

Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

De rapporter som presenteras i denna skrift avser olika delar av utredningens uppdrag. Den första rapporten behandlar ett antal frågeställningar kopplade till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I den andra rapporten behandlas Regeringskansliet från ett konstitutionellt perspektiv. Den avslutande rapporten handlar om vad svenska folket och deras förtroendevalda anser i ett antal författningspolitiska frågor.

De bedömningar och förslag som presenteras i rapporterna är författarnas egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporterna.

Stockholm i april 2008

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

EUROPEISKA UNIONENS STADGA OM GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER av Thomas Bull och Anna-Sara Lind	7
---	----------

REGERINGSKANSLIET – KONSTITUTIONELLA ASPEKTER PÅ DET REFORMERADE REGERINGSKANSLIET av Thomas Bull.....	75
--	-----------

MEDBORGARE OCH RIKSDAGSLEDAMÖTER TYCKER OM DEMOKRATINS SPELREGLER av Henrik Oscarsson.....	93
--	-----------

EUROPEISKA UNIONENS
STADGA OM GRUNDLÄGGANDE
RÄTTIGHETER

av Thomas Bull och Anna-Sara Lind

Innehåll

1	Inledning.....	11
2	Bakgrund	13
3	Stadgans uppbyggnad och rättigheternas förhållande till RF och EKMR	17
3.1	Inledning.....	17
3.2	Kapitel 1 – Världighet	17
3.3	Kapitel 2 – Friheter	18
3.4	Kapitel 3 – Jämlikhet.....	23
3.5	Kapitel 4 – Solidaritet	24
3.6	Kapitel 5 – Medborgarnas rättigheter.....	28
3.7	Kapitel 6 – Rättskipning	31
3.8	Kapitel 7 – Allmänna bestämmelser.....	33
4	Direkt effekt, EG-rättens företräde och förhandsavgöranden – en bakgrund	39
5	Rättsliga effekter av att stadgan ges fördragsstatus	43
5.1	Direkt effekt och företräde – risken för normkonflikter.....	43
5.2	Enbart kodifikation utan kompetensutvidgning?	45
5.3	Normkonflikter och förhandsavgöranden	47
6	Två parallella rättighetssystem	49

7	Konsekvenser av att EU ansluter sig till konventionen.....	51
8	Fyra generella reflektioner	55
9	Sammanfattning.....	57

Bilagor

	Bilaga – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	59
--	--	----

1 Inledning

Vi har fått i uppdrag att för Grundlagsutredningens räkning närmare diskutera ett antal frågeställningar med anledning av att det Europeiska rådet den 23 juni 2007 enades om ett förhandlingsmandat för det fortsatta arbetet med en ny fördragstext för Europeiska unionen. Reformfördraget, som medlemsstaternas regeringar kom överens om den 19 oktober 2007, avser att göra EU:s stadga om grundläggande rättigheter – som antogs år 2000 – rättsligt bindande och att Stadgan ges samma rättsliga värde som själva fördraget. Vidare avges i reformfördraget en förklaring om att EU skall ansöka om anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

Mot denna bakgrund ingår i uppdraget att diskutera ett antal konkreta frågeställningar, men innan dess kommer en mera allmän beskrivning av Stadgan och dess tillkomst att tillhandahållas (avsnitt 2). Syftet är att ge en förståelse för Stadgans tillkomsthistoria och placering i det EG/EU-rättsliga systemet. Därefter följer i avsnitt 3 en redogörelse av de artiklar och rättigheter som Stadgan består av enligt dess kapitelindelning. I de följande avsnitten kommer också referens till EKMR att göras löpande i texten. Även 2 kap. regeringsformen (RF) belyses utifrån Stadgans reglering.¹ De förklaringar som åtföljer Stadgan i Deklaration nr 12 i Konstitutionsfördraget har tagits i beaktande under arbetet med artikelkommentaren. Även Europeiska sociala stadgan och den gemenskrättsliga stadgan för arbetstagares sociala rättigheter kommer att tas upp där dessa instrument är aktuella. Det bör påpekas att den version av Stadgan som vi arbetat med är den som togs in i det Konstitutionella fördraget från 2005. Reformfördragets hänvisning till Stadgan anger att denna skall antas i en

¹ Det bör noteras att ingen särskild hänsyn tas till att EMKR genom regleringen i 2 kap. 23 § RF fått en ”semikonstitutionell” status. I detta arbete behandlas de två rättighetskatalogerna som separata regelverk.

modifierad version jämfört med originalet från år 2000, men det är så länge inte klart om denna modifierade version kommer att bli identisk med det staterna enades om 2004, även om mycket talar för att så blir fallet. Stadgan bifogas texten.

Grundläggande fenomen som EG-rättens direkta effekt och företräde presenteras i avsnitt 4. I avsnitt 5 diskuteras så de rättsliga effekterna av att Stadgan görs bindande, i avsnitt 6 förhållandet till rättighetsskyddet i Europakonventionen och avsnitt 7 behandlar vad en anslutning av EU till konventionssystemet skulle kunna innebära. I avsnitt 8 tas några mer allmänna reflektioner upp i anledning av det genomgången visat på. Avsnitt 9 sammanfattar våra synpunkter.

2 Bakgrund

Diskussionen kring huruvida EU skall ha en egen rättighetsstadga eller bli medlem i Europarådet och därmed ratificera Europakonventionen har pågått i många år. Debatten har förts mot bakgrund av EG-rättens allt större inverkan på de nationella rättsordningarna, ökningen av unionens befogenheter över tid och kritiken av det europeiska projektet för att vara alltför ekonomiskt inriktat. En enkel utväg att bemöta dessa krav hade varit att tillträda EKMR och allt sedan senare delen av 1970-talet har det diskuterats huruvida EG/EU skall eller bör ratificera konventionen. Vissa konkreta förslag om en sådan anslutning har också förts fram, men 1996 kom EG-domstolens yttrande 2/94, av vilket det framgår att EG inte har någon kompetens att tillträda Europakonventionen.¹ En uttrycklig fördragsändring krävs således för att unionen skall kunna ansluta sig till konventionen, samtidigt som konventionen måste justeras så att också internationella organisationer – och inte bara stater – kan tillträda den. Samtidigt som detta arbete pågick togs 1999 politiskt och diplomatiskt initiativ till Stadgan, som en egen rättighetskatalog för unionen. Detta initiativ kom nu inte från tomma intet, EG-domstolen hade redan under 1970-talet börjat väva in hänsyn till mänskliga rättigheter i sin rättspraxis och EKMR spelade därvidlag en särskild roll. EG-domstolen gjorde sin första hänvisning till Europakonventionen redan 1975.² Konventionens speciella ställning inom EG-rätten har sedan dess dels uttryckts i den fortsatta EG-domstolspraxisen,³ dels i artikel 6.2 EU-

¹ Yttrande 2/94 [1996], ECR I-1759. Se även Craig, P. & De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, s. 358; García, R. A., *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *European Law Journal*, 2002, s. 492-514, på s. 500 samt avsnitt 7 nedan.

² Mål 36/75 Rutili [1975] ECR 1219.

³ Se förenade målen C-46/87 och 222/88 Hoechst [1989] ECR 2859, där domstolen förklarar att EKMR har en särskild betydelse för uttolkandet och bestämning av såväl grundläggande rättigheter som allmänna rättsprinciper. Vidare hänvisar EG-domstolen till enskilda mål vid Strasbourgdomstolen sedan mitten av 1990-talet. Se till exempel C-13/94 P mot S [1996] ECR I-2143.

fördraget. EG-domstolen har dessutom kommit till slutsatsen att dess egen äldre praxis kan komma att behöva ändras på grund av den utveckling Strasbourgdomstolens praxis fått, något som bland annat framgår av fallet *Roquette Frères*.⁴

Stadgan kom att godtas politiskt av EU:s medlemsstater vid toppmötet i Nice i december 2000, med ett uttryckligt tillägg om att den inte var rättsligt bindande. Syftet med Stadgan var att konsolidera och tydliggöra EU:s redan existerande skyldighet att respektera grundläggande rättigheter, inte att skapa nya sådana.⁵ Trots detta innehåller Stadgan ett antal nya rättigheter, till vilka vi återkommer nedan.⁶ Redan här kan dock sägas att Stadgan ger intryck av att vara ett modernt rättighetsinstrument, där rättigheter från flera olika s.k. generationer⁷ samlats och där rättigheter specifika för EU och som uppkommit genom EG-domstolens praxis tagits in. Den har dock inte spelat en särskilt framträdande roll ännu. EG-domstolen har kort hänvisat till Stadgan,⁸ vilket också nationella domstolar, andra internationella domstolsliknande organ, generaladvokater samt Förstainstansrätten gjort.⁹ Trots detta har det faktum att Stadgan enbart varit av politisk karaktär haft en återhållande effekt på de rättsliga instansernas villighet att hänvisa till den som något annat än ytterligare ett argument för en lösning som redan ”står på egna ben”, dvs. kan motiveras utifrån andra källor än Stadgan.

⁴ C-94/00 *Roquette Frères* [2002] ECR I-9011. För ytterligare beskrivning av Stadgans tillkomst och arbetet med en ny konstitution se Abrahamsson, O., EG-domstolen och de grundläggande rättigheterna, SvJT 2002 s. 363-376, på s. 372; Craig, P., *Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, European Public Law, 2004, s. 653-675; Hallström, P., *Nationella avsteg från EU: s stadga om grundläggande rättigheter*, SvJT 2002, s. 753-781 på s. 754 f.; Tarschys, D., *Europarådet, EU och de mänskliga rättigheterna*, JT 2000, s. 511-525, på s. 517 f.

⁵ De rättigheter som omfattas av EKMR, Europeiska sociala stadgan samt EG:s stadga för grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare var rättighetsinstrument som nämndes explicit från det Europeiska rådets sida när uppdraget att skapa Stadgan gavs.

⁶ Förbud mot kloning av människor och skyddet för minoritetsrättigheter kan nämnas som exempel.

⁷ Inom rättighetsdiskursen talas ofta om olika generationer av rättigheter. En första generation av medborgerliga rättigheter kan anses utgöras av rätten till frihet, äganderätten och andra fysiska rättigheter. En andra generation skulle då vara de politiska rättigheter som sammanhänger med demokratins genombrott. Kulturella, sociala och ekonomiska rättigheter kan ses som en tredje generation av rättigheter.

⁸ Vilket dock skett i mål C-540/03 *Parlamentet mot Rådet*, [2006] ECR s. I-5769. Jämför mål T-54/99 *Max.mobil* [2002] ECR II-313.

⁹ Generaladvokaten Kokott i förenade målen C-387/02, C-391/02 och C-403/02 *Silvio Berlusconi*, [2005] ECR s. I-3565, para. 19, fotnot 83. Exempel där Europadomstolen hänvisar till Stadgan är *Goodwin mot Storbritannien* (dom den 11 juli 2002). Se även Lawson, R., *Human Rights: The Best is Yet to Come*, *European Constitutional Law Review*, 2005, s. 28.

I förslaget till Konstitutionellt fördrag från 2004 kom dessa parallella spår i arbetet med att öka rättighetsskyddet inom EG/EU att sammanföras. I fördragets del I, artikel 7 paragraf 2, infördes en juridisk möjlighet till tillträde till konventionen. Samtidigt gjordes hela Stadgan till en del av det konstitutionella fördraget genom att hela texten togs in som del II och dessutom gavs status som rättsligt bindande lagtext. I och med Europakonventionens tilläggsprotokoll 14 från samma år har EG/EU getts möjlighet att jämte stater tillträda konventionen. Med dessa åtgärder kom det att se ut som att rättighetsskyddet inom EG/EU inom en snar framtid skulle få en rejäl förstärkning. Så blev dock inte fallet. Det Konstitutionella fördraget kom att läggas på is efter att ha förkastats i folkomröstningar i några av medlemsstaterna. I det nya s.k. Lissabonfördraget har det i artikel 6 inskrivits bestämmelser som ger Stadgan rättslig status och som ger EG/EU i uppdrag att ansluta sig till EKMR. I sammanhanget bör dock noteras att tilläggsprotokoll 14 till konventionen inte kunnat träda ikraft på grund av att Ryssland blockerar detta, något som inte verkar få någon lösning inom kort.¹⁰ I sak innebär detta att frågan huruvida EU kan tillträda konventionen är oklar och beroende på utvecklingen i Ryssland.

¹⁰ För en genomgång av de politiska och juridiska problemen, se Mowbray, A., *Faltering Steps on the Path to Reform of the Strasbourg Enforcement System*, *Human Rights Law Review* 7, 2007, s. 609–618.

3 Stadgans uppbyggnad och rättigheternas förhållande till RF och EKMR

3.1 Inledning

Stadgan är indelad i sju kapitel, varav de sex första behandlar olika rättigheter. Det sjunde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser och de så kallade horisontella klausulerna. Detta kapitel måste diskuteras mera ingående då ramarna för rättigheternas tillämplighet inte är helt tydliga enligt ordalydelsen, i övrigt följer nedan en allmän genomgång av de olika kapitlen, deras huvudsakliga innehåll och relationen till befintliga rättighetskataloger i RF och EKMR.

3.2 Kapitel 1 – Värdighet

Artikel 1 till 5

I det första kapitlet återfinns människans värdighet (artikel 1), rätten till liv (artikel 2; som för övrigt kan jämföras med RF 2 kap. 4 §), människans rätt till fysisk och psykisk integritet (artikel 3, som också inkluderar punkter som särskilt skall respekteras inom medicin och biologi), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 4) samt förbudet mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5). Det inledande kapitlet består alltså av mycket fundamentala rättigheter som till en början kan verka något malplacerade i en Stadga som riktar sig till EU och dess institutioner. Tanken att EU skall ägna sig åt tortyr kan verka främmande, minst sagt. Kanske kan dessa rättigheter komma att spela en allt viktigare roll även inom EU i takt med en allt tydligare integration

av polisrättsligt samarbete, straffrätt och de åtgärder som följer av kampen mot terrorism.

Någon direkt motsvarighet till Stadgans artikel 1 finns inte i EKMR, men däremot i preambeln till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. I Stadgans kontext innebär artikeln att ingen av dokumentets övriga rättigheter får användas för att kränka denna inledande artikel, inte ens när en rättighet begränsas. Artikel 2 i Stadgan motsvarar det skydd som artikel 2 i EKMR ger. Tortyr-förbudet i Stadgan är också avsett att vara detsamma som artikel 3 EKMR ger. Artikel 5 i Stadgan motsvarar artikel 4 i EKMR, med det tillägget att människohandel förbjuds i Stadgans artikel 5 p. 3, vilket inte är fallet i EKMR.¹ Det är tydligt att artikel 3 i Stadgan om integritet har sin närmaste motsvarighet i EKMR artikel 8 om skydd av privatlivet.

Ur regeringsformens perspektiv är det kanske mest intressanta att notera att vår grundlag inte håller sig med någon allmän, juridiskt bindande deklARATION om människovärdet som ett högsta värde. I 1 kap. 2 § RF anges att makten skall utövas med respekt för den enskildas frihet och värdighet, men detta har inte getts en bindande juridisk innebörd. Inte heller någon rätt till liv återfinns i regeringsformens rättighetskatalog. Däremot finns motsvarigheter till förbuden mot tortyr i 2 kap 5 § RF. I detta ingår ett skydd mot kroppsstraffningar, men däremot inte mot annat som kunde betecknas som ”omänsklig behandling”, även om en hel del av detta torde täckas av regeringsformens ”kroppsstraff”. Den fysiska och psykiska integriteten skyddas inte särskilt i RF, men reglerna om skydd mot kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § RF) tar sikte på den fysiska sidan av denna rättighet. Någon särskild bestämmelse som förbjuder slaveri eller tvångsarbete finns inte i RF.

3.3 Kapitel 2 – Friheter

Artikel 6 till 13

De artiklar som tas upp i kapitel 2, betitlat *Friheter*, är civila och politiska rättigheter som återfinns i EKMR, men också några grundläggande sociala rättigheter. Rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7) återfinns här. Att det tagits in ett särskilt skydd av personuppgifter

¹ Detta framgår av förklaringen till artikel 53 p. 3.

(artikel 8) i Stadgan finner sin förklaring i artikel 286 EG-fördraget och, självklart, också artikel 8 EKMR. Kravet att uppgifter skall behandlas lagenligt stadgas i p. 2 och i p. 3 anges att en oberoende myndighet skall kontrollera att reglerna efterföljs.

Tanke-, samvets- och religionsfrihet (artikel 10.1) har samma innebörd som motsvarande artiklar i EKMR (dvs. artiklarna 5, 8, 9 och 12). I Stadgans artikel 10.2 återfinns en rätt till vapenvägran enligt *nationella* regler och den motsvarar de nationella konstitutionella traditionerna. I artikel 11 stadgas yttrande- och informationsfrihet, vilken har sin motsvarighet i artikel 10 EKMR. Ett tillägg som står att finna i Stadgan är dock att medias frihet och pluralism skall respekteras. Enligt EKMR skall denna rättighet inte påverka de inskränkningar tillståndskrav kan innebära, enligt artikel 10.1 tredje meningen. Nära sammanlänkad till tanke- och yttrandefriheten är friheten för konsten och vetenskapen (artikel 13). Artikeln skall utövas med respekt för artikel 1 (människans värdighet) och får underkastas de begränsningar som tillåts enligt artikel 10 EKMR.

Mötes- och föreningsfriheten i Stadgan (artikel 12) bygger dels på artikel 11 EKMR, dels på artikel 11 i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter. Mötes- och föreningsfriheten har i denna utformning samma innebörd som bestämmelserna i EKMR, men en större räckvidd då den är tillämplig på samtliga nivåer – även unionsnivån, dvs. bildandet av gränsöverskridande föreningar. Av artikel 52.3 följer att rättigheten inte får begränsas mer än att det anses lagligt enligt artikel 11 p. 2 EKMR. En viktig del av den rättigheten enligt Stadgan är att politiska partier på unionsnivå skall bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck och bestämmelsen motsvarar således artikel 191 i EG-fördraget. EKMR innefattar inte några särbestämmelser om politiska partier, de omfattas av skyddet enligt artikel 11. Däremot finns en bestämmelse av intresse i sammanhanget, nämligen den om en rätt till fria och hemliga val enligt tilläggsprotokoll 3 artikel 3.

Regeringsformens rättighetskydd på detta område innefattar skydd av rörelsefrihet (2 kap. 8 §) och personlig frihet (2 kap. 9 §) som i någon mån motsvarar bestämmelserna i EKMR. Privatliv och familjeliv skyddas, som känt är, inte direkt av rättighetsregleringen i RF. Däremot finns regleringen i 2 kap. 2 och 3 §§ som skydd mot olika former av tvång att ge till känna åskådningar och mot registreringar av dylika. Det konkreta innehållet i detta skydd är dock i

hög grad överlämnat åt lagstiftaren och det har på senare tid visat sig ha vissa brister i förhållande till konventionen.²

Åsikts- och religionsfrihet har ett omfattande skydd i RF, dels genom regleringen där, dels genom hänvisningen till tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) i 2 kap. 1 §. De grundläggande principer som svensk rätt har grundlagsfäst, t.ex. censurförbud, ensamansvar, meddelarfrihet och offentlighet, har inte direkta motsvarigheter i EKMR eller Stadgan. Däremot finns inte i svensk rätt någon direkt motsvarighet till ett skydd för konsten eller vetenskapen, det närmaste utgör regleringen av mötesfriheten i 2 kap. 1 § 3 p som skyddar möten för ”upplysning” och ”framförande av konstnärligt verk”. Att dessa friheter anses ingå i det vidare skyddet för tryck- och yttrandefrihet är däremot uppenbart redan vid en ytlig granskning av lagstiftnings- och rättspraxis på området.

Någon direkt motsvarighet till samvetsfrihet finns inte i svensk grundlagsreglering och religionsfriheten såsom den definierats i RF är betydligt snävare än hur samma rättighet uppfattats enligt EKMR. Givet att Stadgan i hög grad bygger på EKMR finns anledning att tro att så också är fallet med samma rättighet där. Detta att Stadgan uttryckligen nämner medias pluralism är av intresse i sammanhanget, eftersom det pekar på det ansvar det allmänna (EU i detta sammanhang) har för att opinionsbildningen är blandad och balanserad.³ Mötes- och föreningsfrihet är relativt strängt skyddat av RF, där det särskilt kan nämnas att det är mycket svårt att begränsa föreningsfriheten enligt regleringen i 2 kap. 12 och 14 §§. Här är skyddet i RF klart mer omfattande än det som ges i EKMR och Stadgan. Något direkt skydd av de politiska partierna utanför det allmänna skyddet av föreningsfriheten står inte att finna i RF, något som synes vara en logisk följd av den höga skyddsnivån för alla föreningar.

² Se Segerstedt-Wiberg mot Sverige (dom den 6 juni 2006) och Cameron, I., National Security and the European Convention on Human Rights (2002) för exempel på problematiska områden.

³ Den norska grundlagen har i den relativt nya grundlagsbestämmelsen om yttrandefrihet, § 100, en liknande skrivning.

Artikel 14 och 15

Rätten till gratis utbildning (artikel 14) samt fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15) är de s.k. sociala rättigheter som tagits in i detta kapitel. Den förra motsvarar i dess första punkt EKMR tilläggsprotokoll 1 artikel 2, men omfattar utöver konventionens innebörd även tillgång till yrkesutbildning och fortbildning, vilket är ett resultat av EG-domstolens praxis och av artikel 15 i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter samt artikel 10 Europeiska sociala stadgan. Föräldrarnas rättigheter i relation till barnets utbildning skall inte skilja sig åt mellan de två rättighetsinstrumenten.⁴ Rätten till utbildning enligt Stadgan har alltså samma innebörd som motsvarande artikel i EKMR, men med en större räckvidd. Vidare blir näringsfriheten åter aktuell i artikel 14 p. 3 Stadgan, av vilken det framgår att rätten till utbildning också innefattar en rätt att inrätta undervisningsanstalter; dock med beaktande av de begränsningar som kan följa av respekten för demokratiska principer och nationell lagstiftning. Den andra sociala rättigheten som tas upp i detta kapitel är fritt yrkesval och rätt att arbeta och är ett resultat av rådande EG-rätt. Rätten till fritt yrkesval (artikel 15.1) är sedan länge bekräftad av EG-domstolen,⁵ och återfinns i Europeiska sociala stadgan⁶ samt gemenskapsstadgan för arbetstagares sociala rättigheter.⁷ Vidare stadgas gemenskapsrättsliga rättigheter i p. 2, nämligen fri rörlighet för arbetstagare (unionsmedborgare har rätt att såväl söka arbete som arbeta i Unionens medlemsstater), etableringsfrihet samt frihet att tillhandahålla tjänster – i varje medlemsstat.⁸ Tredjelandsmedborgare har kommit att inkluderas i p. 3 på så sätt att ett diskrimineringsförbud slår fast dessas rätt att arbeta på samma villkor som unionsmedborgare på medlemsstaternas territorium, förutsatt att de har tillstånd.⁹ EKMR innehåller inte någon motsvarande rättighet om fritt yrkesval.

Regeringsformen omfattar en bestämmelse om rätt till utbildning i 2 kap. 21 §. Denna har en mer begränsad räckvidd än i varje

⁴ Vilket följer av förklaringen till artikel 52 p. 3.

⁵ Se till exempel mål 4/73 Nold, mål 44/79 Hauer [1979] ECR s. 3727 och mål 234/85 Keller [1986] ECR s. 2897.

⁶ Artikel 1.2.

⁷ Punkt 4.

⁸ Dessa rättigheter återfinns i EG-fördragets artiklar 39, 43 och 49.

⁹ Jämför artikel 137.1 EG-fördraget samt artikel 19.4 i Europeiska sociala stadgan. Artikel 52.2 är tillämplig i denna del, det vill säga artikeln skall tillämpas inom ramen för de villkor som EG-fördraget anger.

fall Stadgans reglering. Den svenska regleringen omfattar grundläggande utbildning och inte fortbildningen eller utbildning för enskilda som inte längre är i den ålder att skolplikt föreligger.

Artikel 16 till 19

EG-domstolens praxis erkänner avtalsfrihet och ekonomisk eller kommersiell verksamhet som grundläggande rättigheter, något som resulterat i att näringsfriheten tagits in i Stadgan (artikel 16).¹⁰ Någon motsvarighet till denna rättighet finns inte i EKMR. Rättigheten har också en koppling till konkurrensfriheten, som erkänns i EG-fördragets artikel 4, punkterna 1 och 2. Äganderätten stadgas i artikel 17 och motsvarar bestämmelsen i EKMR tilläggsprotokoll 1 artikel 1.

Näringsfriheten skyddas i RF främst genom ett diskrimineringsförbud i 2 kap. 20 § RF, eftersom ingen näring eller yrke får begränsas enbart för att gynna vissa andra intressen. Därutöver krävs ett angeläget allmänt intresse för att göra ingrepp mot denna rättighet. Äganderättsskyddet i RF återfinns i 2 kap. 18 § RF och motsvarar i hög grad det som ges i konventionen. Den stora skillnaden är att skyddet mot inskränkningar av nyttjande av egendom i RF inriktats på fast egendom, medan konventionen – och Stadgan – också kan tillämpas på ingrepp i nyttjande av lös egendom.

Rätt till asyl (artikel 18) och skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19) har också tagits in i detta kapitel i Stadgan. Den förra grundas på artikel 63 i EG-fördraget och innebär att Unionen skall respektera 1951 års Genèvekonvention om flyktingar. Artikeln överensstämmer med det asylprotokoll som tillfogats EG-fördraget. Den senare artikeln stadgar i dess p. 1 att kollektiva utvisningar skall vara förbjudna och har samma innebörd och räckvidd som tilläggsprotokoll 4 artikel 4 EKMR. Alla beslut skall föregås av en särskild utredning och det är alltså förbjudet att genom en enda åtgärd besluta att utvisa samtliga personer med medborgarskap i en bestämd stat.¹¹ Europadomstolens praxis rörande artikel 3 EKMR – förbudet mot tortyr, omänsklig eller annan förnedrande behandling – har fått en särskild plats i artikel

¹⁰ Mål 4/73 Nold [1974] ECR s. 491, C-240/97 Spanien mot kommissionen [1999] ECR s. I-6571, till exempel.

¹¹ I förklaringen till artikel 19 p. 1 hänvisas till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

19 p. 2 där det framgår att ingen får avlägnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.¹²

Ingen av dessa bestämmelser har någon egentlig motsvarighet i det svenska skyddet av fri- och rättigheter.

3.4 Kapitel 3 – Jämlikhet

Artikel 20 till 23

Kapitlet består inledningsvis av en grundläggande regel om att alla människor är lika inför lagen, artikel 20 i Stadgan. Principen återfinns i någon form såväl i samtliga europeiska konstitutioner som i EG-rätten. Den följs av regeln om icke-diskriminering, där artikel 21 p. 1 skall tillämpas i enlighet med artikel 14 EKMR i den mån den överensstämmer med denna. Diskrimineringsgrunder hämtade från EG-rätten (artikel 13 EG-fördraget), EKMR och konventionen om mänskliga rättigheter och biomedicin förs här samman.¹³ Det är inte fråga om en uttömmande förteckning av diskrimineringsgrunder och såväl direkt som indirekt diskriminering avses. Såsom artikeln är konstruerad går det också att konstatera att den inte enbart riktar sig till det allmänna – det finns utrymme för en horisontell tillämpning av artikel 21.¹⁴ Artikel 21.2 motsvarar artikel 12 i EG-fördraget och skall tillämpas i enlighet med fördraget. Artikel 22 anger att unionen skall respektera religiös, kulturell och språklig mångfald och artikel 23 behandlar kravet på jämställdhet mellan män och kvinnor på alla områden. Bestämmelsen innefattar ett undantag från kravet på likabehandling, nämligen om det sker för att främja jämställdheten.

I den svenska grundlagsregleringen finns ingen juridiskt bindande reglering om allmän likabehandling. 1 kap. 2 § uttalar att respekt för allas lika värde är ett grundläggande mål för den offentliga

¹² Jämför Europadomstolens domslut i målen Ahmed mot Österrike (dom den 27 november 1996) och Soering mot Storbritannien (dom den 7 juli 1989).

¹³ Artikel 21 p. 1 lyder: All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall vara förbjuden.

¹⁴ Jämför Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung samt Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

verksamheten, men som nämnts är denna bestämmelse inte avsedd att kunna åberopas såsom rättslig grund av enskilda. I 1 kap. 9 § finns en bestämmelse som kräver att myndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen. Av denna regel följer att det i konkreta beslutssituationer inte får tas ovidkommande hänsyn eller diskrimineras. Lagstiftaren är dock inte bunden av denna regel. Istället är det konstitutionella skyddet mot lagstiftarens eventuella diskriminering koncentrerat till ett fåtal mera preciserade områden. 2 kap. 15 § förbjuder diskriminering på grund av ras, hudfärg och etnicitet, om det rör en minoritet, medan 16 § förbjuder könsdiskriminering, om det inte sker för att öka jämställdheten i samhället. I 2 kap. 12 finns dessutom vissa regler som skall skydda mot att regler införs *enbart* för missgynna vissa politiska eller liknande åskådningar. Dessa regler är inte exemplifierade, utan uppräknade av förbjudna områden skall uppfattas som uttömmande. Vidare är det klart att dessa regler enbart riktar sig mot ”det allmänna”, dvs. inte kan göras gällande visavi enskilda. På detta område kan det således konstateras att det – inom Stadgans tillämpningsområde – kan vara fråga om ganska stora förändringar för svensk rätts vidkommande.

Artikel 24 till 26

Även barns rättigheter (artikel 24), äldres rättigheter (artikel 25) och integrering av personer med funktionshinder (artikel 26) har tagits in i kapitlet, av vilka den senare utgör en kodifiering av Europeiska sociala stadgan. Dessa regler har inte någon direkt motsvarighet i EKMR – där dessa grupper indirekt dock får ett skydd genom artikel 14 – och inte heller i RF.

3.5 Kapitel 4 – Solidaritet

Solidaritetskapitlet har kommit att bli omdiskuterat på grund av att flera rättigheter formulerats såsom varande svagare än andra, medan vissa artiklar inte alls formulerats som vare sig rättigheter eller friheter (se artiklarna 37, miljöskydd – som också stadgas i artiklarna 2, 6, 174 i EG-fördraget – samt 38, konsumentskydd – som grundas på artikel 153 i EG-fördraget). Vidare är det klart att flera av de rättigheter som inkluderats i detta kapitel inte har någon

direkt motsvarighet i andra rättighetskataloger. Rätten till arbetsförmedling är inte en klassisk mänsklig rättighet, för att uttrycka saken försiktigt. Redan här kan alltså konstateras att det är i denna del som Stadgan skiljer sig som mest visavi EKMR och RF. Det är därför av värde att studera detta kapitel närmare.

Artikel 27 till 32

I kapitlet ingår ett stort antal rättigheter som är kopplade till arbetsvillkor,¹⁵ till exempel arbetstagarens rätt till information på arbetsplatsen (artikel 27),¹⁶ rätt till förhandling och kollektiva stridsåtgärder (artikel 28),¹⁷ rätt till tillgång till kostnadsfria arbetsförmedlingar (artikel 29)¹⁸ och skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30).¹⁹ Arbetstagare har rätt till rättvisa arbetsförhållanden (artikel 31) och socialt trygghetssystem för sig och sin familj enligt artikel 33. Rätten till social trygghet är upptagen i artikel 34. Definitionen av rättvisa arbetsförhållanden återfinns i direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet samt direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden. Med ”arbetsförhållanden” avses samma sak som termen ”arbetsvillkor” som återfinns i

¹⁵ Dessa artiklar är inspirerade av Europarådets sociala stadga (inkl. den reviderade versionen).

¹⁶ Artikeln är utformad på följande sätt: ”Arbetstagarna eller deras representanter skall på lämpliga nivåer garanteras rätt till information och samråd vid lämplig tidpunkt, i de fall och på de villkor som föreskrivs i gemenskapsrätten och i nationell lagstiftning och praxis.” Med lämpliga nivåer avses de som föreskrivs i gemenskaps- eller nationell lagstiftning. Artiklarna 138 och 139 EG-fördraget, direktiven 98/59/EG (om kollektiva uppsägningar), 2001/23/EG (om överlåtelse av företag) och 94/45/EG (europeiska företagsråd) är några exempel på de regelverk som finns på detta område. I den reviderade sociala stadgans artikel 21 ingår också denna artikel och även i gemenskapsstadgan om arbetstagares rättigheter, punkterna 17 och 18.

¹⁷ Även denna artikel innehåller en reglering om lämpliga nivåer, jämför med artikel 27 och tillhörande not. Kollektiva åtgärder faller, enligt förklaringen till stadgan, under nationell lagstiftning och så också frågan om de kan genomföras parallellt i flera medlemsstater. Artikel 11 i EKMR anses inbegripa, enligt Europadomstolen, en rätt till kollektiva åtgärder. Artikel 28 anses bygga på artikel 6 i Europeiska sociala stadgan samt punkterna 12-14 i gemenskapsstadgan för arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.

¹⁸ Artikeln bygger på artikel 1.3 i Europeiska sociala stadgan och på punkt 13 gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.

¹⁹ Skyddet ges i enlighet med gemenskapsrätten (till exempel direktiven 2001/23/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företaget eller verksamheter, samt 80/987/EEG om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens) samt nationell lagstiftning och praxis. Inspirationen till artikeln är hämtad från artikel 24 i den reviderade sociala stadgan.

artikel 141 EG-fördraget.²⁰ Artikel 32 stadgar ett förbud mot barnarbete samt ett skydd av ungdomar i arbetslivet. På så sätt understryks också vikten av att skolplikten för barn respekteras samt att deras fysiska, sociala och mentala utveckling inte hindras. Inom EG-rätten finns ett direktiv på området, nämligen 94/33/EG om skydd av minderåriga i arbetslivet.²¹

Vare sig EKMR eller RF innefattar de flesta av dessa detaljerade regler. Av skyddet för föreningsfriheten anses följa vissa arbetsrättsligt relaterade rättigheter och i RF 2 kap. 17 § har också rätten till fackliga stridsåtgärder fått grundlagsstatus. Samma sak torde följa av artikel 11 EKMR.

Artikel 32 och 33

Av artikel 33 följer att skyddet av familjen på det rättsliga, sociala och ekonomiska planet skall säkerställas, vilket också följer av artikel 16 i Europeiska sociala stadgan. I punkten 2 stadgas att varje arbetstagare skall ha rätt till skydd mot uppsägning på de grunder som har att göra med moderskap (det vill säga tiden från befruktning fram till amning) och rätt till föräldraledighet efter barnets födelse eller adoption, i syfte att kunna förena familjeliv med yrkesliv. Punkten 2 har inspirerats av direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, men också direktiv 96/34/EG om ramavtalet om föräldraledighet, artikel 8 i Europeiska sociala stadgan samt artikel 27 i den reviderade stadgan har påverkat artikelns utformning.

EKMR har vissa regler till skydd för familjen, inte minst artikel 8 om rätten till ett familjeliv. Artikel 12 innefattar förutom en rätt att ingå äktenskap också rätten att bilda familj. En viss ytterligare respekt för familjelivet kan utläsas ur tilläggsprotokoll 3 artikel 2 om föräldrarnas rätt att bestämma över sina barns skolgång. RF saknar denna typ av bestämmelser helt.

Artikel 34 behandlar en rätt till social trygghet och socialbidrag. Det är artiklarna 137 och 140 i EG-fördraget, artikel 12 i Europeiska sociala stadgan och p. 10 i gemenskapsstadgan om

²⁰ Även i detta fall har gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter samt den Europeiska sociala stadgan fått utgöra inspirationen till Stadgans artiklar, se punkterna 8 och 19 i det förra instrumentet samt artiklarna 2 och 3 i det senare.

²¹ Även artikel 7 i Europeiska sociala stadgan samt punkterna 20-23 i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter har tjänat som grund till förevarande artikel.

arbetstagares grundläggande sociala rättigheter som utgör grunden för denna bestämmelse. Artikel 1 lyder:

1. Unionen skall erkänna och respektera rätten till tillgång till social trygghet och socialtjänst som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
3. I syfte att bekämpa social utslagning och fattigdom skall unionen erkänna och respektera rätten till socialbidrag och till bostadsbidrag som, i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Det är de omfattande och viktiga förordningarna nr 1408/71/EEG och nr 1612/68 som åsyftas i den andra punkten, medan punkten 3 måste respekteras när politik som grundas på artikel 137 p. 2 EG-fördraget skall genomföras.

Enligt EKMR har tilläggsprotokoll 1 artikel 1 om skyddet av egendom kommit att innebära en viss rätt till sociala trygghets-system, givet att den enskilde genom avgifter eller annars medverkat till dessa. Inbetalade avgifter har setts som en ”potentiell” egendom som den enskilda har rätt att få del av, t.ex. utan diskriminering i strid med artikel 14 EKMR.²² Ingen sådan rätt föreligger enligt regeringsformen, annat än den allmänna målsättning som anges i 1 kap. 2 §.

Artikel 35 till 38

Artikel 35 stadgar hälsoskydd, vilket innebär en rätt till förebyggande hälsovård och tillgång till medicinsk vård enligt de villkor som ställs upp i nationell lagstiftning och praxis. Artikel 11 grundar sig på artikel 152 EG-fördraget, men också artikel 11 i Europeiska sociala stadgan. Ingen direkt motsvarighet finns i EKMR, men utav staternas ansvar för de enskildas liv (artikel 2 EKMR) följer en förpliktelse att tillhandahålla rimlig vård. RF saknar bestämmelser i

²² Se *Gaygusuz mot Österrike* (dom den 19 september 1996).

ämnet utanför 1 kap. 2 §, där rätten till hälsa nämns som något det allmänna skall trygga. Ingen av bestämmelserna ställer som synes några direkta konkreta krav annat än att sjukvård *skall* finnas.

I EG-fördragets artikel 16 har tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tagits in, vilket också återfinns i artikel 36 Stadgan. Det är i detta fall fråga om ett återgivande av texten i fördraget och inte någon ny rättighet, men EU måste respektera tillgången till dessa tjänster när de föreskrivs i nationella regler förutsatt att de är förenliga med EG-rätten. Artikel 37 anger att högt ställda miljömål är en integrerad del av unionens politik. Dessa två rättigheter har mer gemensamt med 1 kap. 2 § regeringsformen såsom målsättningar utan egentlig eget konkret innehåll. Samma sak gäller rätten till ett bra miljöskydd i artikel 37 och ett starkt konsumentskydd i artikel 38.

Det är som synes av genomgången ovan uppenbart att detta kapitel i hög grad skiljer sig från rättighetsregleringen i RF och den i EKMR. Flera bestämmelser som antingen är målsättningsbestämmelser i RF eller helt saknas där återfinns här i rättighetskatalogen. Det är dock värt att påpeka att denna principiella skillnad mellan Stadgan å ena sidan och RF och EKMR å den andra inte är så stor om man ser till hur svensk rätt i övrigt är utformad. De rättigheter som i Stadgan fått överstatlig status är i svensk rätt del av social- och arbetsrätten. Det är således mer en fråga om en skillnad i var i regelsystemet som rättigheterna regleras, än en kvalitativ skillnad i det materiella innehållet i respektive rättsordning.

3.6 Kapitel 5 – Medborgarnas rättigheter

Till skillnad från merparten av rättigheterna som är upptagna i de övriga kapitlen i Stadgan, så är inte rättigheterna i kapitel 5 universella. Kapitlet är nästan uteslutande riktat till EU-medborgare. Samtliga artiklar i detta kapitel skall tillämpas i enlighet med artikel 52.2 Stadgan, vilket innebär att tillämpningen skall respektera de villkor och begränsningar som EG-fördraget uppställer.

Artikel 39 till 41

Kapitlet inleds med varje unionsmedborgares rätt att få rösta och vara valbar till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt på samma villkor som medborgarna i den staten, artikel 39.1 Stadgan. Artikeln återger därmed artikel 19.2 EG-fördraget. Vidare återges artikel 190.1 EG-fördraget i Stadgans artikel 39.2, av vilken det framgår att valen till Europaparlamentet skall vara allmänna direkta, fria och hemliga. På samma sätt är artikel 40, om rösträtt och valbarhet i kommunala val en direkt motsvarighet av den rättighet som artikel 19.1 EG-fördraget stadgar.

Rätten till en god förvaltning, som har vuxit fram genom EG-domstolens praxis och EU-ombudsmannens vägledande uttalanden, har kodifieras genom artikel 41 i Stadgan.²³ Principen innebär (p. 1) att ”var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ”. Vidare har en medborgare som kan tänkas bli negativt berörd av en viss åtgärd rätt att bli hörd innan åtgärden vidtas (p. 2, mening 1). Förvaltningens skyldighet att avge en motivering av beslut (p. 2, mening 3) härrör från EG-fördragets artikel 253 och dessutom har var och en rätt att få ta del av de akter som berör personen i fråga (2 men) – dock med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet. Gemenskapen är dessutom skyldig att utge ersättning för skador som orsakats av institutionerna eller dess anställda under tjänsteutövning (p. 3), vilket också följer av artikel 288 EG-fördraget. Slutligen har man som medborgare rätt att i sin kontakt med EU-institutionerna få använda sig av något av de officiella språk som stadgas i fördragen och också få svar på samma språk (p. 4), vilket redan återfinns i artikel 21 st. 3 EG-fördraget.²⁴

EKMR innehåller inte någon egentlig bestämmelse om rösträtt, men staterna har åtagit sig att hålla återkommande, fria och hemliga val enligt tilläggsprotokoll 1 artikel 3. I RF regleras rösträtten för svenska medborgare i 3 kap 1–3 §§. I detta sammanhang är det centrala att rösträtten i riksdagsval är förbehållen svenska medborgare.

²³ Om ombudsmannainstitutets utveckling kan läsas i samlingsvolymen *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution* (2005), som utkom till firande av ombudsmannens 10 års jubileum.

²⁴ Artikel 47 – rätten till ett effektivt rättsmedel är också viktig att ha i åtanke i anslutning till detta kapitel, jämför nedan avsnitt 3.7.

Artikel 42 till 45

Artiklarna 42–45 i Stadgan riktar sig till unionsmedborgare *och* till varje fysisk eller juridisk person som har sitt säte eller är bosatt i en medlemsstat. Rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets eller kommissionens handlingar följer av artikel 255 EG-fördraget och av artikel 42 i Stadgan. Rätten att vända sig till ombudsmannen fastslås i artiklarna 21 och 195 EG-fördraget och återges i artikel 43 i Stadgan. Stadgans artikel 44 återger rätten att göra framställningar till Europaparlamentet, som i EG-fördraget följer av artiklarna 21 och 194. Varje unionsmedborgare har rörelse- och uppehållsfrihet inom medlemsstaternas territorier, enligt artikel 45.1 som alltså garanterar samma rättighet som artikel 18 i EG-fördraget. Rörelse- och uppehållsrätt kan också gälla tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat (artikel 45.2) förutsatt att institutionerna utöver sin behörighet enligt artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget. Unionsmedborgares rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd (jämför artikel 20 EG-fördraget) följer av artikel 46 Stadgan.

I EKMR saknas uttryckliga bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar eller motsvarigheten därtill, men en sådan rätt anses kunna uttolkas ur skyddet av informationsfriheten i artikel 10 och skyddet av privatlivet i artikel 8.²⁵ I svensk rätt är det reglerna i 2 kap. TF och sekretesslagen (1980:100) som styr tillgången till allmänna handlingar, en reglering som i internationell kontext fortfarande måste anses garantera en hög grad av öppenhet inom förvaltningen. De svenska sekretessbestämmelserna är t.ex. mer precisa och har oftare än de EG-rättsliga öppenhet som huvudregel. Regleringen av riksdagens ombudsman (JO) i 12 kap. 6 § RF motsvarar i någon mån den om den europeiske ombudsmannen. Ser man till de mer detaljerade reglerna om kompetenser och befogenheter står det dock klart att den svenske ombudsmannen har en i allt väsentligt starkare ställning än sin europeiske kollega. Inte minst kontrollen över att förvaltningen följer gällande lagstiftning och kraven på saklighet och objektivitet i 1 kap. 9 § RF kan, genom den ämbetsberättelse JO årligen avger, sägas motsvara utvecklingen av god förvaltning inom EU. Någon direkt rätt för enskilda att göra framställningar till riksdagen eller liknande finns inte reglerad

²⁵ Ovan (not 13) nämnda Segerstedt-Wiberg handlade bland annat om rätten att få veta om man var föremål för säkerhetspolisens registrering, en rätt som Europadomstolen inte fann föreligga i det konkreta fallet.

i RF, men torde följa av att det står alla fritt att skriva till riksdagen i avsikt att avskaffa regler om motsatsen.

Rörelsefrihet regleras i EKMR tilläggsprotokoll 4 artikel 2 och i 2 kap. 8 § RF. Utlänningar har enligt 2 kap. 22 § inte samma rätt som medborgare, så om det i lag stiftas regler som särbehandlar utländska medborgare så är det grundlagsenligt. Här kan konstateras att en rätt till rörelsefrihet som omfattar EU-medborgare gör att denna möjlighet till särbehandling av utlänningar i framtiden torde vara begränsad till medborgare från s.k. tredje land, dvs. stater utanför EU. Några bestämmelser om diplomatiskt skydd etc. finns inte i vare sig EKMR eller RF.

3.7 Kapitel 6 – Rättskipning

Artikel 47 till 49

Rätten till ett effektivt rättsmedel, artikel 47, återknyter till såväl artikel 13 EKMR som artikel 6.1 EKMR. Artikel 13 EKMR har tjänat som förebild till artikel 47 st. 1 i stadgan i vilken rätten till ett effektivt rättsmedel garanteras var och en vars unionsrättsligt garanterade fri och rättigheter kränkts. Rättighetsskyddet är dock mer omfattande i gemenskapsrätten; var och en har rätt att inför behörig domstol använda sig av ett effektivt rättsmedel, vilket också EG-domstolen fastställt i praxis.²⁶ Principen gäller även för medlemsstaterna när de tillämpar gemenskapsrätten.²⁷ I st 2 fastslås rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol, inrättad enligt lag. Dessutom skall var och en ha möjlighet att få rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. Rättshjälp skall ges om det är nödvändigt för att en person skall få en effektiv möjlighet att få sin sak prövad, artikel 47 st. 3.²⁸ Svensk rätt saknar ett liknande stadgande som artikel 6 och 13 EKMR, något som bidragit till en väsentlig rättsutveckling på området för rättsmedel och kompensation för kränkningar av rättighetsskyddet, inte minst genom

²⁶ Se till exempel mål 222/84 Johnston, [1986] ECR s. 1651.

²⁷ Principen gäller för alla rättigheter som garanteras genom unionsrätten. Tanken är inte att ändra reglerna om talerätt eller förfaranden i fördragen, utan skall genomföras i enlighet med fördragen. Jämför mål C-263/02 P Jégo-Quéré, [2004] ECR s. I-3425.

²⁸ Detta följer av Europadomstolens praxis, men det finns ett system för allmän rättshjälp vid EG-domstolen.

Högsta domstolens och Regeringsrättens rättspraxis de senaste åren.

Oskuldspresumtionen (artikel 48.1) och rätten till försvar (artikel 48.2) har samma innebörd som motsvarande artiklar i EKMR,²⁹ vilket följer av artikel 52.3 i Stadgan. Medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt EG-domstolens praxis har kommit till uttryck i artikel 49.3, i vilken proportionalitet i fråga om brott och straff framgår. Inte heller dessa bestämmelser har direkta motsvarigheter i svensk grundlag, även om kravet på proportionella straff indirekt framgår av kraven i 2 kap. 12 § andra stycket om att rättighetsbegränsningar (såsom t.ex. frihetsstraff) måste vara nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de införs.

Principen om icke-retroaktiv verkan hos lagar och straff inom det straffrättsliga området (artikel 49. 1 och 2), har samma innebörd och räckvidd som motsvarande rättighet i EKMR artikel 7.³⁰ Retroaktiv verkan av mildare straffrättslig lagstiftning har dock lagts till i Stadgans lydelse, något som inte återfinns i EKMR men väl i artikel 15 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Regleringen motsvarar det skydd mot retroaktiv strafflagstiftning som står att finna i 2 kap. 10 § RF. Däremot finns ingen motsvarighet inom EG-rätten eller EKMR till den svenska grundlagens förbud mot retroaktiv skattelagstiftning, så här går det svenska rättighetsskyddet uppenbart längre än de europeiska rättighetskatalogerna.

Ne bis in idem – rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott – följer av artikel 50 och tillämpas av EG-domstolen sedan 1960-talet. Motsvarande rättighet återfinns i tilläggsprotokoll 7 artikel 4 EKMR. Artikel 50 gäller såväl en och samma stats behörighet som flera medlemsstaters behörigheter. De få undantag till denna princip som återfinns i gemenskapsrätten,³¹ skall dock fortsätta att vara gällande. Viktigt att notera är dock att när det är fråga om tillämpningen av ne bis in idem inom en och samma medlemsstat, så skall rättigheten anses ha exakt samma innebörd och räckvidd som artikel 4 tilläggsprotokoll 7 EKMR. I RF finns inte någon motsvarande reglering.

²⁹ Oskuldspresumtionen stadgas i artikel 6.2 EKMR och rätten till försvar i artikel 6.3.

³⁰ Se artikel 52.3 Stadgan.

³¹ Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (artiklarna 54-58), konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (artikel 7), konventionen om kamp mot korruption (artikel 10).

3.8 Kapitel 7 – Allmänna bestämmelser

Stadgans kapitel 7 är av särskilt intresse, då det är genom detta kapitel som dess räckvidd bestäms och också där förhållandet till EKMR tas upp.

Artikel 51

Stadgan är tillämplig först och främst på unionens organ och institutioner,³² med beaktande av subsidiaritetsprincipen, vilket också ligger i linje med artikel 6.2 i EU-fördraget. Detta framgår av artikel 51, som också har rubriken Räckvidd. Medlemsstaterna är skyldiga att respektera de grundläggande rättigheter som följer av unionsrätten endast i de fall när beslut fattas inom ramen för gemenskapsrätten. Detta gäller också myndigheter, regionala och lokala instanser samt offentliga organ i en medlemsstat när dessa tillämpar unionsrätten. Artikel 51.2 innebär att Stadgan inte medför någon utvidgning av de befogenheter eller uppgifter som unionen och gemenskapen har enligt fördragen, vilket är en följd av subsidiaritetsprincipen. Unionen kan endast ha de befogenheter som den blivit tilldelad, det vill säga unionsrättigheterna har ingen effekt utanför ramen för de befogenheter som är fastställda i fördraget.

I denna del finns inget särskilt att anmärka på i förhållande till regleringen i EKMR och RF. RF:s rättigheter gäller bara visavi ”det allmänna” och det korresponderar väl med Stadgans tillämplighet på institutionernas agerande. Poängterandet av att inga ytterligare befogenheter följer av Stadgan får väl förstås så att denna inte i sig (på egen hand, s.a.s.) ger upphov till den typ av ”positiva förpliktelser” som EKMR innebär genom att staterna där inte bara åtagit sig att själva respektera, utan också *garantera* att rättigheterna respekteras inom deras jurisdiktion. Med denna garanti följer en förpliktelse att inte passivt tillåta rättighetskränkning från andra än allmänna organ.³³

³² Med ”institutioner” avses de institutioner som räknas upp i artikel 7 i EG-fördraget. Med ”organ” menas samtliga de organ som inrättas genom fördragen eller sekundärrätten.

³³ Ett ur svenskt perspektiv aktuellt exempel utgör den s.k. Hannover-domen från 2004.

Artikel 52

Artikel 52 behandlar de garanterade rättigheternas räckvidd och i dess punkt 1 beskrivs hur rättigheterna kan begränsas. I den första punkten behandlas allmänna krav på rättighetsbegränsande åtgärder såsom att de måste ske genom lag, med beaktande av rättighetens kärnområde och med iakttagande av principen om proportionalitet. Punkt 2 har redan nämnts i texten ovan och innebär att om en rättighet följer av fördragen, så skall den utövas enligt de villkor och gränser som fördragen uppställer. Syftet med artikel 52.3 är att undvika att skyddet som EKMR garanterar rättigheter, som också tas upp i Stadgan, urholkas och att EG-domstolen och Europadomstolen kommer fram till olika tolkningar.³⁴

Punkterna 4–7 i artikel 52 lades till efter toppmötet i Nice sedan medlemsstaterna framfört synpunkter på den ursprungliga utformningen av artikeln. Dessa punkter utgör tolkningsregler. Punkt 7 lades till i syfte att ge ytterligare tyngd åt de förklaringar som åtföljer Stadgan i Deklaration nr 12 i Konstitutionsfördraget. Anledningen till att detta tillägg (och att en liknande formulering gjordes även i Stadgans preambel) var medlemsstaternas oro att Stadgan skulle kunna komma att tolkas för generöst av såväl EG-domstolen som nationella domstolar, vilket i sin tur skulle kunna innebära att EG:s och EU:s befogenheter vidgas. Medlemsstaterna ville också försäkra sig om att inte alltför stora begränsningar ålades dem i deras lagstiftande och verkställande verksamhet.

Artikel 52 p. 5 i Stadgan kan sägas utgöra kärnan i spänningen mellan Stadgans olika rättigheter.³⁵ I denna bestämmelse introduceras en indelning av Stadgans innehåll mellan rättigheter och principer. Vad skillnaden är mellan principer och rättigheter förklaras dock inte i själva Stadgan, men det är tydligt att skillnaden har att göra med om rättigheterna är s.k. ”klassiska” rättigheter eller om de mer är att beteckna som s.k. sociala rättigheter. I det senare fallet

³⁴ Däremot nämns inte Europadomstolens praxis uttryckligen de i materiella artiklarna i Stadgan. Preambeln tar dock upp den. Fallet *Matthews v. United Kingdom* (dom den 18 februari 1999) är relevant i detta sammanhang; Europadomstolen visade där sin vilja att faktiskt via kontrollen av medlemsstaterna utöva ett slags kontroll även över EG-rätt som behandlar mänskliga rättigheter. Hur ett medlemskap i Europarådet rent tekniskt skall lösa Europadomstolens möjligheter att överpröva EG-domstolen är sedan en annan sak, se García, aa s. 503 f. för en analys.

³⁵ ”De bestämmelser i denna stadga som innehåller principer får genomföras genom lagstiftningsakter och verkställighetsakter som beslutas av unionens institutioner, organ och myndigheter och genom medlemsstaternas akter när de vid utövandet av sina respektive befogenheter genomför unionsrätten. De får endast prövas i domstol med avseende på tolkningen av dem och avgöranden om sådana akters laglighet.”

kan de komma att kallas ”principer”. Det är värt att lägga märke till att detta är ett tillägg som introducerades inför det Konstitutionella fördraget. I Stadgans ursprungliga, icke-bindande, version, var en av grundtankarna att civila/politiska rättigheter och sociala rättigheter utgör en enhet. Frågan kan ställas om det ens går att applicera en idé om en skillnad mellan olika typer av rättigheter genom att dra en linje mellan rättigheter som är ”justiciable” eller ”non-justiciable”. Det är hursomhelst klart att tanken med denna regel är att tydliggöra att ”principerna” inte har samma rättsliga status som de *egentliga* ”rättigheterna”.

Frågan är om det är en hållbar tanke. Det har i den juridiska litteraturen framförts att Stadgan kommer att få en roll som källa avseende värden och normer, vilken kan påverka tolkningen av lagstiftning och andra åtgärder inom EU samt ha betydelse för policyfrågor och mer allmänna EU-aktiviteter.³⁶ Denna påverkan på tolkningen kan innebära olika resultat avseende principers tillämpning och huruvida de kan åberopas inför domstol. Om det anses att en princip (miljöskydd, integration av handikappade osv.) kräver att lagstiftaren handlar för att förverkliga artikeln ifråga, så kan det betyda att underlåtenhet att vidta åtgärder eller om denne vidtar åtgärder i strid med principerna kan passera enligt Stadgan. Men, om man i stället för fram en tolkning av punkten 5 som innebär att principerna inte är begränsade utan faktiskt kan utgöra ett hinder för att åtgärder vidtas som skulle leda till att skyddet eller en redan uppnådd rättighetsnivå minskar, så kan principerna åberopas inför domstol. Den senare tolkningen är i linje med fallet Pfizer Animal Health SA.³⁷

Artikel 52 p. 6 preciserar att nationell lagstiftning och praxis skall tas i beaktande när så är preciserat i Stadgan. Detta innebär dock inte att varje nationell lag eller praxis är förenlig med Stadgan. Den nationelle lagstiftaren är skyldig att se till att det finns en reglering i nationell lag rörande rättigheterna för att på så sätt göra det möjligt att utöva dessa i medlemsstaten. Att till exempel införa hinder som gör att det väsentliga innehållet i rättigheten inte förverkligas är inte tillåtet.

Ser man till EKMR är det klart att de flesta rättigheterna i konventionen kan begränsas och att detta får ske genom lag. Med ”lag”

³⁶ Till detta återkommer vi nedan i samband med diskussionen om konsekvenserna av att Stadgan ges rättslig karaktär. Se Fredman, S., Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, *European Law Journal*, 2006, s. 41-60.

³⁷ Mål T-13/99, Pfizer Animal Health SA mot Europeiska unionens råd [2002] ECR, s. II-3305.

avser Europadomstolen dock inte bara lagar i formell mening, utan också andra föreskrifter och t.o.m. rättsregler som framgår av fast rättspraxis kan uppfylla konventionens krav på laga stöd för rättighetsbegränsningar. Inom ramen för Europadomstolens rättspraxis spelar den s.k. proportionalitetsprincipen en avgörande roll och det är samma princip som nämns i Stadgan. Det är oftast domstolens avvägning mellan de intressen som föranlett en åtgärd och rättigheter som därvidlag kränkts eller hotats som avgör frågan om konventionen respekterats eller ej. En princip som begränsar konventionens räckvidd är den om staternas "tolkningsmarginal" (*margin of appreciation*), vilket innebär att staterna har ett visst utrymme att tolka konventionen olika och efter den kontext som råder i just det landet. Detta utrymme skall dock inte uppfattas som en fullständig frizon, konventionens tolkning står under Europadomstolens övervakning och denna poängterar återkommande att rättighetsskyddet är dynamiskt och måste tolkas i ljuset av sin samtid. Som redan nämnts har konventionen en räckvidd som gör att den i vissa fall föranleder s.k. positiva förpliktelser för konventionsstaterna.

Regeringsformen riktar sig som redan nämnts till företrädare för "det allmänna" och då främst till de organ som medverkar i lagstiftning och annan normgivning. Genom regleringen i 11 kap. 14 § är rättighetsregleringen i 2 kap. RF dock indirekt riktad också till domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Det s.k. uppenbarhetsrekvisitet i denna bestämmelse kan sägas utgöra en motsvarighet till de bestämmelser om försiktig tillämpning av rättighetsreglerna som står att finna i Stadgan och – i viss mån – i konventionspraxis. För de flesta rättigheter i RF gäller att de antingen inte alls kan begränsas genom lag eller att det krävs just lagstiftning för att göra inskränkningar i rättigheten. Angående några få rättigheter, t.ex. äganderätten och rätten till fackliga stridsåtgärder, saknas dock krav på specifik typ av normgivning för att få göra ingrepp i rättighetsskyddet. I RF stadgas precis som i EKMR och Stadgan om proportionalitet vid rättighetsbegränsningar, även om formuleringarna i vissa fall skiljer sig något från de europeiska rättighetskatalogerna. Det kan också förtjänas att påpeka att det tycks finnas likheter mellan de "principer" som Stadgan utpekar och de målsättningsstadganden som står att finna i 1 kap. 2 § RF. Framtiden får utvisa om det också blir fallet att Stadgans principer får lika lite genomslag i rättslivet som RF:s allmänna målsättningsbestämmelse.

Artikel 53 och 54

Artikel 53 behandlar *skyddsnivåer* och av artikeln framgår det att Stadgan inte undergräver den skyddsnivå som garanteras av EKMR, unionsrätten eller andra internationella konventioner. Den skyddsnivå som Stadgan garanterar skall aldrig vara lägre än det skydd som EKMR garanterar. Detta innebär att rättighetsbegränsningar som Stadgan medger inte får vara så vidsträckta att skyddsnivån enligt EKMR undergrävs. Stadgan får *inte* anses betyda att det skall vara möjligt att genom återopande av denna skjuta åt sidan de skydd för rättigheter som medlemsstaterna grundlagat, folkrättsliga mänskliga rättighetskonventioner eller rättigheter som följer av Europeiska unionen, när Stadgans skydd är mindre omfattande än något av dessa rättskällor. Rättigheterna inom unionsrätten kan vidare fortsätta att utvecklas utan hinder av Stadgan – som i sig kodifierar de rättigheter som i dag existerar i unionsrätten.³⁸ Unionsrätten kan ju också innebära ett större rättighetsskydd än de konventioner som medlemsstaterna ratificerat, vilket också ryms inom ramen för artikel 53 och dess skyddsnivå. Rent principiellt innebär inte detta något större problem. Kvar att lösa kan dock de konkreta tillämpningsproblemen vara; det ökade antalet rättigheter och instrument som garanterar rättigheter innebär också att risken för konflikt mellan olika rättigheter som tillerkänns olika personer ökar. Till denna frågeställning återkommer vi nedan.

Denna reglering i Stadgan är väl förenlig med EKMR:s syfte att garantera en europeisk miniminivå för rättighetsskyddet, där det står konventionsstaterna fritt att gå längre i sin strävan att ge enskilda skydd. Inte heller visavi RF torde denna reglering i sig innebära något problem, men frågan om konflikter mellan olika rättigheter, som dessutom kan finnas i alla tre rättighetskatalogerna, kan trots detta medföra att praktiska problem uppstår.

Avslutningsvis kan det konstateras att *förbudet mot missbruk av rättigheter* (artikel 54) har sin motsvarighet i artikel 17 EKMR. I de flesta konventioner rörande mänskliga rättigheter finns en sådan artikel införd. I Stadgans fall innebär artikeln att en sedan länge eta-

³⁸ Olivier de Shutter påpekar dock att det finns fall där artikel 53 kanske inte skulle räcka till. Han hänvisar till målet D och Sverige mot Europeiska unionens råd (mål C-122/99 P och C-125/99 P), i vilket EG-domstolen vägrade att jämställa ett partnerskap med äktenskap/samboskap avseende sociala förmåner. En sådan tolkning skulle kunna vara i strid med artikel 53, som innebär att det mest förmånliga skyddet för individen skall gälla. Se EU Network of Independent Experts, *Commentary of the Charter on Fundamental Rights* (2006), s. 410.

blerad domstolspraxis blivit kodifierad, se till exempel målen Diamantis³⁹ och Emsland-Stärke⁴⁰. Någon motsvarande regel finns egentligen inte i RF.

³⁹ Mål C-373/97, Diamantis [2000] ECR s. I-1705.

⁴⁰ Mål C-110/99, Emsland-Stärke [2000] ECR s. I-11569.

4 Direkt effekt, EG-rättens företräde och förhandsavgöranden – en bakgrund

För att kunna ge en rättvisande bild av de rättsliga effekterna av att Stadgan görs till en bindande del av fördragen måste några grundläggande EG-rättsliga fenomen presenteras som en bakgrund. Det gäller EG-rättens direkta effekt och företräde framför nationell rätt. Båda sammanhänger med det faktum att många länder, däribland Sverige, inte ger internationella avtal mellan stater direkt giltighet såsom nationell rätt. Den internationella rätten, och de skyldigheter och rättigheter som följer av denna, är en sak som gäller relationen mellan stater och den nationella rätten, och de rättigheter och skyldigheter som enskilda kan åberopa inför de nationella myndigheterna, är en annan. Sådana *dualistiska* förhållningssätt är som sagt tämligen vanliga och förutsätter en nationell transformering (t.ex. genom lagstiftning) av den internationella rätten för att denna skall få en intern verkan i det nationella rättssystemet.

Redan tidigt i EG:s historia kom EG-domstolen att fastslå att EG-rätten inte kunde hanteras på detta sätt av medlemsstater som hade ett dualistiskt förhållningssätt till internationell rätt, eftersom enskildas rättigheter och EG-rättens effektivitet skulle hotas om detta tilläts. Därmed uppkom den s.k. doktrinen om EG-rättens direkta effekt.¹ I korthet går denna ut på att EG-rättsliga regler som har en viss grad av klarhet eller precision, som ställer ovillkorliga krav på medlemsstaterna och som "lämpar sig" för genomdrivande av enskilda (t.ex. genom att ge dem rättigheter) skall behandlas på samma sätt som nationella regler. Dualistiska stater

¹ Se mål 26/62, Van Gend & Loos [1963] ECR s. 161.

måste således tillämpa sådana regler direkt, utan att invänta en transformerande åtgärd av lagstiftaren eller motsvarande organ.

Tämligen snart efter denna doktrins ”födelse” kom EG-domstolen att konfronteras med frågan hur en konflikt mellan nationella regler och EG-rättsliga normer med direkt effekt skulle hanteras. Domstolen fann att kraven på en effektiv efterlevnad av de förpliktelser som fördragen medförde och ett reellt skydd av enskildas rättigheter krävde att staterna i en sådan situation gav EG-rätten företräde framför den nationella rätten, dvs. tillämpa den EG-rättsliga regeln istället för den nationella.² Utvecklingen i rättspraxis kom att med tiden klargöra att EG-domstolen menade att detta krav gällde all nationell rätt, även grundlagar.

Tillsammans kom doktrinerna om direkt effekt och företräde att bli en mycket effektiv motor i den rättsliga integration som pågått med varierande intensitet alltsedan 1970-talet. En särskild bestämmelse kom att spela en viktig roll i hela denna utveckling. Enligt artikel 234 EG-fördraget (f.d. 177) kan en nationell domstol skicka en fråga till EG-domstolen och begära ett förhandsavgörande om hur en EG-rättslig bestämmelse skall tolkas. En domstol som dömer i sista instans är skyldig att ställa en sådan fråga om det krävs för att kunna avgöra en sak och det, på grund av EG-rättens utformning eller rättspraxis, inte är självklart hur EG-rätten skall tolkas.³ Som lätt inses är det mera sällan som det är självklart hur EG-rätten skall förstås, varför denna skyldighet är relativt omfattande.⁴ De första fallen där direkt effekt och företräde ”skapades” av EG-domstolen var sådana frågor från nationella domstolar. Därefter har detta system med kommunikation mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen haft utomordentligt stor betydelse för EG-rättens utveckling generellt. Den grad av rättslig integration som uppnåtts hade knappast varit möjlig utan denna direkta tillgång till EG-domstolen som nationella domstolar haft.

Det var dock så att denna utveckling mötte en motreaktion från de nationella rättssystemen, främst representerad av den konflikt som uppstod mellan EG-domstolen och den tyska författningsdomstolen. EG-domstolens rättspraxis byggde helt på förutsättningen att ingångna avtal skall hållas och att medlemsstaterna

² Se mål 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR s. 211.

³ Se mål 283/81 *CILFIT* [1982] ECR s. 3415.

⁴ Se den nyligen antagna lag (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen, där en skyldighet för de högsta instanserna att motivera beslut att *inte* begära förhandsavgörande införs, en lag som tillkommit efter kritik mot dessa domstolar att för lättvindigt avstå från sådana.

underkastat sig en rättsordning av delvis ny karaktär när de skapat gemenskapsrätten. EG-domstolen var enligt de grundläggande fördragen den instans som ytterst hade att pröva vilka förpliktelser som följde av fördragen och var gränserna för gemenskapens kompetens gick. Med detta, EG-rättsliga, perspektiv hade de nationella domstolarna inget att göra med dessa frågor. För det fallet att det var tveksamt om gemenskapen hade kompetens på ett enskilt politikområde, eller vilken kompetens som förelåg, var det EG-domstolen som saken med utgångspunkt i fördragen och de målsättningar dessa byggde på.

Den tyska författningsdomstolen accepterade inte ett sådant synsätt, eftersom den gav EG-domstolen exklusiv och slutgiltig kompetens att avgöra på vilka områden tysk grundlag inte längre kunde sätta gränser för den offentliga maktutövningen mot tyska medborgare. Istället tog den sin utgångspunkt i att de tyska statsorganen – parlament och regering – ytterst baserade sina maktbefogenheter, och därmed också befogenheterna att ingå internationella avtal, på den tyska grundlagen. Med detta perspektiv – det s.k. konstitutionella – kunde inte den tyska staten överlåta makt till EG som inte grundlagen medgav att regering eller parlament överlät. Såsom yttersta övervakare av den tyska författningen fann författningsdomstolen att det fanns sådana regler, nämligen de om den tyska statens demokratiska karaktär och det rättighetsskydd som medborgarna garanterades i grundlag. Författningsdomstolen kom slutgiltigt fram till att överlåtelsen av makt till EG/EU kunde accepteras ur tysk grundlagssynpunkt, *så länge som EG/EU höll sig med ett rättighetsskydd som motsvarade det tyska*. Författningsdomstolen sade sig inte behöva ”överpröva” EG-domstolens rättspraxis mot tysk grundlag om den senare höll fast vid det rättighetsskydd som börjat utvecklas i rättspraxis. På detta sätt löstes en för europisk integration potentiellt förödande konflikt med ett ”vapenstillestånd”, utan att saken ställdes på sin spets.⁵

⁵ Det finns enstaka exempel på rättspraxis från senare tid där nationella författningsdomstolar gått längre (t.ex. tyska, spanska och polska författningsdomstolarna), men den grundläggande försiktiga hållningen från såväl EG-domstolen som de nationella högsta instanserna har än så länge kunnat undvika en renodlad konfliktsituation.

5 Rättsliga effekter av att stadgan ges fördragsstatus

5.1 Direkt effekt och företräde – risken för normkonflikter

Den mest uppenbara konsekvensen av att Stadgan ges fördragsstatus är den att de regler som ingår där kan komma att omfattas av direkt effekt, dvs. för enskilda vara direkt åberopbara inför nationella myndigheter och domstolar. Många av de rättigheter som förts in i Stadgan har redan denna karaktär enligt fast rättspraxis och behåller naturligtvis denna status i Stadgan.¹

EG-rätten har företräde framför nationell rätt vid konflikter på så sätt att nationella regler som strider mot EG-rätten inte får tillämpas. Detta har vi sett prov på i Sverige bland annat vad gäller regler på arbetsrättens område och inom alkoholpolitiken. En EU-stadga med ett fullt utvecklat rättighetsskydd (se ovan) innebär att också denna får en ställning som ”överordnad” det nationella rättighetsskyddet inom det kompetensområde som överlåtits till EU. Som riksdagen påpekat skall dock inte förhållandet mellan svensk rätt och EG-rätten främst beskrivas i hierarkiska termer, utan utifrån de kompetensområden som respektive rättsordning omfattar.² EG-rätten är överordnad inom det område där lagstiftningskompetens överlåtits, inte på andra rättsområden.

Det kan konstateras att rättighetsskyddet inom det överlåtna området stärks genom införandet av Stadgan och därmed minskar risken för att bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket om grän-

¹ Att Storbritannien och Polen genom protokoll sökt undvika några effekter på nationella lagar och lagtolkning innebär rimligtvis att andra länder godtagit att sådana effekter kan följa på Stadgans ändrade status.

² Se Holmberg m.fl., Grundlagarna (2006), s. 456 med hänvisningar.

serna för riksdagens makt att utan grundlagsändring överlåta beslutandemakt skall behöva komma till praktisk användning. Det är därmed också klart att en sådan utveckling av det europeiska rättighetsskyddet minskar riskerna för att en konflikt mellan det konstitutionella och EG-rättsliga perspektivet om gränserna för det överlåtna området uppstår. En sådan konflikt, som ytterst bottenar i frågan om EG-rätten hämtar sin legitimitet från fördragen eller från medlemsstaternas konstitutioner, har hittills i stort sett kunnat undvikas, men utan ett starkt rättighetsskydd på EG/EU-nivån.

Inte desto mindre måste det konstateras att införandet av en rättighetsreglering till, förutom den som finns i svensk grundlag och i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, innebär vissa risker för negativa effekter från ett svenskt perspektiv. Rent allmänt ökar naturligtvis risken för s.k. normkonflikter, dvs. situationer där rättsregler på samma hierarkiska nivå står i strid med varandra. Det förhållandet att EG-rätten har företräde inom det överlåtna området – oavsett om detta är erkänt fullt ut eller ej – förminskar inte riskerna för normkonflikter. Dels är omfattningen av det överlåtna området inte fixerat, utan föremål för såväl återkommande revisioner som ständig förändring genom tolkning av fördragen, dels är konventionen inte av den karaktären att det går att undvika normkonflikter genom en hänvisning till kompetensområden. Som framgått ovan innefattar Stadgan vissa rättigheter som finns i Europakonventionen, men som inte har någon direkt motsvarighet till rättigheter i svensk grundlag. Ett exempel kan vara rätten till privatliv i artikel 8 i konventionen och artikel 7 i Stadgan. Genom Stadgans bestämmelse kommer rätten till privatliv att inom det EU-rättsliga systemet få ställning som principiellt jämställd med rättigheter som yttrandefrihet och insyn i allmänna handlingar. För det fallet att det uppstår en normkonflikt av detta slag på ett överlåtet område måste konflikten lösas genom en avvägning av de motstående rättigheterna (oftast via en s.k. proportionalitetsprövning), en prövning som ytterst EG-domstolen har ansvar för. Det är i nuläget mycket svårt att överblicka hur pass frekventa sådana konflikter kan tänkas bli, men som framgår nedan har redan potentialen för normkonflikter på EU-nivå betydelse för de nationella domstolarnas möjligheter att effektivt genomdriva EG-rätten.

5.2 Enbart kodifikation utan kompetensutvidgning?

Tillskapandet av Stadgan skedde med ambitionen att samla de rättigheter som fördragen och den sekundära unionsrätten gav enskilda i ett någorlunda överskådligt dokument. Syftet var att visa på hur unionen utvecklats till en rättslig och politisk ordning som gick utöver de ekonomiska målsättningar som kommit att stå i centrum genom arbetet med den inre marknaden. Skyddet av grundläggande demokratiska rättigheter och rättskyddet för enskilda i deras mellanhavanden med unionens organ skulle tydliggöras. I Stadgan markeras att den i sig inte innebär att unionen får nya kompetenser att lagstifta utöver de som överförts i annan ordning.

Mot denna bakgrund inställer sig två frågor av intresse: Den första gäller om en kodifikation som den i Stadgan inte i sig innebär något nytt och den andra gäller om ambitionen att inte åstadkomma en kompetensutvidgning är hållbar. Återigen är frågeställningen av sådan natur att något säkert svar knappast kan ges, men ett antal synpunkter kan lyftas fram för att ge underlag för en så informerad prognos som möjligt.

Det finns i huvudsak två relativt starka skäl för att tro att sammanställandet av Stadgan blir svår att hålla till enbart en kodifikation, oavsett att detta varit en uttalad politisk ambition.³ Den första är det förhållandet att många av de rättigheter som lyfts in i Stadgan härrör från sekundärrätten – dvs. från förordningar och direktiv – men ges nu fördragsstatus. Detta innebär att de hierarkiskt lyfts upp till primärrättens område och det är svårt att tro att detta inte skulle ha *någon* inverkan på hur övriga rättsregler inom unionsrätten tolkas och tillämpas. Sekundärrätten måste tolkas och tillämpas i enlighet med primärrätten. Eftersom regler som förr kunde anses ha lägre status än etablerade fördragsregler, nu ges samma status, bör rimligen relationen mellan dessa regler påverkas. Det andra skälet rör det förhållandet att tolkningen av juridiska texter ofta utgår från vad som kallas systematiska sammanhang, där regleras placering, inbördes förhållande och samband med varandra ges betydelse. Vid skapandet av ett nytt dokument med regler från många olika källor inom unionsrätten, skapas ett nytt sådant systematiskt sammanhang. Också här är det svårt att tro att inte det i praktiken kommer att leda till att reglerna ges nya tolkningar. Ett

³ Se även Hettne, J., Gammalt blir nytt – svårigheten att kodifiera rättspraxis och återspegla rättsläget, i: SIEPS rapport 2006:6 Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?, s. 22-70.

tredje, mer pragmatiskt, argument för slutsatsen att en ”ren” kodifikation är svår att uppnå är att erfarenheten från lagstiftningsarbete såväl nationellt som internationellt tyder på detta. Varje försök att fånga – och frysa – den rättsliga utvecklingen i ett fixerat dokument är antagligen fåfängt i en viss mening.⁴ Därmed inte sagt att sådana dokument saknar värde, utan enbart att en medvetenhet krävs om att de inte kan förväntas utgöra några absoluta hinder för en utveckling bortom det som ursprungligen varit avsikten.

När det sedan gäller frågan om just unionens kompetens på området för fri- och rättigheter påverkas eller ej är det kanske mest sannolikt att detta inte sker direkt. Som vanligt är det svårt att förutspå rättsutvecklingen. EG-domstolen har bara de senaste åren funnit att straffrättslig kompetens överförts till unionen på områden där nog många stater gjort den motsatta bedömningen, så helt säker kan inte en sådan prognos vara. Betydligt sannolikare – också på kort sikt – är dock att det som påverkas av stadgas antagande som rättsligt bindande dokument inte är kompetensområdena *per se*, utan hur kompetensen nyttjas på de områden där den föreligger.⁵ Det är också förenligt med själva syftet med Stadgan – att ge skyddet av enskildas rättigheter en mer framskjuten plats i unionens politiska och rättsliga liv. Under lagstiftningsarbete och vid rättsliga prövningar kommer rättighetsfrågor att kunna innebära begränsningar eller utvidgningar av redan befintliga kompetenser genom tolkning av dessa i ljuset av rättighetsregleringen. Det är således svårt att tänka sig att Stadgan inte i praktiken kommer att innebära en förändring av hur unionens kompetens används, något som är av väl så stor betydelse som var denna kompetens föreligger.⁶

⁴ Se NJA 2000 s. 132 för ett exempel på när den svenska lagstiftaren enbart avsåg att kodifiera ett redan gällande rättsläge, men misslyckades. Inom forskningen har visats att utformningen av kompetenslistor i federala system inte varit avgörande för hur den federala lagstiftningsmakten faktiskt utövats, trots att ambitionen varit att frysa ett visst förhållande inför framtiden.

⁵ Se även Weatherill, *The Internal Market*, i: Peers/Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights* (2004) s. 209 ff.

⁶ Hettne s. 46, som menar att genomförandet av stadgans principer också kan komma att i praktiken betyda att tillämpningsområdet för unionsrätten utökas.

5.3 Normkonflikter och förhandsavgöranden

En tredje iakttagelse är den att den ovan noterade risken för allt fler situationer där normer står i ett konflikts- eller spänningsförhållande till varandra i sig medför att de nationella domstolarnas möjlighet och, i vissa fall, skyldighet att begära förhandsavgöranden från EG-domstolen får ökad betydelse. Hur skall de nationella myndigheterna och domstolarna hantera frågor där demonstrationsfrihet, familjeliv eller yttrandefrihet står mot skyddet av den fria rörligheten?⁷ Det är mycket sannolikt att det i varje fall under en inledningsfas på flera år kommer att vara så att domstolarna behöver omfattande vägledning från EG-domstolen om hur rättigheterna i Stadgan skall vägas mot andra rättigheter eller intressen som skyddas av EG-rätten. I sig innebär detta att den redan tydliga överbelastning som unionsdomstolarna känner av kommer att förvärras ytterligare. Ett antagande av Stadgan såsom rättsligt bindande kan därmed bli ett avgörande argument för att gå vidare och pröva mer radikala institutionella förändringar avseende EG-domstolen och dess relation till de nationella domstolarna. På sikt kan tänkas att den möjlighet som artikel 234 ger de nationella domarna inte längre kan upprätthållas eller bara kan tillhandahållas till de högsta instanserna. Detta kommer sannolikt att medföra konsekvenser för unionsrättens tillämpning i medlemsstaterna, eftersom artikel 234 syftar till att möjliggöra en så likartad rättstillämpning som möjligt. En mer pluralistisk eller splittrad situation kan förutses, om inte andra åtgärder kan kompensera för EG-domstolens bristande möjlighet att i praktiken ge vägledning till 27 medlemsstaters domstolar i fall som rör centrala och vitt skilda rättsområden.

Eftersom enbart EG-domstolen har kompetens att finna att en EG-rättslig norm inte är förenlig med den EG-rättsliga rättsordningen måste nationella domstolar som misstänker att en sådan normkonflikt är för handen begära ett förhandsavgörande. Det är sannolikt att denna skyldighet kommer att bli betydligt vanligare i framtiden än i dag, eftersom EG-rätten dels expanderar till nya sakområden, dels expanderar inom de sakpolitiska områden där kompetens redan föreligger. Inte minst det förhållandet att straffrätten alltmer kommit att beröras av EG-rätten innebär att förhållandet

⁷ Se t.ex. fallen C-112/00 Schmidberger [2003] ECR s. I-5659 och C-60/00 Carpenter [2003] ECR s. I-6279.

till mänskliga rättigheter blir svårbedömt.⁸ Detta kompliceras ytterligare av det förhållandet att EG-domstolen funnit att domstolar som felaktigt underlåtit att inhämta ett förhandsavgörande i en situation där de varit förpliktade att så göra kan ådra staten skadeståndsskyldighet visavi enskilda.⁹ Stadgan kan således ha betydande konsekvenser för de nationella myndigheternas och domstolarnas möjligheter att avgöra EG-rättsliga spörsmål utan att använda förfarandet enligt artikel 234, i varje fall om EG-domstolens praxis på området tillämpas strikt i framtiden.

⁸ Se t.ex. Asp, P., EU och straffrätten (2002) och Persson, G., Gränslös straffrätt, SIEPS rapport 2007:4.

⁹ Se fallet C-224/01 Köbler [2003] ECR s. I-10239.

6 Två parallella rättighetssystem

Som bakgrund till frågorna kring de praktiska och rättsliga konsekvenser som en anslutning av EU till Europakonventionen bör detta och EU:s eget system för rättighetsskydd belysas något.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR) är en folkrättslig överenskommelse från 1950, vari staterna åtagit sig att garantera ett antal grundläggande fri- och rättigheter åt envar som befinner sig inom deras jurisdiktion. Av detta följer att skyddet inte är begränsat till medborgare i de anslutna staterna, att det inte nödvändigtvis är så att enbart åtgärder som vidtas inom det egna territoriet faller inom konventionen och att staterna har s.k. positiva förpliktelser att genom t.ex. lagstiftning skydda rättigheterna inte bara från kränkningar från det allmänna, utan också från enskilda. Konventionens innehåll har utvidgats ett flertal gånger genom s.k. tilläggsprotokoll och antalet stater som anslutit sig har också ökat, inte minst på grund av demokratiseringen av de östeuropeiska staterna. Det sakliga innehållet i konventionen har dock inte bara utökats genom sådana övervägda åtgärder från konventionsstaterna, utan Europadomstolen har spelat en viktig roll i att kontinuerligt tolka och tillämpa konventionsbestämmelserna på ett dynamiskt sätt. Domstolen framhåller återkommande i sin rättspraxis att konventionen är ett "levande instrument" som måste förstås utifrån sin samtid och de konkreta omständigheter som föreligger i det enskilda fallet.

Konventionens mest betydelsefulla drag torde vara den omfattande individuella klagorätt som enskilda har till Europadomstolen. Denna dömer om en stat brustit i sina åtaganden enligt konventionen. Enskilda måste i normalfallet uttömma nationella rättsmedel innan de kan vända sig till Europadomstolen och de måste kunna visa på att deras rättigheter sannolikt kränkts för att domstolen skall ta upp ett fall till prövning. Om domstolen finner att en stat inte levt upp till konventionens krav kan den utdöma

skadestånd, men däremot har den inte någon befogenhet att beordra staten att ändra lagstiftning etc. Sådana åtgärder är dock inte ovanliga som respons till en fällande dom i Europadomstolen. Många stater har på ett eller annat sätt gjort konventionen till del av den interna rättsordningen.¹

Inom EU fanns till en början ingen rättighetskatalog som den i Europakonventionen. De rättigheter som följer av de grundläggande fördragen var av mer utpräglat ekonomisk natur, även om regler om t.ex. icke-diskriminering på grund av kön eller nationalitet funnits med länge i unionsrätten. Som nämnts ovan uppstod under senare delen av 1970-talet en oro kring att de kompetensöverföringar som medlemsstaterna gjort till EG/EU i sin tur inneburit ett försvagande av enskildas rättighetsskydd. EG-domstolen kom att genom rättspraxis utveckla ett rättighetsskydd inom ramen för unionens befogenheter, t.ex. vid kommissionens ingrepp med stöd av konkurrensreglerna i EG-fördraget. Detta byggde i hög grad på de regler som fanns i de dåvarande medlemsstaternas grundlagar och Europakonventionens bestämmelser.

EG-domstolen har således tagit vägledning, men inte känt sig bunden, av Europadomstolens rättspraxis. Härav har en något märklig situation uppkommit i det att det teoretiskt kan tänkas uppstå ett läge där EG-domstolen funnit att en viss åtgärd krävs av EG-rätten, utan att EG-rättens rättighetsskydd skulle utgöra ett hinder däremot, och där samma åtgärd av Europadomstolen befanns strid mot konventionen. En stat som Sverige, som är ansluten till båda dessa folkrättsliga system, skulle i ett sådant läge komma i en omöjlig position, eftersom oavsett vilket system man följde så skulle man bryta mot den andra. Denna risk för motstridig rättspraxis från de två europeiska domstolarna har orsakat omfattande diskussioner om olika lösningar, där allt från att EU går med i Europakonventionen till att de två domstolarna inrättar en gemensam samrådsnämnd diskuterats. Tidigare fördragsändringar har dock inte innefattat en kompetens för unionen att ansluta sig till konventionssystemet, något som i och med det nya fördraget dock blir möjligt.

¹ Här kan räcka att nämna den svenska lagen om Europakonventionen från 1994 och den brittiska Human Rights Act från 1998.

7 Konsekvenser av att EU ansluter sig till konventionen

Alla av EU:s medlemsstater är med i Europakonventionen, men unionen är inte som självständigt rättssubjekt del av Europarådets system för skydd av mänskliga rättigheter. Under en längre tid har frågan om inte en sådan möjlighet borde öppnas diskuterats och i och med det nya fördraget från sommaren 2007 har också ett sådant steg tagits. Denna utveckling aktualiserar främst två frågeställningar, nämligen vilken roll konventionens rättighetskydd kommer att få inom det område som berörs av EG/EU-rätten och hur EG-domstolen och Europadomstolen kommer att betrakta varandras rättspraxis.

Först skall noteras att det redan idag är så att enskilda stämt en eller flera av EU:s medlemsstater inför Europadomstolen för påstådda kränkningar av konventionen, som dessa ansvarat för genom att agera inom ramen för EG/EU.¹ EG-domstolen har också enligt fast rättspraxis fastslagit att medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner såsom dessa bland annat kommer till uttryck via Europakonventionen utgör allmänna rättsprinciper inom EU-rätten. Detta har också bekräftats av medlemsstaterna i fördraget om den Europeiska unionen, artikel 6. Vidare har Europadomstolen funnit att det rättighetskydd som finns i unionen medför en presumtion vid processer inför Europadomstolen med innebörden att unionen inte brutit mot konventionen om EG-domstolen inte funnit ett sådant brott. Presumtionen kan brytas, men syftar uppenbart till att undvika situationer där Europadomstolen finner sig tvingad att "underkänna" en tolkning

¹ Se till exempel *Matthews mot Storbritannien* (dom den 18 februari 1999).

av rättighetsskyddet annat än i fall där EG-domstolen gjort en uppenbar felbedömning av konventionens materiella innehåll.²

Genom att EU blir del av konventionssystemet kommer EU att kunna försvara sig själv, istället för att den relativt klumpiga omvägen via medlemsstaterna måste användas. Detta är sannolikt en fördel för såväl den enskilde, som oftare får en enda motpart, medlemsstaterna, som inte måste delta i en rättegång av detta slag om de inte själva vill och för EU:s institutioner. Främst kommissionen har ansett att det nuvarande systemet är mindre lyckat, eftersom det är kommissionen som inom EU ansvarar för förslag till lagstiftning och verkställandet därav, men som hittills saknat möjlighet att själv försvara sina åtgärder.

En annan, och kanske mer påtagligt positiv effekt av att EU kan ansluta sig till konventionen är den att relationen mellan EG-domstolen och Europadomstolen tydliggörs. Det blir då nämligen klart att Europadomstolen är den instans som slutgiltigt dömer över om konventionsstaterna följer konventionen och att EG-domstolen är bunden av de avgöranden som Europadomstolen avger inom ramen för dess kompetens. Risker för osäkerhet, maktkamp och splittrade tolkningar av konventionen torde därmed ha minimerats. Det kan nämnas att en sådan utveckling, parat med att Europadomstolen i hög grad överlåter det praktiska bevakandet av konventionens efterlevnad till EG-domstolen (i enlighet med Bosphorus-målet), kan lösa en del av de praktiska problem som Europadomstolen har med övervakandet av konventionen. Sett ur ett svenskt perspektiv finns därmed anledning att påminna om att inom de områden som berörs av EG-rätten – vilket redan nu är omfattande och inte torde minska i framtiden – är så att EG-domstolen i praktiken kan komma att utgöra ”sista instans”.

För den enskilde kan detta utgöra en fördel genom att EG-domstolen är lättare att få tillgång till via förfarandet enligt artiklarna 230 och 234 (vi bortser här från att även EG-domstolen har problem med att inte hinna med de stora mängder mål som flyter in), än vad Europadomstolen är. Å andra sidan innebär en sådan ordning att det för medborgare i länder som samtidigt är med i EU och i Europakonventionen är så att rättighetsskyddets omfattning och intensitet i hög grad kommer att bestämmas av EG-domstolen ensam. I och med att EG-domstolen inte är en domstol som har att

² Se Bosphorus-fallet (dom den 30 juni 2004). Sammantaget med fallet Behrami (beslut den 2 maj 2007) ger rättspraxis på detta område intryck av att Europadomstolen inte är villig att ”tvinga på” stater som agerar på FN-mandat ett ansvar inför konventionen.

enbart bedöma rättighetsfrågor, som Europadomstolen är, kan det förväntas att EG-domstolen ibland kan komma att väga de intressen som varje rättighetsfråga innefattar något annorlunda än vad Europadomstolen skulle ha gjort. I sak kan det innebära att rättighetskyddet inom EU-området i praktiken får en något annan innebörd än inom övriga länder som är anslutna till Europakonventionen. Problemet med en sådan ordning skall dock inte överdrivas i den meningen att det är länder utanför EU som är de som har störst problem med att leva upp till konventionens krav på skydd av mänskliga rättigheter.

8 Fyra generella reflektioner

Från ett svenskt perspektiv kan det vara värt att lyfta fram några särdrag som såväl EKMR och Stadgan har gemensamt. Det kanske viktigaste exemplet här är att det i dessa rättighetskataloger – genom Stadgans direkta hänvisning till konventionen – finns en begränsningsgrund som ”hänsyn till moral” intagen. Detta kan tyckas som ett något främmande och väl vagt skäl för en rättighetsbegränsning utifrån svensk synpunkt. Huruvida (och hur ofta) den europeiska lagstiftaren kommer att nyttja denna typ av begränsningsgrunder i framtiden är okänt, men redan förekomsten av möjligheten att begränsa rättigheter på europeisk nivå utifrån delvis andra synpunkter än vad svenskt politisk och rättslig tradition skulle känna igen bör lyftas fram.

En andra synpunkt är den om hur det kommer att gå med den frihet i uttolkandet av rättighetsskyddets inverkan på den nationella lagstiftaren som Europadomstolen erkänt genom ”the margin of appreciation”. Kommer EG-domstolen, när den får en större betydelse för rättighetsskyddet inom EU, att ha samma inställning? Det finns tecken som tyder på det, inte minst det omtalade rättsfallet Omega mot Tyskland,¹ men helt säker kan man inte vara.

Den tredje reflektionen rör de bestämmelser om allmän likabehandling som ges rättsligt bindande status genom utvecklingen av såväl EKMR som Stadgan. Erfarenheterna från länder med sådana bestämmelser i sina konstitutionella rättighetskataloger, t.ex. Tyskland och USA, talar för att detta kan bli ett område där många och stora frågor kommer att hamna inför domstol i framtiden². Det kan vara värt att notera att den svenska grundlagsstiftaren vid RF:s tillkomst uttryckligen tog avstånd från allmänna likabehandlingsregler i grundlag och istället nöjde sig med de regler

¹ Se fallen C-36/02 Omega [2004] ECR s. I-9609 och C-244/06 Dynamic Medien [dom den 14 februari 2008].

² I Tyskland är det Artikel 3 Grundgesetz och i USA är det 14th Amendments s.k. Equal protection-klausul som reglerar dessa frågor.

som bl.a. finns i RF 1:9, 2:12 och 2:15–16. Stadgan kommer här, såvitt kan bedömas, att innebära ett avsteg från dessa premisser.

En sista reflektion är den att mycket av det materiella innehållet i Stadgan saknar motsvarighet i RF, något genomgången visat. Samtidigt är det värt att lyfta fram att motsvarande regler – om inte längre gående – ofta står att finna i vanlig lag i Sverige. Den praktiska effekten av Stadgan är således att redan befintliga regler, eller mindre långt gående minimikrav, upphöjs till överstatlig status och får konstitutionell verkan genom direkt effekt och företräde. I sak finns det därför anledning att tro att det i varje fall på kort sikt inte kommer att innebära särskilt svåra anpassningsproblem för Sverige att leva med en rättligt bindande Stadga.

9 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande punkter vara värda att särskilt lyfta fram.

1. De rättigheter som återfinns i RF och EKMR finns också i Stadgan och har i princip samma utformning som där. Ett tydligt avsteg från denna parallellitet är dock Stadgans reglering av likabehandlingen, där Stadgan tycks gå längre än vad de andra rättighetskatalogerna gör.
2. Stadgan innefattar vissa rättigheter som inte alls återfinns i RF och EKMR, rättigheter som snarare regleras inom t.ex. arbetsrätten eller socialrätten. Detta innebär en nyhet för svenskt vidkommande eftersom dessa rättigheter genom Stadgan får en närmast konstitutionell ställning i förhållande till svensk rätt i övrigt. Dessa rättigheters – eller principers – reella rättsliga ställning är oklar och endast framtiden kan utvisa om Stadgan bryter ny mark eller ej.
3. När Stadgan får fördragsstatus kommer detta med all sannolikhet att innebära att svenska domstolar i högre grad än tidigare kommer att måsta begära EG-domstolens vägledning vid tolkningen av EG-rätten och dess krav. I sak innebär detta att förfarandet enligt nuvarande artikel 234 – s.k. förhandsavgörande – kommer att bli än viktigare för att garantera en någorlunda uniform tillämpning av unionsrätten.
4. Genom att Stadgan görs rättsligt bindande och EU tillträder EKMR så kommer EG-domstolen att i stor utsträckning bli den instans som i praktiken är ”sista instans” i frågor om rättighetsskyddets omfattning i Europa. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna kommer så klart att behålla denna roll för rättsområden som inte är påverkande av unionsrätten och kommer även att inom detta område att övervaka EG-domstolen, men den senare funktionen kommer med all sannolikhet att utövas med stor försiktighet.

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH
ORGAN

EUROPAPARLAMENTET

RÅDET

KOMMISSIONEN

**EUROPEISKA UNIONENS STADGA OM DE GRUNDLÄGGANDE
RÄTTIGHETERNA**

(2007/C 303/01)

Europaparlamentet, rådet och kommissionen proklamerar högtidligen följande text som Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

EUROPEISKA UNIONENS STADGA OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

Ingress

Europas folk har mellan sig skapat en allt fastare sammanslutning och har beslutat att dela en fredlig framtid på grundval av gemensamma värden.

I medvetande om sitt andliga och etiska arv bygger unionen på de odelbara och universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen. Unionen sätter människan i centrum för sin verksamhet genom att inrätta ett unionsmedborgarskap och skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Unionen ska bidra till att bevara och utveckla dessa gemensamma värden med respekt för mångfalden i Europas folks kultur och traditioner samt för medlemsstaternas nationella identitet och organisering av sina offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Den ska söka främja en balanserad och hållbar utveckling och ska trygga fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital, samt etableringsfrihet.

Det är därför nödvändigt att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna mot bakgrund av samhällsutvecklingen, de sociala framstegen och den vetenskapliga och tekniska utvecklingen, genom att göra dessa rättigheter mer synliga i en stadga.

Med beaktande av unionens behörighet och uppgifter samt subsidiaritetsprincipen bekräftas i denna stadga de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang kommer stadgan att tolkas av unionens och medlemsstaternas domstolar med vederbörlig hänsyn till de förklaringar vilka fastställdes under ledning av presidiet för det konvent som utarbetade stadgan och vilka uppdaterades av Europeiska konventets presidium.

Åtnjutandet av dessa rättigheter medför ansvar och skyldigheter mot andra människor, mot mänskligheten och mot kommande generationer.

Europeiska unionen erkänner därför de rättigheter, friheter och principer som anges nedan.

AVDELNING I

VÄRDIGHET

*Artikel 1***Människans värdighet**

Människans värdighet är okränkbar. Den ska respekteras och skyddas.

*Artikel 2***Rätt till liv**

1. Var och en har rätt till liv.
2. Ingen får dömas till döden eller avrättas.

*Artikel 3***Människans rätt till integritet**

1. Var och en har rätt till fysisk och mental integritet.
2. Inom medicin och biologi ska i synnerhet följande respekteras:
 - a) Den berörda personens fria och informerade samtycke, på de villkor som föreskrivs i lag.
 - b) Förbud mot rashygieniska metoder, i synnerhet sådana som syftar till urval av människor.
 - c) Förbud mot att låta människokroppen och dess delar i sig utgöra en källa till ekonomisk vinning.
 - d) Förbud mot reproduktiv kloning av människor.

*Artikel 4***Förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling**

Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling.

*Artikel 5***Förbud mot slaveri och tvångsarbete**

1. Ingen får hållas i slaveri eller trälldom.
2. Ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.
3. Människohandel ska vara förbjuden.

AVDELNING II**FRIHETER***Artikel 6***Rätt till frihet och säkerhet**

Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet.

*Artikel 7***Respekt för privatlivet och familjelivet**

Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

*Artikel 8***Skydd av personuppgifter**

1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.
2. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.
3. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

*Artikel 9***Rätt att ingå äktenskap och rätt att bilda familj**

Rätten att ingå äktenskap och rätten att bilda familj ska garanteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter.

*Artikel 10***Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet**

1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.
2. Rätten till vapenvägran ska erkännas enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet.

Artikel 11

Yttrandefrihet och informationsfrihet

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

Artikel 12

Mötes- och föreningsfrihet

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. De politiska partierna på unionsnivå ska bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck.

Artikel 13

Frihet för konsten och vetenskapen

Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria. Den akademiska friheten ska respekteras.

Artikel 14

Rätt till utbildning

1. Var och en har rätt till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning.
2. Denna rätt innefattar möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen.
3. Friheten att inrätta undervisningsanstalter med iakttagande av de demokratiska principerna och föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse ska respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter.

Artikel 15

Fritt yrkesval och rätt att arbeta

1. Var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke.
2. Varje unionsmedborgare har rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat.
3. De tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium har rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna.

*Artikel 16***Näringsfrihet**

Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

*Artikel 17***Rätt till egendom**

1. Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
2. Immateriell egendom ska vara skyddad.

*Artikel 18***Rätt till asyl**

Rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallade "fördragen").

*Artikel 19***Skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning**

1. Kollektiva utvisningar ska vara förbjudna.
2. Ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

AVDELNING III

JÄMLIKHET*Artikel 20***Likhet inför lagen**

Alla människor är lika inför lagen.

Artikel 21

Icke-diskriminering

1. All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden.
2. Inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Artikel 22

Kulturell, religiös och språklig mångfald

Unionen ska respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden.

Artikel 23

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön.

Principen om jämställdhet utgör inget hinder för att behålla eller besluta om åtgärder som innebär särskilda förmåner för det underrepresenterade könet.

Artikel 24

Barnets rättigheter

1. Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad.
2. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.
3. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Artikel 25

Äldres rättigheter

Unionen erkänner och respekterar rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet.

Artikel 26

Integrering av personer med funktionshinder

Unionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet.

AVDELNING IV

SOLIDARITET

Artikel 27

Arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget

Arbetstagarna eller deras representanter ska på lämpliga nivåer garanteras rätt till information och samråd vid lämplig tidpunkt, i de fall och på de villkor som föreskrivs i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 28

Förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder

Arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, har i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

Artikel 29

Rätt till tillgång till arbetsförmedlingar

Var och en har rätt till tillgång till kostnadsfri arbetsförmedling.

Artikel 30

Skydd mot uppsägning utan saklig grund

Varje arbetstagare har rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 31

Rättvisa arbetsförhållanden

1. Varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden.
2. Varje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester.

Artikel 32

Förbud mot barnarbete och skydd av ungdomar i arbetslivet

Barnarbete är förbjudet. Minimialdern för att ta anställning får inte vara lägre än den ålder vid vilken skolplikten upphör, utan att det påverkar tillämpningen av sådana regler som kan vara mer fördelaktiga för ungdomar och med förbehåll för begränsade undantag.

De ungdomar som har anställning ska åtnjuta arbetsvillkor som är anpassade till deras ålder samt skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och mot allt arbete som kan vara till skada för deras säkerhet, deras hälsa, deras fysiska, mentala, moraliska eller sociala utveckling eller äventyra deras utbildning.

Artikel 33

Familjeliv och yrkesliv

1. Skyddet av familjen på det rättsliga, ekonomiska och sociala planet ska säkerställas.
2. För att kunna förena familjeliv och yrkesliv har varje arbetstagare rätt till skydd mot uppsägning på varje grund som står i samband med moderskap samt rätt till betald mödraledighet och till föräldraledighet efter ett barns födelse eller adoption.

Artikel 34

Social trygghet och socialt stöd

1. Unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
3. I syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Artikel 35

Hälsoskydd

Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

*Artikel 36***Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**

Unionen ska för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördragen.

*Artikel 37***Miljöskydd**

En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.

*Artikel 38***Konsumentskydd**

En hög nivå i fråga om konsumentskydd ska tryggas i unionens politik.

AVDELNING V

MEDBORGARNAS RÄTTIGHETER

*Artikel 39***Rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet**

1. Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.
2. Ledamöterna i Europaparlamentet ska väljas genom allmänna, direkta, fria och hemliga val.

*Artikel 40***Rösträtt och valbarhet i kommunala val**

Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.

*Artikel 41***Rätt till god förvaltning**

1. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer.

2. Denna rättighet innebär bl.a. att
- a) var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,
 - b) var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,
 - c) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.
3. Var och en har rätt att få ersättning av unionen för skador som har orsakats av dess institutioner eller dess tjänstemän under deras tjänsteutövning, enligt de allmänna gemensamma principerna i medlemsstaternas lagstiftning.
4. Var och en ska kunna vända sig till unionens institutioner på något av fördragets språk och ska få svar på samma språk.

Artikel 42

Rätt till tillgång till handlingar

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium.

Artikel 43

Europeiska ombudsmannen

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att vända sig till Europeiska ombudsmannen vid missförhållanden i unionens institutioners, organs eller byråers verksamhet, med undantag för Europeiska unionens domstol då den utövar sina domstolsfunktioner.

Artikel 44

Rätt att göra framställningar

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att göra framställningar till Europaparlamentet.

Artikel 45

Rörelse- och uppehållsfrihet

1. Varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
2. Rörelse- och uppehållsfrihet kan i enlighet med fördragen medges tredjelandetsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium.

*Artikel 46***Diplomatiskt och konsulärt skydd**

Varje unionsmedborgare har inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken han eller hon är medborgare inte är representerad, rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten.

AVDELNING VI

RÄTTSKIPNING*Artikel 47***Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol**

Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

*Artikel 48***Presumtion för oskuld och rätten till försvar**

1. Var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen fastställts.
2. Var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska garanteras respekt för rätten till försvar.

*Artikel 49***Principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff**

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.
2. Denna artikel ska inte hindra lagföring och bestraffning av den som har gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna principer som erkänns av alla nationer.
3. Straffets stränghet bör inte vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.

Artikel 50

Rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott

Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagkraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

AVDELNING VII

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM TOLKNING OCH TILLÄMPNING AV STADGAN

Artikel 51

Tillämpningsområde

1. Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iakttå principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.
2. Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen.

Artikel 52

Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning

1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
2. De rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.
3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.
4. I den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i denna stadga, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner.

5. De bestämmelser i denna stadga som innehåller principer får genomföras genom lagstiftningsakter och verkställighetsakter som beslutas av unionens institutioner, organ och byråer och genom medlemsstaternas akter när de vid utövandet av sina respektive befogenheter genomför unionsrätten. De får prövas i domstol endast när det är fråga om tolkningen av sådana akter och prövningen av deras laglighet.

6. Nationell lagstiftning och praxis ska beaktas fullt ut i enlighet med vad som anges i denna stadga.

7. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.

Artikel 53

Skyddsnivå

Ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt i medlemsstaternas författningar.

Artikel 54

Förbud mot missbruk av rättigheter

Ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta ur spel någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges i stadgan.



I texten ovan återges i anpassad form den stadga som proklamerades den 7 december 2000 och som, från och med dagen för Lissabonfördragets ikraftträdande, kommer att ersätta denna.

Съставено в Страсбург на дванадесети декември две хиляди и седма година.

Hecho en Estrasburgo, el doce de diciembre de dos mil siete.

Ve Štrasburku dne dvanáctého prosince dva tisíce sedm.

Udfærdiget i Strasbourg den tolvte december to tusind og syv.

Geschehen zu Strassburg am zwölften Dezember zweitausendsieben.

Kahe tuhante seitsmenda aasta detsembrikuu kaheteistkümnendal päeval Strasbourgis.

Έγινε στο Στρασβούργο, στις δώδεκα Δεκεμβρίου δύο χιλιάδες επτά.

Done at Strasbourg on the twelfth day of December in the year two thousand and seven.

Fait à Strasbourg, le douze décembre deux mille sept.

Arna dhéanamh in Strasbourg an dara lá déag de Nollaig sa bhliain dhá mhíle a seacht.

Fatto a Strasburgo, addì dodici dicembre duemilasette.

Strasbūrā, divtūkstoš septītā gada divpadsmitajā decembrī.

Priimta du tūkstančiai septintųjų metų gruodžio dvyliktą dieną Strasbūre.

Kelt Strasbourgban, a kétezer-hetedik év december tizenkettedik napján.

Magħmul fi Strasburgu, fit-tnax-il jum ta' Dicembru tas-sena elfejn u sebgha.

Gedaan te Straatsburg, de twaalfde december tweeduizend zeven.

Sporządzono w Strasburgu dnia dwunastego grudnia roku dwa tysiące siódmego.

Feito em Estrasburgo, em doze de Dezembro de dois mil e sete.

Întocmit la Strasbourg, la doisprezece decembrie două mii șapte.

V Štrasburgu dňa dvanásteho decembra dvetisícšedem.

V Strasbourgü, dne dvanajstega decembra leta dva tisoč sedem.

Tehty Strasbourgissa kahdentenatoista päivänä joulukuuta vuonna kaksituhattaseitsemän.

Som skedde i Strasbourg den tolfte december tjugohundrasju.

За Европейския парламент	За Съвета на Европейския съюз	За Комисията на Европейските общности
Por el Parlamento Europeo	Por el Consejo de la Unión Europea	Por la Comisión de las Comunidades Europeas
Za Evropský parlament	Za Radu Evropské unie	Za Komisi Evropských společenství
For Europa-Parlamentet	For Rådet for Den Europæiske Union	For Kommission for De Europæiske Fællesskaber
Im Namen des Europäischen Parlaments	Für den Rat der Europäischen Union	Für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Euroopa Parlamendi nimel	Euroopa Liidu Nõukogu nimel	Euroopa Ühenduste Komisjoni nimel
Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	Για το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	Για την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
For the European Parliament	For the Council of the European Union	For the Commission of the European Communities
Pour le Parlement européen	Pour le Conseil de l'Union européenne	Pour la Commission des communautés européennes
Thar ceann Pharlaimint na hEorpa	Thar ceann Chomhairle an Aontais Eorpaigh	Thar ceann Choimisiún na gComhphobal Eorpach
Per il Parlamento europeo	Per il Consiglio dell'Unione europea	Per la Commissione delle Comunità europee
Eiroparlamenta vārdā	Eiropas Savienības Padomes vārdā	Eiropas Kopienų Komisijas vārdā
Europos Parlamento vardu	Europos Sąjungos Tarybos vardu	Europos Bendrijų Komisijos vardu
Az Európai Parlament részéről	Az Európai Unió Tanácsa részéről	Az Európai Közösségek Bizottsága részéről
Ghall-Parlament Ewropew	Ghall-Kunsill ta' l-Unjoni Ewropea	Ghall-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej
Voor het Europees Parlement	Voor de Raad van de Europese Unie	Voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen
W imieniu Parlamentu Europejskiego	W imieniu Rady Unii Europejskiej	W imieniu Komisji Wspólnot Europejskich
Pelo Parlamento Europeu	Pelo Conselho da União Europeia	Pela Comissão das Comunidades Europeias
Pentru Parlamentul European	Pentru Consiliul Uniunii Europene	Pentru Comisia Comunităților Europene
za Európsky parlament	za Radu Európskej únie	Za Komisiu Európskych spoločenstiev
za Evropski parlament	za Svet Evropske unije	Za Komisijo Evropskih skupnosti
Euroopan parlamentin puolesta	Euroopan unionin neuvoston puolesta	Euroopan yhteisöjen komission puolesta
På Europaparlamentets vägnar	För Europeiska unionens råd	På Europeiska gemenskapernas kommissions vägnar

Председател
El Presidente
Předseda
Formand
Der Präsident
eesistuja
Ο Πρόεδρος
The President
Le Président
An tUachtarán
Il Presidente
Priekšsēdētājs
Pirmininkas
Az elnök
Il-President
de Voorzitter
Przewodniczący
O Presidente
Preşedintele
predseda
Predsednik
Puheenjohtaja
Ordförande

Председател
El Presidente
Předseda
Formand
Der Präsident
eesistuja
Ο Πρόεδρος
The President
Le Président
An tUachtarán
Il Presidente
Priekšsēdētājs
Pirmininkas
Az elnök
Il-President
de Voorzitter
Przewodniczący
O Presidente
Preşedintele
predseda
Predsednik
Puheenjohtaja
Ordförande

Председател
El Presidente
Předseda
Formand
Der Präsident
eesistuja
Ο Πρόεδρος
The President
Le Président
An tUachtarán
Il Presidente
Priekšsēdētājs
Pirmininkas
Az elnök
Il-President
de Voorzitter
Przewodniczący
O Presidente
Preşedintele
predseda
Predsednik
Puheenjohtaja
Ordförande

REGERINGSKANSLIET –
KONSTITUTIONELLA ASPEKTER
PÅ DET REFORMERADE
REGERINGSKANSLIET

av Thomas Bull

Regeringskansliet – konstitutionella aspekter på det reformerade Regeringskansliet

Uppdraget

Enligt uppdrag från Grundlagsutredningen skall undertecknad genomföra en studie av reformen 1997 då Regeringskansliet blev en enda myndighet för de tidigare separata myndigheterna inom sakdepartementen, Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningskontor. I uppdraget ingår att redogöra för olika lösningar som valts för organisationen av det regeringskansli som enligt 7 kap. 1 § skall bereda regeringsärenden under tiden efter 1974 års regeringsforms ikraftträdande. Likaledes ingår att redogöra för regleringen i nämnda organisation samt att göra en bedömning av förhållandet till grundlagsregleringen. Slutsatser och diskussion av eventuella ändringar skall ingå i redovisningen av uppdraget.

Det bör redan inledningsvis noteras att Konstitutionsutskottet efterfrågat en utvärdering av reformen samt att Riksrevisionen också rekommenderat en sådan.¹ I Ds 2003:44 ges en analys av effekterna av den omorganisation som skedde 1997.

I rapporten används något oegentligt skrivningen ”Regeringskansliet” för att beteckna departementen m.m. oavsett om det gäller tiden före eller efter reformen 1997.

¹ 2001/02U32 och 2001/02:RR15.

Sammanfattning av bedömningarna

Inledningsvis presenteras en kort sammanfattning av de bedömningar som uppdraget gett upphov till. Följande bedömningar och synpunkter redovisas i promemorian:

- Skapandet av myndigheten Regeringskansliet kan inte anses strida mot regleringen i 7 kap. 1 § regeringsformen. Ett tydliggörande av vilka uppgifter som Regeringskansliet kan åläggas bör dock införas i grundlag.
- Ordningen med en enda myndighet under statsministern har ytterligare stärkt dennes formella ställning, något som ligger i linje med den position som grundlagen ger statsministern i övrigt. Denna formella placering av makt hos en enda person kan diskuteras ur konstitutionellt perspektiv såsom mindre lämplig för att ge maktutövningen maximal legitimitet.
- Riksdagens formella ställning visavi regeringen har försvagats något genom att den kontroll över departementens antal och storlek som man tidigare hade genom budgetregleringen försvunnit. Det kan övervägas om någon form av stärkande av riksdagen vore önskvärt givet dennas centrala roll i författningen i övrigt.
- Regeringsformen kan sägas ge en väl knapphändig och delvis ofullständig information om ett så centralt politiskt organ såsom regeringskansliet. Smärre grundlagsändringar torde kunna medföra en mer korrekt beskrivning utan att grundlagen förlorar alltför mycket i flexibilitet.
- Omorganiserandet av Regeringskansliets departement till en enda myndighet innefattar inte någon risk för minskad insyn genom tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar.

Ett konstitutionellt perspektiv

I uppdraget ligger att anlägga ett konstitutionellt perspektiv på de aktuella frågeställningarna. I snäv mening kan med detta menas att det enbart är grundlagsregleringen som skall studeras. En mer omfattande tolkning är att ta utgångspunkt i konstitutionella grundprinciper och diskutera i vilken mån en viss grundlagslösning är mer eller mindre väl förenlig med dessa. Till detta hör också att

belysa hur en viss reglering står i överensstämmelse med de grundläggande funktioner som en konstitution kan ha, t.ex. stabiliserande, informerande, legitimerande. Det senare är det sätt på vilket författaren uppfattat detta uppdrag.

Grundlagsreglering m.m.

Av 6 kap. 1 § regeringsformen framgår att det är statsministern som utser övriga statsråd. Det är också, enligt 7 kap. 1 §, statsministern som bland de övriga statsråden utser departementscheferna. Statsministern ges i grundlagen således en stark ställning. Regeringskansliet nämns endast i samma bestämmelse såsom ett organ i vilket departement ingår och vars uppgift är att bereda regeringsärenden.

Departementens antal och benämningar är alltså inte grundlags- eller lagreglerade. Närmare bestämmelser finns istället i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, som beslutas av regeringen. I förordningens 2 § räknas departementen upp. Genom att placera reglerna i förordning räcker ett enkelt regeringsbeslut för att göra såväl mindre som större förändringar i organisationen.

Det var också en klart uttalad avsikt under förarbetena till den nuvarande grundlagsregleringen att skapa ett sådant utrymme för flexibel förändring genom att inte genomföra en omfattande grundlagsreglering av dessa frågor. Det förhållandet att grundlagens regler skulle kunna anpassas till så olika förhållanden som majoritetsregering, koalitionsregering och minoritetsregering ansågs leda till att några fastare ramar inte gärna kunde ges i grundlag. Istället måste regeringen själv kunna besluta om dess organisatoriska stöd. I förarbetena till regeringsformen kom detta till uttryck bland annat på följande sätt angående Regeringskansliet:

Det bör inte göras föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden.²

Detta blev också det synsätt som riksdagen ställde sig bakom. De kritiska röster som höjts under förarbetena tog dels sikte på att regeringens handlingsfrihet blivit alltför stor då det inte ens krävdes att det fanns departement längre, dels att avskaffandet av

² Prop. 1973:90 s. 179.

de s.k. juristkonsulterna kunde innebära att regeringens rättsliga kompetens minskades i icke önskvärd utsträckning.³ Angående det förhållandet att Regeringskansliets uppgift var att bereda ärenden åt regeringen förelåg synbarligen enighet och vad detta innebar närmare diskuterades inte.

Reglering av Regeringskansliet – en tillbakablick

Innan den nya grundlagen trädde ikraft reglerades arbetet inom Regeringskansliet av KMts departementsinstruktion (1965:386).⁴ Av dennas 1 § framgår att i Regeringskansliet ingår departementen och statsrådsberedningen. Regeringskansliet används härmed alltså som en sammanfattande beteckning på samtliga departement, oavsett att dessa var egna myndigheter i formell mening. I 2 § stadgas att departementen har till uppgift att bereda regeringsärenden och ärenden som avgörs av departementschefen. Statsrådsberedningen skall enligt samma bestämmelse biträda statsministern och statsråd utan departement. Statsrådsberedningen löd enligt dessa bestämmelser administrativt under justitiedepartementet.

Vidare regleras i förordningen vilka chefspositioner som varje departement skulle inrätta, de arbetsuppgifter som ingår i dessa samt hur deras inbördes förhållande skulle ordnas. Vissa regler om ärendehantering ges också i förordningen, både vad gäller möjligheter till delegation av beslutanderätt och hur samarbete mellan olika avdelningar skall skötas. Ytterligare bestämmelser om arbetstid, arkivering, semester och disciplinansvar m.m. återfinns också i förordningen.

Av betydelse i detta sammanhang är att utrikesdepartementet hade en egen instruktion (1965:857) och alltså särbehandlades i förhållande till andra departement. Denna särreglering av utrikesdepartementet kommer – som vi skall se – att hålla i sig ända fram till reformen 1997.

Det huvudsakliga intryck som ges är att regleringen lämnar mycket upp till departementschefen och statssekreteraren, som ges relativt vida befogenheter att organisera det närmare arbetet. Till tydligast uttryck kommer detta kanske i 13 § som stadgar att

³ Se Prop. 1973:90 Bilaga 3 s. 108.

⁴ Även stadgan (1965:214) angående statsdepartementen bör nämnas i sammanhanget, men denna behandlade ärendefördelningen mellan departementen och rörde inte organisationen som sådan.

departementschefen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetsfördelningen inom sitt departement samt – och det är här den vida beslutsbefogenheten kommer fram – även beslut om avvikelser från instruktionens bestämmelser på det området. En stor administrativ och organisatorisk frihet måste således sägas karakterisera regleringen av Regeringskansliet tiden före den nya grundlagen.

Vid införandet av den nya regeringsformen kom dessa regler att leva kvar under nya namn fram till 1980, då en ny förordning (1980:560) med instruktion för Regeringskansliet tillkom.⁵ Av denna förordnings 1 § framgår direkt att den inte var tillämplig på utrikesdepartementet, men i övrigt är de inledande bestämmelserna snarlika de i 1965 års reglering. 2 § har dock ett nytt stycke där det stadgas att departementen och statsrådsberedningen, förutom uppgifter om att bereda regeringsärenden, också skall avgöra de ärenden som enligt lag eller författning skall avgöras av departement eller statsrådsberedningen. Här är en nyhet i sak, eftersom det öppnas en möjlighet att i författning ge de i Regeringskansliet ingående organisationerna andra uppgifter än de som direkt följer av grundlagsregleringen eller som annars ”ligger i sakens natur”. Av 7 § framgår nu klart att statsministern är den som utövar det chefskap som förordningen talar om när det gäller statsrådsberedningen. Detta är ett förtydligande jämfört med 1965 års reglering, men innefattar knappast någon nyhet i sak.

De senare föreskrifterna i 1980 års förordning är liknande de tidigare och tar sikte på att peka ut chefstjänstemännen och ange deras ansvarsområden och inbördes relation. En skillnad är den att 1980 års förordning tycks vara något mer detaljerad angående möjligheterna att delegera vissa typer av beslut och att dessa samlats till en mer överblickbar reglering. Om det i sak innebar något nytt att direkt peka ut områden där beslutandemakt inte kunde delegeras istället för att som tidigare ange att så endast kunde ske om ärendet var av en sådan beskaffenhet att det kunde ske är däremot svårt att säga. En viss uppstramning av det enskilda statsrådets beslutandemakt kan kanske sägas ske.

Att departementen sågs som egna fristående myndigheter kommer bland annat till uttryck i bestämmelsen i 6 § om att prövningar av en begäran att ta del av allmänna handlingar prövas av departementet och i sista hand av departementschefen. Bestäm-

⁵ I sammanhanget kan nämnas 1976 års förordning (1976:1105) om arkiv hos regeringskansliet.

melsen anger dock att det inte finns något hinder mot att en sådan fråga hänskjuts till regeringen.

Möjligheten för ansvarigt statsråd att anta avvikande bestämmelser fanns kvar i förordningens 23 §. Det kan sammanfattningsvis konstateras att 1980 års förordning inte regleringsmässigt innebar några större nyheter.

Redan 1982 ändrades regleringen igen genom att en departementsförordning (1982:1177) antogs. Genom denna slogs den reglering som fördelade ärendena mellan de olika departementen samman med de mer allmänna reglerna i instruktionen. Även i den nya förordningen ger de inledande reglerna intrycket av att Regeringskansliet är en samlingsbeteckning på de organisatoriska enheter som ingår i denna och som räknas upp i förordningens första bestämmelser. I de nya bestämmelserna anges också att utrikesdepartementet endast delvis omfattas av förordningen – och egentligen i rätt avgränsad utsträckning om man ser till de bestämmelser som räknas upp⁶ – och att det finns en annan förordning som reglerar UD.

Regeln om prövning av en begäran att utfå allmänna handlingar återfinns i 7 § och har ändras i så måtto att det klart framgår att i de fall en fråga skall prövas av myndigheten är det departementschefen eller annat statsråd i departementet som skall avgöra ärendet. Möjligheten att hänskjuta frågan till regeringen kvarstår dock. Bestämmelsen om att departementet kan avvika från förordningens reglering finns kvar i 23 §.

1996 genomfördes så en större reform på området genom förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Det bakomliggande syftet tycks ha varit att effektivisera arbetet framför allt med inriktning på de alltmer krävande uppgifter som Sveriges medlemskap i Europeiska unionen innebar. Reformens huvudsakliga innebörd var den att Regeringskansliet stöptes om till en enda myndighet under statsministerns ledning. De olika departementen var således inte längre egna myndigheter och departementscheferna var inte längre formellt sett chefer för sina egna myndigheter såsom fallet varit tidigare. Den mest omfattande förändringen som detta innebar var att UD därigenom kom att i sin helhet sorteras in under den nya myndigheten genom att utrikesrepresentationen också angavs lyda under Regeringskansliet (4 §). Detta var en stor nyhet, för som vi sett ovan hade UD historiskt

⁶ UD omfattas t.ex. av reglerna om samordning mellan olika departement.

sett särbehandlats genom egna regler och dessa har haft sitt ursprung just i att departementet fyllt dubbla funktioner som beredningsorgan och förvaltningsmyndighet.

Departementschefens befogenhet att frångå instruktionens bestämmelser på egen hand vad gäller arbetsfördelningen är i stort sett oförändrad (33 §). Vad som tillkommit är att chefen för Regeringskansliet också getts en befogenhet att besluta om organisation och former för verksamheten genom en arbetsordning (32 §). Departementschefens makt att avvika från instruktionens bestämmelser har inte utsträckts till att omfatta också undantag från Regeringskansliets arbetsordning. Hur detta skall tolkas är inte givet. Regleringen tycks sätta Regeringskansliets arbetsordning före instruktionens vad gäller departementschefernas bundenhet därav. Möjligen skall saken uppfattas som att det ingår en möjlighet att avvika från Regeringskansliets arbetsordning i 33 §, något som dock inte framgår uttryckligen.

Olika organisationsformer

Som framgått ovan var ett grundläggande mål med den (knapphändig) grundlagsregleringen att Regeringskansliet skulle kunna organiseras på ett flexibelt sätt och anpassas till varje tid och regerings särskilda behov. Sett till hur utvecklingen kommit att gestalta sig kan sägas att så också blev fallet. Här finns inte utrymme eller skäl till att i detalj gå igenom de olika organisationsomvandlingar som departementen genomgått sedan införandet av 1974 års regeringsform, men några generella iakttagelser kan vara värda att lyfta fram.⁷ För det första kan noteras att Regeringskansliet stadigt tycks ha växt och numera arbetar ca. 4 500 personer inom myndigheten. De krav som ställs på en regering för att styra och samordna politiken har antagligen ökat givet samhällets ökade komplexitet, förändringarnas snabbare förlopp och den stigande graden av internationella hänsyn som måste tas. Många av de förändringar som skett organisatoriskt har varit ämnade att möta sådana utmaningar.

För det andra har antalet departement och departementens ansvarsområden både varit stabilt och föränderligt. Den synbara paradoxen löses om man beaktar att det delvis handlar om olika

⁷ För en sådan mer detaljerad genomgång, se Persson T., *Normer eller nytta?* (2003) s. 31 f.

typer av departement. Vissa har präglats av kontinuitet såsom justitiedepartementet, finansdepartementet och försvarsdepartementet. Dessa departement motsvarar statens ”kärnfunktioner”, om man så vill, och även om de inte varit oberörda av förändringarna rent organisatoriskt så har inga omvälvande reformer rört dessa departement. Annorlunda förhåller det sig med departement som rör politiskt mer brännbara frågor som arbetsmarknad, bostadsmarknad och miljösektorn. Här tycks större organisatoriska förändringar ha varit vanligare, nya departement har skapats och andra helt försvunnit. Den statsvetenskaplige forskaren Thomas Persson konstaterar sammanfattningsvis att departementsstrukturen omvandlats oftare under perioden 1974–2003 än under hela perioden 1840–1973.⁸ Det är således en organisation som i modern tid varit i närmast ständigt förändring. Men det är likväl tydligt att detta ivriga omorganisering inte är jämnt fördelat på alla politiska sakområden. Medan förändringens vindar blåser på vissa områden är det stiltje på andra.

Organiserandet av Regeringskansliet kan om jag uppfattat forskningen rätt sägas ha två huvudsakliga rationaliteter – den ena är administrativ och effektivitetsinriktad, den andra är politisk och i huvudsak symbolisk.⁹ Krav på förändring och/eller stabilitet slår lite olika beroende på vilken rationalitet som för tillfället styr och vilket samhällsområde det är fråga om. Att båda typer av bevekelsegrunder legat bakom nästan varje större reform av departementsorganisationen synes vidare otvetydigt. Bakom sammanslagningen till en myndighet 1997 låg såväl ambitioner om ett effektivare arbete med bland annat Europafrågorna och ett starkare agerande av regeringen rent allmänt, liksom effektivare resursanvändning, men samma reform hade också ett symboliskt syfte i att tydliggöra att regeringen var *en* organisation såväl utåt som inåt.

⁸ Persson, s. 245 f.

⁹ Se Persson s. 260 som dock använder andra termer, men, om jag förstått honom rätt, i sak menar just detta.

Bedömningar

Under detta avsnitt skall de bedömningar som efterfrågas i uppdraget redovisas.

Grundlagsenligheten

För det första kan konstateras att själva frågan om det ur grundlagsperspektiv står regeringen – och i egentlig mening statsministern – fritt att organisera Regeringskansliet hur man vill kan besvaras jakande. Utifrån såväl grundlagstexten som de intentioner som framkommer i förarbetena kan ingen tvekan råda om detta. Nu innebär inte detta att grundlagsregleringen inte sätter några hinder för detta organiserande av Regeringskansliet. Det bör nämligen uppmärksammas att när saken förts på tal – och där man också betonat den stora frihet som råder – har det varit fråga om hur de *beredande* uppgifter som Regeringskansliet har inom den lagstiftande verksamheten skall utföras. Däremot har det inte varit fråga om andra typer av uppgifter, såsom den överprövning av förvaltningsmyndigheternas beslut som regeringen har (och har haft) till uppgift att göra såsom högsta förvaltningsmyndighet.

Det är från detta, om jag förstått saken rätt, som Strömbergs konstitutionellt grundade invändning mot Regeringskansliet som en myndighet tar sin utgångspunkt.¹⁰ Genom att utrikesdepartementet kom att inbegripas i Regeringskansliet kom detta att få uppgifter som inte längre täcks in av vad som direkt framgår av grundlagen – nämligen att bereda regeringsärenden. Att hålla utrikesbeskickningar och fatta alla de typer av beslut som den verksamheten är förknippad med kan svårligen ses som att bereda regeringsärenden. Givet att grundlagen i 7 kap. 1 § uttömmande reglerar vad Regeringskansliet kan/får göra torde Strömbergs slutsats att den nuvarande ordningen är grundlagsstridig vara ofrånkomlig. Den avgörande frågan är således om regleringen i 7 kap. 1 § skall anses som exkluderande andra uppgifter för de organ som ingår i Regeringskansliet. Ytterst är detta en fråga om grundlagstolkning.

Grundlag skall enligt vedertagen uppfattning tolkas som vanlig lag. Detta innebär att beaktande av ordalydelse, förarbeten och t.ex. ändamålsöverväganden (för att bara nämna några faktorer) kan ingå

¹⁰ Se Strömberg, Regeringskansliet – en myndighet?, FT 1997 s. 1.

i en sådan tolkningsoperation. Angående tolkningen av regeringsformens bestämmelser finns också en viss enighet om att vissa typer av regler bör tolkas mera strikt än andra. Så kan t.ex. fallet vara med reglerna i regeringsformens 8 kap. om normgivningsmakten. Även vad gäller dessa bestämmelser kan dock inte ändamålstolkningar uteslutas, särskilt i den mån sådana kan sägas medverka till att grundlagens övergripande syfte nås.¹¹

Av ordalydelsen kan inte utläsas annat än att Regeringskansliet skall bereda ärenden åt regeringen. Ingenstans i förarbetena framgår att angivandet av beredande av regeringsärenden skulle ha avsetts vara en exkluderande uppräkningslista av Regeringskansliets verksamhet. Inte heller motsatsen – att andra uppgifter skulle vara tillåtna – framgår. Strömberg nämner att en utgångspunkt vid all lagtolkning är att en tolkning som är förenlig med ordalydelsen skall väljas. Han menar att slutsatsen därför bör bli att Regeringskansliet inte kan ges andra uppgifter än beredande utan att en grundlagsändring genomförs.

Ett förhållande som delvis talar emot en sådan slutsats är att det synes ha förutsatts att grundlagsregleringen kunde förenas med de uppgifter som delar av Regeringskansliet hade enligt särskild reglering redan vid grundlagens tillkomst. Sedan lång tid tillbaka karakteriserades verksamheten vid departementen som ”beredande”, men med vissa undantag.¹² Det gällde utrikesministrarnas uppgifter inom utrikesförvaltningen, försvarsministrarnas agerande vid s.k. *kommandomål* och justitieministrarnas uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen. Vid regleringen 1980 kom också, som påpekats ovan, en möjlighet för Regeringskansliet att sköta andra uppgifter om dessa framgår av lag eller författning att införas. Att det således funnits ett visst – om än begränsat – utrymme för annat än rent beredande uppgifter inom Regeringskansliet kan sägas tala mot att tolka regleringen i 7 kap. 1 § så snävt som Strömberg vill göra.

Inte heller är det säkert att man bör tolka förarbetsuttalanden från en tidpunkt då det inte alls var aktuellt att avskaffa departementen som egna myndigheter så kategoriskt att de helt avgör frågan om den nuvarande regleringens grundlagsenlighet. Det är förenligt med grundlagsregeln att ge Regeringskansliet fler/andra uppgifter än de att bereda regeringsärenden om bestämmelsen i 1 § inte tolkas som uttömmande. Ett sådant synsätt kan sägas väl

¹¹ Se t.ex. NJA 1989 s. 131 och NJA 2005 s. 33.

¹² Se Herlitz, Nordisk offentlig rätt (1963) s. 231.

motsvara de synpunkter på anpassningsbarhet som gavs stor vikt vid den aktuella regleringens tillkomst. Ur ändamålssynpunkt kan framhållas att det i sammanhanget inte är fråga om grundlagstolkning på ett område där enskilda direkt berörs (såsom vid fri- och rättigheter) och att det inte heller gäller någon fråga av större betydelse för maktbalansen mellan de centrala statsorganen. Att det i viss mån rör statsministerns konstitutionella ställning förändrar inte denna bedömning.

En sammanfattande slutsats är att det inte säkert kan sägas om den nuvarande organisationen av Regeringskansliet strider mot regeringsformens regler. Denna bedömning är avhängig av hur strikt bestämmelsen om att Regeringskansliet bereder regeringsärenden tolkas. Härvidlag bör regleringens syfte, dess historiska framväxt och hur tillämpningen skett under den tid som varit vägas in. Övervägande skäl kan – enligt min mening – inte sägas tala för att den nuvarande ordningen är grundlagsstridig. En så strikt och exkluderande läsning av grundlagen som Strömberg förordat är inte nödvändig utifrån grundlagstexten, den är mindre väl förenlig med avsikterna bakom regleringen och den tycks inte ha kommit till uttryck i hittillsvarande praxis. Vad gäller det senare kan särskilt pekas på att regleringen i instruktionen tidigare uttryckligen möjliggjort att i lag eller författning ge Regeringskansliet andra uppgifter än rent beredande. Nuvarande reglering anger att regeringskansliet i övrigt skall biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (1 §). I varje fall måste det kunna konstateras att den eventuella grundlagsstridighet det kan vara fråga om inte är uppenbar i den mening som krävs för att rättstillämpande myndigheter skall kunna underlåta att tillämpa föreskrifter eller följa beslut som fattats av den nya myndigheten Regeringskansliet.¹³

Inte desto mindre kan det tyckas som att grundlagen – för att ge en korrekt bild av rättsläget – kunde behöva ge uttryck för att det inom Regeringskansliet kan förekomma annan verksamhet än beredning av regeringsärende alltefter vad som beslutas i lag eller annan författning. En sådan komplettering kunde undanröja all tveksamhet om nuvarande och framtida konstitutionella lösningar på detta område.

¹³ Här kan också påminnas om Petréns lakoniska resonemang om makt och rätt i RÅ 1976 Aa 23.

Statsministerns ställning

Statsministern har enligt den svenska grundlagen en mycket stark ställning.¹⁴ Det är statsministern – inte regeringen i dess helhet – som riksdagen formellt sett tar ställning till vid regeringsbildningen.¹⁵ Han eller hon utser och entledigar statsråd, beslut i regeringsärenden fattas i egentlig mening av statsministern i egenkap av att vara den som slutgiltigt undertecknar beslutet å regeringens vägnar (7 kap. 7 § regeringsformen¹⁶) och denne är numera chef för Regeringskansliet i dess helhet. Genom sin centrala ställning i regeringen är det också statsministern som har bestämmande inflytande över om extra val hålls eller ej (3 kap. 4 § regeringsformen). Sammantaget kan sägas att reformeringen av Regeringskansliet ytterligare stärker statsministerns redan starka konstitutionella ställning.

Det kan noteras att det i förarbetena till regeringsformen inte togs slutgiltig ställning till hur maktförhållandena mellan statsministern och övriga statsråd skulle utformas. En ordning med formell omröstning inom regeringen ansågs bygga på den förlegade idén om statsrådstjänsten som ett ämbete snarare än ett politiskt uppdrag och man konstaterade att utländska författningar saknade liknande regler. Det konstitutionella ansvar som regeringen bär kollektivt och rätten att reservera sig ansågs tillräcklig som grundlagsreglering av området.¹⁷

Som vi sett innebär inte utvecklingen att departementschefernas ställning i sig verkar ha försvagats i nämnvärd grad. De har enligt gällande förordning fortfarande makt att besluta om en annan organisation än den förordningen anger. Det verkar överhuvudtaget som att arbetet på departementen endast långsamt och i begränsad omfattning påverkas av de organisatoriska förändringarna.¹⁸

Sett ur grundlagsperspektiv kan utvecklingen enligt min mening inte kritiseras. Statsministerns ställning markeras och befästs på ett

¹⁴ Se t.ex. Ruin, O., Statsministerämbetets förändring, i: Ruin, O., (red.) Politikens ramar och aktörer (2004) s. 49 f.

¹⁵ Jag bortser nu något förenklande från den praxis som utvecklats att åtminstone partisammansättningen bör framgå vid riksdagens beslut.

¹⁶ Övriga statsråd kan anteckna sig som skiljaktiga enligt 6 § samma kapitel.

¹⁷ Prop. 1973:90 s. 185 f.

¹⁸ Se t.ex. Jacobsson, B., Hur styrs regeringskansliet? Score rapport 2001:8 s. 55 som noterat att på kort sikt verkar inte tillskapandet av en myndighet ha märkts av särskilt tydligt. Även i Larsson, U., Takt, takt, hållen takten, i: Ruin, O., (red.) Politikens ramar och aktörer (2004) t.ex. s. 74 ges uttryck för att några dramatiska förändringar inte skett under modern tid.

sätt som visserligen inte direkt framgår av regeringsformens bestämmelser och förarbeten, men som i hög grad ligger i linje med dessa. Ett bredare konstitutionellt perspektiv kan däremot ge vid handen att denna koncentration av makt till statsministerns person kan te sig mindre lämplig. Konstitutionella regler syftar till lika delar att möjliggöra (legitim) makt och att begränsa densamma. Att placera stor makt hos en enda person innebär alltid en fara för missbruk eller annars oönskad utveckling. De konstitutionella reglerna skall motverka en sådan utveckling. Olof Ruin konstaterar att koncentrationen av makt till statsministern i den nya grundlagen redan vid regeringsformens tillkomst var något motsägelsefullt, givet att den allmänna trenden snarast var att undvika sådana konstruktioner.¹⁹ Såvitt jag kan se är synpunkten relevant också i dagens läge. Legitimiteten i maktutövningen kan lättare ifrågasättas om det är en enda person som har en central eller helt avgörande roll än om beslut fattas i bredare kretsar. Om den rättsliga regleringen i detta avseende ger en felaktig bild av hur statsministerns ställning ter sig i praktiken kan dessutom ifrågasättas om en sådan bild bör bevaras.

Riksdagens ställning

Den svenska grundlagen kan starkt förenklat sägas bygga på två huvudtankar. Den ena är den om en författning som vilar på folksoveränitetens princip och där riksdagen därför intar en central ställning i det politiska livet. Den andra är den om korrekt och levande författning i den meningen att grundlagen inte skall stelna eller tillåtas bli föråldrad, utan på ett korrekt sätt återge det sätt på vilket Sverige styrs vid varje given tidpunkt.

Att riksdagen – till skillnad från hur saken låg till förr, då antalet departement reglerades i lag²⁰ – idag nästan helt saknar inflytande över regeringens interna organisation av Regeringskansliet kan tyckas svårförenligt med den position som grundlagsfäderna i övrigt ville ge riksdagen. Att reglera förhållandena i Regeringskansliet genom lag – istället för i grundlag – kunde också vara en mellanlösning för att stärka riksdagens inflytande, utan att låsa rättsläget så mycket som en grundlagsreglering skulle innebära. På det principiella planet skulle en sådan lösning vara väl förenlig med

¹⁹ Se Ruin s. 50 för exempel på den kritik som framfördes vid införandet av reglerna.

²⁰ Se Ds 2003:44 avsnitt 4.2.

riksdagens konstitutionella ställning, även om det säkerligen kan finnas praktiska invändningar däremot.

Till saken hör att när frågan om grundlagsreglering av departementens antal diskuterades i förarbetena till regeringsformen ansågs det vara tillräckligt för riksdagens kontroll att man via budgetregleringen kunde utöva inflytande över organisationen.²¹ Numera kan inte riksdagen styra på samma sätt eftersom Regeringskansliet får ett anslag för hela myndigheten. Det kan frågas om det därför är dags för en omvärdering av förhållandena så att riksdagen ges något mer inflytande över och/eller insyn i hur regeringsarbetet organiseras. Till saken hör att riksdagen genom konstitutionsutskottet löpande granskar arbetet i Regeringskansliet och därvidlag ibland anlägger synpunkter på organisation m.m.²² I detta ingår att riksdagen får en insyn i – om än inte ett bestämmande inflytande över – hur departementen organiseras och dimensioneras. Denna kontroll kan tyckas tillräcklig. Samtidigt kan återigen påpekas att riksdagens formella möjligheter att inom budgetbehandlingen påverka Regeringskansliet minskat genom omvandlingen till en myndighet.

Grundlagens informativa funktion

Vidare kan man notera att grundlagen på ett centralt område inte uppfyller sin informativa uppgift i fråga om hur Sverige styrs på ett särskilt detaljerat sätt.²³ I viss mån är detta naturligtvis ofrånkomligt, en grundlag kan inte i detalj beskriva allt av betydelse för ett lands politiska och rättsliga liv. Inte desto mindre är det värt att notera att två områden där detta regleras knapphändigt också är två områden som direkt påverkar det dagliga politiska livet. Det gäller utövandet av finansmakten och regeringens interna arbetsformer. På detta område har man valt att inte reglera eller reglera så lite som möjligt i grundlag.

Här är det fråga om en avvägning mellan olika konstitutionella intressen: flexibilitet och stabilitet. En konstitutionell reglering innebär en lösning som i sig har såväl positiva som negativa

²¹ Se SOU 1972:15 s. 150 och prop. 1973:90 s. 181.

²² Se t.ex. 2001/02:KU32 där KU efterfrågar en utvärdering av tillskapandet av myndigheten Regeringskansliet, något som också regeringen tillhandahöll i Ds 2003:44.

²³ Motsvarande gäller för övrigt på andra konstitutionella områden, t.ex. för finansmakten, se Sterzel, F., *Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi*, i: Smith, E./Pettersson, O., (red.), *Konstitutionell demokrati* (2004) s. 90.

effekter. Detta innebär inte att varje skrivning i grundlagen behöver vara en absolut lösning för framtida utveckling, något som också illustrerats ovan vad gäller Regeringskansliet. Att utforma regler som är något mer informativa, utan att för den skull låsa rättsläget på ett olämpligt sätt, torde inte vara omöjligt. Som förlaga kan regleringen av riksdagen nämnas, där endast vissa centrala organisatoriska delar nämns i grundlag och annat lämnas för reglering annorstädes. Av regeringsformens nuvarande regler framgår t.ex. att riksdagen skall välja ett finansutskott och ett konstitutionsutskott (4 kap. 3 § andra stycket regeringsformen). Att i grundlag ange att det t.ex. skall finnas ett justitiedepartement och ett försvarsdepartement (för anknyta till statliga kärnfunktioner) kunde vara ett sätt att ge lite mer information om Regeringskansliet, samtidigt som riksdagens inflytande över regeringsmakten därmed stärks. Det senare kan – ur ett konstitutionellt perspektiv – ses som det viktigaste med en sådan reform.

Offentlighetsprincipen

Det kan konstateras att organiserandet av Regeringskansliet som en myndighet inte påverkar tillämpningen av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet i nämnvärd utsträckning. Redan före reformen uppfattades att handlingar kunde skickas mellan departement utan att för den delen anses som upprättade eller inkommande. Stödet för detta fanns bland annat i tolkningen av 2 kap. 9 § andra stycket TF, som undantar handlingar från offentligheten om dessa är s.k. mellanprodukter, dvs. utkast, arbetspapper eller dylikt.²⁴ Att Regeringskansliet numera är en myndighet ändrar således inte rättsläget avseende denna typ av material.

²⁴ Se t.ex. RÅ 1963:16, JO 1973 s. 325 och JO 1974 s. 412.

MEDBORGARE OCH
RIKSDAGSLEDAMÖTER TYCKER OM
DEMOKRATINS SPELREGLER
av Henrik Oscarsson

Medborgare och riksdagsledamöter tycker om demokratins spelregler

En klassisk författningspolitisk diskussion gäller huruvida medborgare bör göras *direkt* delaktiga i utformningen av grundlagarna eller om sådana uppgifter istället bör skötas *indirekt* av parlamentariskt sammansatta kommittéer bestående av experter och folkvalda.

Det finns goda argument för båda lösningarna. Å ena sidan är det i grundlagarna som centrala element i samhällskontraktet mellan staten och dess medborgare återfinns: vilka fri- och rättigheter medborgare garanteras av staten och under vilka omständigheter staten har möjlighet att inskränka dem. I grundlagen fastställs den maktpolitiska infrastrukturen för ett land: valsystemets utformning, relationen mellan regering och riksdag och mellan staten och kommunerna. Här återfinns regler för maktövertagande och regeringsbildning och statsministerns befogenheter. Här skyddas minoriteters rättigheter och här läggs hinder för majoritetsförtryck. Och här finns regler för att förändra reglerna och för att övervaka reglernas efterföljd. Länders författningar är dessutom – om än i varierande utsträckning – viktiga symboler för nationell identitet. Därför är det rimligt att medborgarna bör engageras och tillfrågas vid de tillfällen då grundlagens innehåll förändras.

Å andra sidan är grundlagsfrågor juridiskt och maktpolitiskt komplicerade. Grundlagar har en högre valör och är svårare att ändra än annan lagstiftning. Huvudidén med grundlagar är att skapa stabilitet och förutsebarhet för en ordnad politisk maktkamp. Tillfälliga politiska majoriteter eller folkopinioner skall inte tillåtas ha ett direkt genomslag på den demokratiska rättsstatens grundläggande regler. Parlamentariskt breda och mycket långsiktigt hållbara lösningar eftersträvas. Därför är det rimligt att medborgarnas förtroendevalda representanter får tid på sig att bereda och utforma

reformförslag och därefter ta långsiktigt ansvar för beslut om förändringar.

Australien och Sverige har valt två helt olika modeller för demokratiskt beslutsfattande i grundlagsfrågor. I Australien har man hållit inte mindre än fem nationella folkomröstningar om grundlagsändringar sedan 1970. Sverige har konsekvent valt att låta parlamentariska kommittéer utreda och ta fram förslag på grundlagsreformer. De etablerade politiska partierna har kommit att ha stort inflytande över utformningen av demokratins spelregler.

Sverige har en i många hänseenden positiv tradition med politisk konsensus kring författningpolitiska beslut. Partierna har genom åren ansträngt sig för att finna kompromisser som alla riksdagspartier kan gå med på. Men det är inte självklart att summan av partiintressen leder till allmänintresse i grundlagsfrågor. Och det är inte självklart att de för dagen etablerade partierna – vars företrädare är att betrakta som ett slags ”tillfälliga besökare” i det demokratiska systemet – ensamt skall ha makten över de spelregler som bestämmer villkoren för alla andra potentiella eller framtida aktörer som önskar vinna stöd för sin politik genom allmänna val.

Statsvetenskapliga analyser av svensk författningspolitik och redogörelser från inblandade aktörer i memoarer och dagboksanteckningar har ofta karakteriserat det politiska spelet om spelreglerna som mycket pragmatiskt och styrt av kortsiktig närsynhet. De många och långa författningsutredningar som föregick vår nuvarande grundlag präglades ofta av dagspolitiska trötoämnen. Dess slutliga utformning blev en i många stycken märklig kompromiss mellan partiintressen. Partiernas ståndpunkter i många författningsfrågor tenderar att vara starkt utfallsstyrt: positionstaganden färgas av partiernas framgångar eller motgångar vid det senaste valet.

De förändringar som ägt rum i vårt valsysteem efter olika parlamentariskt sammansatta utredningar har alla haft karaktären av kompromisser mellan snäva partiintressen. Den svenska demokratins gällande spelregler är resultatet av förhandlingar och kohandel snarare än väl sammanhållna författningpolitiska ideologier (von Sydow 1989; Rudholm & Stjernqvist 1996; Kjellgren 2001; Petersson & Mattson 2003).

Huvudalternativet till parlamentariskt sammansatta kommittéer – att exempelvis anordna folkomröstningar eller grundlagskonvent kring författningpolitiska reformer – har aldrig varit något riktigt hett alternativ i Sverige. Trots att det funnits förslag till

grundlagskonvent i Österrike och inom EU har den politiska viljan att engagera medborgare i debatt, beredning och beslut inte varit tillräckligt stark för att detta alternativ på allvar skulle övervägas.¹ Dagens svenska politiker tycks i praktiken alltjämt dela Tage Erlanders uppfattning att *”folks intresse för författningsfrågor är så pass ringa, att varje försök att sätta massorna i rörelse, lär misslyckas”* (citerad i von Sydow 1989:165).

På papperet står Sverige nu inför den mest genomgripande översynen av grundlagarna på närmare fyrtio år. Behovet av en översyn och av nya reformer har enligt många bedömare vuxit sig allt starkare under de decennier som förflutit sedan de senaste stora författningsreformerna. 2004 års grundlagsutredning har som direktiv att se över hela regeringsformen (Dir 2004:96). I direktiven har Sveriges medborgare något av en huvudroll: Den uttalade målsättningen med kommitténs arbete är att föreslå spelregelsförändringar som kan *”stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och öka valdeltagandet”*. Men i själva processen – arbetet med att fundera kring den svenska demokratins problem, värdera olika konstitutionella alternativ och utarbeta författningspolitiska reformer – lyser såväl medborgare som organiserade intressen med sin frånvaro även den här gången.

Medborgaropinionen i författningspolitiska frågor

Den här rapporten handlar om vad svenska folket och deras förtroendevalda riksdagsledamöter anser i ett antal aktuella författningspolitiska sakfrågor. Rapporten är organiserad efter två huvudfrågeställningar: 1) Hur ställer sig medborgare och förtroendevalda riksdagsledamöter till olika förslag till grundlagsförändringar? 2) I vilken utsträckning är de förtroendevaldas åsikter om olika förändringsförslag representativa för medborgarna?

Frågeställningarna har omedelbar relevans för problematiken kring huruvida medborgarna bör göras direkt delaktiga i arbetet

¹ Flera tunga riksdagsmotioner av namnkunniga partiföreträdare har fört fram idén om att anordna ett nationellt grundlagskonvent som ett viktigt inslag i Grundlagsutredningens arbete. Se t ex Henrik von Sydows (m) motion 2003/04:K431, Lars Leijonborgs m fl. och Tobias Krantz (fp) motioner 2004/05:K285 2005/06:K450 och Kerstin Lundgrens m fl. (c) motion 2004/05:K323. Trots stor borgerlig enighet om att tillkalla ett grundlagskonvent och trots att de borgerliga partierna kunde bilda en gemensam regering 2006 har Grundlagsutredningen inte fått några tilläggsdirektiv som handlar om att genomföra ett nationellt grundlagskonvent.

med grundlagsreformer eller om det bör delegeras till förtroendevalda genom att tillsätta parlamentariska kommittéer. För det första är det svårt att förneka att medborgarna är centrala aktörer i ett demokratiskt samhälle – själva målsättningen med ett demokratiskt styrelseskick är att nå politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande. Därför är det under alla omständigheter intressant att studera vad medborgarna anser i frågor som rör de demokratiska spelregler under vilka de själva agerar, i första hand som väljare i samband med valen.

För det andra skapar opinionsmätningar av svenska folkets attityder till demokratis spelregler en möjlighet att göra jämförelser med elitnivån: vi kan undersöka åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda. Om medborgarna visar sig ha ungefär samma uppfattningar som sina förtroendevalda i frågor som rör grundlagsförändringar är det kanske inte särskilt problematiskt att låta parlamentariskt sammansatta kommittéer arbeta fram förändringsförslagen (såvida man inte tillskriver medborgardeliberation ett stort egenvärde i processen att bygga en ny svensk grundlag). Men om det visar sig existera stora åsiktsskillnader mellan medborgarna och deras representanter är det ett större problem att spelarna är med och skriver sina egna spelregler utan ett direkt engagemang från folket. Åsiktsrepresentativitet är härvidlag ett lika centralt utvärderingskriterium för folkviljans förverkligande i författningsspolitiska frågor som i andra politiska frågor.

Att ta hjälp av opinionsundersökningar för att studera medborgarnas attityder till olika förslag om förändringar av det svenska folkstyret är mycket ovanligt. Den första systematiska studien av medborgarnas demokratiopinioner genomfördes på uppdrag av Demokratiutredningen och publicerades i skriften *Demokratiopinioner* (Oscarsson 1999). Ett frågebatteri togs då fram för att ingå i 1998 års RiksSOM-undersökning. Batteriet innehöll tio förslag till förändringar av demokratis spelregler, som till exempel att sänka fyraprocentspärren, sänka rösträttsåldern till 16 år, införande av medborgarremisser och att anordna fler nationella och kommunala folkomröstningar.

Fokus i *Demokratiopinioner* lades vid att analysera svarsmönster i syfte att försöka identifiera och karaktärisera sammanhållna demokratiideologier bland svenska folket. Huvudslutsatsen var att medborgarnas åsikter om demokratiförändringar inte formar någon stark sammanhållen åsiktsdimension. Några stora partiideologiska skillnader kunde inte återfinnas på medborgarnivån. Medborgar-

opinionen i frågor som rör demokratins spelregler karaktäriserades som svagt utvecklad. Personer som hyste misstro mot politiker och personer som uttryckte missnöje med hur svensk demokrati fungerar tillhörde de mest förändringsbenägna, alldeles oavsett vad förändringarna handlade om (1999:54).

Ett överraskande resultat från *Demokratiopinioner* var att några av de mest populära förslagen var de som i praktiken skulle kunna leda till *mindre* av direkt folkligt inflytande över politiken. Att överlåta viktiga beslut till experter (mer tjänstemannainflytande) och att minska antalet riksdagsledamöter (lägre grad av riksrepresentativitet och beskuren representation) var utomordentligt omtyckta förslag som stöddes av en klar majoritet av svenska folket.

Mikael Gilljam och Ola Jodal genomförde en ambitiös undersökning av medborgarnas demokratiopinioner byggd på 2001 års SOM-undersökning (Gilljam & Jodal 2002). De undersökte medborgarnas inställning till två konkurrerande demokratimodeller: den valdemokratiska och den deltagardemokratiska. När modellerna ställdes mot varandra var svenska folkets inställning betydligt mer positiv till det valdemokratiska idealet än det deltagardemokratiska. Men när det gällde inställningen till mer konkreta åtgärder visade Gilljam och Jodal att det fanns en klar opinionsövertikt för deltagardemokratiska förslag såsom att anordna fler folkomröstningar och att öka brukarinflytandet över t.ex. skola och barnomsorg.

Svenska folkets demokratiopinioner 2006

Inom ramen för 2006 års SOM-undersökning genomfördes på uppdrag av Grundlagsutredningen en undersökning av vad svenska folket tycker om olika förändringar av demokratins spelregler. Huvudsyftet med uppdraget är att genomföra en uppföljning av *Demokratiopinioner*. Har svenska folket förändrat eller förädlat sina demokratiopinioner sedan 1998 då den senaste större kartläggningen genomfördes (Oscarsson 1999)?²

² En detaljerad metodrapport om RiksSOM-undersökningen 2006 återfinns i SOM-institutets årliga rapport (Nilsson 2007).

Figur 1 Frågeserien om författningsförändringsförslag i RiksSOM-undersökningen 2006

Fråga 22 I debatten om demokratin i Sverige diskuteras olika förslag till förändringar. Vad tycker du om följande förslag?

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt förslag	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag
Sänk rösträttsåldern till 16 år i alla val	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sänk fyraprocentspärren till riksdagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genomför fler nationella folkomröstningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genomför fler kommunala folkomröstningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genomför val till riksdag och kommun vid olika tidpunkter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mot bakgrund av bristande opinionsbildning, intresse och debatt kan man rätteligen fråga sig om det överhuvudtaget är meningsfullt att undersöka medborgaropinionen i författningspolitiska frågor. Med några få undantag kan partiernas ståndpunkter förväntas vara mycket okända för väljarna. Det bedrivs sällan opinionsbildning i grundlagsfrågor. I samband med valrörelserna står författningspolitiska frågor mycket långt ned på dagordningen. Även om tillblivelsen av Grundlagsutredningen kan anses ha bidragit till att stimulera det offentliga samtalet om författningspolitiska frågor kan man knappast finna belägg för att det pågår någon omfattande opinionsbildning från någon aktör.

Vi³ menar dock att medborgarresponserna på olika förslag – hur osmälta de än må vara – ger en bra indikation på hur eventuella förändringar kan komma att tas emot av medborgarna. Även omogna opinionsyttringar kan potentiellt ha stor betydelse när förslagen till förändringar av valsystemet läggs. Dessutom finns ett stort värde i att genomföra undersökningar av i vad mån medborgarnas åsikter i grundlagsfrågor överensstämmer med deras förtroendevaldas åsikter.

Men det finns förstås gränser för vilka typer av författningspolitiska förslag som det är rimligt att låta hela svenska folket ta ställning till. Alltför tekniskt komplicerade detaljfrågor bör undvikas. De allra flesta medborgare går inte omkring med helt uppdaterade kunskaper om demokratins spelregler. Att fråga vilken

³ "Vi" avser den forskargrupp vid Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet som har arbetat med undersökningarna.

första devisor vi skall ha i vårt jämkade uddatalssystem för mandatfördelning är – även om det potentiellt kan ha stora konsekvenser för maktrelationer i samhället – inte särskilt meningsfullt. Vi har strävat efter att använda oss av författningspolitiska förslag som formulerats av aktörer som varit aktiva i debatten och som därför varit föremål för bredare diskussioner under längre tid. Hit hör förslag som t.ex. sänkt rösträttsålder, bruket av nationella och kommunala folkomröstningar, sänkta riksdagsspärrar och skilda valdagar. Sådana förslag kan sägas vara igenkända av åtminstone den politiskt intresserade medborgare som någorlunda följer svensk politisk inrikesdebatt. Alla förslag gäller områden där nästan alla medborgare har egna erfarenheter i rollen som väljare.⁴

Det är på sin plats att poängtera att opinionsstudier av det här slaget inte under några omständigheter kan betraktas som ett slags ersättning för ett regelrätt grundlagskonvent. Så länge vi inte anordnar nationella medborgarpaneler eller grundlagskonvent där slumpvist utvalda medborgare får möjlighet att under ordnade former sätta sig in i grundlagsfrågor kan vi aldrig få reda på vad en mer *informerad* folkopinion egentligen anser om demokratins spelregler och i vilken riktning de bör förändras. De opinioner i författningsfrågor som här rapporteras om bör därför betraktas som icke-delibererade opinioner (Fishkin 1997). Huruvida en mer informerad folkopinion skulle tycka annorlunda än de svarande i SOM-undersökningen 2006 är mycket svårt att ge ett svar på utan att genomföra ett fullskaligt samhällsvetenskapligt experiment (medborgarpanel) eller ett nationellt grundlagskonvent.⁵

⁴ Samtidigt är det viktigt att konstatera att antalet träffar i mediearkivet på söktermer som "skilda valdagar", "rösträttsålder", "kommunala folkomröstningar" och "fyraprocentsspärr(-en)" inte är särskilt många per år under de senaste femårsperioden; ingen av söktermerna får fler än 50 träffar. Mediediskussionerna kring de konkreta förslag vi använt i undersökningen är alltså inte särskilt omfattande. Det finns också en tydlig valårseffekt: Under valåren (2002 och 2006) är antalet träffar betydligt fler än under mellanvalsperioderna. Det finns få indikatorer på att diskussioner kring de här frågorna har blivit vanligare sedan 2002. De håller sig stabilt på en låg nivå.

⁵ Ett grundlagskonvent i mindre skala genomförs sedan hösten 2004 inom ramen för grundutbildningen i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Under sju veckor ges statsvetarstudenterna möjlighet att studera in sig på utländska politiska system, svensk författningshistoria, svensk författningspolitik och svensk demokrati. I det efterföljande grundlagskonventet har studenterna till uppgift att på basis av grundlagsutredningens direktiv utforma förslag till förändringar av den svenska demokratins spelregler. De delas slumpmässigt in i nio aktörsgrupper varav sex är intressegrupper: de stora partierna, de små partierna, medborgarna, kommuner- och landsting, intresseorganisationerna, och tre är expertgrupper: tjänstemän, jurister, ekonomer och statsvetare. Utifrån sina individuellt tilldelade roller har aktörsgrupperna till uppgift att tillsammans utarbeta en problembeskrivning av vad som är bekymmersamt med den nuvarande svenska demokratin, en grundlagsvision om vilka konstitutionella förändringar som behövs för att åtgärda

Vad tycker medborgarna?

Vad är svenska folkets inställning till olika författningpolitiska förslag? I tabell 1 redovisas medborgarnas inställning till de sex förslag på förändringar som ingick i vår frågeserie i 2006 års RiksSOM-undersökning. Där återfinns även jämförbara mätningar från tidigare SOM-undersökningar 1998 och 2000. I det kommande avsnittet redovisas också opinionsstödet för de olika förslagen i olika grupper av medborgare (tabell 2 och 3). En fullständig redovisning av resultatet återfinns i rapportens appendix.

Innan vi påbörjar en mer detaljerad genomgång av opinionsyttringarna är det på sin plats att göra en mer samlad bedömning av svarsmönstren. Har medborgarna överhuvudtaget åsikter om de förslag som presenteras? Förekommer fler åsiktsyttringar idag än för ett knappt decennium sedan då den senaste undersökningen genomfördes?

Resultaten visar att det finns få tecken på ökad åsiktsbildning bland medborgarna. För flera av förslagen uppgår andelen som tycker att förslagen är ”varken bra eller dåligt” till närmare 35 procent. Det är inte några ovanliga nivåer för attityder till förslag som inte äger centralitet i samhällsdebatten. Ambivalenta attityder behöver inte nödvändigtvis indikera en icke-åsiikt, men i avsaknad av andra flyktalternativ av typen ”vet inte” indikerar höga andelar varken eller-svar en låg beredskap att ta ställning till förslagen. Åsiktsförekomsten är här liten (Gilljam 1988). Det handlar om sakfrågor som svenskarna inte har anledning att fundera över varje dag, alternativt frågor där svenskarna inte snabbt kan härleda några kristalliserade åsikter från mer etablerade ideologier som t.ex. vänster-högerideologi eller ta genvägen via kunskaper om det egna partiets ställningstaganden i sakfrågorna. Några uppenbara tecken på en kristallisering av åsikter i författningpolitiska frågor mellan 1998 och 2006 finns inte i materialet. Undantaget är möjligen för-

problemen och en strategi för att i förhandlingar med övriga aktörgrupper lägga fram betänkanen med förslag på förändringar inom sammanlagt nio olika författningpolitiska områden: 1. Sveriges framtida statskick, 2. regeringsbildning och regeringens organisering, 3. kammersystemet: den lagstiftande maktens organisation, 4. den konstitutionella kontrollen, 5. det lokala självstyret, 6. politisk representation, 7. det direktdemokratiska inslaget, 8. Demos, 9. Individuella fri- och rättigheter. Grundlagskonventet vid Statsvetenskapliga institutionen tilldelades Göteborgs universitets pedagogiska lagpris 2006. Grundlagskonventet pågår åtminstone så länge Grundlagsutredningen arbetar. Grundlagskonventet är självdokumenterande och genererar ständigt nya typer av författningpolitiska idéer och innovationer. Resultaten från grundlagskonventet kommer att sammanställas i någon form under 2009.

slaget om att korta mandatperioderna från fyra till tre år där andelen ”varken bra eller dåligt”-svar minskat från 31 till 24 procent.

Sänka rösträttsåldern till 16 år

Ett förslag där nästan alla medborgare tycks ha en mycket klar uppfattning är frågan om sänkt rösträttsålder. Det är alltså ett mycket impopulärt förslag. Sedan 1921 har Sverige liksom många andra väst-europeiska länder successivt sänkt rösträttsåldern från 23 till nuvarande 18 år. Diskussioner om att fortsätta sänka rösträttsåldern återfinns i alla etablerade demokratier (Martinsson 2007), men bortsett från några försök i ett par nordtyska delstater finns få indikationer att en sådan utveckling skulle vara nära förestående.

SOM-undersökningen 2006 visar att det bland svenskar finns ett mycket svagt stöd för att fortsätta att utvidga rösträtten. Opinionen är mycket stabil. Andelen svenskar som anser att förslaget är ganska bra eller mycket bra är endast omkring tio procent. Sjuttiosex procent avfärdar förslaget som ganska eller mycket dåligt (se tabell 1). Om svenska folket fick bestämma skulle 18 år gälla för rösträtt även i framtiden.

Liksom i tidigare studier finns ett mycket tydligt samband mellan ålder och inställning till rösträtt för 16-åringar (se tabell 2). Ju äldre man är desto mer negativ till förslaget är man. Alla åldersgrupper är dock övervägande negativa, så även den allra yngsta gruppen 15–19 år. Jämförelser tillbaka till 1998 visar dock att de allra yngsta blivit något mindre negativa. Andelen 15–19-åringar som tycker att sänkt rösträttsålder är ett mycket eller ganska bra förslag har ökat från 27 procent till 32 procent mellan 1998 och 2006.

Tabell 1 Svenska folkets åsikter om sex förslag till förändring av demokratins spelregler 1998, 2000 och 2006 (procent, balansmätt)

förslag		++	+	0	-	--	summa procent	opinions balans
sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	1998	2	7	14	33	44	100	-68
	2000	3	6	14	34	43	100	-68
	2006	2	8	14	31	45	100	-68
sänka fyraprocentsspärren till riksdagen	1998	4	7	29	28	32	100	-49
	2006	2	7	24	30	37	100	-58
genomföra fler nationella folkomröstningar	1998	12	27	38	15	8	100	+16
	2000	9	29	35	19	8	100	+11
	2006	8	24	37	20	11	100	+1
genomföra fler kommunala folkomröstningar	1998	11	29	35	16	9	100	+15
	2000	11	34	34	15	6	100	+24
	2006	9	34	33	17	7	100	+19
genomföra val till riksdag och kommun vid olika tidpunkter	1998	12	16	34	19	19	100	-10
	2000	11	23	34	18	14	100	+2
	2006	5	12	35	25	23	100	-31
minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	2000	10	16	31	24	19	100	-17
	2006	6	11	24	26	33	100	-42

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningarna 1998, 2000 och 2006 och bygger på 1 550-1 700 personer vid varje undersökningstillfälle. De fem svarsalternativ som erbjuds var ++ = "mycket bra förslag", + = "ganska bra förslag", 0 = "varken bra eller dåligt förslag", - = "ganska dåligt förslag", samt -- = "mycket dåligt förslag". Opinionsbalansmättet visar andelen positiva till förslaget minus andelen negativa till förslaget.

Miljöpartiet (mp) tillhör de partier som starkast driver frågan om sänkt rösträttsålder. Men uppenbarligen går man här emot majoritetsuppfattningen i det egna partiet: även bland mp-sympatisörer är knappt var femte (18 procent) mp-sympatisör positiv till att sänka rösträttsåldern (se tabell 3).

Sänka fyraprocentspärren

Tanken att sänka fyraprocentspärren till riksdagen är inte heller ett särskilt populärt förslag bland svenska folket (se tabell 1). Folkopinionen i frågan har också blivit något mer negativ sedan 1998: opinionsbalansen har förändrats från -49 till -58 procentenheter. Möjligen handlar det om en effekt av att ett i väljarkåren mycket illa omtyckt parti, sverigedemokraterna, närmade sig fyraprocentspärren i 2006 års val och fick 2,9 procent av rösterna.

Man kan förvänta sig att de mindre partiernas sympatisörer skulle vara mer positiva till en sänkt riksdagsspärr. Men sambandet mellan partisympati och åsikt är svagt. Bland miljöpartiets och sverigedemokraternas sympatisörer finns visserligen en mindre avog inställning till förslaget att sänka riksdagsspärren – men ändå övervägande negativt även bland dessa partiets sympatisörer (se tabell 3).

Tabell 2 Åsikter om sex förslag till förändringar av demokratins spelregler i olika grupper 2006. Andel som anser att förslagen är ganska bra eller mycket bra (procent)

	sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	Sänka fyraprocent-spärren till riksdagen	genomföra fler nationella folkomröstningar	genomföra fler kommunala folkomröstningar	genomföra val till riksdag och kommuner vid olika tidpunkter	minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	antal svarande
samtliga	10	9	32	43	17	17	1567
kvinnor	9	9	32	44	15	18	814
män	12	10	32	43	19	16	753
15-19 år	32	14	36	35	10	15	105
20-24 år	14	5	49	56	17	29	72
25-29 år	20	8	39	47	12	13	106
30-39 år	13	9	42	55	16	17	239
40-49 år	10	11	36	51	18	15	278
50-59 år	6	7	30	42	17	17	286
60-75 år	6	8	23	35	19	19	376
76-85 år	4	9	16	27	19	18	105
låg utbildning	11	11	28	34	13	22	354
medellåg utbildning	12	11	35	45	17	18	493
medelhög utbildning	9	6	36	48	15	16	301
hög utbildning	8	6	29	47	22	12	394
ren landsbygd	12	8	38	46	12	11	228
mindre tätort	10	9	31	40	16	20	391
stad eller större tätort	10	8	31	44	18	19	696
Stockholm, Göteborg och Malmö	10	11	33	45	20	15	236
mkt/ganska stort förtroende	10	9	27	45	19	13	324
varken stort eller litet förtroende	10	7	29	41	16	15	604
ganska litet förtroende	9	9	40	50	13	18	301
mycket litet förtroende	12	14	43	50	22	29	148
mycket intresserad av politik	11	10	34	51	26	13	192
ganska intresserad av politik	8	7	35	48	18	15	685
inte särskilt intresserad av politik	11	10	30	39	14	20	574
inte alls intresserad av politik	19	8	22	22	7	20	91
diskuterat politik							
ingen gång	12	12	21	28	13	21	223
någon gång under 12 m	13	4	31	40	9	18	143
någon gång i halvåret	10	6	33	39	19	17	100
någon gång i kvartalet	8	7	30	41	15	16	155
någon gång i månaden	9	7	30	46	16	15	365
någon gång i veckan	8	9	38	52	19	16	345
flera gånger i veckan	14	12	39	48	20	16	185

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningen 2006. Siffrorna i tabellen visar andelen som anser att förslaget är "mycket bra" eller "ganska bra". Observera att antalet svarande i respektive kategori varierar något mellan de olika frågorna. För detaljer, se Appendix.

Nationella och kommunala folkomröstningar

Fyraprocentsspärren och rösträtt från 18 år är väl inarbetade spelregler i den svenska valdemokratin. Det kan vara svårt att föreställa sig effekterna av sänkta riksdagsspärrar eller sänkt rösträttsålder. Men vi ställde också frågor om saker som medborgarna kan relatera till och som de har egna direkta erfarenheter av – nationella och kommunala folkomröstningar.

Sverige har erfarenhet av sex nationella folkomröstningar. Den långa trenden när det gäller svenskarnas generella inställning till folkomröstningar är försiktig; andelen som anser att vi bör vara sparsamma med folkomröstningar i framtiden har enligt valundersökningarna ökat för varje tillfälle vi anordnat en folkomröstning: 51 procent 1980, 62 procent 1994 och 67 procent 2003. Erfarenheterna av de folkomröstningar som faktiskt hållits är mer positiva; andelen som anser att det var rätt att utlysa folkomröstning ”i det här fallet” har ökat från 40 procent 1980 till 75 procent 1994 och 60 procent 2003 (Oscarsson & Holmberg 2004).

Svenskarna har i tidigare SOM-mätningar varit försiktigt positivt till förslaget att ”anordna fler nationella folkomröstningar”. Men efter den senaste nationella erfarenheten – 2003 års folkomröstning om införande av euron – har opinionen blivit något mer tveksam. I SOM 2006 är lika många positiva som negativa till förslaget (opinionsbalans +1).

Inställningen till folkomröstningar vet vi sedan tidigare samvarierar med partiideologi. De partisympatisörer som är tydligast positiva till att anordna fler nationella folkomröstningar är vänsterpartiets, miljöpartiets och sverigedemokraternas sympatisörer. Attityder till folkomröstningar tenderar också att samvariera med om man själv stod som vinnare eller förlorare vid det senaste tillfället folkomröstningsinstitutet användes. Motståndare till det svenska medlemskapet i EU är betydligt mer positiva till att anordna folkomröstningar är medlemskapsanhängare, även under kontroller för bakomliggande vänster-högerideologi och partisympti.

Unga är betydligt mer positiva till folkomröstningar än äldre. Det finns en övervikt positiva till förslaget i alla åldersgrupper upp till femtio år. Om den yngre hälften av Sveriges befolkning fick bestämma skulle vi alltså ha fler nationella folkomröstningar i framtiden.

Många medborgare har numera direkta erfarenheter av att delta i folkomröstningar på kommunal nivå. Sedan 1977 har det anordnats cirka 100 kommunala folkomröstningar i Sverige varav 22 i samband med det senaste riksdagsvalet 2006. Trots att många kommunala folkomröstningar visat sig vara mycket svårhanterliga inom ramen för det representativa demokratiska systemet (t.ex. omröstningar om trängselskatt och om rätten att försvara tamdjur mot rovdjur) är förslaget att anordna fler kommunala folkomröstningar mer populärt än förslaget att anordna fler nationella folkomröstningar.

När det gäller *kommunala* folkomröstningar är svenska folket alltså övervägande positivt till fler omröstningar (balansmått +19, se tabell 1). Positiv opinionsövertikt återfinns i alla åldersgrupper utom bland de allra äldsta 70–85 åringarna. Mest positiva till fler lokala folkomröstningar är de yngsta och sympatisörer till miljöpartiet och vänsterpartiet (se tabell 2–3).

Den gemensamma valdagen

Frågan om gemensamma valdagar för nationella och kommunala val har debatterats i Sverige i mer än hundra år (Kjellgren 2001). Det är en ständigt aktuell författningspolitisk fråga som utreddes så sent som i 1999 års författningsutredning. Då lyckades man inte finna någon majoritet för att skilja valdagarna åt. I samband med 2004 års grundlagsutredning ligger frågan om valdagarnas placering återigen på bordet.

Att skilja valdagarna åt är inget populärt förslag bland svenska folket. Och sedan 1998 har förslaget att införa skilda valdagar i kommun- och riksdagsval blivit ännu mer negativt. Andelen som svarar att förslaget är ganska eller mycket dåligt har förändrats från 38 procent 1998 till 48 procent 2006 (se tabell 1). Det finns idag en klar övertikt för uppfattningen att skilda valdagar är ett dåligt förslag (balansmått -31).

Denna väljaropinion är i huvudsak i linje med vad kommunstyrelseordföranden och partiernas lokalt kampanjansvariga har uttryckt i tidigare studier. Man vill inte ha skilda valdagar (Oscarsson 2001). Bland kommunernas *politiker* och bland *rikspolitikerna* finns emellertid en majoritet för att införa skilda valdagar i Sverige. Men medborgarna tycks alltså föredra status quo även när det gäller valdagarnas placering.

Frågan må vara partipolitiserad på elitnivå men alltså inte på medborgarnivå: partiernas sympatisörer är helt överens om att det är ett dåligt förslag att skilja valdagarna åt. Variationsbredden när det gäller andelen som anser förslaget är mycket bra är mycket liten bland olika grupper av partisympatisörer (se tabell 3): vänsterpartiets sympatisörer (13 procent positiva) och folkpartiets sympatisörer (19 procent positiva)

Skilda valdagar är mer populärt förslag bland stadsbor (20 procent positiva) än bland landsbygdsbor (12 procent). De som är intresserade av politik gillar idén med skilda valdagar betydligt bättre (26 procent) än personer som saknar intresse för politik (7 procent). Och bland högutbildade återfinns en större andel positiva (22 procent) än bland lågutbildade (13 procent).

Treåriga mandatperioder

Ett tungt argument för att skilja valdagarna åt är att det i Sverige går mycket lång tid (4 år) mellan de tillfällen då vi medborgare har möjlighet att utkräva ansvar av våra förtroendevalda för den gångna mandatperioden och ge dem nya mandat inför framtiden. Ett alternativ till skilda valdagar som seglat upp i den författningpolitiska debatten är att korta mandatperiodernas längd från 4 till 3 år. Huvudlinjen i argumentationen är att en demokrati som motioneras oftare kommer ha goda effekter på alla aktörer i den representativa demokratin. Allmänna val har tydligt positiva effekter på väljarnas förtroende för politiker och för det allmänna politiska intresset: valårseffekterna är idag väl belagda (Holmberg & Weibull 2007). Med tätare val skulle partierna få bedriva kampanjer oftare vilket gör dem synligare för väljarna och medierna skulle bli bättre på att bevaka valrörelserna.

Men förslaget att korta mandatperiodernas längd är inte alls populärt bland svenska folket. Det finns ett kompakt motstånd mot att gå till valurnorna oftare än vart fjärde år: 49 procent av svenska folket anser att förslaget är mycket eller ganska dåligt (se tabell 1).

Egenintresseförklaringar ligger nära till hands när det gäller förslaget om att korta mandatperiodernas längd från 4 till 3 år. Kortare mandatperioder är klart mindre populärt bland allianspartiernas sympatisörer (c, kd, fp och m) än bland oppositionspartierna (v, s och mp). Till de mest positiva grupperna hör social-

demokraternas sympatisörer (24 procent positiva) och sympatisörer till partier som står utanför riksdagen, exempelvis sverigedemokraternas sympatisörer (33 procent positiva).

Partipolitisering?

I vilken utsträckning är svenska folkets åsikter i författningpolitiska frågor partipolitiserade? Variansanalyser visar att partisympati diskriminerar relativt svagt när det gäller författningpolitiska sakfrågeåsikter. Eta-värdena varierar mellan .06 och .23 (se tabell 3). Är det mycket eller litet? Nivåerna kan lämpligen jämföras med motsvarande värden för sakfrågor som handlar om att ta emot färre flyktingar i Sverige ($\eta=.36$), minska den offentliga sektorn ($\eta=.47$), bedriva mer av sjukvården i privat regi ($\eta=.57$) eller självplacering på en vänster-högerskala ($\eta=.78$). En jämförelse med politiseringsgraden i andra sakfrågor visar att våra författningpolitiska sakfrågeåsikter nivåmässigt ligger i samma intervall som frågor om att tillåta vargjakt ($\eta=.32$) eller att tillåta gratis nedladdning av all film och musik från internet ($\eta=.14$).

Tabell 3 Åsikter om sex förslag till förändringar av demokratins spelregler bland partiernas sympatisörer 2006. Andel som anser att förslagen är ganska bra eller mycket bra (procent).

	sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	Sänka fyraprocent-spärren till riksdagen	genomföra fler nationella folkomröstningar	genomföra fler kommunala folkomröstningar	genomföra val till riksdag och kommuner vid olika tidpunkter	minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	antal svarande
samtliga	10	9	32	43	17	17	1567
partisynpati							
vänsterpartiet	13	9	45	57	13	16	83
socialdemokraterna	11	8	30	39	18	24	461
miljöpartiet	18	18	45	57	14	20	119
centerpartiet	7	5	27	46	15	6	124
folkpartiet	5	4	27	46	19	9	105
kristdemokraterna	10	7	36	47	18	14	105
moderaterna	7	7	26	39	15	10	392
sverigedemokraterna	11	31	53	55	22	33	36
övriga partier	25	12	33	33	20	39	35
sambandsmått							
grad av partipolitisering (eta)	.16	.20	.19	.16	.06	.23	
åsikt × vänster-högerideologi (r)	+.10	+.07	+.16	+.06	+.04	+.17	
åsikt × vänster-högerideologi (tau)	+.07	+.06	+.10	+.05	+.03	+.14	

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningen 2006. Siffrorna i tabellen visar andelen som anser att förslaget är "mycket bra" eller "ganska bra". Eta-koefficienterna är hämtade från variansanalyser där grupptillhörighet (partisynpati) är oberoende variabel och sakfrågeåsikt den beroende variabeln. Eta varierar mellan 0 (inga medeltalsskillnader mellan någon av grupperna) till 1 (alla grupperna skiljer sig maximalt åt när det gäller åsikter i den aktuella frågan). Eta-värdena har beräknats för nio grupper av partisynpatisörer (sju riksdagspartier, sverigedemokraterna samt övriga partier).

Vänster-högerdimensionen är alltjämt det i särklass viktigaste ideologiska orienteringsverktyget för svenska väljare. Om all annan ledning saknas i form av kunskap och information om partiernas ståndpunkter är det sannolikt att många väljare försöker att använda sina vänster-högerideologier för att försöka härleda åsikter i de olika författningspolitiska förslagen. Korrelationsanalyser visar att det finns svaga positiva samband mellan svenska folkets vänster-högerideologier och åsikter om förslagen (se tabell 3). De positiva koefficienterna betyder i det här sammanhanget att ju längre till höger en person själv positionerar sig desto mer *negativ* till de olika förändringsförslagen. Motstånd mot förändringar tenderar alltså att gå hand i hand med högerståndpunkter. Huruvida denna svaga

effekt av vänster-högerideologi håller streck även med hänsyn taget till andra alternativa förklaringar kommer att undersökas mer i detalj längre fram i rapporten.

Frågan om huruvida olika författningpolitiska sakfrågeåsikter hänger väl samman med varandra har tidigare besvarats med ett nej (Oscarsson 1999). Precis som man förväntar sig handlar det inte om några starka sammanhållna latenta åsiktsdimensioner som formar medborgares åsikter i författningspolitik. RiksSOM-undersökningen 2006 bekräftar delvis denna bild. En jämförelse med motsvarande analys från 1998 visar två saker: dels att internkorrelationerna generellt är något högre än tidigare, dels att den förväntade skillnaden mellan gruppen samtliga och gruppen mycket politiskt intresserade inte återfinns 2006. Internkorrelationerna är den här gången *inte* systematiskt högre bland de mest intresserade medborgarna utan ungefär lika stora oavsett grad av politiskt intresse. Förändringarna skulle kunna underbygga spekulationer om att det faktiskt har blivit mer ordning och reda bland samtliga väljares sakfrågeåsikter och att effekterna av att vara starkt politiskt intresserad inte är lika stora som tidigare – en ökad åsiktssammanhållning även bland personer som inte är särskilt intresserade av politik.

Även om vi inte kunnat finna några tecken på ökad *åsiktsförekomst* mellan 1998 och 2006 kan vi inte utesluta att det bland medborgarna har blivit en ökad *åsiktssammanhållning* i frågor som rör författningspolitik.

Med hjälp av en faktoranalys av svaren på de sex frågor som ingick i studien kan vi sammanfatta resultaten av de internkorrelationer som beräknats i tabell 4. De båda förslagen om lokala och nationella folkomröstningar formar då en egen faktor (*direktdemokrati*) medan tre andra förslag om sänkt rösträttsålder, sänkt fyraprocentspärr och kortare mandatperiod formar en andra faktor (som alla kan anses handla om att *öka folkopinionens direkta genomslag*).⁶

⁶ För faktoranalysen användes en s k oblik rotering där de båda extraherade faktorerna tilläts samvariera med varandra ($r=.59$). Den första faktorn (direktdemokrati) förklarar 36,8 procent av variationen i datamaterialet och den andra faktorn (folkopinionens direkta genomslag) 13,8 procent.

Tabell 4 Samvariation mellan åsikter om författningpolitiska förslag bland samtliga (under diagonalen) och bland personer som är mycket intresserade av politik (över diagonalen) 2006 (korrelationskoefficienter).

	sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	Sänka fyraprocent-spärren till riksdagen	genomföra fler nationella folkomröstningar	genomföra fler kommunala folkomröstningar	genomföra val till riksdag och kommuner vid olika tidpunkter	minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år
sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	1	.36	.19	.16	.05	.18
sänka fyraprocent-spärren till riksdagen	.38	1	.46	.35	.24	.30
genomföra fler nationella folkomröstningar	.18	.27	1	.72	.18	.29
genomföra fler kommunala folkomröstningar	.12	.17	.73	1	.13	.24
genomföra val till riksdag och kommuner vid olika tidpunkter	.13	.26	.26	.28	1	.28
minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	.21	.35	.22	.15	.33	1

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningen 2006. Korrelationskoefficienter ovanför diagonalen (gråa fält) är beräknade för de medborgare som själva uppger att de är mycket intresserade av politik.

Med andra ord. Strukturen i medborgarnas sakfrågesåsikter i författningpolitiska frågor är i allt väsentligt oförändrad jämfört med 1998-studien som också återfann just dessa båda dimensioner vid sidan av en tredje dimension som bland annat berörde förslag om ökat expertstyre och minskat antal riksdagsledamöter (*effektiv elitdemokrati*) (Oscarsson 1999:48).

Hur förklara åsikter i författningpolitiska frågor?

En central frågeställning för forskningsfältet är *varför* medborgare tycker som de gör i författningpolitiska frågor? I det här sammanhanget kommer inte någon fullständig förklaringsmodell att utvecklas. Men vi kan med hjälp av en serie regressionsanalyser ge ett slags sammanfattande beskrivning av hur ett antal bakgrundsvariabler tillsammans bidrar med att förklara svenska folkets inställning i de sex undersökta författningpolitiska sakfrågorna.

Vilka förklaringsvariabler har vi valt ut att ingå i de multivariata regressionsanalyserna och varför? Urvalet bygger framför allt på

tidigare erfarenheter hämtade från arbetet med *Demokratiopinioner* (1999). Där visade det sig att *politiskt förtroende* var viktigt för inställningen i de allra flesta författningsspolitiska sakfrågor i så motto att låglitare var mer positiva till alla former av förändringar av spelreglerna. Vi har redan tidigare i rapporten visat att *vänsterhögerideologi* i viss utsträckning bidrar till att strukturera sakfrågeåsikter på området. Idén om att erfarna, kunniga och motiverade personer bör kunna ha mer förädlade åsikter om författningsspolitiska förslag föranleder oss att inkludera *ålder* (erfarenhet med nuvarande system), *utbildning* (ett slags proxy för politisk kunskap) och *politiskt intresse* (motivation) i vår modell.

Historien har lärt oss att i många författningsspolitiska frågor är de viktiga skiljelinjerna mellan partierna inte ideologiska. En viktig skiljelinje går istället mellan partier som är små och partier som är stora. Därför inkluderas ytterligare analytisk variabel för *partistorlek* (små partier=v, mp, c, fp och kd/stora=s+m). Vi har här använt uppgifter om vilket parti respondenterna tycker bäst om.

Resultaten av regressionsanalyserna presenteras i tabell 5. Modellen har varierande framgång. Den fungerar bäst för frågorna om nationella folkomröstningar ($R^2=.08$) och mandatperiodernas längd ($R^2=.11$), men kan inte bidra särskilt mycket till vår förståelse av vad som styr medborgarnas inställning till att genomföra val till riksdag och kommuner vid olika tidpunkter ($R^2=.00$).

Ett intressant resultat är att ökad erfarenhet (ålder) och ökad politisk kunskap (utbildning) tenderar att leda till en mer negativ inställning till författningsspolitiska förändringar. Ålderseffekterna är här tydliga för alla förslag utom för förslaget om skilda valdagar: allt annat lika går ökad ålder hand i hand med mer avvaktande inställning till de undersökta förslagen. Enligt resultaten är effekterna av ålder starkast på attityder till att anordna fler nationella folkomröstningar: den genomsnittliga skillnaden mellan de yngsta (15 år) och de äldsta (85 år) är här nästan ett helt skalsteg på den femgradiga åsiktsskalan ($b=+.985$).

Ett liknande mönster återfinns för utbildning i så motto att högt utbildade tenderar att vara mer negativa till förändringar av spelreglerna än lågt utbildade personer även under kontroll för andra förklaringar i modellen.

Politiskt intresse har tydliga effekter på inställningen till sexton-årig rösträtt, sänkt fyraprocentsspärr och, framför allt, på åsikter om kortare mandatperioder ($b=+.747$). I dessa fall går politiskt intresse hand i hand med ett starkare motstånd mot förändringar.

När det gäller kommunala folkomröstningar visar analyserna dock att effekterna går i motsatt riktning: ju mer intresserad av politik desto mer positiv till att anordna fler kommunala folkomröstningar.

Tabell 5 Effekter av ålder, utbildning, politiskt intresse, politiskt förtroende, vänster-högerideologi och partistorlek på svenska folkets inställning till sex författningspolitiska förslag (ostandardiserade regressionskoefficienter).

	sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	Sänka fyraprocent-spärren till riksdagen	genomföra fler nationella folkomröstningar	genomföra fler kommunala folkomröstningar	genomföra val till riksdag och kommuner vid olika tidpunkter	minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år
bivariata analyser						
ålder (0=15 år, 1=85 år)	+ .766	+ .276	+ .842	+ .672	<i>+ .015</i>	+ .258
utbildning (0-1, 4 kategorier)	+ .176	+ .439	+ .188	- .073	- .031	+ .556
politiskt intresse (0-1, 4 kategorier)	+ .505	+ .846	<i>+ .058</i>	- .309	- .001	+ 1.013
politisk misstro (0-1, 5 kategorier)	<i>+ .068</i>	- .568	- .508	- .178	- .177	- 1.001
partistorlek (1=sympatiserar med stort parti)	+ .165	+ .146	+ .266	+ .291	<i>+ .078</i>	- .012
vänster-högerideologi (0-1, fem kategorier)	+ .332	+ .246	+ .445	+ .208	<i>+ .156</i>	+ .658
multivariata analyser						
konstant	3.056	3.269	2.457	2.494	3.475	3.070
ålder (0=15 år, 1=85 år)	+ .682	+ .213	+ .985	+ .760	- .005	+ .250
utbildning (0-1, 4 kategorier)	+ .202	+ .334	+ .289	<i>+ .093</i>	<i>+ .003</i>	+ .342
politiskt intresse (0-1, 4 kategorier)	+ .411	+ .648	- .229	- .436	- .065	+ .747
politisk misstro (0-1, 5 kategorier)	<i>+ .256</i>	- .218	- .403	- .193	- .087	- .634
partistorlek (1=sympatiserar med stort parti)	+ .180	+ .153	+ .229	+ .262	<i>+ .060</i>	- .025
vänster-högerideologi (0-1, fem kategorier)	+ .288	+ .185	+ .364	<i>+ .162</i>	<i>+ .177</i>	+ .631
andel förklarad varians	.06	.07	.08	.05	.00	.11
antal svarspersoner	1397	1382	1387	1374	1378	1388

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningen 2006. Regressionskoefficienter i kursiv stil är inte statistiskt signifikanta på 95 procents signifikansnivå. De sex beroende variablerna (sakfrågeåsikter) har följande kodning: 1="mycket bra förslag", 2="ganska bra förslag", 3="varken bra eller dåligt förslag", 4="ganska dåligt förslag", 5="mycket dåligt förslag". Positiva koefficienter betyder alltså att personer tenderar att bli mer negativa till förändringsförslagen med ökad ålder, utbildning, politiskt intresse och politisk misstro. De oberoende variablerna har normerats så att minimivärdet är 0 och maxvärdet är 1. Regressionskoefficienterna (b-värden) visar vad en förändring av en enhet (från min till maxvärdet på de oberoende variablerna) ger för effekter på den beroende variabeln (åsikttsskala från 1 till 5). Ett b-värde på +1.000 är en effekt motsvarande ett skalstegs förändring på en femgradig åsiktsskala.

Att sympatisera med ett stort eller ett litet parti bidrar signifikant till att förklara inställningen till sextonårig rösträtt, sänkt fyraprocentsspärr och för nationella och kommunala folkomröstningar. I samtliga dessa fyra sakfrågor är små partiers sympatisörer signifikant något mer positiva till förändringar än stora partiers sympatisörer. Även med hänsyn till vänster-högerideologi tycks partistorlek alltså ha betydelse för inställningen i författningsspolitiska frågor.

De tidigare konstaterade effekterna av vänster-högerideologi står sig under kontroll för alternativa förklaringar. Ju längre till höger desto mer konservativ hållning till förändringar av demokratins spelregler. Medborgare som står till höger i politiken är mer status quo-inriktade – eller mindre reformorienterade om man så vill – i de författningsspolitiska frågor som undersökts. Effekten av vänster-högerideologi är starkast för förslaget att korta ned mandatperioderna där högerorienterade är klart mer negativa än vänsterorienterade medborgare ($b = +.631$).

Representerar riksdagen väljarna i grundlagsfrågor?

Åsiktsrepresentativitet är alltid ett centralt utvärderingskriterium när demokratins funktionssätt skall värderas i ljuset av normativa demokratimodeller (Pitkin 1972; Holmberg 1974; Przeworski, Stokes & Manin 1999; Powell 2000; Dalton 2006). När det gäller författningsspolitiska frågor är det svårt att se några uppenbara skäl till varför det inte bör råda god åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda även i dessa frågor. Att det finns en samsyn kring demokratins fundamentala spelregler mellan väljarna och deras förtroendevalda representanter är betydelsefullt.

Alltsedan 1969 har Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg genomfört enkätundersökningar med tillträdande ledamöter i Riksdagen (Holmberg 1974). Ett huvudsyfte med studierna är att undersöka graden av åsiktsrepresentativitet mellan väljare och valda. Det är ett viktigt inslag i de utvärderingar av den representativa demokratin som alltid varit centrala inom Valforskningsprogrammet (Holmberg & Esaiasson 1988; Holmberg 1989; Esaiasson & Holmberg 1996).

I den riksdagsenkät som Martin Brothén och Sören Holmberg genomförde hösten 2006 fick riksdagsledamöterna ta ställning till ett antal förslag till förändringar av demokratins spelregler (se

tabell 6). Frågeinstrumenten är så när som på någon formulering helt jämförbara med de som använts för att mäta svenska folkets åsikter i RiksSOM-undersökningen 2006 (Brothén, Holmberg & Eriksson 2007). Därmed finns goda möjligheter att göra bra jämförelser mellan svenska folket och riksdagsledamöterna. Undersökningarna är *samtidiga* (hösten/vintern 2006) och använder sig av *samma datainsamlingsmetod* (postenkäter). I underlaget för riksdagsenkäten ingår 327 av riksdagens 349 ledamöter. I internationell jämförelse är det en strålande hög svarsfrekvens (94 procent).

Jämförelsen av svenska folkets och riksdagsledamöternas åsikter om författningpolitiska förslag redovisas i tabell 6. Resultaten visar till att börja med att det är en större andel av riksdagsledamöterna som har kristalliserade åsikter i frågorna än bland svenska folket. Andelen riksdagsledamöter som använder svarsalternativet ”varken bra eller dåligt förslag” är betydligt lägre än bland svenskar i gemen. Att åsikter är mer uttalade bland parlamentsledamöter än bland väljare är förstås ett förväntat mönster.

Det finns flera olika utvärderingskriterier som kan användas när det gäller att bedöma graden av åsiktsöverensstämmelse. Jämför vi opinionsbalansernas riktning bland ledamöterna och folket är de desamma i fyra av de sex frågorna. Bland riksdagens ledamöter är inställningen övervägande negativ till samtliga förslag medan det bland svenska folket finns en måttlig positiv opinionsövertikt för förslagen om att anordna fler nationella och kommunala folkomröstningar.

Om vi använder hårdare krav på åsiktsöverensstämmelse och undersöker nyanserade positionstaganden i sakfrågorna blir bilden mer problematisk. Opinionsbalansmåttan avviker minst när det gäller frågan om sänkt rösträttsålder (9 balansmåttsenheter) och som mest när det gäller frågan om att minska mandatperiodernas längd (hela 42 balansmåttsenheter).

Tabell 6 Svenska folkets (som) och riksdagsledamöternas (rd) åsikter om förslag till förändringar av demokratis spelregler 2006 (procent, opinionsbalans)

förslag		++	+	0	-	--	summa procent	opinions balans	medel- tal
sänka rösträttsåldern till 16 år	rd2006	7	7	15	27	44	100	-57	4,0
sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	som2006	2	8	14	31	45	100	-66	4,1
sänka fyraprocentsspärren till riksdagen	rd2006	3	6	9	30	52	100	-73	4,2
	som2006	2	7	24	30	37	100	-58	3,9
genomföra fler nationella folkomröstningar	rd2006	7	15	21	34	23	100	-35	3,5
	som2006	8	24	37	20	11	100	+1	3,0
genomföra fler kommunala folkomröstningar	rd2006	10	27	20	25	18	100	-6	3,1
	som2006	9	34	33	17	7	100	+19	2,8
avskaffa den gemensamma valdagen genomföra val till riksdag och kommun vid olika tidpunkter	rd2006	21	18	10	16	35	100	-12	3,3
	som2006	5	12	35	25	23	100	-31	3,5
minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	rd2006	2	3	6	22	67	100	-84	4,5
	som2006	6	11	24	26	33	100	-42	3,7

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningen 2006 (som2006) och riksdagsundersökningen 2006 (rd2006). De fem svarsalternativ som erbjöds var ++="mycket bra förslag", += "ganska bra förslag", 0="varken bra eller dåligt förslag", -="ganska dåligt förslag", samt --="mycket dåligt förslag". Opinionsbalansmättet visar andelen positiva till förslaget minus andelen negativa till förslaget. Observera att frågan om skilda valdagar formulerats på olika sätt i riksdagsundersökningen 2006 och i RiksSOM-undersökningen 2006. Medeltalen är beräknade för de femgradiga skalorna från 1="mycket bra förslag" till 5="mycket dåligt förslag". I denna jämförelse ingår samtliga svarande i SOM-undersökningen 2006.

I två av sakfrågorna är åsiktsskillnaderna mellan väljare och valda att betrakta som mycket tydliga. Det gäller för det första frågan om att genomföra fler nationella folkomröstningar där 22 procent av riksdagsledamöterna ställer sig positiva till förslaget jämfört med 32 procent bland svenska folket. För det andra handlar det om frågan att minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år – ett förslag som stöds av endast 5 procent av riksdagsledamöterna men som samlar stöd från 17 procent av svenska folket.

Den naturliga följdfrågan är om de avvikelser vi här funnit (10 respektive 12 procentenheter) är stora eller små i jämförelse med avvikelserna i andra slags sakfrågor. Tack vare systematiska och regelbundet återkommande studier av politisk åsiktsrepresentation i Sverige har vi goda möjligheter att besvara den frågan (Holmberg 2006). Här kan vi konstatera att avvikelserna mellan väljare och valda i författningpolitiska frågor varken tillhör de minsta eller

största i jämförelse med andra kategorier av sakfrågor. Å ena sidan uppvisar vänster-högerrelaterade sakfrågor såsom inställning till offentlig sektor, privatisering av sjukvård och marknadsekonomi generellt sett bättre åsiktsrepresentativitet än de författningssakfrågor som undersökts här. Å andra sidan har EU-relaterade sakfrågor och frågor som rör invandringspolitik och flyktingmottagning en betydligt sämre åsiktsrepresentativitet än författningssakfrågor (Holmberg 1996).

Huvudslutsatsen är alltså att ledamöterna av Sveriges riksdag representerar väljarna varken bättre eller sämre i författningssakfrågor än i andra frågor. Relativt sett lika bra som för många andra sakpolitiska områden, alltså. Men i *absoluta* termer är tolkningen densamma som för de allra flesta andra sakfrågor som undersökts: nämligen att åsiktsrepresentativiteten är klart sämre än vad den hade varit med en riksdag som lottats fram med hjälp av slumpen. En samlad bedömning i den svåra nivåskattningsfrågan är att åsiktsöverensstämmelsen i författningssakfrågor är någonstans mellan halvbra och dåligt. Men representativiteten är knappast så dålig att det är påkallat att omedelbart upplösa den parlamentariska kommittén och istället tillsätta ett grundlagskonvent.

En närmare analys av riksdagsenkäten visar att det råder stor åsiktsspridning *inom* de olika partierna i författningssakfrågor (se tabell 7). Om alla ledamöter för partierna var överens i en sakfråga skulle balansmättet vara +100 (alla positiva) eller -100 (alla negativa) Men lägre balansmätt, framför allt de i närheten av noll skvallrar om att det finns gott om såväl motståndare som anhängare till de olika förslagen bland partiernas egna ledamöter. Några exempel är på sin plats: Kristdemokraternas ledamöter är klivna när det gäller fyraprocentsspärren med sju anhängare mot 11 motståndare till förslaget att sänka spärren (balansmätt -18). Detsamma gäller för miljöpartiet med 11 anhängare och 5 motståndare till sänkt spärre inom den egna riksdagsgruppen (balansmätt +33). När det gäller inställningen till folkomröstningar saknas alla tecken på någon gemensam partilinje hos de flesta partier utom hos miljöpartiet. Även i frågan om skilda valdagar återfinns anhängare och motståndare till förslaget inom alla partier. Till och med förslaget om att sänka rösträttsåldern – som på det hela taget är genuint illa omtyckt av en stor majoritet i de flesta partier utom vänsterpartiet och miljöpartiet – vinner uppskattning hos enskilda ledamöter inom alla partier.

Författningpolitiska frågor är alltså inte särskilt partiskiljande. Det betyder att det är svårt att ha någon uppfattning om hur majoritetsförhållandena egentligen ser ut i den sittande Grundlagsutredningen. För att kunna bedöma hur de maktpolitiska förutsättningarna egentligen ser ut i författningpolitiska frågor som sänkta spärar och skilda valdagar krävs mer information. Det behövs sannolikt kännedom om hur partiledningarna, ja kanske till och med hur utredningens ledamöter för tillfället ställer sig i dessa frågor. Kanske är åsiktsspridningen och bristen på ledning från partiideologi och partiprogram i själva verket så stor att partiernas ledamöter i kommittén är utelämnade till den juridiska, ekonomiska och statsvetenskapliga expertis som också är representerad i kommittén.

Ser vi till åsiktsöverensstämmelsen mellan de olika partiernas ledamöter och sympatisörer (tabell 7) finns flera exempel på diametralt olika majoritetsförhållanden i flera författningpolitiska frågor. Miljöpartiets ledamöter är exempelvis starkt positiva till att sänka rösträttsåldern (balansmätt +77) samtidigt som partiets egna väljare är kraftfullt emot förslaget. Även i frågan om att sänka fyraprocentspärren är miljöpartiets riksdagsledamöter helt på kant med de egna väljarna. Socialdemokraternas och folkpartiets riksdagsledamöter är övervägande negativa till att anordna fler kommunala folkomröstningar medan partiernas väljare ställer sig övervägande positivt till förslaget.

Störst avvikelser vad gäller skilda majoritetsförhållanden mellan ledamöter och sympatisörer återfinns för frågan om skilda valdagar. För fyra av de sju riksdagspartierna är majoritetsståndpunkten annorlunda bland ledamöterna och partiernas sympatisörer. I samtliga fall handlar det om att riksdagsledamöterna är övervägande positivt inställda till skilda valdagar medan deras sympatisörer tvärtom ställer sig negativa till förslaget.

Tabell 7 Representerar partierna sina egna väljare i grundlagsfrågor? Opinionsbalanser bland partiernas riksdagsledamöter och sympatisörer 2006 (balansmått).

förslag		v	s	c	fp	m	kd	mp
sänka rösträttsåldern till 16 år	rd06	-1	-65	-26	-72	-90	-71	+77
sänka rösträttsåldern till 16 år i alla val	som06	-60	-64	-72	-81	-75	-65	-43
sänka fyraprocentspärren till riksdagen	rd06	-61	-94	-85	-64	-82	-18	+33
	som06	-53	-58	-67	-76	-67	-63	-35
genomföra fler nationella folkomröstningar	rd06	+70	-75	+8	-68	-42	+4	+89
	som06	+28	-3	-9	-11	-13	+10	+29
genomföra fler kommunala folkomröstningar	rd06	+70	-61	+32	-12	+9	+42	+88
	som06	+45	+12	+22	+22	+10	+28	+46
avskaffa den gemensamma valdagen	rd06	-47	-88	+29	+35	+41	-4	+56
genomföra val till riksdag och kommun vid olika tidpunkter	som06	-35	-30	-35	-29	-37	-32	-35
minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	rd06	-81	-77	-93	-100	-95	-91	-67
	som06	-35	-30	-35	-30	-37	-32	-35

Kommentar: Resultaten är hämtade från SOM-undersökningarna 1998 och 2006 och riksdagsundersökningen 2006 (Brothén, Holmberg & Eriksson 2007). Opinionsbalansmåttet visar andelen positiva till förslaget minus andelen negativa till förslaget. Ramarna visar de tillfällen då det råder skilda majoritetsförhållanden bland partiets ledamöter och sympatisörer.

Vår avslutande frågeställning gäller om vi kan finna samma samband mellan erfarenhet och inställning i författningpolitiska frågor bland riksdagsledamöterna som vi funnit på medborgarnivån: Är äldre och erfarna ledamöter mer konservativa än yngre och oerfarna ledamöter i författningpolitiska frågor?

Svaret är nej. Yngre och äldre riksdagsledamöter har samma uppfattningar i de författningpolitiska frågor vi undersökt (se tabell 8). Det finns heller inte några stora åsiktsskillnader mellan nyvalda och återvalda ledamöter. Det stora undantaget härvidlag är den ständigt kontroversiella frågan om att avskaffa den gemensamma valdagen. Här uppvisar yngre och nyvalda riksdagsledamöter en något mer positiv inställning än äldre och återvalda. Bland yngre ledamöter är 46 procent positiva till skilda valdagar mot 35 procent bland äldre. Bland nyvalda riksdagsledamöter är 43 procent positiva till skilda valdagar. Motsvarande tal bland återvalda är 37 procent.

Tabell 8 Åsikter om förslag till förändringar av demokratins spelregler bland unga och gamla riksdagsledamöter, bland nya och återvalda riksdagsledamöter samt bland små och stora partiers ledamöter 2006 (procent, opinionsbalans)

förslag		++	+	0	-	--	summa procent	opinions balans
sänka rösträttsåldern till 16 år	unga	6	7	24	22	41	100	-50
	gamla	7	7	11	30	45	100	-61
	nyvalda	8	4	17	26	45	100	-59
	återvalda	5	9	15	27	44	100	-57
	litet parti	17	13	16	21	33	100	-24
	stort parti	1	4	15	30	50	100	-75
sänka fyraprocentspärren till riksdagen	unga	3	9	8	33	47	100	-68
	gamla	4	4	9	29	54	100	-75
	nyvalda	4	5	12	37	42	100	-70
	återvalda	3	6	7	26	58	100	-75
	litet parti	7	14	14	40	25	100	-44
	stort parti	2	1	5	25	67	100	-89
genomföra fler nationella folkomröstningar	unga	8	12	25	34	21	100	-35
	gamla	6	17	19	34	24	100	-35
	nyvalda	8	23	18	31	20	100	-20
	återvalda	6	11	23	35	25	100	-43
	litet parti	17	29	21	22	11	100	+13
	stort parti	1	8	21	40	30	100	-61
genomföra fler kommunala folkomröstningar	unga	11	27	20	28	14	100	-4
	gamla	9	27	21	24	19	100	-7
	nyvalda	13	30	18	27	12	100	+4
	återvalda	7	25	22	25	21	100	-14
	litet parti	22	39	18	16	5	100	+40
	stort parti	3	21	22	30	24	100	-30
avskaffa den gemensamma valdagen	unga	25	21	9	12	33	100	+1
	gamla	18	17	11	18	36	100	-19
	nyvalda	29	14	15	13	29	100	+1
	återvalda	16	21	7	18	39	100	-20
	litet parti	26	31	13	12	18	100	+27
	stort parti	18	11	8	19	44	100	-34
minska mandatperiodernas längd från 4 till 3 år	unga	1	3	10	23	63	100	-82
	gamla	2	3	4	22	69	100	-86
	nyvalda	1	2	7	23	67	100	-87
	återvalda	2	3	6	22	67	100	-84
	litet parti	1	3	5	26	65	100	-87
	stort parti	2	3	6	20	69	100	-84

Kommentar till tabell 8: Resultaten är hämtade från riksdagsundersökningen 2006. De fem svarsalternativ som erbjöds var ++ = "mycket bra förslag", + = "ganska bra förslag", 0 = "varken bra eller dåligt förslag", - = "ganska dåligt förslag", samt -- = "mycket dåligt förslag". Opinionsbalansmättet visar andelen positiva till förslaget minus andelen negativa till förslaget. Små partier samlar 115 ledamöter och stora partier 210 ledamöter. Unga riksdagsledamöter (<44 år) samlar 111 ledamöter och äldre (>44 år) samlar 238). De nyvalda riksdagsledamöterna är 121 personer och de återvalda 203 personer.

Det finns också tendenser till att nyvalda ledamöter är mer positiva till att anordna folkomröstningar än återvalda ledamöter. 31 respektive 43 procent av de nyvalda ledamöterna är positiva till att anordna fler folkomröstningar på nationell och kommunal nivå. Motsvarande tal bland återvalda är 17 respektive 32 procent.

Istället får cyniskt lagda statsvetare rejält med vatten på sin kvarn. Storleken på det egna partiet visar sig ha stor betydelse för hur ledamöterna ställer sig till olika författningspolitiska förslag. Ledamöter av små partier är mycket mer positiva (eller mindre negativa) än de stora partiernas ledamöter till alla slags förslag som för dem skulle kunna innebära nya eller alternativa möjligheter till ökat politiskt inflytande: sänkt rösträttsålder, sänkta spärrear och fler folkomröstningar på nationell och kommunal nivå. När det gäller frågan om att avskaffa den gemensamma valdagen är små partiernas ledamöter klart positiva (balansmått +27) medan de stora partiernas ledamöter är negativa (balansmått -34).

Väljare och valda är nöjda med demokratins spelregler

Vi hämtade inledningsvis inspiration från en klassisk författningspolitisk diskussion om huruvida medborgare bör ha ett *direkt* inflytande över författningspolitiskt reformarbete – exempelvis genom folkomröstningar eller nationella grundlagskonvent – eller om medborgarnas inflytande över grundlagsförändringar bör vara *indirekt* genom parlamentariskt sammansatta kommittéer. En viktig förutsättning för den senare beslutsmodellen är att folket och de folkvalda representanterna har en någorlunda samsyn i författningspolitiska frågor. Ju bättre överensstämmelse mellan väljare och valda i frågor som rör demokratins spelregler desto större är sannolikheten att en parlamentariskt sammansatt kommitté kommer fram till samma slags svar som ett tänkt grundlagskonvent hade gjort.

Två huvudfrågeställningar har behandlats som har bäring på denna diskussion: Vad tycker medborgarna och deras förtroendevalda ledamöter om olika förslag till förändringar av demokratins spelregler? Och hur stark är åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och förtroendevalda i dessa frågor?

Undersökningen har begränsats till författningspolitiska frågeställningar som rör allmänna val och folkomröstningar: frågan om valdagens placering, rösträttsålder, mandatperiodernas längd, fyraprocentspärren till riksdagen samt nationella och kommunala folkomröstningar. Medborgaropinionen i andra centrala grundlagsfrågor såsom exempelvis medborgerliga fri- och rättigheter, kommunalt självstyre, konstitutionell kontroll, regeringsbildningsprocessen, statsministerns ställning och utnämningmakten väntar alltså jämt på att belysas i akademisk forskning.

- Svenskarna är nöjda med sitt politiska system

Huvuddelen av förslagen till förändringar som vi ställt frågor om möts av negativa attityder bland svenska folket. Även förslag som i praktiken skulle kunna innebära ett större svängrum och direkt genomslag för folkviljan – såsom sänkta spärrar till riksdagen, sänkt rösträttsålder och treåriga mandatperioder – möts med kalla handen av medborgarmajoriteten. Förslaget om att skilja valdagarna åt i kommun- och riksdagsval stöds av endast var femte svensk.

Väljarna är i huvudsak nöjda med det nuvarande valsystemet. Samma slags nöjdhet med rådande förhållanden tar sig även uttryck i attityder gentemot personröstningssystemet där majoriteten av folket anser att inslaget av personval i vårt politiska system är lagom som det är (Oscarsson 2007). Status quo är alltså att föredra – och ju mer intresserade, kunniga och erfarna väljarna är desto mindre intresserade är de av att genomföra förändringar.

De enda förändringsförslag som samlar en majoritet av svenska folket bakom sig handlar om kommunala och nationella folkomröstningar. Svenska folket är försiktigt positivt framför allt till att anordna fler *kommunala* folkomröstningar i framtiden. Inställningen till fler nationella folkomröstningar har tidigare varit svagt positiv men är för närvarande mer avvaktande.

- Riksdagen representerar väljarna hyfsat i författningspolitiska sakfrågor

Jämförelserna mellan riksdagsledamöternas och svenska folkets åsikter i sex författningspolitiska förslag visar att fler riksdagsledamöter som väntat har formerat ”färdiga” uppfattningar i spelregelsfrågor. Analyser av majoritetsförhållande och åsiktsöverensstämmelse i de undersökta frågorna visar att det finns brister i åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. I två frågor av sex råder skilda majoriteter i elit och massa. Åsiktsöverensstämmelsen i författningspolitiska frågor är visserligen inte lika bra som för en del vänster-högerrelaterade sakfrågor men klart bättre än för t.ex. EU-frågor eller flykting- och invandringsfrågor.

På två punkter förekommer lite större åsiktsskillnader mellan folk och folkvalda: folket är mer positiva till nationella folkomröstningar och mindre negativa till att minska mandatperiodernas längd än de folkvalda. Det handlar dock inte om några avgrundsdjupa åsiktsgap. Åsiktsavståndet stannar kring tio procentenheter för andelen positiva till förslagen. Åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda i författningspolitiska frågor är någonstans mellan halvbra och dåligt, men knappast så dåligt att det är påkallat att omedelbart upplösa den parlamentariska kommittén och istället tillsätta ett grundlagskonvent.

Resultaten innebär att riksdagsledamöterna i likhet med medborgarna ställer sig avvaktande till författningspolitiska förändringar – i själva verket *mer* avvaktande än medborgarna. Det kan förstås vara ett allmänt uttryck för att alla tenderar att älska det egna landets politiska system. Men det kan också finnas andra bakomliggande orsaker till den övervägande förändringsobenägenheten: riksdagens ledamöter har svårt att bedöma konsekvenserna av de olika regelförändringarna. Svårigheterna att bedöma huruvida det egna partiet eller partiets politik skulle kunna komma att vinna eller förlora på olika förändringar skapar en osäkerhet som leder till en uppslutning bakom de nuvarande reglerna. Man vet vad man har men inte vad man får. Mot bakgrund av resultaten från riksdagsenkäten kan man ställa sig frågan om Grundlagsutredningen kommer att kunna lägga några förändringsförslag över huvudtaget som gäller de områden som här undersökts.

- Författningspolitiska frågor är svagt partipolitiserade på såväl elit- som medborgarnivå

Väljarnas partisympatier ger mycket liten vägledning när det gäller att förklara inställning till författningspolitiska förslag. Det finns

dock ett svagt samband mellan vänster-högerideologi och sakfråge-åsikter som innebär att högerideologi tenderar att gå hand i hand med en större förändringsobenägenhet, det vill säga att man avfärdar förslagen.

Att väljare inte finner någon större författningspolitisk ledning i vare sig vänster-högerideologi eller partiideologi framstår inte som särskilt märklig när man studerar riksdagsledamöternas åsikter om förslagen. Det råder mycket stor åsiktsspridning inom de olika partierna i författningspolitiska frågor. Det finns alltså gott om motståndare och anhängare till de olika förslagen bland de olika partiernas ledamöter. Och det finns flera exempel på partier där majoritetsförhållandena i en sakfråga är en annan än bland partiets sympatisörer. Det gäller inte minst frågan om att skilja valdagarna åt.

Avsaknaden av en sammanhållen partipolitik i författningspolitiska frågor är mycket tydlig i riksdagsenkäten. I riksdagen är det inte partitillhörighet eller blockgränser som ger vägledning när det gäller att försöka förklara variationerna i inställning i författningspolitiska frågor. Storleken på det parti till vilket ledamöterna hör är i så fall en bättre vägledning. Företrädare för små partier (v, mp, c, kd, fp) är mindre avogt inställda till förändringar av demokratis spelregler än företrädare för stora partier (s, m).

Den stora åsiktsspridning som här avspeglar sig bland partiernas företrädare i sveriges riksdag fäster åter uppmärksamheten på den inledande problemställningen kring hur den politiska processen bakom grundlagsförändringar egentligen fungerar i vårt land. Vi har kunnat visa att den *svenska riksdagen* totalt sett representerar medborgarnas åsikter i författningspolitiska frågor i ungefär samma grad som i andra frågor: åsiktsöverensstämmelsen är inte bra, men heller inte katastrof. Problemet är att *riksdagspartierna* knappast kan sägas representera sina egna väljare särskilt väl i grundlagsfrågor. Det är stora avvikelser mellan partiföreträdare och partisympatisörer. Åsikterna om förslagen går vitt isär inom alla partier. Det vittnar om att det saknas sammanhållna grundlagsvisioner som naturligt kan knytas till partiernas ideologier.

Den uppenbara bristen på samlade partilinjer i författningspolitiska frågor skvallrar möjligen om en brist på diskussion och förankring av ståndpunkter inom de olika riksdagspartierna. Det är förstas i sin tur en reflektion av att författningspolitik inte tillhör de allra hetaste och ständigt aktuella politikområdena. Det är svårt att komma ifrån att kretsen av intresserade och angelägna aktörer

är mycket liten. Statsvetare, jurister och ekonomer är genom sin profession intresserade av konstitutionell ingenjörskonst. En och annan ambitiös journalist och samhällsdebattör gör goda men enstaka insatser. Men större delen av det politiska Sverige, huvuddelen av förtroendevalda och medborgare står långt ifrån diskussionerna om Sveriges framtida statsskick.

De sjutton ledamöterna i Grundlagsutredningen har därmed stor makt över utformningen av nya spelregler för demokratin. Diskussionerna under utredningens sammanträden tycks med de här förutsättningarna vara mycket avgörande för utfallet. Men frågan är alltså hur ledamöternas demokratiska mandat egentligen ser ut och hur ledamöterna uppfattar sin egen roll i sammanhanget?

Om ledamöterna betraktar sig själva som företrädare för sina respektive partier i kommittén är det förstås ett stort problem att åsiktsspridningen bland partiernas ledamöter är så stor i författningsspolitiska frågor. Det finns liksom inga klara partilinjer att företräda i kommittén. Om de representerar sig själva eller möjligen den egna partiledningen krymper kretsen av inflytelserika personer över utformningen av framtidens demokrati avsevärt. Även om de reformförslag utredningen lägger fram i december 2008 har god chans att vara representativa för folkviljan kvarstår frågetecknen om legitimiteten i själva proceduren: Är det rimligt att så få personer deltar i utformningen av spelregler som kanske kommer att gälla under de närmaste 30–40 åren?

Referenser

- Brothén, Martin, Sören Holmberg & Mari Eriksson (2007). *Riksdagsenkäten 2006. Dokumentation*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Dalton, Russell J. (2006). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Washington, D.C., CQ Press.
- Dir (2004:96). *En samlad översyn av regeringsformen*. Sveriges regering.
- Esaiasson, Peter & Sören Holmberg (1996). *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot, Dartmouth.
- Fishkin, James S. (1997). *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Gilljam, Mikael (1988). *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning*. Lund, Studentlitteratur.
- Gilljam, Mikael & Ola Jodal (2002). Medborgarnas demokratiuppfattningar. I *Det våras för politiken. SOM-rapport 30*. Sören Holmberg & Lennart Weibull. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Holmberg, Sören (1974). *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund, Studentlitteratur.
- Holmberg, Sören (1989). "Political Representation in Sweden." *Scandinavian Political Studies* 12(1): 1–36.
- Holmberg, Sören (1996). Svensk åsiktsöverensstämmelse. I *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Bo Rothstein & Bo Särllvik. Göteborg, Statsvetenskapliga institutionen.
- Holmberg, Sören (2006). Åsiktsrepresenterad. I *Valets mekanismer*. Hanna Bäck & Mikael Gilljam. Malmö, Liber.
- Holmberg, Sören & Peter Esaiasson (1988). *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm, Bonniers.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull, Eds. (2007). I *Det nya Sverige. SOM-rapport 41*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Kjellgren, Hanna (2001). Debatten om valdagens placering. I *Skilda valdagar och vårval? SOU 2001:65*. Henrik Oscarsson. Stockholm, Justitiedepartementet.

- Martinsson, Johan (2007). *Värdet av valdeltagande. Forskningsrapport för grundlagsutredningen*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Nilsson, Åsa (2007). Den nationella SOM-undersökningen 2006. I *Det nya Sverige. SOM-rapport 41*. Sören Holmberg & Lennart Weibull. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Oscarsson, Henrik (1999). *Demokratiopinioner. Demokratiutredningens skriftserie nr 26*. Stockholm, Justitiedepartementet.
- Oscarsson, Henrik, Ed. (2001). I *Skilda valdagar och vårval. Forskningsrapporter utgivna av 1999 års Författningsutredning*. SOU 2001:65. Stockholm, Justitiedepartementet.
- Oscarsson, Henrik (2007). *PM om personröstningen i 2006 års riksdagsval*. Stockholm: Grundlagsutredningen.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2004). *Kampen om euron*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Petersson, Olof & Ingvar Mattson (2003). *Svensk författningspolitik*. Stockholm, SNS förlag.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1972). *The concept of representation*. Berkeley, Calif., Univ. of Calif. P.
- Powell, G. Bingham (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven, Conn., Yale University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes & Bernard Manin (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rudholm, Sten & Nils Stjernqvist (1996). Jörgen Westerståhl som författningsutredare. I *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Bo Rothstein & Bo Särilvik. Göteborg, Statsvetenskapliga institutionen.
- von Sydow, Björn (1989). *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm, Tiden.