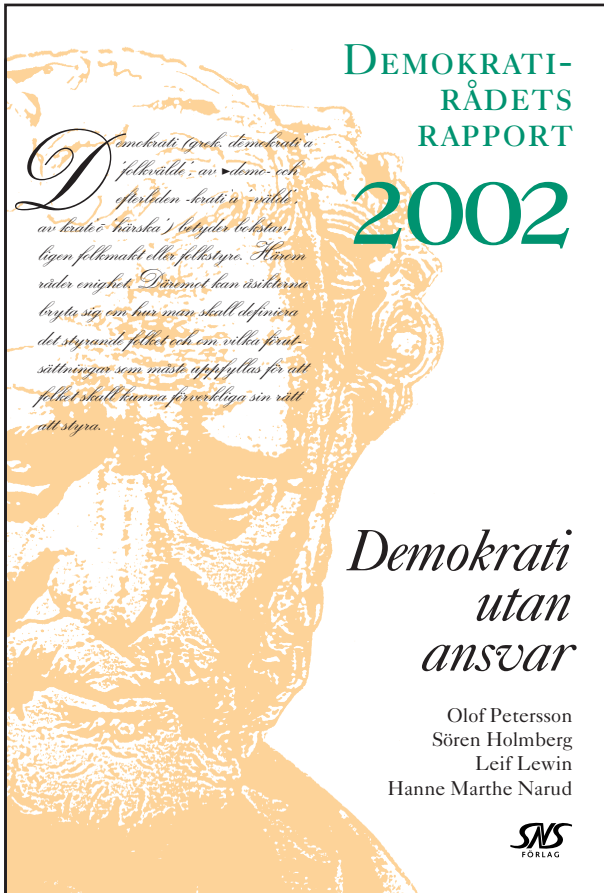




---

# Slutsatser och sammanfattning

---



DEMOKRATI-  
RÅDETS  
RAPPORT

2002

*Demokrati (grek. demokrati =  
'folkvalde'; av demos och  
epikrates -krati = 'makt'  
av kratos 'härskar') betygs teknisk-  
ligen folkemakt eller folkstyre. Härvid  
råder enighet. Därvid kan åsikterna  
bryta sig om hur man skall definiera  
det styrande folket och om vilka förut-  
sättningar som måste uppfyllas för att  
folket skall kunna förverkliga sin rätt  
att styra.*

*Demokrati  
utan  
ansvar*

Olof Petersson  
Sören Holmberg  
Leif Lewin  
Hanne Marthe Narud

**SNS**  
FÖRLAG

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

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Slutsatser och sammanfattning av  
**Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002**

*Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud*

© 2002 Författarna och SNS Förlag

Beställ boken från:

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

## Demokrati utan ansvar

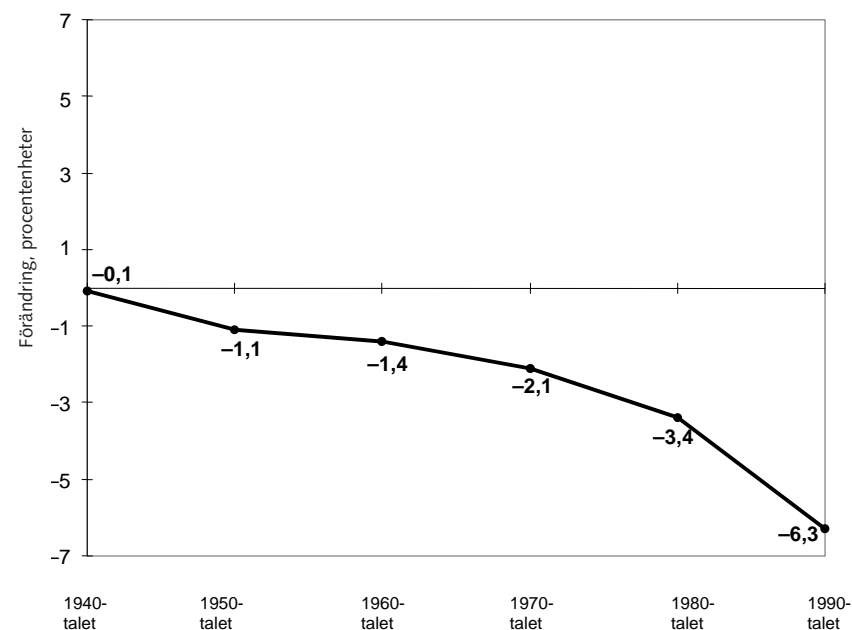
Regeringar förlorar valen, men vinner makten. Så kan man sammanfatta mönstret i samtida europeisk politik. Statistiken visar att partier i regeringsställning förlorar röster och att den negativa tendensen blir allt starkare.

Men data visar också att när europeiska partier lider valnederlag fortsätter de i regeringen väl så ofta som de lämnar den. I Sverige har regeringspartier som förlorar röster, enligt vissa beräkningar, rent av *större* chans att komma med i regeringen efter valet än partier som vinner röster.

Den svaga kopplingen mellan väljarmening och regeringsbildning innebär att viktiga länkar i den representativa kedjan har brustit. Det är därför som det är befogat att tala om demokrati utan ansvar. Politikerna och systemet är inte tillräckligt lyhörda för väljarnas signaler.

Demokratirådet 2002 kartlägger hur parlamentarismen fungerar i praktiken. Rapporten pekar på ett antal brister, men visar också på fem vägar till tänkbara reformer.

Västeuropeiska regeringars valresultat, genomsnitt 1945–1999



## 1. Starkare betoning på ansvarsutkrävande

Fria och allmänna val utgör medborgarnas viktigaste instrument för att påverka den offentliga sektorns inriktning. Valen ger väljarna möjlighet att utkräva ansvar av de politiska makthavarna.

### Återupprätta den representativa demokratin

Dagens demokratidebatt är fylld med förslag om nya sätt att påverka. Sådana metoder för att stärka medborgarnas makt kan ha sina fördelar. Problemet uppstår när de inte endast betraktas som komplement till den representativa demokratin, utan som ersättning. Risken är att den representativa demokratin försvinner i mängden av marginella reformförslag.

Den representativa demokratin har dessutom en marknadsföringsmässig nackdel eftersom dess alternativ ofta benämns ”direkt” demokrati. Denna terminologi kan emellertid vara missvisande. Representativ demokrati är inte ”indirekt” i det avseendet att den utgör en oäkta eller svagare form av folkstyrelse.

### Val gäller inte endast mandat utan också sanktion

Om man renodlar uppfattningarna om de allmänna valens innebörd finns det två olika ideal: mandatteorin och sanktionsteorin.

Enligt mandatteorin uppnås representation genom åsiktsöverensstämmelse. Politikerna presenterar sina program för medborgarna, vilka därefter väljer de representanter vars åsikter de gillar. Politikernas uppdrag är följaktligen att verka i enlighet med det mandat som väljarna givit dem.

Enligt sanktionsteorin uppnås representation genom medborgarnas reaktion på den förda politiken. Politikerna fattar en rad beslut som medborgarna bedömer, varvid de kan utöva sanktioner mot regeringen vid det kommande valet genom att rösta på andra partier.

Sanktionsteorin har försummats i forskning och debatt. Men för att en representativ demokrati ska fungera väl behövs det inte bara mandat utan också sanktioner. Väljarna måste ges realistiska förutsättningar att även retrospektivt bedöma hur väl deras valda representanter tillvaratagit deras intressen och önskemål.

## 2. Renodla parlamentarismen

Den representativa demokratin behöver följaktligen förstärkas, i all synnerhet väljarnas möjligheter att genom sanktioner utkräva ansvar på valdagen.

### Riksdagen är folkets främsta företrädare

Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar direkt av regeringen är begränsade och förefaller så förbli. Det finns inte några praktiskt realistiska möjligheter att kombinera parlamentarism med presidentstyrelse. I stället gäller det att renodla parlamentarismen. Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen måste vara indirekt, via riksdagen.

### Den parlamentariska styrningskedjan

Väljare ⇨ Parlament ⇨ Statsminister ⇨ Regering ⇨ Förvaltning

### Positiv parlamentarism ger starkare regeringar

Parlamentarismen innebär att regeringen ska vila på parlamentets förtroende. Det finns stora nackdelar med dagens svenska regelsystem. Omröstningsreglerna har ökat risken för låsningar.

Det behövs därför en översyn av riksdagens omröstningsregler. Erfarenheterna från länder som Finland och Tyskland talar för den positiva varianten av parlamentarism, dvs. att en regering måste ha uttryckligt stöd av parlamentet för att kunna bildas. Frågan om regeringens sammansättning bör också prövas efter varje val. Regeringen skulle i så fall godkännas av en majoritet genom omröstning i den nyvalda riksdagen (investitur).

### Nyvalsmöjlighet ger ökad väljarmakt

Möjligheten att utlysa extra val ger väljarna tillfälle att avgöra tvister mellan de högsta statsorganen. Det demokratiskt mest tilltalande vore att väljarna själva kunde avgöra om och när de vill utse en ny riksdag. Det vore därför dags för ett nytt inslag i svensk parlamentarism. Skulle det visa sig att det finns en tydligt väljaropinion för nyval borde väljarna också ges tillfälle att faktiskt utse en ny riksdag.

### 3. Tydligare regeringsalternativ

Det har blivit allt svårare för de svenska väljarna att utkräva ansvar av regeringen. Under minoritetsregeringar blir det ofta oklart vilket eller vilka partier som står bakom olika beslut. Har vänsterpartiet och miljöpartiet under den gångna mandatperioden varit oppositionspartier eller regeringspartier?

#### Färre partier underlättar ansvarsutkrävande

Under de senaste två årtiondena har antalet partier ökat, samtidigt som partiskillnaderna, enligt väljarnas egna bedömningar, har minskat. Väljarna har också fått svårare att urskilja relevanta regeringsalternativ. Mot denna bakgrund är partisystemets tilltagande fragmentering ett problem för väljarnas möjlighet att utkräva ansvar.

#### Skuggregering ger synligare opposition

Svensk politik kännetecknas av en obalans, eftersom ett enda parti innehaft statsministerposten under så pass stor del av tiden. Maktväxling tillhör undantagen i svensk parlamentarism.

Oppositionens svaghet beror framför allt på splittringen mellan de borgerliga partierna. Så länge valsyste­met inte ändras, eller partier fusioneras, får man därför söka andra sätt att få till stånd ett tydligare alternativ till den sittande regeringen.

Möjligheten till en skuggregering har inte på allvar prövats i svensk politik. De partier som önskar framstå som seriösa oppositionsalternativ kan gemensamt utse auktoritativa och aktiva företrädare för politikens olika ansvarsområden. Ett sådant skuggkabinett skulle bidra till att få till stånd en tydligare och synligare opposition.

Enligt svenska statsvetarprofessorer finns det också ett ledarskapsproblem inom borgerligheten. En samlad bedömning av de borgerliga politiker som innehaft statsministerämbetet leder till ett underkänt betyg.

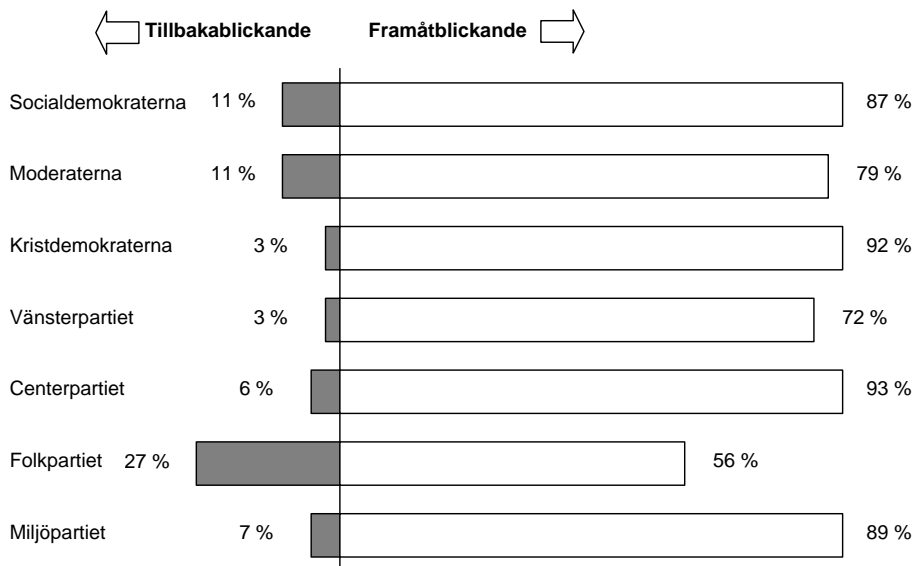
### 4. Bättre information till väljarna

Undersökningar visar att de svenska väljarna är relativt välinformade. Men väljarna får i dag inte den information som behövs för att kunna utkräva ansvar av regeringen.

#### Partier och medier bör också blicka tillbaka

Valmaterialet inför förra valet visar på allvarliga brister. Partiernas valmanifest ägnades till allra största delen åt framtidsloften, medan redogörelserna för vad som faktiskt hänt under den gångna valperioden var ytterst knapphändiga.

#### Valmanifestens innehåll 1998



#### Riksdagens skrivelse till väljarna

Riksdagen borde inför varje val förse alla röstberättigade medborgare med en saklig och lättillgänglig skrift, som berättar om vad riksdagen har åstadkommit sedan föregående val. Denna riksdagens skrivelse till väljarna skulle redogöra för de viktigaste politiska besluten, vilket eller vilka partier som har varit ansvariga, vilka alternativ som funnits och vad besluten i praktiken lett till för resultat.

## 5. Klarare maktindelning

För att ansvarsutkrävandet ska fungera måste väljarna veta vad som ligger innanför respektive utanför regeringens domän av befogenheter. En otydlig maktindelning kan innebära dels att väljarna dömer regeringen för saker som den inte har makt över, dels att regeringen undslipper ansvar på grund av att väljarna är ovetande.

### **Skarpare gränsdragning mellan offentligt och privat**

Avreglering, entreprenader, konkurrensutsättning, bolagisering, partiell privatisering och andra försök till nya verksamhetsformer har ibland lett till oklara ansvarsförhållanden. Är det kommunikationsministern eller tågbolaget som ska ställas till ansvar när tågen stannar?

### **Tydligare flernivådemokrati**

Riksdagen må vara den främsta, men är inte folkets enda företrädare. Flernivådemokrati innebär att väljarna utser representanter till beslutsorgan inom många olika territoriella enheter. I dag är det ofta ovisst vem som har ansvaret: EU, staten, landstingen eller kommunerna. Så länge det är oklart vem som gör vad kan väljarna inte veta vilken valsedel de ska använda för att utkräva ansvar.

### **Bättre rollfördelning mellan politiker och tjänstemän**

Ännu en defekt i Sveriges offentliga organisation är den oklara ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Målstyrning, ramlagar och en decentraliserad organisation innebär att gränsen mellan politiker och tjänstemän blivit diffus. Kommissionen som utredde tunnelskandalen konstaterade att ”många tycks ha väntat på att problemen skulle lösas av någon annan”. Sådana händelser bidrar till att skapa en demokrati utan ansvar.

