Samtidigt är för dessa regeringar väldigt ovanligt med allvarlig kritik (antalet anges inom parentes), varför

Tabell 5.4 Likhet mellan lagrådsremiss och proposition (Jaccard similarity index).

Regering	Ingen kritik	Kritik	Allvarlig kritik	Antal
Reinfeldt I	0,89	0,89	0,71 (5)	283
Reinfeldt II	0,93	0,92	0,94 (12)	307
Löfven I	0,93	0,92	0,83 (20)	436
Löfven II	0,93	0,93	0,90 (7)	270
Löfven III/ Andersson	0,93	0,93	0,85 (4)	147
Kristersson	0,94	0,94	0,93 (16)	189
Alla	0,93	0,92	0,88	1 629

Kommentar: Tabellen bygger på de 1 629 av totalt 2 137 lagrådsremisser där jämförelsen av själva lagtextdelen med slutlig proposition varit möjlig, vilket innebär att lagrådsremisser (bakåt i tiden) som inte kunnat lokaliseras, som resulterat i mer än en proposition, eller där lagtexten av tekniska skäl inte kunnat extraheras ur remiss eller proposition, inte ingår.

några större växlar nog inte ska dras på just detta resultat (möjligen med undantag för Löfven I).

Sammantaget är huvudmönstret att regeringen i ganska ringa omfattning ändrar sig efter kritik från Lagrådet. Detta är, som Thomas Bull påpekat, möjligen inte ämnat att förvåna. ”Lagstiftning är och förblir en politisk verksamhet och det vore konstigt om inte politiska överväganden ibland trumfar mer tekniska eller systematiska synpunkter” (Bull 2019, s. 79). Men hur reagerar då riksdagen på detta faktum? Detta är för den här framställningens syfte den egentligen mer brännande frågan.

RIKSDAGENS REAKTION

Till en början kan vi konstatera att riksdagen mycket sällan ändrar på regeringens lagförslag. Sett till hela tidsperioden bifaller utskottet propositionstexten i 86,3 procent av fallen. I ytterligare 11,8 procent av fallen bifaller utskottet delvis regeringens förslag. Avslag är således mycket ovanligt, och drabbar (helt eller delvis) mindre än 2 procent av alla propositioner.

Med detta sagt hade ändå det idealiska utfallet, sett ur lagstiftningskvalitetsperspektiv, varit att riksdagen i högre utsträckning hade yrkat på ändringar när regeringen fått kritik från Lagrådet som den inte hörsammat. I tabell 5.5 framgår dock att så inte tycks vara fallet. Tabellen inkluderar nu enbart de propositioner som kritiserats av Lagrådet. För samtliga regeringar särskiljs därutöver de propositioner som fått allvarlig kritik (på grund av att dessa är så pass få är denna uppdelning inte möjlig att bryta ned per regering). Måttet som visas är återigen likhet mellan lagrådsremissen och den slutliga propositionstexten. Ju högre siffra, desto större likhet – eller om man så vill: desto större ohörsamhet från regeringen för lagrådskritiken. Vad tabellen sedan visar är att utskotten i riksdagen *inte* frångår regeringens förslag i större utsträckning ju mer ohörsam denna varit. Tendensen är snarare den motsatta: vi uppmäter i genomsnitt cirka 92 procents textlikhet då utskottet bifaller, men 88 procent då det yrkar på antingen delvis bifall, delvis avslag eller helt avslag. Mönstret är detsamma då regeringens förslag utsatts för allvarlig kritik, även om siffrorna här ska tolkas med mer försiktighet på grund av det svagare statistiska underlaget. Det faktum att riksdagen ograverat antar 57 av 64 propositioner som fått allvarlig kritik av Lagrådet bär dock syn för sägen.

Tabell 5.5 Utskottets reaktion på regeringens (o)hörsamhet (Jaccard similarity index).

	Lagrådskritik		Allvarlig lagrådskritik		
	Utskottet bifaller?		Utskottet bifaller?		
Regering	Ja	Delvis/nej	Ja	Delvis/nej	Antal
Reinfeldt I	0,87	0,89	–	–	82
Reinfeldt II	0,94	0,88	–	–	61
Löfven I	0,90	0,82			60
Löfven II	0,93	0,95	–	–	65
Löfven III/Andersson	0,94	0,85	–	–	47
Kristersson	0,94	0,94	–	–	73
Alla	0,92 (321)	0,88 (67)	0,89 (57)	0,79 (7)	388

Kommentar: Tabellen inkluderar bara propositioner som fått kritik av Lagrådet.

Till det första huvudmönstret, att regeringen i mycket ringa omfattning tycks ändra sig som resultat av kritik från Lagrådet, kan vi således lägga ett andra: riksdagen tycks i mycket ringa omfattning reagera på denna ohörsamhet.

Detta andra huvudmönster ändras inte av att hänsyn tas till riksdagens agerande i kammaren, som under den här studerade perioden gått på utskottets linje i 98,4 procent av samtliga propositioner.[37] Men med tanke på att utskottsmajoriteten som regel utgör regeringspartierna och – i händelse av en minoritetsregering – deras eventuella stödpartier, är det kanske för mycket att kräva att utskottsmajoriteten ska gå emot sin egen regering. Rimligare är väl i så fall att förvänta att det är *oppositionen* som ska reagera?

37. Denna siffra avser alltså hela propositioner, men skulle troligen bli ännu högre om hänsyn togs till att utskottets förslag kan innehålla flera yrkanden (punkter). Enligt en tidigare studie, som täckte tidsperioden 2002–2016, röstades utskottets yrkande ned i kammaren endast i 1,2 procent av alla voteringar – och dessa voteringar utgjorde under samma tidsperiod bara cirka 25 procent av riksdagens beslut. De övriga besluten fattades med acklamation (Lindvall m.fl. 2017, s. 118 och s. 146).

Det finns lite olika sätt denna reaktion skulle kunna manifestera sig på, såsom att

- skriva en följdmotion
- reservera sig mot utskottsmajoriteten
- omnämna lagrådskritiken i en reservation eller under debatten i plenum
- yrka på bifall till en sådan reservation
- begära votering och rösta emot utskottsförslaget.

Av dessa manifestationer är förekomsten av votering den lättaste att utskilja i riksdagsdata. Att via nej-knappen ta ställning mot utskottsmajoritetens förslag istället för att acceptera det med acklamation torde också vara det synligaste sättet för oppositionen att manifestera sitt värnande om lagstiftningens kvalitet (åtminstone så som denna kommer till uttryck i Lagrådets kritik av lagrådsremisser). Utifrån detta perspektiv borde voteringar vara mer vanligt förekommande när regeringen inte hörsammat Lagrådets kritik.

Som framgår av tabell 5.6 tycks dock så inte heller vara fallet. Tabellen är uppställd på samma sätt som den föregående, det vill säga enbart inriktad på lagrådsremisser som fått kritik. Skillnaden är att måttet på likhet nu kan jämföras mellan propositioner det voteras om och sådana som antas med acklamation.[38] Vi hittar dock ingen sådan skillnad, åtminstone inte för de fall där någon form av kritik förekommit. På den nedersta raden, där vi även kan studera resultatet nedbrutet för förekomsten av *allvarlig* kritik, ser vi en första tillstymmelse till resultat som talar till lagstiftningskvalitetens fördel: riksdagen voterar oftare när regeringen varit ohörsam mot allvarlig lagrådskritik.

Liksom tidigare måste dock detta resultat tas med en viss nypa salt eftersom allvarlig kritik är så ovanligt förekommande. Granskar vi voteringsmönstren närmare i just dessa 57 voteringar framkommer vidare att av regeringspartiernas företrädare röstar, inte helt överraskande, 80 procent ja till dessa förslag, medan endast 26 procent av oppositionspartiernas företrädare röstar nej.[39] Oppositionen röstar med andra

38. Data på beslutstyp har hämtats på webben från riksdagens dokumentsidor för utskottsbetänkanden.

39. Denna uppgift är baserad på voteringsdata nedladdade från riksdagens öppna data, där varje ledamots röst registrerats som antingen ”Ja, ”Nej”, ”Avstår” eller ”Frånvarande”, för 168 voteringar som hållits i samband med de 57 betänkanden mellan 2006 och

Tabell 5.6 Beslutstyp efter regeringens (o)hörsamhet (Jaccard similarity index).

	Lagrådskritik		Allvarlig lagrådskritik		
	Beslutstyp:		Beslutstyp:		
Regering	Votering	Acklamation	Votering	Acklamation	Antal
Reinfeldt I	0,86	0,90	–	–	82
Reinfeldt II	0,91	0,95	–	–	61
Löfven I	0,89	0,87			60
Löfven II	0,93	0,93	–	–	65
Löfven III/Andersson	0,92	0,93	–	–	47
Kristersson	0,94	0,95	–	–	74
Alla	0,91 (278)	0,92 (109)	0,88 (57)	0,80 (7)	389

Kommentar: Tabellen inkluderar bara propositioner som fått kritik av Lagrådet.

ord inte ryggradsmässigt emot ett förslag som fått allvarlig kritik av Lagrådet. Det är inte heller så att oppositionens benägenhet att rösta nej på något sätt tycks svara mot regeringens eventuella ohörsamhet. Textlikheten mellan remitterat lagförslag och färdig proposition är i genomsnitt 91 procent både när oppositionen röstar emot och när den röstar för.

2025 som baseras på en proposition som fått allvarlig kritik från Lagrådet (n=58 632). Siffrorna förändras endast marginellt om partier som ingått budgetsamarbete med regeringen undantas från oppositionen. Utesluts Vänsterpartiet under regeringen Löfven I, Centerpartiet och Liberalerna under Löfven II och Sverigedemokraterna under Kristersson från vad som räknas som ”oppositionen” stiger andelen oppositionsledamöter som röstar ”Nej” till ett förslag som fått allvarlig kritik av Lagrådet till 29 procent.

Diskussion och slutsatser

Resultaten i detta kapitel pekar mot två övergripande slutsatser. Den första är att det inte finns några tecken på att riksdagen skulle vara något annat än ett effektivt lagstiftningsmaskineri. Riksdagen stiftar nya lagar och ändringslagar i en stabil takt som inte förändrats under de senaste 20 åren. Det finns en fluktuation som innebär att lagstiftningstempot skruvas upp markant under det sista året före ett val, vilket främst beror på att regeringen det året lägger fram fler lagförslag. Riksdagen tycks dock klara av att bereda lagförslagen även under dessa mer pressade tidsförhållanden.

Till detta ska läggas en ymnig motionsflora. Här sticker Sverige ut markant i jämförelse med våra nordiska grannar, vars parlamentariker producerar mellan 6 och 18 gånger färre motioner om året. Möjligen skulle det kunna övervägas att införa mer tekniska krav på utformningen av motioner i exempelvis lagstiftningsärenden, liknande dem som finns i Danmark. Men det norska exemplet – med i det närmaste obegränsad motionsrätt och trots det betydligt färre motioner – talar för att benägenheten att skriva motioner snarare påverkas av informella normer hos partierna och riksdagsledamöterna.

Det andra huvudresultatet är att riksdagen i mycket ringa utsträckning reagerar då regeringen varit ohörsam mot kritik från Lagrådet. Detta gäller i synnerhet utskottsmajoriteten men i stor utsträckning även oppositionen. Konsekvensen av detta är att riksdagen även stiftar lagar som av ett högkompetent juridiskt organ flaggats som bristande i kvalitet. Denna tendens är stabil över tid och varierar inte nämnvärt mellan regeringar av olika typer eller politisk färg. Medan det ser ut att vara gott ställt med lagstiftningens kvantitet har vi alltså kunnat konstatera en risk för brist i dess kvalitet.

Denna brist ska inte överdrivas. Ur ett just kvantitativt perspektiv är det värt att påpeka att Lagrådet bara riktar allvarlig kritik mot 4 procent av regeringens lagstiftningsförslag. Den absoluta merparten av de lagar som stiftas i Sveriges riksdag kan alltså inte klandras ur ett kvalitetsperspektiv. Men här finns en oroande nutida trend: under sina första två regeringsår tilldrog sig den nuvarande regeringen Kristersson kritik i närmare 8 procent av de propositioner den remitterat till Lagrådet. Mängden lagstiftning med bristande kvalitet har med andra ord ökat markant under senare år. Det är heller inga obetydliga reformer som

genomförs i dessa propositioner. De gäller sådant som införandet av hemliga och preventiva tvångsmedel, anonyma vittnen, stärkt skydd för polisanställda, bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden, liksom ändringar i medborgarskapslagen.[40]

Vad skulle kunna göras för att täta dessa läckor i systemet för att värna lagstiftningskvaliteten? Vi lämnar här regeringens agerande därhän och ser på frågan ur två andra perspektiv: Lagrådets och riksdagens.

När det gäller Lagrådet kan vi utifrån vår egen genomgång av lagrådsyttrandena mellan oktober 2022 och oktober 2024 först och främst konstatera att det idag inte alltid är helt lätt att utan betydande juridisk sakkompetens förstå exakt vad Lagrådets kritik handlar om, hur allvarlig den är – eller, i vissa fall, om det ens handlar om kritik. Vikten av Lagrådets kritik skulle därför avsevärt stärkas om det själv anslöt sig till en enhetlig språkdräkt eller nomenklatur för att uttrycka graden av allvar i sin kritik. En modell med kategorier såsom ”lämnas utan anmärkningar”, ”viss kritik”, ”avstyrker delvis” och ”avstyrker i sin helhet” skulle kunna tänkas, gärna även knuten till en kategorisering av vilken eller vilka av de i regeringsformen angivna kriterierna kritiken avser. På så sätt skulle det kunna göras till mindre av en juridisk-teknisk tolkningsfråga om huruvida innebörden av Lagrådets yttrande är att betrakta som en väsentlig brist i lagstiftningskvaliteten eller inte. Graden av allvar i kritiken skulle då med denna nomenklatur kunna anges tydligt i inledningen av Lagrådets yttrande och även publiceras på dess hemsida. Signalen från Lagrådet skulle på detta sätt kunna skickas med större skärpa till såväl regering och riksdag som till den granskande allmänheten.

Detta förslag hänger i sin tur ihop med frågan om Lagrådets organisation och resurstilldelning. Redan 2000 års lagrådsutredning lämnade ett förslag på hur en personalförstärkning av Lagrådets kansli skulle kunna genomföras (SOU 2001:88). Grundlagsutredningen återkom till samma fråga och förordade ”en förstärkning av Lagrådets organisation”, dock utan att precisera på vilket sätt (SOU 2008:125, s. 379). Även regeringen anslöt sig sedan till denna uppfattning i den

40. De 17 (7,6 procent av 224) propositioner under regeringen Kristersson som enligt vår klassificering fått allvarliga kritik från Lagrådet är följande: prop. 2022/23:42, 2022/23:48, 2022/23:126, 2023/24:36, 2023/24:52, 2023/24:62, 2023/24:108, 2023/24:107, 2023/24:144, 2023/24:112, 2023/24:117, 2023/24:102, 2023/24:126, 2023/24:152, 2024/25:20, 2024/25:14 och 2024/25:65.

proposition som ligger bakom den senaste stora författningsrevisionen (prop. 2009/10:80, s. 144). Någon dylik resursförstärkning har dock inte genomförts, trots att Lagrådet som redan nämnts fick en utökad betydelse i och med obligatoriets stärkande från och med införandet av 2011 års regeringsform. Den enda väsentliga förändring som skett är att man utökade det antal avdelningar som Lagrådet kan bestå av från fyra till fem (SFS 2013:973). Detta är emellertid ingen resursförstärkning utan innebär bara att fler domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan behöva avstå från sin tjänst som just justitieråd under den tid de sitter i Lagrådet. När detta skrivs, i november 2025, har den nuvarande regeringen Kristersson just föreslagit ytterligare en sådan ökning, från fem till sex avdelningar, under en begränsad tidsperiod mellan februari och juni 2026 (prop. 2025/26:39), det vill säga under vad som kan förväntas bli den mest reformintensiva perioden för denna regering (enligt samma mönster som för tidigare regeringar). För att åtminstone delvis motverka den enorma anhopningen av lagrådsremisser under valår, och i ljuset av den stärkta ställning vi förespråkar för Lagrådets yttranden i den fortsatta lagstiftningsprocessen, tycker vi det finns anledning att återuppväcka frågan om en personalförstärkning av Lagrådets kansli.

Men i slutändan är det riksdagen som är lagstiftaren. Det innebär att ansvaret för att lagstiftning inte bara genomförs i det reformtempo den politiska majoriteten efterfrågar, utan även att lagstiftningens *kvalitet* ytterst vilar på riksdagen. Som lägsta krav borde därför riksdagens utskott i ett betänkande om en proposition ge en saklig redogörelse för den eventuella kritik Lagrådet tidigare yttrat mot propositionen. Även om det redan idag torde vara praxis att man i ett betänkande nämner huruvida ett lagförslag i en proposition remitterats till Lagrådet nämns detta inte explicit i Betänkandehandboken. Våra data visar också att ett sådant omnämnande inte alltid görs – inte ens när propositionen som utskottet behandlar fått allvarlig kritik av Lagrådet.[41] Ett av Lagrådet kritiserat regeringsförslag kan alltså nå kammaren utan att detta, eller grunderna för kritiken, uppmärksammas. Så borde inte vara fallet.

Även detta förslag medför överväganden kopplade till resursbehov.

41. Närmare bestämt nämns endast i 68 procent av alla betänkanden att en proposition remitterats till Lagrådet. Denna siffra stiger bara till 88 procent om propositionen fått allvarlig kritik av Lagrådet.

Som kommer att framgå i nästa kapitel är det en försvinnande liten minoritet av riksdagens ledamöter som har juristexamen. Och även om juridisk kompetens givetvis finns företrädd i utskottens kanslier finns ingen organisatorisk enhet med enbart just detta syfte, motsvarande exempelvis det danska Folketingets ”lovsekretariat”. Ska riksdagen bättre kunna värna lagstiftningens kvalitet i framtiden finns det därför skäl att överväga att ett sådant lagstiftningskansli, eller rättssekretariat, inrättas.

Kapitel 6. Kontroll

Vad är kontrollmakten?

Regeringen styr riket, men bara så länge den har riksdagens förtroende. För att säkerställa att regeringens arbete sker rättssäkert, effektivt och under demokratiskt ansvarsutkrävande har riksdagen en uppsättning verktyg som i regeringsformen går under benämningen kontrollmakten. I 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) anges att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning, och i 13 kap. RF regleras sex olika instrument:

- konstitutionsutskottets (KU) granskning
- åtal mot statsråd
- misstroendeförklaring
- interpellationer och frågor
- Riksdagens ombudsmän
- Riksrevisionen.

Väl använda kan dessa verktyg bidra till att regeringen håller fokus på att styra riket på ett författningsmässigt tillfredställande vis, samtidigt som riksdagen löpande kan utvärdera sitt förtroende.

I det här kapitlet fokuserar vi på KU:s granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, mer specifikt dess ”särskilda granskning” som bygger på riksdagsledamöternas anmälningar av potentiella missförhållanden eller felsteg av och inom regeringen. Den särskilda granskningen utmynnar i ett betänkande och en riksdagsdebatt på försommaren varje år. Vårt fokus motiveras delvis av att det finns några nyligen genomförda studier av de andra instrumenten (se till exempel Lindvall 2024 om misstroendeinstitutet),

medan det saknas empiriska studier med fokus på KU från senare år (se Bremdal 2011 för en djupgående studie av KU:s granskningar fram till 2009). Vi noterar också att internationella experter har rangordnat den typ av granskningar av den verkställande makten som KU utför som det viktigaste maktmedlet ett parlament har tillgång till vid sidan av lagstiftning (Chernykh, Doyle och Power 2017, s. 302).

Kontrollmaktens betydelse har ökat över tid jämfört med riksdagens övriga maktinstrument. När det gäller finansmakten så har riksdagen, med de reformer av budgetprocessen som genomfördes på 1990-talet, färre möjligheter till detaljstyrning idag än tidigare. Riksdagens lagstiftningsmakt har samtidigt inskränkts till följd av EU-medlemskapet.

Innan vi fördjupar oss i KU:s granskningar vill vi ändå nämna de övriga instrument som regleras i 13 kap. RF. Kontrollmaktens olika verktyg kan spåras tillbaka i den svenska författningshistorien. Riksdagens ombudsmän (vilket är den formella benämningen på det som i dagligt tal kallas Justitieombudsmannen (JO), KU:s granskning och regler om åtal mot statsråd har alla en lång historia och återfinns i olika versioner i 1809 års regeringsform och delvis ännu längre tillbaka i tiden. Riksrevisionen etablerades 2003 och ersatte då (förutom Riksrevisionsverket) riksdagens revisorer med anor från 1700-talets frihetstid. Möjligheten att ställa interpellationer etablerades i praxis 1867 vid den första tvåkammarriksdagen, medan den nuvarande utformningen av misstroendeinstrumentet infördes genom den partiella författningsreform som trädde i kraft 1971.

Riksrevisionen och Justitieombudsmannen är självständiga myndigheter med ansvar inför riksdagen (13 kap. 6–9 § RF). De väljs av riksdagen men genomför sina granskningar oberoende och utan politisk påverkan. Justitieombudsmannen bevakar individuella rättigheter och utreder inkomna anmälningar gentemot myndigheter från enskilda individer. Riksrevisionen granskar vad statens pengar går till och hur effektivt de används. Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen är alltså formellt del av riksdagens kontrollmakt, men deras ärendehantering ligger i praktiken utanför riksdagsledamöternas kontroll.

Konstitutionsutskottet har också, vid sidan av sitt granskningsuppdrag, möjlighet att väcka åtal om en minister misstänks ha begått ett allvarligt brott i sitt arbete (13 kap. 3 § RF). Åtalet ska då prövas av Högsta domstolen. Att ge KU snarare än det allmänna åklagarväsendet uppgiften att väcka åtal mot ministrar har motiverats med att de senare

oftare än andra tjänstemän hamnar i situationer där gällande lagar och regler ger otydlig vägledning. Det här instrumentet används dock i praktiken inte längre. Senaste åtalet mot ett statsråd ägde rum 1854.

Misstroendeförklaringar mot statsråd (13 kap. 4 § RF) förekommer däremot och har blivit vanligare under senare år. En misstroendeomröstning hålls när minst en tiondel av riksdagens ledamöter, det vill säga 35 ledamöter, står bakom en sådan. Om en majoritet av de 349 ledamöterna röstar för att förklara misstroende mot ett statsråd så måste det avgå. Om misstroendet riktas mot statsministern måste hela regeringen avgå. Riksdagen har genomfört fjorton misstroendeomröstningar sedan misstroendeinstrumentet infördes 1971. Nio av dessa, alltså mer än hälften, har inträffat från 2015 och framåt, en period som präglats av minoritetsregeringar utan stabilt majoritetsstöd i riksdagen. I juni 2021 röstade riksdagen ja till en begäran om misstroendeförklaring mot dåvarande statsminister Stefan Löfven, vilket ledde till att regeringen avgick. Det är enda gången hittills som riksdagen röstat ja till en misstroendeförklaring.

Även om misstroendeomröstningar är ovanliga och sällan leder till att riksdagen faktiskt uttrycker misstroende kan hotet om en möjlig misstroendeförklaring ha betydelse. Lindvall (2024, s. 124) visar att vid åtminstone sju tillfällen har explicita hot om misstroendeförklaringar fått betydande politiska konsekvenser, till exempel i form av ändrade eller tillbakadragna policyförslag samt avgångar och offentliga ursäkter av ministrar.

Frågor och interpellationer (13 kap. 5 § RF) är de av regeringsformens kontrollinstrument som utnyttjas allra mest. Varje år ställer riksdagsledamöterna tusentals frågor. Skriftliga frågor besvaras skriftligt, medan interpellationer följs av en debatt i riksdagen. På torsdagar är det frågestund med ett urval ministrar på plats i riksdagen där ledamöterna kan ställa frågor utan att anmäla dem i förväg. Frågorna ska beröra statsrådens tjänsteutövning och vara en del av riksdagens kontroll av regeringen. I praktiken används frågor och interpellationer som ett verktyg för partipolitik. Det är framförallt ett sätt för oppositionspartierna att informera sig om och försöka väcka debatt om regeringens politik (se faktaruta 6.1).

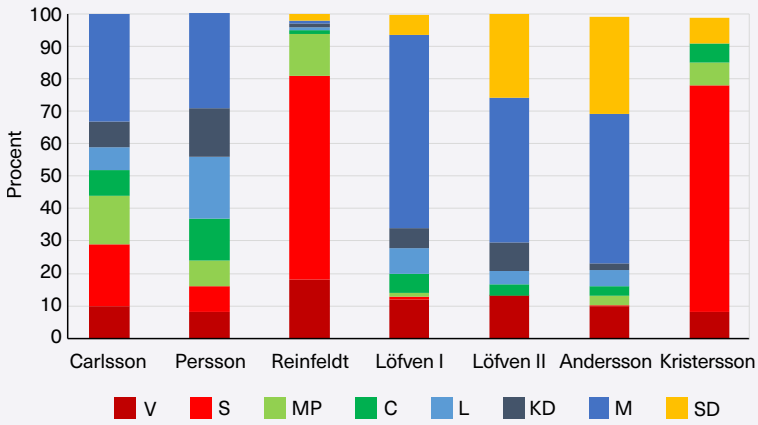
Styrkan i frågor och interpellationer ligger i att de är lätt tillgängliga och kan användas för att lyfta dagsaktuella frågor. Snabba partiideologiskt laddade frågor leder dock gärna till snabba partiideologiskt ladda-

de svar, vilket betyder att det sakliga informationsvärdet för riksdagen blir lägre jämfört med till exempel KU:s granskningar (Isberg 2012, s. 6). Inte desto mindre innebär det ständiga trycket på regeringen att komma och svara i riksdagen en viktig form av politiskt ansvarsutkrävande.

FAKTARUTA 6.1 UTVECKLINGEN AV ANTALET INTERPELLATIONER

Erikson m.fl. (2025) har samlat in information om interpellationer från 1990-talet och framåt. Av deras data framgår att antalet interpellationer ökade kraftigt under perioden från mitten av 1990-talet fram till mitten av 00-talet. Därefter har det fluktuerat en del men legat kvar på en hög nivå med i genomsnitt omkring 600 interpellationer per år. De ministrar som fick ta emot flest interpellationer under perioden 1994–2024 hade ansvarsområden inom industri, energi och infrastruktur, sociala frågor, finanspolitik samt justitiefrågor. Figur 6.1 visar hur fördelningen mellan partierna har sett ut under olika regeringsperioder. Det är tydligt att det främst är oppositionspartier som använder sig av instrumentet.

Figur 6.1 Andel interpellationer per parti under olika regeringar.



Riksdagens kontrollmakt så som den uttrycks i 13 kap. RF kan också ses i ett vidare sammanhang av granskning av den offentliga makten i Sverige. Ibland används begreppet granskningsmakten för att beskriva en bredare palett av kontrollmekanismer både inom och utanför riksdagen. Här ingår då även riksdagens utskottsutfrågningar med ministrar och den uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten som varje utskott gör inom sitt ämnesområde. Här ingår också de granskningar som genomförs av Justitiekanslern (JK) samt den normprövning som sker i svenska domstolar, EU-domstolen och Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Ur ett demokratiskt systemperspektiv kan man även räkna in den granskning som genomförs av aktörer utanför de offentliga institutionerna, inte minst fria medier och civilsamhällets organisationer.

Konstitutionsutskottets granskning

Regeringsformens 13 kap. 1 § slår fast att ”Konstitutionsutskottet ska granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning”. Fram till 1998 levererade KU ett betänkande per år till riksdagen där man redovisade vilka slutsatser granskningen hade kommit fram till. Därefter har man gjort en uppdelning av arbetet så att den allmänna granskningen – som sker på KU:s eget initiativ och fokuserar på den rättsliga och administrativa praxisen inom Regeringskansliet – redovisas på hösten, medan slutsatserna från den särskilda granskningen – som bygger på anmälningar till KU från riksdagsledamöter – redovisas i slutet av våren. Det senare betänkandet följs av en granskningsdebatt i riksdagens kammare.

I forskningslitteraturen om kontrollmekanismer använder man ibland begreppen ”polispatrull” och ”brandlarm” för att beskriva två typer av verktyg som kan användas för att upptäcka missförhållanden i organisationer (McCubbins och Schwartz 1984). KU:s allmänna granskning kan hänföras till den förra kategorin och den särskilda granskningen till den senare. KU som polispatrull ägnar sig åt planerad spaning i Regeringskansliets dokumentskåp, medan brandlarmet sätts igång av riksdagsledamöter som uppfattar att det luktar rök någonstans. Det senare sker inte sällan efter medierapportering om något möjligt felsteg från regeringens sida. Den särskilda granskningen tenderar därför att beröra frågor med större politisk sprängkraft än den

allmänna, ofta riktade mot enskilda statsråd och ibland kompletterade med offentliga utfrågningar.

KU ska i sin granskning bedriva tillsyn över regeringsarbetet utifrån allmänna rättsprinciper, såsom legalitet, opartiskhet och effektivitet. Man befinner sig i ett lite knepigt gränsland mellan rättslig prövning och politiskt ansvarsutkrävande. Å ena sidan är uppdraget att definiera och bevaka gränserna för vad som är grundlagsenligt agerande från regeringens sida, ett uppdrag som innebär att tolka rättsliga regler och principer. Å andra sidan agerar KU:s ledamöter på politiska mandat, och vi kan konstatera att KU:s ledamöter endast i undantagsfall har juridisk examen (se faktaruta 6.2). Den tidigare ordföranden för KU (2014–2018) Andreas Norlén har beskrivit uppdraget som ”politisk granskning på juridisk grund” (intervjuad i Altinget 14 juni 2018).

KU har med sitt granskningsuppdrag en mycket viktig funktion att vårda de långsiktiga spelreglerna för utövandet av regeringsmakten. Skulle Sverige få en regering liknande dem som setts på en del andra håll i världen på senare år, där respekten för rättsstaten svajar och där en aggressiv verkställande makt på olika sätt försöker utnyttja och utvidga sina befogenheter på sätt som utmanar den grundlagsfästa ordningen, så är det KU:s roll att kliva in och säga stopp. KU är inte den enda instans som kommer att behöva agera i en sådan situation – som vi redan har nämnt är granskningsmakten betydligt bredare än så – men KU kommer att stå bland de främsta i frontlinjen. Varken JO eller JK granskar statsråden, och domstolarnas normprövning har traditionellt varit tillbakahållen i Sverige.

Hur troligt är det att KU faktiskt skulle kunna utgöra en bromskloss för en svensk Trump eller Orban? Det beror i någon mån på hur väl man grundat för uppgiften under tidigare år genom tydligt definierade normer för statsråden och regeringsarbetet. KU:s granskningar ska vägleda rättsutvecklingen och sätta praxis för vad som är innanför respektive utanför ramarna. Ju klarare regelbrottet framstår i ljuset av tidigare praxis, desto enklare blir det att övertyga omgivningen om att det faktiskt är ett regelbrott.

Statsvetenskaplig forskning om domstolars och andra oberoende institutioners möjligheter att motverka demokratisk tillbakagång har visat att det framförallt är informationsvärdet i granskningarna som kan göra skillnad (Staton, Reenock och Holsinger 2022). Regeringar och presidenter som går över gränsen erkänner normalt inte att de gör

FAKTARUTA 6.2 UTBILDNINGSNIVÅ OCH JURISTEXAMEN I KONSTITUTIONSUTSKOTTET

En genomgång av riksdagsledamöternas utbildningsbakgrund 1991–2018 (se tabell 6.1) visar att det är något vanligare att KU:s ledamöter har högskoleutbildning jämfört med övriga riksdagsledamöter (71 procent i KU jämfört med 66 procent i riksdagen som helhet) och betydligt vanligare att de har en doktorsexamen (11 procent i KU, 3 procent bland övriga riksdagsledamöter). KU har också under den här perioden haft en större andel jurister än övriga utskott, och skillnaden har vuxit över tid. Det var dubbelt så vanligt att en KU-ledamot hade juristexamen i början av 1990-talet, och tre gånger så vanligt under mandatperioden 2018–2022. Samtidigt visar de absoluta talen att det fortfarande är få ledamöter som har juristexamen. Den högsta siffran för KU under den studerade perioden är från mandatperioden 2014–2018 då 21 procent av de som någon gång under perioden varit ordinarie KU-ledamöter hade en juristexamen. Informationen bygger på registerdata som beskrivits närmare i faktaruta 2.1.

Tabell 6.1 Andel ledamöter med juristexamen (procent).

Mandatperiod	KU	Övriga utskott
1991–1994	6,3	3,0
1994–1998	5,9	3,0
1998–2002	6,3	3,9
2002–2006	5,9	4,5
2006–2010	5,3	5,2
2010–2014	5,3	4,8
2014–2018	21,1	4,8
2018–2022	15,0	4,6

det, utan motiverar sitt agerande som demokratiskt nödvändiga åtgärder eller reformer, ofta med svårgenomträngliga juridiska argument. Poängen med oberoende granskningar i en sådan politisk miljö är att ge medborgare, medier och andra observatörer, som har svårt att se igenom retoriken, trovärdig information om var gränserna faktiskt går så att man kan bedöma huruvida regeringens agerande kliver över dessa eller inte. Genom att vädja till människors uppfattningar om att man faktiskt bör följa regler – även grundlagar – kan granskaren bidra till att öka de politiska kostnaderna för regelbrott.

KU kan bädda för att i oroliga tider ge sig själv en sådan roll genom att bygga en stark meritlista i goda tider, med tydlig praxis och oberoende kritik. I bästa fall kan man då i skarpt läge bidra med grus i maskineriet för en normbrytande regeringsmakt. Problemet för KU, om en sådan regeringsmakt skulle inta Rosenbad, är att den med all sannolikhet skulle medföljas av ett politiserat klimat där KU-ledamöternas partilojalitet är satt under stark press. Erfarenheterna från USA är intressanta i det här sammanhanget, inte minst eftersom man traditionellt har ansett att det amerikanska systemet har särskilt starka institutioner för maktdelning och kontroll. Den amerikanska kongressen verkade när detta skrivs, under den första tiden av Trumps andra presidentperiod, närmast ha kapitulerat inför presidenten, vars inflytande över ledamöternas fortsatta politiska karriär tycks ha dikterat deras agerande. Kongressens kontrollmakt sattes därmed ur spel när den behövdes som mest.

FAKTARUTA 6.3 KONSTITUTIONSUTSKOTTETS STATUS BLAND RIKSDAGSLEDAMÖTER

Att rikta kritik mot sina egna ministrar – eller att avstå från en chans att ge kritik när man är i opposition – kan riskera att uppfattas som illojalt mot partiet. Det gäller särskilt i politiskt känsliga frågor. KU-ledamöternas status inom riksdagen är därför av betydelse. För att klara av att stå emot trycket om partilinjen kommer i konflikt med författningen i viktiga frågor, särskilt under hög grad av partipolitisering, krävs sannolikt både stark personlig integritet och en viss position och maktbas inom partiet.

Faktaruta 6.3 forts.

Mot den bakgrunden är det något bekymmersamt att KU tycks ha en ganska medioker status jämfört med andra utskott i riksdagsledamöternas ögon, åtminstone att döma av hur populärt det är att vara ordinarie ledamot. Tabell 6.2 visar vilka utskott som de nyvalda riksdagsledamöterna 2022 helst ville vara ordinarie ledamot av. Endast 16 av de 252 ledamöter som svarade, det vill säga 6,4 procent, angav att de helst ville vara ordinarie ledamot av KU. Ungefär så har det sett ut även historiskt. När vi slår samman sex olika riksdagsundersökningar från perioden 1985–2014 hamnar KU på elfte plats i rangordningen. Det finns alltså inget i den här statistiken som tyder på att den ökade enigheten inom KU på senare år (se nedan) har förändrat riksdagsledamöternas syn på hur attraktivt det är att sitta i utskottet.

Tabell 6.2 Vilka utskott önskar ledamöterna sitta i?

Rankning	Utskott	Procent
1	Utrikesutskottet	14,7
2	Finansutskottet	12,3
3	Näringsutskottet	10,3
4	Utbildningsutskottet	9,1
5	Försvarsutskottet	7,9
6	Socialutskottet	7,5
7	Justitieutskottet	6,8
7	Miljö- och jordbruksutskottet	6,8
9	**Konstitutionsutskottet**	**6,4**
10	Arbetsmarknadsutskottet	5,6
11	Socialförsäkringsutskottet	4,0
11	Trafikutskottet	4,0
13	Kulturutskottet	2,4
14	Skatteutskottet	1,6
15	EU-nämnden	0,4
15	Civilutskottet	0,4

För att KU ska kunna fylla sitt syfte även i politiska orostider krävs ledamöter som sätter författningen före partiet. Historiskt sett, i alla fall att döma av de bedömningar som svenska jurister och statsvetare har gjort av KU under årens lopp, har man inte lyckats särskilt väl i det avseendet (se faktaruta 6.4 för ett jämförande perspektiv). KU har under lång tid, även innan grundlagsreformen 1974, kritiserats för att vara alltför partipolitiserat. En historisk genomgång av KU:s granskningar under 1800- och 1900-talen visade att KU:s majoritet ”regelmässigt röstade emot anmärkningar som var riktade mot den egna regeringen” (Bremdal 2011, s. 120).

En vanlig uppfattning bland författningspolitiskt intresserade bedömare har därför varit att KU:s granskningar inte fungerar tillfredsställande. ”KU-ledamöterna befinner sig i en omöjlig dubbelroll. Dels skall de svara för en upphöjd, statsmannamässig granskning av den konstitutionella demokratin. Dels är de partipolitiker som drivs av en i och för sig legitim strävan att maximera röster i kommande val. Problemet är att den kortsiktiga partitaktiken ofta får dominera på de konstitutionella principernas bekostnad” (Petersson 2006, s. 16). Kritiken har framförallt handlat om KU:s oförmåga att frigöra sig från partilinjerna i sina granskningar (se till exempel Ekroth 2006). Det har också funnits en mer allmän kritik bland svenska experter i statsrätt av det som uppfattats som en nedprioriterad kontrollmakt och ett allmänt ointresse hos författningspolitiska utredare och beslutsfattare för kontrollmakten som konstitutionellt verktyg (Sterzel 2022, s. 317). En del bedömare har argumenterat för att överföra KU:s rättsliga granskning till mer oberoende juridiska organ för att komma bort från den partipolitiserade kontrollen (se Nergelius 2022, s. 421 och Ekroth 1999; se även Petersson m.fl. 2004 för en bredare diskussion om konstitutionalism och riksdagens ansvar för grundlagarna).

KU har själv försvarat modellen, till exempel 1979 i samband med införandet av domstolarnas lagprövningsrätt i grundlag. KU sade då att det så kallade uppenbarhetsrekvisitet som skulle begränsa domstolarnas lagprövningsrätt var en tydlig markering att riksdagen – den instans som stiftar grundlag – också måste anses vara bäst ägnad att pröva lagars grundlagsenlighet. ”Denna rätt självbelåtna attityd har sedermera upprört konstitutionellt intresserade författare”, enligt Bull (2002, s. 144). Uppenbarhetsrekvisitet togs sedermera bort vid grundlagsreformen 2010.

Till försvar för modellen har framförts att ett politiskt driv bakom granskningarna kan öka skärpan i dem (Anders Björk (M) i Utredning från riksdagen 1995/96:URD2, s. 17). Andra har varnat för att alternativet – att helt lämpa över skyddet av grundlagarna på domstolar eller andra oberoende jurister – kan leda till oönskad juridifiering och minskat politiskt ansvar för skyddet av grundlagarna (Leijon 2024, s. 192; Ahlbäck Öberg och Wockelberg 2016, s. 131; SOU 2008:125, s. 376). En vanlig uppfattning, grundad i vår parlamentariska författning, är att den folkvalda riksdagen är minst lika lämpad som domare att dra de konstitutionella gränserna mellan politik och juridik. Grundlagens ramar är vida och vaga, och det är fullt legitimt att politiska bedömningar påverkar tolkningar och gränsdragningar. KU:s modell med politisk granskning på juridisk grund är därför ”inget dramatiskt systemfel eller något misslyckande i att skilja politik från juridik – det är istället en naturlig följd av den konstitutionella rättens särdrag: dess gränsöverskridande karaktär” (Bull 2002, s. 158).

I bakgrunden, som en juridisk krockkudde om riksdagen helt kör av vägen, finns domstolarnas grundlagsfästa och på senare år förstärkta rätt till normprövning. EU-domstolen och Europadomstolen har också stärkt sin rättspraxis på senare år när det gäller krav på att upprätthålla rättsstaten, vilket bland annat har lett till betydande ekonomiska konsekvenser för de normbrytande regimerna i Ungern och Polen (Blauberger m.fl. 2025).

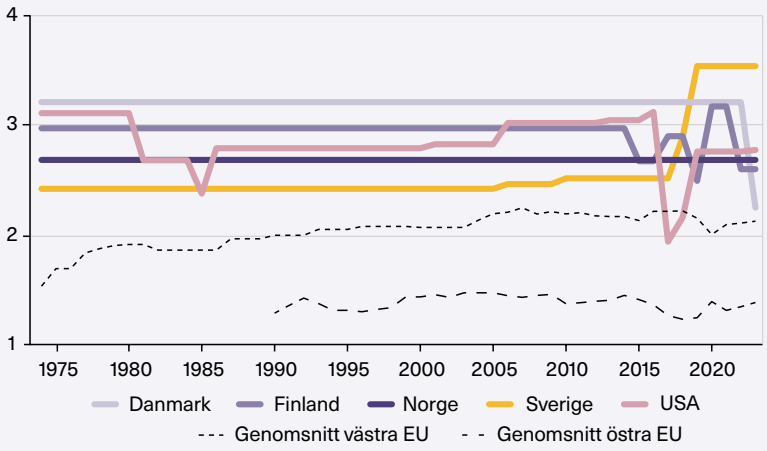
FAKTARUTA 6.4 KU:S GRANSKNINGAR I JÄMFÖRANDE PERSPEKTIV

Det saknas mer systematisk forskning om hur den svenska kontrollmakten står sig i förhållande till andra länders, men ”Varieties of Democracy”-projektets expertundersökningar innehåller en fråga som är intressant i sammanhanget (www.v-dem.net). Frågan lyder (i vår översättning): ”Om den verkställande makten skulle ägna sig åt författningsstridig, olaglig eller oetisk verksamhet, hur sannolikt är det då att en lagstiftande församling (kanske en hel kammare, kanske en kommitté, oavsett om den står på regeringens eller oppositionens sida) skulle genomföra en utredning som skulle leda till ett beslut eller en rapport som är ogynnsam för den verkställande makten?”

Faktaruta 6.4 forts.

Frågan är relevant eftersom den fångar väl vad KU:s granskningar handlar om. Figur 6.2 visar hur experter på de politiska förhållandena i olika länder placerar sina respektive länder på en skala från 0 (”det skulle man aldrig göra”) till 4 (”det skulle man alltid göra”) för ett urval länder och grupper av länder. Figuren visar att Sverige – trots alla bekymrade miner under årens lopp från konstitutionellt intresserade jurister och statsvetare – hela tiden sedan 1970-talet har legat relativt högt, klart över genomsnittet i Västeuropa. Samtidigt låg man fram till 2016–2017 något under de övriga nordiska länderna, vilket kanske är den mest relevanta referenspunkten. Vid den tidpunkten händer emellertid något som gör att värderingen för Sverige stiger och hamnar i topp. Vi ska inte överdriva betydelsen av den här förändringen, som bygger på subjektiva expertbedömningar, men det är inte omöjligt att experterna har uppfattat en förändring i linje med det som våra resultat i nästa avsnitt visar.

Figur 6.2 Parlamentarisk kontrollmakt i jämförande perspektiv, 1974–2023.



Enighet, kritik och praxis i KU:s granskningar 2000–2025

Vår empiriska undersökning bygger på data från KU:s samtliga särskilda granskningar från 2000 fram till 2025, vilka utgår från riksdagsledamöternas anmälningar av misstänkta missförhållanden. KU kan i dessa granskningar ställa skriftliga frågor till regeringen, hålla muntliga utfrågningar och begära att få ta del av handlingar. Antalet granskade ärenden har varierat mellan 14 och 43 per år, med ett genomsnitt på 27. Sammanlagt rör det sig om 672 ärenden, varav en del bygger på flera anmälningar.

Vi har läst och kodat huruvida KU riktar kritik mot regeringen eller enskilda ministrar och noterat om utskottet är enigt eller inte. Vi har också noterat huruvida KU sätter praxis i sitt ställningstagande, genom att uttrycka hur regering och statsråd ska och bör agera i princip och som regel. Faktaruta 6.5 visar vilken typ av ärenden som är vanligast förekommande.

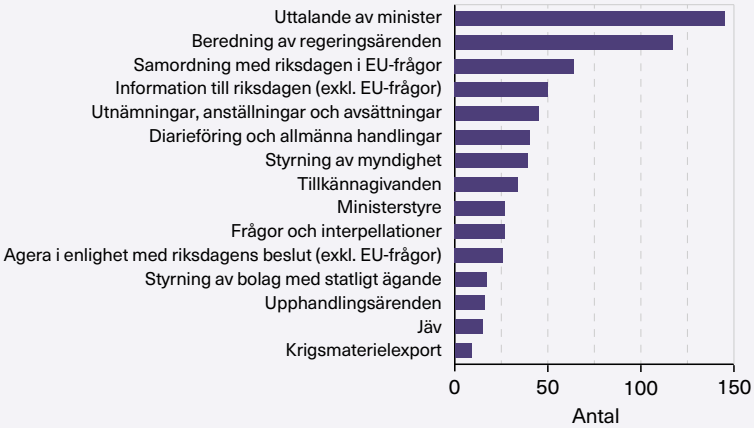
FAKTARUTA 6.5 VILKA TYPER AV ÄRENDEN ÄGNAR SIG KU ÅT?

Vi har gjort en ämneskategorisering av ärendena i KU:s särskilda granskningar. Kategorierna är inte ömsesidigt uteslutande, vilket betyder att ett ärende kan beröra flera ämnen. Figur 6.3 visar att den vanligaste typen av ärenden rör uttalanden av ministrar. Anmälningarna handlar i de fallen ofta om invändningar från oppositionen mot sakligheten i ministrars uttalanden. Den näst vanligaste kategorin rör beredning av regeringsärenden, vilket innefattar frågor om remissbehandling, informationsinhämtning, konsekvensanalyser, handläggningstider med mera. Regeringens information till och samordning med riksdagen – inte minst i EU-ärenden – är andra vanligt förekommande ämnen i KU:s granskningar, liksom utnämningsärenden och hantering av allmänna handlingar i Regeringskansliet.

Antalet ärenden som rör uttalanden av ministrar ökade kraftigt efter 2015, från i genomsnitt tre till tio ärenden per år, vilket har föranlett KU att agera genom att avvisa en del uttalandeärenden som uppenbart inte rest författningsrelevanta frågor. Det hindrar inte att antalet har fortsatt att ligga på en hög nivå (10 av 26 ärenden 2025). Vi ser inga andra betydande förändringar över tid i vilka typer av ärenden som KU granskar. →

Faktaruta 6.5 forts.

Figur 6.3 Vanligaste typer av ärenden som KU granskar, 2000–2025.



Tabell 6.3 visar att uttalanden av ministrar inte bara är en vanligt förekommande kategori utan också en typ av ärende där kritik relativt ofta riktas mot ministern. I mer än hälften av dessa ärenden förekommer någon kritik. Oftast förekommer kritiken i ärenden om regeringens diarieföring och hantering av allmänna handlingar. Anmälningar som görs avseende riksdagens tillkännagivanden eller misstänkt ministerstyre leder mer sällan till kritik från KU:s sida.

Tabell 6.3 KU:s kritik i olika typer av ärenden.

Ämne	Antal ärenden	Någon kritik (Viss + Tydlig) %	Tydlig kritik %
Diarieföring och allmänna handlingar	40	67,5	42,5
Uttalande av minister	144	55,6	23,6
Samordning med riksdagen i EU-frågor	64	46,9	26,6
Information till riksdagen (exkl. EU-frågor)	50	42,0	22,0
Beredning av regeringsärenden	117	41,9	22,2
Frågor och interpellationer	27	37,0	14,8
Styrning av myndighet	39	33,3	17,9
Utnämningar, anställningar och avsättningar	45	26,7	15,6
Tillkännagivanden	34	23,5	11,8
Ministerstyre	27	18,5	11,1

UTVECKLINGEN AV ENIGHET ÖVER TID

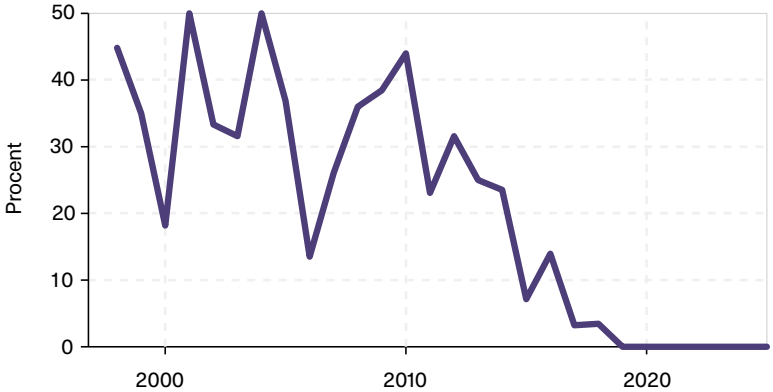
Att motverka partipolitiskt styrd oenighet om granskningen är viktigt både för KU:s förmåga att bidra till den konstitutionella rättsutvecklingen och för ansvarsutkrävandet av regeringen. KU:s kritik väger tyngre och ger ett starkare bidrag till praxis när man talar med en röst över partigränserna. Ju mer man kan undvika splittring baserad på partilojalitet, desto mer bidrar man också till att långsiktigt stärka normen om att det är författningen framför partiet som gäller i KU. På senare år har KU:s ledamöter själva vid pressträffar och under granskningsdebatter ofta upprepat att en viktig förändring skedde 2015 under Andreas Norléns (M) och Björn von Sydows (S) ledning, då en ny enighetskultur etablerades. Det har dock saknats systematiska studier av utvecklingen av reservationer i granskningsbetänkandena för de senaste decennierna.

Figur 6.4 visar andelen ärenden i den särskilda granskningen där det förekommit en reservation. Den pekar på att man mycket riktigt tog ett tydligt steg i riktning mot mer enighet 2015. Efter 2019 har man inte haft några reservationer alls (bara enstaka särskilda yttranden). Samtidigt tyder figuren på att det finns en trend längre tillbaka i tid av ökad enighet. Andelen ärenden med reservationer minskade från 37,5 procent i perioden 1998–2005 till 29 procent i perioden 2006–2014.

Tiden före 1998 är inte helt jämförbar eftersom betänkandena då innefattade både den allmänna och den särskilda granskningen, medan den partipolitiska oenigheten i stort sett enbart förekommer i den senare (det vill säga särskilda granskningen). Inte desto mindre är det värt att notera att enigheten ökade även under perioden från mitten av 1970-talet fram till särskiljandet av de två granskningarna. Enligt Bremdals undersökning låg andelen ärenden med reservationer oftast mellan 50 och 60 procent under 1970- och 1980 talen, medan de minskade till runt 30 procent på 1990-talet (Bremdal 2011, s. 138).

En förklaring som Bremdal framför till trenden mot ökad enighet under KU:s första decennier efter författningsreformen 1974 är att kvaliteten på riksdagsledamöternas anmälningar skulle ha sjunkit under perioden (Bremdal 2011, s. 142). Logiken i argumentet torde vara att KU har fått ta emot allt fler onödiga anmälningar från uppmärksamhetstörstande oppositionsledamöter, där inte ens oppositionen i utskottet finner något som är värt att kritisera ur författningssynpunkt. Wockelberg och Ahlbäck Öberg (2008, s. 308) gjorde dock en genom-

Figur 6.4 Andel granskade ärenden med reservation, 1998–2025.



gång av kvaliteten i 143 anmälningar under perioden 2004–2007 och menade att anmälningarna hade ”hyfsad precision” och att på det stora hela ”viss ansvarsfullhet” tycktes ha utövats av riksdagsledamöterna.

Om den ökade enigheten beror på fler lättviktiga anmälningar som snabbt kan avfärdas borde det innebära att vi också ser minskad kritik över tid och färre uttalanden från KU av praxissättande karaktär. Vi analyserar detta närmare i de kommande avsnitten.

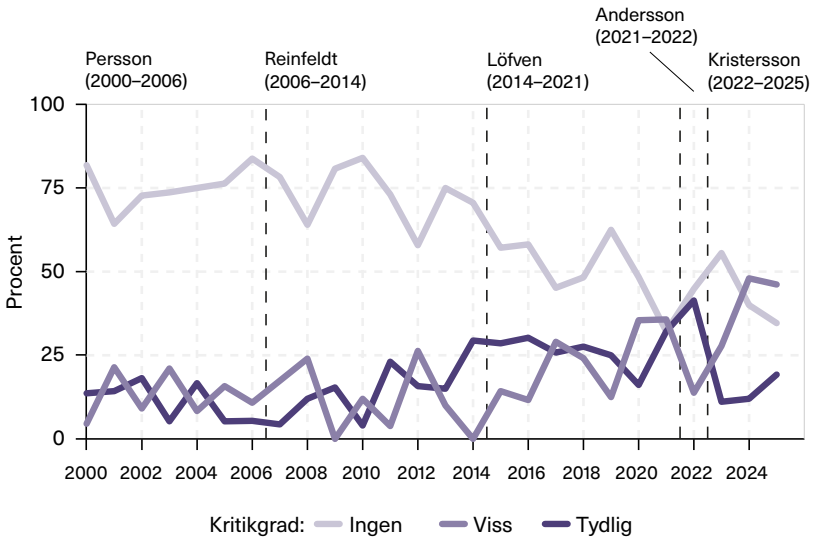
UTVECKLINGEN AV KRITIK ÖVER TID

När KU talar med en röst väger dess ord tyngre, men ännu viktigare är förstås vad som faktiskt sägs. Ett mer tveksamt sätt att skapa enighet kan vara att bli luddigare i sin kritik, vilket ger de kompromissande parterna möjlighet att göra olika tolkningar av vad man faktiskt har kommit fram till. Ett exempel på detta utspelades på Expressens debattsidor efter publiceringen av granskningsbetänkandet 2015, då Andreas Norlén och Björn von Sydow var oense om hur många ministrar man faktiskt hade kritiserat i betänkandet, trots att både Moderaterna och Socialdemokraterna hade valt att ställa sig bakom den (Expressen 2–4 juni 2015).

Om ökad enighet kommer på bekostnad av rättfärdig kritik döljer den ett mindre effektivt utövande av kontrollmakten. Vi vill därför också undersöka om trenden mot ökad enighet i KU:s granskningar har följts av en motsvarande tendens till minskad eller mer urvattnad kritik. Att fånga detta är inte helt enkelt. KU har inte haft någon standardiserad form för hur kritiken uttrycks, vilket har lett till att brister i regeringens agerande har formulerats på olika sätt över tid. En sökning i texten i det sista konkluderande avsnittet i varje granskningsärende (”Utskottets ställningstagande”) visar att den sista gången KU explicit uttalade ”kritik” mot regeringen var 2016.

Vi har istället läst utskottets ställningstagande i varje granskningsärende och kodat huruvida det finns ”tydlig”, ”viss” eller ”ingen” kritik mot det granskade statsrådet eller regeringen. Figur 6.5 visar att den ökade enigheten inte följts av minskad kritik. Tvärtom har andelen ärenden där man inte uttrycker någon kritik alls fallit betydligt, från omkring 75 procent i början av perioden till knappa 50 procent på senare år. Den tydliga kritiken har inte heller minskat om man ser till hela perioden. Andelen tydlig kritik låg under regeringarna Persson och

Figur 6.5 Kritik i granskningarna över tid, 2000–2025.



Reinfeldt på i genomsnitt 11 respektive 14 procent. Andelen steg sedan kraftigt under regeringarna Löfven och Andersson (den senare hann bara granskas ett år, 2022) till 27 respektive 41 procent, för att därefter falla tillbaka till i genomsnitt 15 procent under regeringen Kristersson.

En faktor som kan ha medverkat till att andelen ställningstaganden utan kritik har minskat är övergången från 2010 till ”substantiella minoritetsregeringar”, det vill säga regeringar som inte har majoritet ens tillsammans med sitt eller sina samarbetspartier (Strøm 1990). När regeringen saknar majoritet i riksdagen ökar risken att bli kritiserad. Möjligen har den här förändringen i svensk politik också bidragit till ett upplevt behov i riksdagen av att öka ansträngningarna att komma till enighet. Samtidigt har vi sett att antalet misstroendeomröstningar har ökat under den här perioden (Lindvall 2024). Vi kan också notera att andelen ställningstaganden utan kritik är fortsatt låg under regeringen Kristersson som är en ”formell minoritetsregering” (Strøm 1990) med samma strukturella position i förhållande till riksdagen som regeringen Persson (det vill säga de har eller hade majoritet tillsammans med sitt eller sina stödpartier).

Ett annat sätt att beskriva den förändring som har skett under den granskade 25-årsperioden är att se på partilojaliteten hos de KU-ledamöter vars partier ingår i regeringen. Tabell 6.4 visar att sannolikheten att en ledamot som tillhör ett regeringsparti, antingen som en del av utskottsmajoriteten eller i en reservation, riktar kritik mot regeringen (”viss” eller ”tydlig”) har ökat från 20 procent under regeringarna Persson och Reinfeldt, till 51 procent under Löfvén, 57 procent under Andersson och 62 procent under regeringen Kristersson.

Tabellen visar antalet individuella ställningstaganden, men vi hade lika gärna kunna göra analysen med partier som analysenhet. Det är nämligen bara i ett enda fall som två ledamöter från samma parti återfinns på olika sidor.[42]

Den typ av kritik som framförallt har ökat under den nya enighetsperioden efter 2015 är kategorin ”viss kritik”, från 12 procent av ärendena under Persson och Reinfeldt till 43 procent under Kristersson. Det är

42. Ärendet från 2002 rör regeringens hantering av M/S Estonias förlisning, där Ingvar Svensson (KD) stod bakom utskottets ställningstagande (ingen kritik) medan Björn von der Esch (KD), tillsammans med Per Lager (MP), skrev en reservation med tydlig kritik mot regeringens beslut att inte återuppta undersökningen av fartygets förlisning.

Tabell 6.4 Partilojalitet med regeringen.

Regering	Antal ställningstaganden	Andel partilojala ställningstaganden (%)	Andel regeringskritiska ställningstaganden (%)
Persson (2000–2006)	1 331	80	20
Reinfeldt (2007–2014)	1 297	80	20
Löfven (2015–2021)	1 255	49	51
Andersson (2022)	140	43	57
Kristersson (2023–2025)	440	38	62

därför viktigt att diskutera något mer vad den här kategorin innehåller och vad det har för betydelse att den växer. Distinktionen mellan ”tydlig kritik” och ”viss kritik” handlar inte om allvaret i kritiken i rättsligt eller annat avseende, utan om hur tydligt och direkt kritiken framkommer i ställningstagandet. Inte sällan uttrycker sig KU på ett sätt som gör det svårt att förstå om man faktiskt anser att regeringen har gjort något fel eller inte.

Vår uppfattning är att det på senare år har blivit svårare att bedöma huruvida utskottet menar att regeringen brustit i sitt agerande. En vällovlig innovation sedan några år tillbaka är att presentationen av granskningsbetänkandet återföljs av ett pressmeddelande där utskottet lyfter fram ett antal ärenden under rubrikerna ”Brister i regeringens handläggning och statsrådens agerande” samt ”Andra resultat i granskningen”. De senare ”andra resultaten” har beskrivits av KU:s dåvarande ordförande Ida Karkiainen (S) vid pressträffarna 2024 och 2025 som uttalanden som inte pekar på brister, men ”som pekar på intressanta konstitutionella fynd” (Pressträff med KU efter justering av granskningsbetänkandet 30 maj 2024) respektive ”som mer innehåller påpekanden eller medskick i god revisorsanda” (Pressträff med KU efter justering av granskningsbetänkandet 5 juni 2025).

Det här förfarandet kan underlätta för press och medborgare att uppfatta när KU menar att regeringen har felat. Samtidigt kan man undra varför KU kan komma överens i pressmeddelandet men inte i

betänkandet om vad som är brister. Dessutom noterar vi att det inte alltid är helt enkelt att förstå, utifrån utskottets slutsatser i betänkandet, varför vissa och inte andra ärenden lyfts fram i pressmeddelandet. Ett exempel är granskningen 2025 av justitieministern Gunnar Strömmers (M) uttalande med anledning av en utredning om visitationszoner där KU konstaterade att ”med en tydligare formulering kring utredningsuppdragets utformning hade risken för missförstånd kunnat undvikas” (KU:s betänkande 2024/25:KU20, s. 210). Ärendet, som vi har klassat som ”viss kritik” har inte lyfts fram som vare sig ha brister eller som ”andra resultat” att hålla ögonen på.

Flera av de ärenden på senare år som vi har kodat som ”viss kritik” berör ställningstaganden där utskottet först säger att ministern inte har gjort något formellt fel i konstitutionellt avseende, men därefter kommer med ett tillägg av typen ”men utskottet vill ändå påminna om/påpeka att…”. Ett sådant ärende 2025 berörde ett uttalande av klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari. ”Utskottet tar i granskningen inte ställning till bedömningen som gjordes av statsrådet vid pressträffen i augusti avseende möjligheten att nå ESR-åtagandet[43] till år 2030 utan avgränsar sitt ställningstagande till att konstatera att det fanns ett underlag som låg till grund för hennes uttalande. Med det sagt vill utskottet framhålla vikten av transparens när det gäller de beräkningar som ligger till grund för regeringens förslag” (KU:s betänkande 2024/25:KU20, s. 203). Det är svårt att inte ana att utskottet anser att transparensen borde ha varit högre, men ministern anses inte ha brustit enligt pressmeddelandet utan granskningen nämns endast som ”andra resultat”. Vi kodade ställningstagandet som ”viss kritik”.

Det är tydligt att det inte bara är i skrivandet av betänkandet utan även i kommunikationen av dess resultat som KU-ledamöterna måste hantera spänningen mellan partilojalitet och strävan att tala med en röst. Den årliga pressträffen efter justeringen av granskningsbetänkandet, liksom den efterföljande debatten i riksdagens kammare, fungerar som en ventil där ledamöterna med betydande självkontroll låter en del av frustrationen från kompromissandet pysa ut. Man är noga med att betona att samtliga partier står bakom de ställningstaganden som

43. Sveriges åtagande enligt ansvarsfördelningsförordningen ESR (Effort Sharing Regulation) innebär att utsläppen från bland annat transporter, jordbruk och uppvärmning ska minska med 50 procent till 2030 jämfört med 2005 års nivåer.

görs, men passar också på att lyfta fram de ärenden som varit särskilt betydelsefulla för ens parti. Oppositionen betonar kritiken i utskottets ställningstagande medan regeringspartierna tonar ner densamma.

Ett annat möjligt sätt för utskottet att nå enighet kan vara att begränsa granskningen till att omfatta endast sådana punkter där man tror sig kunna komma överens. Det är svårt för oss att bedöma hur vanligt förekommande det är. Ett exempel som visar hur man ibland duckar för vissa frågor är det politiskt känsliga ärendet vid granskningen 2025 som berörde regeringens efterlevnad av klimatlagen. Här enades utskottet till slut om att regeringen inte gjort några formella fel i sin planering, uppföljning och rapportering till riksdagen (klimatlagens 4 och 5 §§). Oenighet om gränserna för utskottets granskning läckte dock ut i form av ett särskilt yttrande från Miljöpartiet, som menade att man också borde ha granskat regeringens agerande i förhållande till målsättningarna i klimatlagens 2 §.

Sammantaget menar vi att trenden mot ökad enighet och kritik pekar på en positiv utveckling för riksdagens utövande av kontrollmakten. Man har lyckats hålla de partipolitiska reflexerna under kontroll samtidigt som man har hållit uppe kritiknivån. Den ökande trenden mot alltmer nyanserat formulerad kritik är dock något att fundera över. Ur normsättande synvinkel påverkas knappast rättsutvecklingen negativt av nyanserna som uttrycks i ställningstagandena. Men om KU också ska bidra till ansvarsutkrävande som faktiskt uppfattas utöver en liten krets av KU-specialister så behöver journalister och intresserad allmänhet förstå när KU anser att regeringen har gjort fel.

KU:S PRAXISSÄTTANDE UTTALANDEN

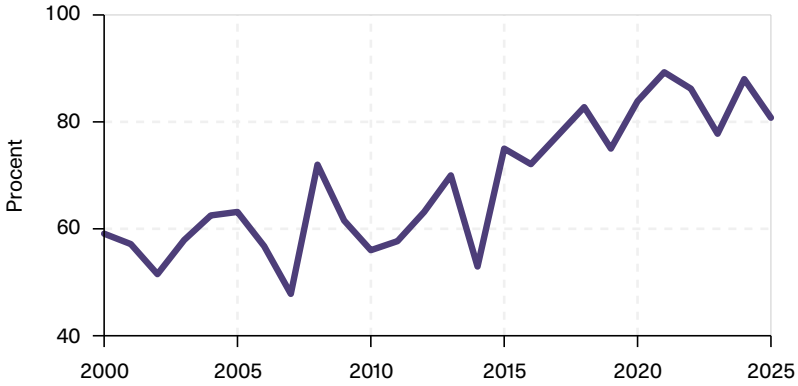
KU:s granskningar syftar både till att kontrollera regeringen och till att utveckla den konstitutionella praxisen med avseende på statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. ”Varje ställningstagande i ett granskningsärende är ett bidrag till den konstitutionella praxisen som finns om hur regeringsarbetet ska bedrivas. I den meningen är varje ställningstagande på riktigt för det blir en byggsten i det här stora bygget som KU har byggt upp under årtionden”, menade dåvarande ordförande i KU Andreas Norlén (intervjuad i Altinget 13 juni 2018). Huruvida KU är rätt instans för grundlagstolkning och utveckling av konstitutionell praxis har som sagt debatterats bland svenska experter i statsrätt.

Vi har ingen möjlighet att värdera den juridiska kvaliteten i KU:s praxissättande. Däremot kan vi göra en kvantitativ bedömning av hur stor vikt man lägger vid att uttrycka generella normer och principer jämfört med omständigheter som rör det specifika granskningsärendet. För att göra det har vi kodat när KU uttrycker vägledande praxis i sitt slutliga ställningstagande. Både ny praxis och betoning av tidigare praxis som KU vill lyfta fram kan förekomma här.

Ett exempel på ett praxissättande uttalande med avseende på beredning av regeringsärenden kan hämtas från ett ärende rörande en ansökan om järnmalmsbrytning i Kallak där anmälaren menade att regeringen släpat benen efter sig. Utskottet var också kritiskt till den långa handläggningstiden och påpekade samtidigt att man ”vid ett flertal tidigare tillfällen understrukit vikten av att handläggningen i förvaltningsärenden inte fördröjs i onödan. När regeringen handlägger och beslutar i förvaltningsärenden är det centralt att förvaltningsrättsliga principer upprätthålls. Även om det ärende som är föremål för utskottets granskning förefaller både omfattande och komplicerat, vilket givetvis kan motivera en längre handläggningstid än i mer rutinartade ärenden, måste det enligt utskottets mening krävas att tidsutdräkten beror på att ärendet under tiden är föremål för fortlöpande och relevanta beredningsåtgärder. Härutöver kräver, som utskottet tidigare har betonat, handläggningen av komplexa förvaltningsärenden en effektiv och ändamålsenlig organisation” (KU:s betänkande 2020/21:KU10, s. 152f).

En hel del av den praxis som förekommer är formuleringar som återupprepas i liknande typer av ärenden. Ett typiskt utlåtande när det gäller sakligheten i statsrådens offentliga uttalanden är utrikesminister Ann Lindes (S) uttalande i ett ärende rörande krigsmaterielexport från 2022 års granskning: ”Som utskottet tidigare har konstaterat har statsråd i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning emellertid behöva ta särskilda hänsyn. Som utskottet också vid ett flertal tidigare tillfällen har uttalat är det en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta” (KU:s betänkande 2021/22:KU20, s. 280). Likartade formuleringar förekommer i många andra ärenden, till exempel rörande ett uttalande av dåvarande bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forssell om vidareförmedling av bistånd (KU:s betänkande 2024/25:KU20, s. 214).

Figur 6.6 Andel granskningar där KU uttrycker praxis i sitt ställningstagande, 2000–2025.



Stämmer det att varje ställningstagande bidrar till praxis, så som Andreas Norlén hävdar? Vår undersökning av utskottets ställningstaganden visar att KU gör den här typen av uttalanden i mer än två tredjedelar av ärendena (463 av 672 granskade ärenden) och att andelen har stigit efter 2015 (figur 6.6). Även om inte alla ställningstaganden bidrar med praxissättande uttalanden så är det alltså många – och allt fler – som gör det. Utvecklingen mot mer enighet och kritik verkar inte sammanfalla med en nedgång när det gäller betoningen (i kvantitativ mening) av praxis.

Diskussion och slutsatser

Vi kan konstatera att KU:s granskningar av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har stärkts på en del viktiga punkter sedan början av 2000-talet. Samtliga KU:s ledamöter står numera bakom betänkandena, vilket ger granskningar större tyngd än tidigare. Den slentrianmässiga partilojalitet som länge präglade KU:s granskningar och ledde till mycket kritik mot utskottet från jurister och statsvetare har städats bort. Vi ser heller inga tecken på att den ökade enigheten har lett till att KU:s kritik mot regeringarna har försvagats eller att dess praxissättande funktion har försämrats. Vi har inte haft

möjlighet att här studera de faktiska effekterna på regeringens agerande av KU:s kritik, men det är sannolikt att ett enigt och tydligt utskott bidrar till att sätta mer press på regeringen att styra riket på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Samtidigt finns det fortsatt anledning att diskutera hur väl KU:s granskningar fungerar och vilken roll de kan spela för den svenska demokratin. Som vi har noterat finns det en förbättringspotential när det gäller hur KU uttrycker och kommunicerar sin kritik mot regeringen. Risken är att strävan efter enighet leder till kompromissprodukter i dålig bemärkelse, det vill säga urvattnade och svårtydda ställningstaganden. Ökningen av andelen ärenden med ”viss kritik” tyder på att man kan vara på väg åt det hållet. Ordningen med pressmeddelanden som klassificerar granskningarna som innehållande ”brister” respektive ”andra saker att hålla ögonen på” är vällovlig, men genomförandet hittills reser frågor om varför vissa ärenden hamnar i den ena kategorin och inte i den andra. Pressmeddelanden har inte heller samma tyngd som granskningsbetänkandet, vare sig i rättslig mening eller för ansvarsutkrävandet av regeringen.

Vi menar att det bästa vore om KU kunde formulera sina kritiska påpekanden i sitt ställningstagande på ett tydligare vis. Som ett minimum bör läsaren förstå om och vad regeringen har gjort fel. Vi föreslår därför att KU inför en standardiserad nomenklatur för att uttrycka kritik, till exempel med tre klasser ”förtjänar ingen kritik”, ”förtjänar kritik” och ”förtjänar allvarlig kritik”. KU har tidigare periodvis använt liknande formuleringar. Risken med att pressa ledamöterna till att ta ställning till en sådan skala är att fokus flyttas från de rättsliga och politiska nyanserna i granskningen, både i författandet av granskningsbetänkandet och i medierapporteringen om den. Den risken ska vägas mot vinsten i form av tydlighet i ansvarsutkrävandet. Om man kan komma överens om att klassificera ärendena i pressmeddelandet borde man kunna göra det även i betänkandet.

Liknande kalibreringar av hur KU utför sin granskning adresserar dock inte den mer betydande författningspolitiska elefanten i rummet. Vad kan KU:s modell med politisk granskning på juridisk grund bidra med om vi får ett hårdare politiskt klimat? Vår bedömning är att KU kanske, på marginalen, kan bidra till grus i maskineriet genom att sätta tydliga normer under goda tider och visa att det är lojaliteten med

författningen och inte partiet som ska väga tyngst i utövandet av kontrollmakten. Informella normer av den typen är dock ett svagt skydd i en polariserad parlamentarisk kontext. De relativa framsteg i KU:s praktik som vi har kunnat rapportera om är lätt förgängliga.

KU:s granskningar är därför en kontrollmakt för demokratiska solskensdagar. En sådan är bra att ha så länge solen skiner. Även regeringar som *vill* hålla sig inom ramarna kan ibland behöva hjälp med att orientera sig om den författningsmässigt rätta vägen. KU har också agerat på ett sätt det senaste decenniet som stärker dess trovärdighet, vilket kan bidra till att öka dess förmåga att stå emot även under dagar med sämre väder. Tyvärr verkar den här utvecklingen inte ännu ha lett till att KU fått högre status bland riksdagsledamöterna (se faktaruta 6.3). Även om det är förståeligt att det kan vara mer lockande att direkt få bidra till policyutvecklingen inom politiskt laddade och uppmärksammade sakområden borde det uppfattas som viktigt att få bidra till att underhålla den svenska demokratiska motståndskraften på lång sikt. Det faktum att riksdagen under perioder av majoritetsregeringar (eller minoritetsregeringar som tillsammans med ett eller fler stödpartier har majoritet i riksdagen) ofta får rollen som transportkompani för regeringen gör också att KU:s betonande av författningen-framför-partiet sticker ut i förhållande till andra utskott. Som en tidigare KU-ledamot uttryckte det: ”KU är det enda utskottet där det spelar roll vad man säger på mötena.”

Mer radikala åtgärdsförslag skulle syfta till att minska det politiska inslaget i kontrollmakten. Förslag om att JO skulle kunna ta över den rättsliga granskningen av statsråden har framförts tidigare (Ekroth 1999). I en del andra länder har man diskuterat möjligheten att komplettera de granskande parlamentsutskotten med deltagande av oberoende juridisk expertis (Bull och Bremdal 2009, s. 104). I många andra länder ligger ett större ansvar för grundlagarna, inklusive ramarna för den verkställande maktens utövande, hos domstolar. Sannolikt skulle en mer oberoende juridisk granskning kunna stå emot en gränsöverskridande regering längre än ett parlamentariskt tillsatt utskott som KU, där pressen på ledamöterna att följa partiledningen skulle bli svår att gå emot. Långtgående reformer i den riktningen skulle dock innebära avsteg från den traditionella svenska konstitutionella modellen med dess fokus på folksuveränitet och parlamentarism, vilket kan resa andra legitimitetsproblem.

Vi föreslår istället två ytterligare åtgärder som kan stärka KU:s nuvarande modell med politisk granskning på juridisk grund. Den första har redan presenterats i föregående kapitel: att riksdagen förstärker sin juridiska kompetens, exempelvis genom att inrätta ett rättssekretariat med syfte att bland annat bistå KU i granskningen av regeringen. Många av de ärenden KU granskar är relativt okomplicerade ur juridisk synvinkel, men en del granskningar kräver mer avancerade analyser av olika rättskällor, såväl svensk som europeisk rätt. Som vi såg i faktaruta 6.2 är det bara en liten minoritet av KU-ledamöterna som har juristbakgrund. Detta förslag skulle med andra ord inte bara kunna stärka lagstiftningskvaliteten utan även skärpan i KU:s granskningar.

Den andra åtgärden vi menar bör övervägas är att införa ett minoritetsskydd för inhämtningen av de handlingar från regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. En liknande ordning finns när det gäller utskottens beredning och behandling av ärenden. I riksdagsordningens 10 kap. 9 § fastställs att ett utskott ska inhämta upplysningar eller yttranden från statliga myndigheter om minst fem av dess ledamöter begär det vid behandlingen av ett ärende. Utskottet får avslå en sådan begäran om man finner att den skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma och ska i så fall redovisa skälen till att en sådan begäran har avslagits. Något liknande skydd finns inte för KU:s granskningar som formellt sett inte räknas som riksdagsärenden (Promemoria från riksdagen 2008/09:RFR14, s. 31). Införandet av ett sådant minoritetsskydd i riksdagsordningen skulle kunna minska riskerna för att regeringspartierna i KU sopar kritiska frågor under mattan i en framtid där KU åter splittrats av partipolitisering.

Kapitel 7. Riksdagens framtid

Vi lever i en tid av demokratisk tillbakagång. Efter en kraftig uppgång från ungefär mitten av 1970-talet och framåt har demokratins nivå i världen fallit tillbaka under det senaste decenniet. Mätningar som görs av ”Varieties of Democracy”-projektet (se faktaruta 6.4 i föregående kapitel) visar att denna nedåtgående trend är global. Den kommer framförallt till uttryck i försvagad yttrande- och organisationsfrihet, men under senare år i vissa länder (exempelvis Myanmar, Afghanistan och i Sahelregionen i Västafrika) även i regelrätta kupper där folkvalda församlingar stängts ned. Samtidigt har förmågan hos många folkvalda parlament att granska och ställa regeringsmakten till svars också försvagats, utan att de för den skull behöver ha drabbats av nedstängning. Det senare har även skett i geografiskt mer närliggande länder såsom Grekland, Slovakien, Rumänien och Ungern.

Några tendenser till demokratisk tillbakagång i Sverige ser vi dock inte. Sveriges grundläggande demokratiska institutioner har hittills stått emot den globala autokratiseringstrenden. Det innebär inte att det saknas skäl att vara vaksam. I USA sker i skrivande stund en veritabel attack mot ett flertal demokratiska grundpelare som den amerikanska demokratins bultande hjärta – kongressen – åtminstone hittills inte visat sig kapabel att stå emot. I den mån polarisering är en underliggande drivkraft bakom detta kan samtidigt konstateras att denna bara ökat svagt i Sverige under senare tid. Men i samband med det senaste valet befann den sig likväl på den hittills högsta uppmätta nivån någonsin, både bland väljare och valda (Oscarsson 2025).

I den här rapporten har vi därför särskilt granskat den institution som mer än någon annan ansvarar för att upprätthålla vår demokrati:

Sveriges riksdag. Hur väl lyckas riksdagen att uppfylla sina tre demokratiska funktioner som i kapitel 1 definierades som representation, lagstiftning och kontroll?

Den ljusa bilden

Det ska först och främst klargöras att sakernas tillstånd på flera områden kan sägas vara gott. Riksdagen återspeglar överlag befolkningens sammansättning i socialt hänseende och lyckas samtidigt dra till sig viktig kompetens. Våra riksdagsledamöter är både smartare och mer välutbildade än befolkningen som helhet – och det är så väljarna vill ha dem. Den goda och förbättrade sociala representativiteten, särskilt vad gäller kön, har även lett till en breddning av ledamöternas representationssyn. Riksdagsledamöterna tycker alltmer som väljarna i viktiga politiska frågor. Det finns alltså en koppling mellan deskriptiv och substantiell representation som ligger i linje med idén om en ”närvarons politik” (Philips 1995).

Vägen till riksdagen kan fortfarande sägas ha ”en bred dörröppning men en lång korridor” (Petersson m.fl. 1997, s. 111). Det krävs som regel år av uppdrag inom politiken på kommunal eller regional nivå innan en riksdagsplats kan komma ifråga. Vägen dit är emellertid inte exklusivt reserverad för vissa grupper. Det finns dessutom en arbetsmarknad utanför politiken som står öppen för den växande grupp ledamöter som lämnar innan det är dags för pension. Även bortom den långa korridoren, när riksdagsuppdraget är slutfört, väntar en relativt bred öppning. Några svängdörrar mellan riksdagen och lobbyism ser vi inte mycket spår av.

Inte heller ser vi några tecken på den sortens parlamentariska dödlägen som alltmer förknippas med amerikansk politik. Riksdagen producerar i skapligt jämn takt ny lagstiftning varje år. Det parlamentariska lagstiftningsmaskineriet fungerar lika effektivt idag som för 20 år sedan. Riksdagen förmår dessutom att granska regeringen. Ett numer enigt konstitutionsutskott förmår leverera kritik mot statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, och lyckas därtill i ökande omfattning uttrycka vägledande praxis i sitt slutliga ställningstagande.

Den mörka bilden

Vårt porträtt av huset på Helgeandsholmen är för den skull inte alltigenom rosenskimrande; den ljusa bilden behöver kompletteras med en mörkare. Äldre personer och personer med arbetarbakgrund är betydligt ovanligare i riksdagen än i befolkningen, och detta mönster är stabilt över tid. Utifrån idén om en ”närvarons politik” finns det alltså viktiga erfarenheter i samhället som är sämre representerade än andra. För gruppen unga och utrikes födda har en förbättring skett över tid, särskilt under 1990-talet och början av 2000-talet, men därefter har trenden vänt: representationen av utrikes födda har försämrats under de tre senaste mandatperioderna, och representationen av unga under de senaste två.

Utan att spekulera om orsakssamband ser vi under samma tidsperiod en ökande andel riksdagsledamöter som övervägt att lämna politiken eller undvikit att uttala sig i en specifik fråga efter att de utsatts för hot och trakasserier. Denna utsatthet är särskilt stor bland just unga och personer med utrikes bakgrund – liksom bland kvinnor (där den dock inte tycks få samma effekter på viljan att stanna i politiken). Det psykiska (snarare än fysiska) våldet som i huvudsak utövas på nätet tycks därmed få oroväckande konsekvenser för både den deskriptiva och substantiella representationen i Sverige.

Den långsiktiga trenden mot ökad åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda får heller inte skymma de områden där det finns påfallande representationsgap. Riksdagsledamöterna går inte i takt med sina väljare i synen på en förkortad arbetsdag eller i synen på privatisering av eller vinster i välfärden. Allt färre folkvalda anser det vara viktigt att representera enskilda väljare. Partierna tycks stärka sitt grepp om riksdagens ledamöter, både ifråga om vilken grupp de folkvalda i första hand anser sig vilja representera och ifråga om var de anser att de viktiga besluten fattas. Riksdagen ses inte heller *i sig* som en plats för framtida karriärambitioner. Det är få riksdagsledamöter som bara vill stanna i huset på Helgeandsholmen eller göra karriär inom dess fyra väggar. Riksdagsledamöterna vill antingen ”upp” (till exempel bli statsråd) eller ”ut” (till exempel gå i pension).

Vad gäller lagstiftningen finns även en oroande tendens särskilt hos utskottsmajoriteten, men i stor utsträckning även hos oppositionen, att inte reagera när regeringen varit ohörsam mot kritik från Lagrådet.

Konsekvensen blir att riksdagen emellanåt stiftar lagar av bristande kvalitet, något som blivit vanligare under innevarande mandatperiod. Enligt vår bedömning beror problemet både på att Lagrådets kritik är otydligt formulerad och på att riksdagens utskott inte rapporterar eller beaktar kritiken.

Riksdagens kontrollmakt, utövad via KU:s granskningar, kan på marginalen skärpas ytterligare. Det finns framförallt en risk att strävan efter enighet leder till kompromissprodukter i dålig bemärkelse, det vill säga urvattnade och svårtydda ställningstaganden. Den enighet som KU uppvisat på senare år vilar dessutom i allt väsentligt på informella normer. En kontrollmakt för solskensdagar är förvisso bra att ha när solen skiner. Frågan är vad den är värd om den sortens försök till demokratisk tillbakagång som drabbat andra delar av världen skulle komma till Sverige.

Behöver riksdagen reformeras?

Mot bakgrund av denna lägesbeskrivning vill vi avslutningsvis diskutera vad som kan göras för att den svenska riksdagen även i framtiden, och på ett bättre sätt, ska kunna fullgöra sina demokratiska funktioner. Vi börjar med att lägga fram några mer ambitiösa reformförslag. Som kommer att framgå anser vi inte att de problem som tecknats under den mörka bilden ovan är tillräckligt allvarliga för att föranleda några sådana mer omfattande reformer. Men att lägga dem på bordet är likväl nödvändigt för att hålla liv i den parlamentariska reformagendan. Vi får då även skäl att framföra andra viktiga invändningar mot dem. Först därefter övergår vi till att summera de mer konkreta åtgärdsförslag som redan dryftats i slutsatserna till rapportens olika kapitel.

BORDE DET GÖRAS MER ATTRAKTIVT ATT SITTA I RIKSDAGEN?

Förmågan att upprätthålla den åtråvärda kombinationen av hög kompetens och social representativitet påverkas naturligtvis av många faktorer, men en av dem är med största sannolikhet rent pekuniär. Hur mycket en riksdagsledamot tjänar påverkar den så kallade alternativkostnaden för att bli politiker, det vill säga hur attraktivt är detta yrkesval relativt andra alternativ? Eftersom riksdagsledamöternas löner inte är satta i relation till deras tidigare yrke skapas olika stora skillnader mellan politikernas tidigare yrke och arvodet för det politiska uppdra-

get (Dal Bó m.fl. 2017). Skulle en höjning av riksdagsledamöternas arvoden kunna vara en möjlig väg framåt för att exempelvis locka fler med arbetarbakgrund, fler personer som överväger att gå i pension, fler unga och fler med invandrarbakgrund till politiken?

Det ska först konstateras att svenska riksdagsledamöter, på basis av tillgängliga länderkomparativa data, *inte* tjänar särskilt mycket. Av faktaruta 7.1 framgår att en svensk ledamotslön ligger en bra bit under medianlönen i en samling jämförbara länder – och till med lägre än så, om man även tar hänsyn till det svenska skattesystemet och den svenska kostnadsnivån.

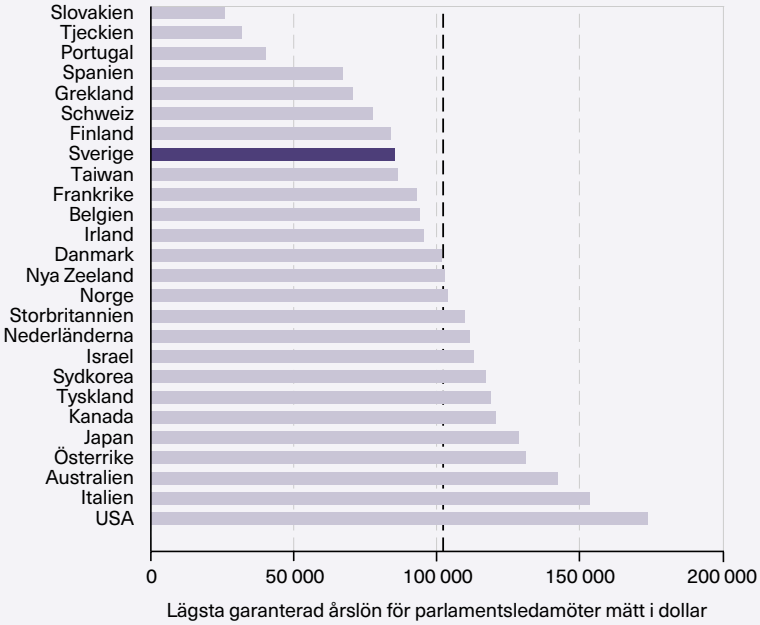
FAKTARUTA 7.1 PARLAMENTSLEDAMÖTERS LÖNER I OLIKA LÄNDER

I figur 7.1 jämförs parlamentarikers löner i 26 länder på basis av data från ungefär 2015. Som framgår är amerikanska kongressledamöter, vid detta tillfälle med en minsta garanterad årsinkomst på 174 000 dollar, de mest välbetalda i hela världen. Men även i många andra länder, med politiska system som mer liknar vårt eget, betalas högre ersättningar ut än i Sverige. Vid detta tillfälle tjänade en svensk riksdagsledamot 85 340 dollar per år (idag ligger den på omkring 96 000, men då har även dollarkursen försämrats sedan 2015). Detta kan jämföras med medianen i alla inkluderade länder, vilken ligger på cirka 102 000 dollar (angiven med en lodrät streckad linje).

Samtidigt bör det påpekas att flera faktorer försvårar jämförelser av vad parlamentsledamöter tjänar i olika länder. För det första varierar arvodessystemens utformning. Utöver lönen kan ibland andra förmåner (såsom bostad och resetillägg) betalas ut. För det andra varierar skattesystemen, och i vissa länder är arvodet till och med skattebefriat. För det tredje varierar levnadskostnaderna mellan länder, så samma lön räcker inte alltid till samma levnadsstandard. Och för det fjärde är det egentligen en riksdagsledamots lön *relativt andra löner* i samma land som mäter ledamotskapets ekonomiska attraktionskraft (Martin och Strøm 2023, s. 319).

→

Figur 7.1 Parlamentsledamöters löner, cirka 2015.



Källa: Martin och Strøm (2023, s. 151–152); https://www.legislatures.pub/. Notera att vi för jämförbarhetens skull i figuren endast inkluderat de 26 länder i urvalet med en BNP per capita på 15 000 dollar eller mer.

Men en svensk riksdagsledamots arvode ligger samtidigt i den 95:e inkomstpercentilen, vilket innebär att endast 5 procent av befolkningen tjänar mer än detta belopp. Ett höjt arvode skapar störst förändringar av incitamentet att bli riksdagspolitiker för dem som tjänar så pass mycket att deras förväntade inkomstförändring från ett inträde i riksdagen vänds från inkomstbortfall till vinst. Detta innebär att ett höjt arvode främst skulle påverka dem som redan tjänar mest. Tidigare forskning av höjt arvode för ledamöterna i den finska riksdagen bekräftar denna bild genom att visa att förändringen gav en ökning av andelen ledamöter med hög utbildning (Kotakorpi och Poutvaara

2011). En höjd riksdagslön är således sannolikt en ineffektiv åtgärd för att öka andelen ledamöter från grupper med relativt låga inkomster, såsom arbetare och utrikes födda.

Att höja riksdagsledamöternas arvoden är dessutom ett väldigt impopulärt förslag bland väljarna (SOM-institutet 2024). Ytterligare steg i den riktningen riskerar att underblåsa politikerförakt och underminera det politiska systemets legitimitet. Därtill visar tidigare forskning att det redan finns tecken på positiv selektion av politikers löner (Dal Bó m.fl. 2017), så frågan är om mycket mer kan uppnås den vägen. Vi förordar därför inte ett sådant förslag.

BORDE VI ÅTERINFÖRA ETT TVÅKAMMARSYSTEM?

I samband med den så kallade partiella författningsreformen i slutet av 1960-talet avskaffades tvåkammarriksdagen. Den utredning, Grundlagberedningen, som låg bakom förslaget var enig (SOU 1967:26), och den nya enkammarriksdag som valdes 1970 kom snabbt att accepteras i den allmänna debatten. SNS Demokratiråd 2004 menade emellertid att reformen varit förhastad och föreslog införandet av en svensk ”senat”, vars huvuduppgift skulle bli att övervaka det demokratiska styrelseskicket. Senaten skulle inte ersätta utan komplettera den existerande riksdagen i syfte att stärka folkrepresentationens ställning som centralt debattforum, ge konstitutionen en starkare ställning i det politiska livet och förstärka parlamentets granskande roll (Petersson m.fl. 2004).

Resultaten från vår rapport skulle kunna användas som förnyad ammunition till stöd för införandet av ett överhus, en ”senat”. För det första har vi empiriskt visat att riksdagen ibland stiftar lagar med kvalitetsbrister. En ”senat” skulle kunna befolkas av parlamentariker vars mandat står friare från de politiska partierna, och därmed den rådande riksdagsmajoriteten, och på så vis värna om att de brister som påpekats av Lagrådet inte lämnas utan åtgärd. Ett sentida försvar av det brittiska överhusets existensberättigande vilar just på argumentet att det befolkas av ledamöter tillsatta på livstid, på basis av meriter, och därmed med särskild kompetens i lagstiftningsfrågor och med tid och resurser att värna just lagstiftningens kvalitet (Norton 2023). Blotta vetskapen om att en andra kammare kommer att granska den förstas förslag kan dessutom, förutom att öka sannolikheten för att misstag upptäcks och åtgärdas, i sig få den första kammaren att anstränga sig hårdare (Tsebelis och Money 1997, s. 40).

För det andra har vi empiriskt visat att KU förvisso klarar av sin kontrollfunktion betydligt bättre än vad som hävdades av SNS Demokratiråd 2004 (se Petersson m.fl. 2004, s. 117). Detta utesluter inte alla skäl för oro. Återigen handlar problemet till viss del om det dubbla tryck riksdagsledamöterna utstår i form av att både behöva utöva sin kontrollfunktion i egenskap av just *riksdagsledamöter* och samtidigt upprätthålla lojaliteten mot sitt *politiska parti*. En mer politiskt oberoende ”senat” skulle utan dylika bindningar kunna fungera som ett ännu effektivare granskningsorgan än nuvarande KU.

Dessa argument till trots förordar vi inte återinförandet av ett tvåkammarsystem. Vårt främsta argument är att det skulle stå i direkt strid med den tredje demokratiska funktion riksdagen har att uppfylla, vid sidan om lagstiftning och kontroll, nämligen representation. Skulle en ”senat” kunna skapa de positiva verkningar som ovan anförts skulle den nämligen behöva utses på ett sätt som fundamentalt skiljer sig från den nuvarande riksdagen. En ny andra kammare som bara återspeglar den förstas sociala eller partimässiga sammansättning skulle riskera att bli överflödig. Men en som återspeglade en helt annan sammansättning skulle bli icke-representativ. Här finns således en målkonflikt som behöver tas i beaktande om risken för att riksdagen inte kan fullgöra sin granskande funktion i framtiden skulle öka.

BORDE RIKSDAGENS STORLEK MINSKA?

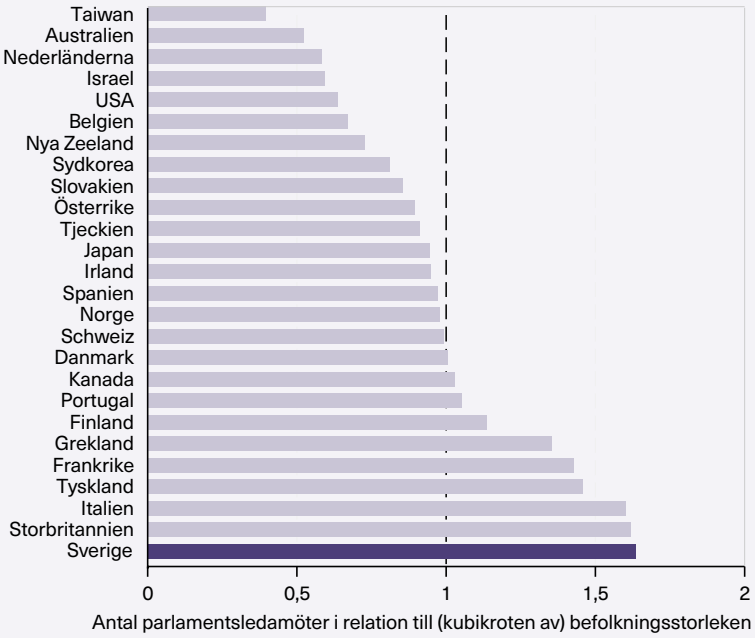
Ett tredje reformförslag, som går att koppla till de första två, handlar om riksdagens storlek. Som framgår av faktaruta 7.2 är den svenska riksdagen med internationella mått mätt oproportionerligt stor i relation till befolkningsmängden. Redan i det utredningsbetänkande som föreslog införandet av en enkammarriksdag reserverade sig också den moderata ledamoten Allan Hernelius mot att den nya föreslagna riksdagen var för stor. ”Genom ett lägre antal än det av majoriteten föreslagna”, menade Hernelius, ”skulle betydande fördelar vinnas ifråga om kammarens effektivitet och arbetsduglighet”(SOU 1967:26, s. 240). Kritiken plockades sedermera upp av Lindbeckkommissionen, som i början av 1990-talet med liknande argument förordade en halverad riksdag (SOU 1993:16, s. 158). Och det redan nämnda SNS Demokratiråd 2004 förordade förutom införandet av en ”senat” en reducerad riksdag (Petersson m.fl. 2004, s. 124).

FAKTARUTA 7.2 PARLAMENTETS STORLEK I OLIKA LÄNDER

I figur 7.2 jämförs storleken på parlamentet i 26 länder på basis av data från ungefär 2015. Forskning visar att ett parlaments storlek tenderar att vara proportionellt mot kubikroten av befolkningsstorleken (Taagepera och Shugart 1989; Shugart och Taagepera 2017). Med en befolkningsstorlek på 1 miljon har med andra ord ett ”normalstort” parlament 100 ledamöter (eftersom 100^3 = 1 miljon) medan det krävs en befolkningsstorlek på 80 miljoner för att genera en normalstorlek på 200 ledamöter (eftersom 200^3 = 80 miljoner). I figuren har parlamentets storlek i respektive land dividerats med denna ”normalstorlek” (alltså kubikroten av befolkningsstorleken). Ett ”normalstort” parlament får därmed en kvot på 1 (angiven med en lodrät streckad linje), ett underdimensionerat parlament en kvot mindre än 1 och ett överdimensionerat parlament en kvot större än 1.

Som framgår har Sverige med detta sätt att räkna inte bara ett överdimensionerat parlament utan dessutom det *mest* överdimensionerade parlamentet i en jämförbar uppsättning länder över hela världen.

Figur 7.2 Parlamentets storlek, cirka 2015.



Källa: Martin och Strøm (2023, s. 151–152); https://www.legislatures.pub/. Notera att vi för jämförbarhetens skull i figuren endast inkluderat de 26 länder i urvalet med en BNP per capita på 15 000 dollar eller mer. I länder med tvåkammarsystem räknas endast den ”nedre” kammaren.

Eftersom kostnaden för löneförhöjningar eller andra sätt att förbättra de materiella villkoren för riksdagsledamöter är direkt proportionell mot riksdagens storlek kan argument för en minskad storlek även kopplas till ledamotskapets attraktionskraft. Att riksdagen under pandemin tycks ha kunnat fullgöra sina funktioner med endast 55 ledamöter närvarande vid beslut i kammaren talar också sitt tydliga språk.

Återigen anser vi dock att det finns skäl till återhållsamhet, åtminstone innan några större problem än just kostnad orsakade av riksdagens storlek kan påvisas. Den viktigaste invändningen handlar återigen om representation. Det är allmänt känt att en större urvalsstorlek i statistiska undersökningar, givet att urvalsmetoden inte är skev, skapar bättre representativitet. På samma sätt har en riksdag med 349 ledamöter bättre förutsättningar för att korrekt avspegla inte bara partiställningen utan även andra sociala karaktäristika i väljarkåren. Till detta kan läggas ett kompetensargument. Lindbeckkommissionen menade att en reducerad riksdag skulle minska sektorsspecialiseringen och istället tvinga varje ledamot att ta ansvar för ett större område. Men detta argument kan ställas på ända. För just genom att det finns så gott om riksdagsledamöter kan var och en specialisera sig på politikområdet inom just sitt utskott. I mindre parlament, som exempelvis dem i våra grannländer i Norden, måste oftast samma ledamot sitta i flera utskott (särskilt i Danmark, som har ett väldigt stort antal utskott). Förutom att försvåra planeringen av utskottsarbetet för ledamöter med överlappande utskottstillhörigheter gör detta varje ledamot, allt annat lika, sämre inläst på sitt område. Detta skulle i sin tur kunna riskera att försvaga riksdagens värnande om lagstiftningens kvalitet.

Åtgärdsförslag

Vi lämnar alltså de stora reformerna därhän, kanske för en framtid där riksdagen lyckas sämre med att uppfylla sitt demokratiska uppdrag. Istället formulerar vi ett antal åtgärdsförslag som vi menar är mer välmotiverade på kort sikt. Samtliga dessa förslag har redan diskuterats och motiverats i slutet av respektive kapitel. Vi sammanfattar dem här för tydlighetens och överskådlighetens skull.

OM DESKRIPTIV REPRESENTATION (KAPITEL 2)

I syfte att förbättra representationen av arbetare föreslår vi

- att åtgärder vidtas inom kommunpolitiken för att anpassa mötesscheman och mötesformat till arbetaryrkenas lägre flexibilitet.

I syfte att förbättra representationen av äldre föreslår vi

- att åtgärder vidtas inom de politiska partierna för att förbättra ålderspensionärernas listplacering på valsedlarna till riksdagsvalet
- att riksdagen erbjuder större möjligheter till digitala utskottssammanträden.

I syfte att värna riksdagsledamöternas geografiska representation och deras bakgrund i kommun- och regionpolitiken föreslår vi

- att regeringen tillsätter en utredning om att återinföra det så kallade ”bostadsbandet”, det vill säga ett formellt krav på att en ledamot ska vara folkbokförd i den valkrets han eller hon representerar.

OM SUBSTANTIELL REPRESENTATION (KAPITEL 3)

I syfte att minska risken för att åsiktsgapet i frågor som rör förkortad arbetsdag, den offentliga sektorns storlek samt privatiseringar och vinster i välfärden skadar förtroendet för det politiska systemet, föreslår vi

- att de folkvalda, om de inte avser att ompröva sin ståndpunkt i linje med väljarnas uppfattningar, i högre grad förklarar och motiverar varför dessa önskemål inte alltid kan tillgodoses.

OM HOT OCH TRAKASSERIER (KAPITEL 4)

I syfte att motverka hot och trakasserier mot riksdagsledamöter, liksom för att förbättra representationen av yngre och utrikesfödda, föreslår vi

- att Riksdagsförvaltningen likaväl som partierna själva tillämpar en bredare definition än ”fysiskt våld” för att säkra riksdagsledamöternas möjligheter att fullt ut utöva sina uppdrag
- att särskild hänsyn i detta avseende också tas till de specifika behov som kvinnor, ledamöter med invandrarbakgrund och unga har.

OM LAGSTIFTNINGENS KVALITET (KAPITEL 5)

I syfte att stärka lagstiftningens kvalitet föreslår vi

- att Lagrådet ansluter sig till en standardiserad nomenklatur för att uttrycka graden av allvar i sin kritik av regeringens lagstiftningsförslag

- att regeringen tillsätter en utredning om behovet av en personalförstärkning av Lagrådets kansli
- att riksdagens utskott förpliktigas att i sina betänkanden om propositioner inkludera en redogörelse för Lagrådets yttrande om lagförslaget.

OM KONSTITUTIONSUTSKOTTETS GRANSKNING AV REGERINGEN (KAPITEL 6)

I syfte att stärka KU:s granskning av regeringen föreslår vi

- att KU ansluter sig till en standardiserad nomenklatur för att uttrycka graden av allvar i sin kritik mot regeringen
- att ett minoritetsskydd av liknande modell som återfinns i 10 kap. 9 § RO införs med avseende på inhämtningen av de handlingar från regeringen som KU finner nödvändiga för sin granskning.

OM FÖRSTÄRKT JURIDISK KOMPETENS I RIKSDAGEN (KAPITEL 5–6)

I syfte att stärka både lagstiftningens kvalitet och KU:s granskning av regeringen föreslår vi

- att riksdagen förstärker sin juridiska kompetens, exempelvis genom att inrätta ett rättssekretariat vars syfte är att bistå utskotten i lagstiftningsfrågor och KU i dess granskningar av regeringen.

Referenser

Ahlbäck, Shirin, Jörgen Hermansson och Lena Wängnerud (2007). *Exit riksdagen*. Malmö: Liber.

Ahlbäck Öberg, Shirin och Helena Wockelberg (2016). ”The Public Sector and the Courts”. I Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press. 130–146.

Akhtar, Parveen, Anne Jenichen och Hannah Intezar (2024). ”Gender, Religion, and Political Violence: Lessons from Muslim Women’s Experiences in UK Elections”. *Politics & Gender* 20(4): 834–857.

Albertsson, Matilda och Josefina Erikson (2025). ”Racism and Gender in the Parliamentary Workplace: Insight Into Immigrant Background MPs’ Experiences of Discrimination in Sweden”. *Scandinavian Political Studies* 48(2): e70006.

Algotsson, Karl-Göran (1993). *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts juridik.

Angelucci, Davide, Sebastien Rojon och Davide Vittori (2024). ”Do Populist Parties Promote Direct Democracy? An Empirical Assessment in 29 Countries in the Last Two Decades”. *Contemporary Politics* 30(4): 473–493.

Bacchi, Carol Lee (1999). *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: SAGE Publications.

Bardall, Gabrielle, Elin Bjarnegård och Jennifer M. Piscopo (2020). ”How Is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts”. *Political Studies* 68(4): 916–935.

Barrling, Katarina (2004). *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Binder, Sara (1999). ”The Dynamics of Legislative Deadlock, 1947–96”. *American Political Science Review* 93(3): 519–533.
Birch, Anthony H. (1971). *Representation*. New York: Praeger.
Birch, Sarah, Ursula Daxecker och Kristine Höglund (2020). ”Electoral Violence: An Introduction”. *Journal of Peace Research* 57(1): 3–14.
Bjarnegård, Elin (2023). ”The Continuum of Election Violence: Gendered Candidate Experiences in the Maldives”. *International Political Science Review* 44(1): 107–121.
Bjarnegård, Elin, Sandra Håkansson och Pär Zetterberg (2020). ”Gender and Violence against Political Candidates: Lessons from Sri Lanka”. *Politics & Gender* 18(1): 33–61.
Bjarnegård, Elin och Pär Zetterberg (2023). *Gender and Violence Against Political Actors*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
Bjørgo, Tore, Anders Ravik Jupskås, Gunnar Thomassen, och Jon Strype (2022). ”Patterns and Consequences of Threats Towards Politicians: Results from Surveys of National and Local Politicians in Norway”. *Perspectives on Terrorism* 16(6): 100–119.
Blauberger, Michael, Daniel Naurin, Ulrich Sedelmeier och Natasha Wunsch (2025). ”The Multi-Level Politics of Countering Democratic Backsliding: State of the Art and New Research Directions”. *Journal of European Public Policy* 32(2): 323–340.
Blätte, Andreas Laura Dinnebier och Merve Schmitz-Vardar (2022). *Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
Bolin, Niklas (2012). *Målsättning riksdagen: Ett aktörsperspektiv på nya partiers inträde i det nationella parlamentet*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
Bouvin, John (1997). *Riksdagen kan dra åt helvete*. Upplands Väsby: Bouvin & Clevensjö.
Bremdal, Patrik (2011). *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Stockholm: Jure Förlag.
Brothén, Martin (2002). *I kontakt med omvärlden. Riksdagsledamöterna och internationaliseringen*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Brothén, Martin och Sören Holmberg (red.) (2010). *Folkets representanter*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
Brunner, Martin (2013). *Parliaments and Legislative Activity*. Wiesbaden: Springer Science & Business Media.
Buckley, Fiona, Lisa Keenan och Mack Mariani (2024). ”Violence against Politicians in Ireland: What Does It Look like and How Is It Gendered?”. *Irish Political Studies* 40(3): 340–370.
Bull, Thomas (2002). ”Riksdagen som grundlagstolkare”. I Smith, Eivind (red.) *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag. 142–163.
Bull, Thomas (2019). ”Lagrådet och lagstiftaren – en konstitutionell balansgång”. I Lindskog, Stefan, Tomas Nilsson, Christer Danielsson och Maria Billing (red.) *Vänbok till Anne Ramberg*. Stockholm: Jure Förlag.
Bull, Thomas och Patrik Bremdal (2009). *Parlamentarisk kontroll av regeringen – En forskningsöversikt*. Stockholm: Sveriges riksdag.
Bull, Thomas och Fredrik Sterzel (2015). *Regeringsformen – en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
Bäck, Hanna och Jan Teorell (2024). ”Statsministeromröstning och regeringsbildning: Om investiturreglerna”. I Möller, Tommy (red.) *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms Bokförlag. 143–180.
Cameron, Iain (2020). ”Några reflektioner över lagberedning ur ett jämförande perspektiv”. *Svensk Juristtidning* (1): 14–25.
Carnes, Nicholas och Noam Lupu (2023). ”Working-Class Officeholding in the OECD”. I Lupu, Noam och Jonas Pontusson (red.) *Unequal Democracies: Public Policy, Responsiveness, and Redistribution in an Era of Rising Economic Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press. 177–195.
Chattopadhyay, Raghabendra och Esther Duflo (2004). ”Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India”. *Econometrica* 72(5): 1409–1443.
Chernykh, Svitlana, David Doyle och Timothy J. Power (2017). ”Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index”. *Legislative Studies Quarterly* 42(2): 295–320.

Clark, Andrew E. och Maria Cotofan (2023). Are the Upwardly-Mobile More Left-Wing? IZA Discussion Paper 16290. IZA Institute of Labor Economics.

Collignon, Sofia och Wolfgang Rüdig (2020). ”Harassment and Intimidation of Parliamentary Candidates in the United Kingdom”. *The Political Quarterly* 91(2): 422–429.

Cross, James och Henrik Hermansson (2017). ”Legislative Amendments and Informal Politics in the European Union: A Text Reuse Approach”. *European Union Politics* 18(4): 581–602.

Dahl, Robert (1971). *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dal Bó, Ernesto, Frederico Finan, Olle Folke, Torsten Persson och Johanna Rickne (2017). ”Who Becomes a Politician?”. *The Quarterly Journal of Economics* 132(4): 1877–1914.

Dancygier, Rafaela, Karl-Oskar Lindgren, Pär Nyman och Kåre Vernby (2021). ”Candidate Supply Is Not a Barrier to Immigrant Representation: A Case–Control Study”. *American Journal of Political Science* 65(3): 683–698.

Dancygier, Rafaela, Karl-Oskar Lindgren, Sven Oskarsson och Kåre Vernby (2015). ”Why Are Immigrants Underrepresented in Politics? Evidence from Sweden”. *American Political Science Review* 109(4): 703–724.

Daniele, Gianmarco (2019). ”Strike One to Educate One Hundred: Organized Crime, Political Selection and Politicians’ Ability”. *Journal of Economic Behavior & Organization* 159: 650–662.

Davidsson, Lars (2006). *I linje med partiet? Maktspel och lojalitet i den svenska riksdagen*. Stockholm: SNS Förlag.

Dür, Andreas (2019). ”How Interest Groups Influence Public Opinion: Arguments Matter More than the Sources”. *European Journal of Political Research* 58(2): 514–535.

Eagly, Alice H., Christa Nater, David I. Miller, Michèle Kaufmann och Sabine Sczesny (2020). ”Gender Stereotypes Have Changed: A Cross-Temporal Meta-Analysis of U.S. Public Opinion Polls from 1946 to 2018”. *American Psychologist* 75: 301–315.

Edén, Nils (1935). *Den svenska riksdagen under femhundra år*. Stockholm: Norstedts.

Ekroth, Jesper (1999). ”Några reflektioner angående konstitutionsutskottets granskning av regeringen”. I Berggren, Henrik, Nils

Karlson och Joakim Nergelius (red.) *Makt utan motvikt – Om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press. 189–235.

Ekroth, Jesper (2006). ”Konstitutionsutskottets granskning av regeringens agerande i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien – Vilka slutsatser kan dras för konstitutionsutskottets del?”. *Förvaltningsrättslig tidskrift* (3): 255–288.

Erikson, Josefina och Sandra Håkansson (2025). ”A Non-Gendered Approach to a Gendered Problem: Violence Mitigation Policy in the Swedish Parliament”. Papper presenterat vid ECPR Joint Session of Workshops. 20–23 maj. Prag.

Erikson, Josefina, Sandra Håkansson och Cecilia Josefsson (2023). ”Three Dimensions of Gendered Online Abuse: Analyzing Swedish MPs’ Experiences of Social Media”. *Perspectives on Politics* 21(3): 896–912.

Erikson, Josefina, Cecilia Josefsson, Sandra Håkansson och Robert Borges (2025). ”Do Women Ministers Face Greater Scrutiny? Parliamentary Questions as a Lens to Study Gender and Leadership in Practice”. Papper presenterat vid Swedish Political Science Association (SWEPSA). 1–3 oktober. Växjö.

Erikson, Robert, John Goldthorpe och Lucienne Portocarero (1979). ”Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies: England, France and Sweden”. *The British Journal of Sociology* 30(4): 415–441.

Erlingsson, Gissur Ó. och Richard Öhrvall (2011). ”Why Do Councillors Quit Prematurely? On the Democratic Consequences of Councillors Leaving Their Seats before the End of Their Terms”. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 9(4): 297–310.

Esaiasson, Peter och Knut Heidar (2000). *Beyond Westminster and Congress*. Columbus: Ohio State University Press.

Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1996). *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Dartmouth: Aldershot.

Every-Palmer, Susanna, Justin Barry-Walsh och Michele Pathé. (2015). ”Harassment, Stalking, Threats and Attacks Targeting New Zealand Politicians: A Mental Health Issue”. *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry* 49(7): 634–641.

Folke, Olle och Johanna Rickne (2025a). ”The Class Ceiling in Politics”. *American Political Science Review* 119(3): 1375–1392.
Folke, Olle och Johanna Rickne (2025b). *Klasstaket i svensk politik*. SNS Analys 109. Stockholm: SNS.
Folke, Olle och Johanna Rickne (2026). ”The Seniority Ceiling: Why Some Immigrants Struggle to Rise in Political Office”. Mimeo.
Fowler, Anthony och Michele Margolis (2014). ”The Political Consequences of Uninformed Voters”. *Electoral Studies* 34: 100–110.
Framställning till riksdagen 2021/22:RS6. *Riksdagen under Coronapandemin 2020*. Sveriges riksdag.
Frenzel, Anna och Sara Afifi (2025). *Politikernas trygghetsundersökning 2025*. Rapport 2025:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
Garsten, Christina, Bo Rothstein och Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
Gava, Roy, Julien Jaquet och Pascal Sciarini (2021). ”Legislating or Rubber-Stamping? Assessing Parliament’s Influence on Law-Making with Text Reuse”. *European Journal of Political Research* 60(1): 175–198.
Gavell Frenzel, Anna (2021). *Politikernas trygghetsundersökning 2021. Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld 2020*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
Gilens, Martin (2012). *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press.
Hajdarevic, Asmir och Thomas Larue (2021). ”Riksdagsutskottens initiativrätt – oppositionens nya hammare?”. *Statsvetenskaplig tidsskrift*. 123(3): 471–510.
Hegeland, Hans (2006). *Nationell EU-parlamentarism: Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
Hentschel, Tanja, Madeline E. Heilman och Claudia V. Peus (2019). ”The Multiple Dimensions of Gender Stereotypes: A Current Look at Men’s and Women’s Characterizations of Others and Themselves”. *Frontiers in Psychology* 10: Article 11.

Herrick, Rebekah och Michael K. Moore. (1993). ”Political Ambition’s Effect on Legislative Behavior: Schlesinger’s Typology Reconsidered and Revisited”. *The Journal of Politics* 55(3): 765–776.

Herrick, Rebekah och Sue Thomas (2023). ”An Intersectional Exploration of Psychological Violence, Threats, and Physical Violence of Mayors in 2021”. *American Politics Research* 52(3): 264–278.

Hesserud Persson, Stefan (2025). ”The Urban-Rural Divide in Policy Representation”. Papper presenterat vid Statsvetenskapliga förbundets årliga konferens (SWEPSA). 1–3 oktober. Växjö.

Holmberg, Sören (1974). *Riksdagen representerar svenska folket: empiriska studier i representativ demokrati.* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Holmberg, Sören (2024). ”Åsiktsöverensstämmelse i energi- och klimatfrågor”. I Öhberg, Patrik och Jakob Ahlbom (red.) *Riksdagens landskap.* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. 135–152.

Holmberg, Sören och Peter Esaiasson (1988). *De folkvalda.* Stockholm: Bonniers.

Håkansson, Nicklas (1999). *Valretorik: Om politiskt språk i partipropagandan.* Göteborg Studies in Politics 65. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Håkansson, Sandra (2021). ”Do Women Pay a Higher Price for Power? Gender Bias in Political Violence in Sweden”. *The Journal of Politics* 83(2): 515–531.

Håkansson, Sandra (2022). *Betalar kvinnor ett högre pris för makten? Hot och våld mot svenska politiker.* SNS Analys 92. Stockholm: SNS.

Håkansson, Sandra (2023). *Politicians Under Threat: Gender Aspects of Violence against Political Representatives.* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Håkansson, Sandra (2024). ”The Gendered Representational Costs of Violence against Politicians”. *Perspectives on Politics* 22(1): 81–96.

Håkansson, Sandra och Cecilia Josefsson (2026). ”Silenced Voices: How Violence Marginalizes Women and Immigrant Politicians in Policy Debates”. *British Journal of Political Science* (i tryck).

Håkansson, Sandra och Nazita Lajevardi (2025). ”Representation at Risk: Evaluating Levels and Consequences of Violence against

Immigrant-Background Politicians". *American Political Science Review* 119(3): 1463–1478.
Isberg, Magnus (1984). *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademilitteratur.
Isberg, Magnus (2012). *Frågeinstituten som kontrollinstrument. En utvärdering*. Stockholm: Sveriges riksdag.
Karlsson, David (red.) (2018). *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
Karlsson, David, och Mikael Gilljam (red.) (2014). *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus förlag.
Kosiara-Pedersen, Karina (2023). "Single Ladies and Freedom of Speech: Gendered Explanations for, and Effects of, Violence in Politics". *European Journal of Politics and Gender* 7(2): 221–238.
Kotakorpi, Kaisa och Panu Poutvaara (2011). "Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis". *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 877–885.
Krook, Mona Lena (2020). *Violence against Women in Politics.* Oxford: Oxford University Press.
Krook, Mona Lena och Juliana Restrepo Sanín (2016). "Gender and Political Violence in Latin America. Concepts, Debates and Solutions". *Política y gobierno* 23(1): 127–162.
Kuperberg, Rebecca (2023). "Intersectional Online Violence against Women in Politics in Israel". I Bjarnegård, Elin och Pär Zetterberg (red.) *Gender and Violence against Political Actors.* Philadelphia, PA: Temple University Press. 175–189.
Lajevardi, Nazita, Moa Mårtensson och Kåre Vernby (2024). "Do Minorities Feel Welcome in Politics? A Cross-Cultural Study of the United States and Sweden". *British Journal of Political Science* 54(4): 1435–1444.
Larue, Thomas och Asmir Hajdarevic (2024). "Parliamentary Committees' Initiative Powers in Sweden – Tactical Exploitation by Opposition Parties". *The Journal of Legislative Studies* 31(4): 898–917.
Lawless, L. Jennifer och Richard L. Fox (2010). *It Still Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lee, Jiwon (2023). ”Consider Your Origins: Parental Social Class and Preferences for Redistribution in the United States from 1977 to 2018”. *Social Science Research* 110: 102840.

Leijon, Karin (2024). ”Domstolar, politik och regeringsformen – ett berättigat forskningsfält”. I Jonsson Cornell, Anna, Mikael Routsi, Caroline Taube och Olof Wilske (red.) *Regeringsformen 50 år: 1974–2024*. Uppsala: Iustus förlag. 191–209.

Linder, Fridolin, Bruce Desmarais, Mathew Burgess och Eugenia Giraudy (2020). ”Text as Policy: Measuring Policy Similarity through Bill Text Reuse”. *Policy Studies Journal* 48(2): 546–574.

Lindvall, Johannes (2022). ”Lagstiftningsmakten”. I Mattson, Ingvar och Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik*. Sjätte upplagan. Lund: Studentlitteratur. 269–292.

Lindvall, Johannes (2023). *Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket.* Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023. SOU 2023:93.

Lindvall, Johannes (2024). ”Att ha riksdagens förtroende”. I Möller, Tommy (red.) *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år.* Stockholm: Medströms Bokförlag. 113–141.

Lindvall, Johannes, Hanna Bäck, Carl Dahlström, Elin Naurin och Jan Teorell (2017). *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. SNS Demokratirapport 2017. Stockholm: SNS Förlag.

Lindvall, Johannes, Hanna Bäck, Carl Dahlström, Elin Naurin och Jan Teorell (2020). ”Sweden’s Parliamentary Democracy at 100”. *Parliamentary Affairs* 73(3): 477–502.

Lupu, Noam och Zach Warner (2022). ”Affluence and Congruence: Unequal Representation around the World”. *The Journal of Politics* 84(1): 276–290.

Manin, Bernard (2002). *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS Förlag.

Mansbridge, Jane (1999). ”Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”. *The Journal of Politics* 61(3): 628–657.

Mansbridge, Jane (2025). ”The Deepest Foundation of Our Democratic Crisis. *International Political Science Review* 46(1): 3–17.

Martin, Shane och Kaare W. Strøm (2023). *Legislative Assemblies: Voters, Members, and Leaders.* Oxford: Oxford University Press.

Mattson, Ingvar (1995). ”Private Members’ Initiatives and Amendments”. I Döring, Herbert (red.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St Martin’s Press. 249–307.
Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism: En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
Mattson, Ingvar (2022). ”Finansmakten”. I Mattson, Ingvar och Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik*. Sjätte upplagan. Lund: Studentlitteratur. 293–314.
Mattson, Ingvar och Lena Wängnerud (red.) (1997). *Riksdagen på nära håll: Sju studier av riksdagsarbetet*. Stockholm: SNS Förlag.
Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press.
Mayhew, David (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations 1946–1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
McCubbins, Mathew D. och Thomas Schwartz (1984). ”Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Political Science* 28(1): 165–179.
Mongrain, Philippe, Nino Junius och Nathalie Brack (2025). ”As You Wish? Public Preferences for Models of Representation and MPs’ Role Orientations”. *European Journal of Political Research* 64(3): 1208–1232.
Möller, Tommy (2024). ”Inledning”. I Möller, Tommy (red.) *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm, Medströms Bokförlag. 9–16.
Nergelius, Joakim (2022). *Svensk statsrätt*. 5:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.
Nilsson, Lennart (2020). ”Strong Public Support for the Traditional Swedish Welfare State 1986–2019”. I Andersson, Ulrika, Anders Carlander och Patrik Öhberg (red.) *Regntunga skyar*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet. 321–336.
Nordén, Elisabeth (2018). *Yrkesrelaterad utsatthet för brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
Norton, Edward (2023). ”What’s the Point? Resolving the Conundrum of Second Chambers”. *Journal of International Comparative Law* 10(1): 1–18.

O'Grady, Tom (2019). "Careerists Versus Coal-Miners: Welfare Reforms and the Substantive Representation of Social Groups in the British Labour Party". *Comparative Political Studies* 52(4): 544–578.

Oscarsson, Henrik (2025). "Riksdagens affektiva landskap". I Öhberg, Patrik och Jakob Ahlbom (red.) *Riksdagens landskap*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. 32–48.

Persson, Mikael (2021). "Who Got What They Wanted? Investigating the Role of Institutional Agenda Setting, Costly Policies, and Status Quo Bias as Explanations to Income-Based Unequal Responsiveness". *Journal of European Public Policy* 31(7): 1879–1901.

Persson, Mikael och Anders Sundell (2024). "The Rich Have a Slight Edge: Evidence from Comparative Data on Income-Based Inequality in Policy Congruence". *British Journal of Political Science* 54(2): 514–525.

Persson, Mikael och Anders Sundell (2025). "Vem styr? Opinionsförändringar bland väljare och riksdagsledamöter". I Öhberg, Patrik och Jakob Ahlbom (red.) *Riksdagens landskap*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. 153–163.

Petersson, Olof (2006). "Riksdagen som granskare". I Ohlsson, Per T., Maria Rankka och Fredrik Segerfeldt (red.) *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1997). *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. Stockholm: SNS Förlag.

Petersson, Olof, Lauri Karvonen, Eivind Smith och Birgitta Swedenborg (2004). *Demokratins grundlag*. Demokratirådets rapport 2004. Stockholm: SNS Förlag.

Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Powell, Bingham G. (2004). "The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness". *Journal of Democracy* 15(4): 91–105.

Premfors, Rune (2015). *Riksdagen utvärderar.* Stockholm: Södertörns högskola.
Promemoria från riksdagen 2008/09:RFR14. *Konstitutionella kontrollfunktioner*. Sveriges riksdag.
Sannerstedt, Anders (1989). *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur.
Sannerstedt, Anders (1992). *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Studentlitteratur.
Schlesinger, Jopseph A. (1966). *Ambition and Politics.* Chicago: Rand McNally.
Schumacher, Gijs och Nathalie Giger (2017). ”Who Leads the Party? On Membership Size, Selectorates and Party Oligarchy”. *Political Studies* 65(1_suppl.): 162–181.
Shugart, Matthew och Rein Taagepera (2017). *Votes from Seats: Logical Models of Electoral Systems.* Cambridge: Cambridge University Press.
Soininen, Maritta och Nils Etzler (2006). *Partierna nominerar: Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. SOU 2006:53.
SOM-institutet (2024). ”Allmänhetens åsikter om politiska förslag”. SOM-rapport 2024:21. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av grundlagsberedningen. Stockholm: Justitiedepartementet.
SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Stockholm: Statsrådsberedningen.
SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag. Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen. Stockholm: Kulturdepartementet.
SOU 2001:88. *Lagrådets arbetsvillkor.* Slutbetänkande från 2000 års lagrådsutredning. Stockholm: Justitiedepartementet.
SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Slutbetänkande från Grundlagsutredningen. Stockholm: Justitiedepartementet.
SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!* Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Stockholm: Kulturdepartementet.

SOU 2017:3. *Karens för statsråd och statssekreterare*. Betänkande om Utredningen för vissa villkor för statsråd och statssekreterare. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2025:52. *Ökad insyn i politiska processer*. Betänkande av 2023 års insynskommitté. Stockholm: Justitiedepartementet.

Staaff, Karl (1917). *Det demokratiska statsskicket*. Wahlström & Widstrand.

Staton, Jeffrey K., Christopher Reenock och Jordan Holsinger (2022). *Can Courts Be Bulwarks of Democracy? Judges and the Politics of Prudence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sterzel, Fredrik (2022). ”Granskningsmakten” I Mattson, Ingvar och Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik*. Lund: Studentlitteratur. 315–338.

Strid, Åsa (2023). *Politikernas trygghetsundersökning 2023*. Rapport 2023:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sudulich, Laura, Siim Trumm och Jack Bridgewater (2020). ”Parliamentary Representation: A Cross-National Study of Candidates’ Views”. *Parliamentary Affairs* 73(3): 522–542.

Svenskt Näringsliv (2019). *Företagande på rättsosäker grund. Analys av Lagrådets kritik mot regeringens lagförslag 2012–2018*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringsliv (2023). *Lagrådet – motvikt eller rundningsmärke. En granskning av Lagrådets yttranden 2006–2023*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Taagepera, Rein och Matthew Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.

Tantras, Georgios (1995). ”Comparing Legislative Instruments Across Nations”. I Döring, Herbert (red.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St Martin’s Press. 615–627.

Teorell, Jan, Hanna Bäck, Johan Hellström och Johannes Lindvall (2020). *134 dagar: Om regeringsbildningen efter valet 2018*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.

Tsebelis, George och Jeannette Money (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Utredning från riksdagen 1995/96:URD2. Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996. *KU:s granskning – juridik och/eller politik*. Sveriges riksdag.

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2024/25:URF1. *Ledamoten i fokus – 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet*. Sverige riksdag.

Verge, Tània och Maria de la Fuente (2014). ”Playing with Different Cards: Party Politics, Gender Quotas and Women’s Empowerment”. *International Political Science Review* 35(1): 67–79.

Walgrave, Stefaan, Karolin Soontjens och Julie Sevenans (2022). *Politicians’ Reading of Public Opinion and Its Biases*. Oxford: Oxford University Press.

Wallenberg, Jan (1989). *Den moderna demokratins problem*. Lund: Doxa.

Ward, Stephen och Liam McLoughlin (2020). ”Turds, Traitors and Tossers: The Abuse of UK MPs via Twitter”. *The Journal of Legislative Studies* 26(1): 47–73.

Wilkerson, John, David Smith och Nicholas Stramp (2015). ”Tracing the Flow of Policy Ideas in Legislatures: A Test Reuse Approach”. *American Journal of Political Science* 59(4): 943–956.

Wockelberg, Helena och Shirin Ahlbäck Öberg (2008). ”Ansvarsfullt ansvarsutkrävande: Om bruk och missbruk av KU”. I Gustavsson, Sverker, Jörgen Hermansson och Barry Holmström (red.) *Statsvetare ifrågasätter: Uppsalamiljön vid tiden för professorskiftet den 31 mars 2008*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. 299–312.

Wängnerud, Lena (1998). *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Wängnerud, Lena (2009). ”Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”. *Annual Review of Political Science* 12(1): 51–69.

Zetterquist, Ola (2009). ”Lagrådet i går, i dag och i morgon – Häringesymposiet 2008”. *Svensk juristtidning* 2009(2): 137–149.

Åhman, Karin (2024). ”Ett mer europeiskt Sverige: Domstolarnas ställning i regeringsformen”. I Möller, Tommy (red.) *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm, Medströms Bokförlag. 243–268.

Öhberg, Patrik (2011). *Politiker med karriärambitioner – en omöjlig självklarhet: En studie om karriärambitionernas betydelse i den representativa demokratin*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Öhberg, Patrik och Jakob Ahlbom (red.) (2025). *Riksdagens landskap*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Öhberg, Patrik, Henrik Oscarsson och Jakob Ahlbom (red.) (2022). *Folkviljans förverkligare*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

På många håll i världen är demokratin under hård press. En grundläggande förutsättning för ett välfungerande demokratiskt styrelseskick är ett legitimt och folkvalt parlament. Mot denna bakgrund aktualiseras frågan i vilken utsträckning det svenska parlamentet – riksdagen – förmår att leva upp till sitt demokratiska uppdrag.

Författarna till denna rapport avser att besvara den frågan genom att närmare granska tre centrala funktioner hos ett parlament i en fungerande demokrati: att representera folket, att effektivt stifta lagar av tillräcklig kvalitet samt att kontrollera regeringsmakten. Ett särskilt kapitel ägnar de åt hot och trakasserier riktat mot politiker, vilket är en stor utmaning för riksdagens möjlighet att uppfylla sin representativa funktion.

Avslutningsvis presenterar författarna förslag på åtgärder som kan stärka riksdagens möjligheter att, även i framtiden och på ett bättre sätt, fullgöra sina demokratiska funktioner.

SNS Demokratiråd 2026 består av *Jan Teorell* (ordförande), professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, *Sandra Håkansson*, doktor i statsvetenskap vid Uppsala universitet, *Daniel Naurin*, professor i statsvetenskap vid Universitetet i Oslo och Göteborgs universitet, *Johanna Rickne*, professor i nationalekonomi på Institutet för social forskning (Sofi) vid Stockholms universitet, och *Patrik Öhberg*, docent i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.

ISBN 978-91-89754-79-9
9 789189 754799