

Hvordan kontrollerer man regjeringer og holder dem ansvarlige?

Justitieråd *Thomas Bull*, Sverige

Hvordan kontrollerer man regeringer og holder dem ansvarlige?

Justitieråd *Thomas Bull*, Sverige

Frågan om ansvarsutkrävande är den moderna demokratins mest efterhånga problematik. Makt sägs förutsätta ansvar, men i den moderna demokratin lyser ansvarsutkrävande i sina klassiska former nästan helt med sin frånvaro. Å andra sidan innefattar samma styrelseskick en stor mängd institut med kontrollfunktioner. Allt från rösträtten till pressfriheten, och allt möjligt däremellan, innebär att maktutövningen utsätts för en omfattande kontroll som ytterst kan medföra att maktavarna ställs till svars för eventuella brister och felaktigheter. Desto större är gåtan att denna omfattande kontroll – i vart fall i de nordiska länderna – så sällan leder till någon form av ansvarsutkrävande. I anförandet framförs att traditionellt givna kategoriseringar såsom i "politiskt" respektive "juridiskt" ansvar och kontroll är mindre väl lämpade för en fruktbar diskussion och i värsta fall direkt missledande. Vidare anför bl.a. att de nordiska ländernas starka partiorganisationer tillsammans med en stark ställning för statsjäntemän i regeringen varit en bidragande orsak till att grova fel och brister i utövandet av regeringsmakten så sällan tycks förekomma i våra länder. Till sist frågas om den svaga roll som ansvarsutkrävandet fått i de nordiska styrelseskickerna är ett långsiktigt hållbart förhållningssätt för bevarandet av maktutövningens politiska legitimitet.

1. Inledning

Rubriken för detta anförande tar som utgångspunkt att kontroll och ansvarsutkrävande av regeringar behövs; frågan är *hur* detta ska åstadkommas, inte *varför* – eller *ens om*. Men för att svara på den frågan måste man börja med frågan om *varför*, för syftet med kontrollen och ansvarsutkrävandet är bestämmande för hur detta kan eller bör utformas. Och för att svara på den frågan måste vi också diskutera vad vi avser med begreppen "kontroll" och "ansvar". Efter en sådan inventering kommer jag att ge några konkreta exempel på när kontroll och ansvarsutkrävande aktualiserats i våra nordiska länder för att sedan avsluta detta bidrag med några observationer och teser om möjligheterna att kontrollera och hålla en regering ansvarig. På så sätt kan förhoppningsvis hur, varför och om belysas.

2. Vad är kontroll och ansvarsutkrävande och varför behöver vi det?

Låt oss börja med frågan om varför kontroll och ansvarsutkrävande visavi regeringsmakten är en nödvändig del i ett politiskt system och kanske särskilt i ett demokratiskt styrelseskick. Den grundläggande anledningen till att makten bör kontrolleras är att den kan missbrukas – den historiska insikten att "power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutly".

Utan kontroll av maktutövningen och därmed förknippade sanktioner för dem som missbrukat sin makt kan enskilda råka illa ut och gemensamma resurser förlösas för att gynna maktavarnas privata intressen. Detta gäller så klart varje typ av styrelseskick, men i

auktoritära system omfattas aldrig den högsta politiska makten av någon reell form av kontroll eller ansvarsutkrävande.

Ett demokratiskt system vilar i motsats till sådana regimer på att medborgarna (väljarna) har förtroende för att deras röst kan påverka utövandet av regeringsmakten. Regeringsmaktens legitimitet har därtill att göra med just att den vilar på ett demokratiskt val under rättvisa förhållanden. Själva valhandlingen kan ses som den yttersta kontrollen och ansvarsutkrävandet i en välfungerande demokrati. Så är det i alla fall i teorin. Det finns skäl att återkomma något till detta med förtroende och legitimitet nedan, men för stunden är det tillräckligt att konstatera att i ett demokratiskt styrelseskick så fyller kontroll och ansvarsutkrävande alldeles särskilda viktiga funktioner genom att (re)producera systemets legitimitet i förhållande till dem som lyder under den offentliga maktutövningen.

3. Kontroll och ansvar – några begreppsbestämningar

Med ”kontroll” kan åtminstone två olika saker avses. Det kan dels avse någon form av övervakning eller annan åtgärd i syfte att säkerställa att något skett på rätt sätt, är korrekt utfört eller fungerande. En faktauppgift, en bil och en rättslig process kan kontrolleras i denna mening. Dels kan kontroll avse att den som kontrollerar någon eller något samtidigt utövar ett bestämmande inflytande över detta, såsom när piloten mister kontrollen över sitt flygplan eller när det ena fotbollslaget kontrollerar matchen. I det här sammanhanget används kontroll i den förra bemärkelsen, det handlar alltså om att övervaka, ha insyn i eller på annat sätt kunna följa vad regeringen gör för att, om så krävs, kunna gå vidare och aktivera de instrument för ansvarsutkrävande som det konstitutionella systemet innefattar.

Rent institutionellt är denna kontroll ordnad på likartat sätt i de nordiska länderna, även om nationella variationer förekommer. En vidsträckt transparens i det offentliga göranden och låtanden kan sägas utgöra grunden för medborgarnas kontroll av all maktutövning. Media är den aktör som främst utnyttjar denna öppenhet för att – i varje fall ibland – kritiskt granska samhällsföreteelser som förtjänar det. Till det kommer en rad av samhällsinstitutioner som ombudsmän, offentlig revision i olika former, tillsynsmyndigheter av olika slag med uppdrag att granska det de ”vanliga” myndigheterna gör samt domstolskontroll av myndighetsbeslut och regeringsbeslut. Även om det flesta av dessa former av kontroll endast indirekt har att göra med regeringens maktutövning samverkar de så att ett relativt finmaskigt nät av kontroll lagts ut över den offentliga maktutövningen i de nordiska länderna.¹

Detta leder över till vad som avses med ”ansvar”. En möjlighet här är att med ansvar endast avse någon form av konkret rättslig sanktion till följd av en mer eller mindre specifik händelse eller åtgärd. Straff eller avskedande kan vara exempel på åtgärder som täcker in en sådan förståelse av ansvarsutkrävande. Med en bredare förståelse kan ansvarsutkrävande också innefatta sådant som att ett förtroende inte förnyas, att ett pinsamt eller smärtsamt offentliggörande sker eller en frivilligt vald avgång. Massmedias rapportering, valförluster och diverse avhopp i situationer där en person blivit mer av en belastning än en tillgång för sin omgivning kan då uppfattas som ett slags ansvarsutkrävande. Trots att det kanske inte befördrar akademisk precision väljer jag att här ändå anknyta till den senare, breda förståelsen av ansvar.

¹ En numera ofta ställd fråga är om inte ambitionerna att kontrollera den offentliga verksamheten t.o.m. gått för långt, men det är ett tema för en annan uppsats än denna.

I dette sammenheng bør också oppmärksammas att även att ta ”ansvar” kan förstås på fler sätt. Att ta ett straff och/eller måsta sluta med det man sysslat med är ett sätt att ta ansvar. Ett annat sätt att ta ansvar är att rätta till det fel som man ansvarat för. Som pojke fick jag ägna ett flertal timmar åt att återställa en kastrull i fungerande skick efter att bränt fast popcorn i dess botten och det var nog – i vart fall på kort sikt – ett mer kännbart sätt att utkräva ansvar än att utestänga mig från köket för viss tid. Ett ansvarsutkrävande kan alltså också innebära ett krav på att reda ut den situation som man varit ansvarig för att skapa. Men det är inte den formen av ansvarstagande som vi kommer att diskutera här.

4. Politik och juridik – en dikotomi som skymmer sikten?

En mycket vanlig ingång till den frågeställning som behandlas här är att börja med att skilja mellan politisk och juridisk kontroll respektive ansvar. Redan av det skälet att denna uppdelning är så vanlig och allmänt accepterad kan finnas skäl att närmare diskutera om det verkligen är en bra utgångspunkt för vår diskussion. För jurister är det sedvanligt att efter att ha konstaterat att man kan tala om politisk eller juridisk kontroll/ansvar raskt gå vidare till det som vi jurister kan anses särskilt kompetenta att diskutera, dvs. de juridiska aspekterna på kontroll och ansvar. Den avgörande skillnaden mellan de olika kategorierna är vanligen helt formell; kontroll och ansvarsutkrävande som är rättsligt reglerat är en juridisk form, medan andra former av kontroll och ansvar är politiska. Den ovan nämnda valhandlingen kan t.ex. ses som en juridisk form av kontroll men är en politisk form av ansvarsutkrävande. Detta motiveras så klart av att kriterierna för varför ansvar utkrävs på valdagen inte återfinns i någon rättsregel, medan försättningar för och genomförande av valhandlingen är utförligt reglerat. På samma sätt kan ett parlamentariskt kontrollinstrument som misstroendeförklaring anses vara en form av politisk kontroll där ansvarsutkrävandet är juridiskt, vinner misstroendet tillräcklig anslutning har regeringen en rättslig skyldighet att avgå (även om detta inte alltid är uttryckligt reglat i de nordiska ländernas författningar så följer det om inte annat av konstitutionell sedvanerätt). Men, å andra sidan kan man peka på att misstroendeförklaringen är det som (i svensk rätt) är strikt juridiskt reglerat, medan frågan om hur och när en regering som förlorar en sådan omröstning avgår är mer öppen och därmed ”politisk”. Frågan om vad som är ”juridiskt” respektive ”politiskt” verkar i hög grad bero på den grad av skönsmässig bedömning som de tillämpliga reglerna medger och det är i sin tur en fråga om vad juridiken tillåter.

Uppdelningen mellan politiskt och juridiskt är således inte så klar som det först kan verka och dessutom inte så analytisk hjälpsam som man kan tro. Den blandning av politiska och juridiska moment som konstitutionella frågor av nödvändighet innefattar – och som illustrerats av exemplen ovan (och de kommande exemplen nedan) – gör den förföriskt enkla kategoriseringen av ”det politiska” och ”det juridiska” till något som snarare hindrar än hjälper forståelsen av det som studeras eller diskuteras. En första tes för detta bidrag är alltså att man bör överge den traditionella – och nästan slentrianmässiga – uppdelningen i antingen politiska eller juridiska aspekter på kontroll och ansvar. Vår diskussion handlar om instrument som innehåller båda momenten och försök att dela upp dessa riskerar att skymma sikten för det vi egentligen är intresserade av: hur fungerar det?

Å andra sidan måste det erkännas att just den frågan är den som är svårast att besvara. De olika formerna av kontroll och ansvarsutkrävande verkar fungera mycket olika och det verkar i sin tur bero på många olika faktorer. Innan vi ens försöker ha några hypoteser om hur

det förhåller sig kan det därför vara klokt att se närmare på hur kontroll och – framförallt – ansvarsutkrävande av en regering fungerat i de nordiska länderna. Av naturliga skäl kan det bara bli fråga om några axplock.

5. Kontroll och ansvarsutkrävande i praktiken – nordiska nedslag

För att ha lite bättre underlag för en mer konkret diskussion om förutsättningarna att kontrollera och utkräva ansvar av regeringsmakten kan det vara värdefullt att se närmare på några faktiska fall då sådan kontroll utövats. Exemplet nedan är inte resultatet av någon fullständig genomgång av sådana företeelser i Norden, utan mer av ett axplock av relativt kända ”skandaler” och deras politiska och juridiska konsekvenser.²

Furre-saken 1996

Den s.k. Lund-kommissionen arbetade på uppdrag av Stortinget under åren 1994 till 1996 på en rapport om det förekom olaglig övervakning av norska medborgare eller inte. En av medlemmarna av kommissionen var professorn och f.d. politikern Berge Furre. Denne misstänktes sedan en tid tillbaka att ha varit involverad med den östtyska säkerhetstjänsten Stasi och under tiden som kommissionen arbetade på att kartlägga förekomsten av hemlig övervakning inledde den norska säkerhetspolisen (dåvarande POT, numera PST) pikant nog just en sådan operation mot Furre. När detta sedermera avslöjades kom chefen för POT och Grete Faremo, som var justitieminister under den tid övervakningen skedde, att tvingas avgå. Det var inte fråga om något direkt missbruk av regeringens egna befogenheter eller makt, utan snarare om delaktighet (genom kännedom eller att man borde ha haft kännedom om det som pågick) och om ett yttersta ansvar för det som polismyndigheten företar sig – ett ministeransvar.

Tamilsaken

Under 1987 kom den danske justitieministern Erik Ninn Hansen att, efter att ha diskuterat med, men inte fått en majoritet i regeringen med sig, besluta om att hanteringen av frågan om familjeåterförening för flyktingar från Sri Lanka. Beslutet innebar i korthet att ansökningarna borde nedprioriteras med förhoppningen om att situationen på Sri Lanka snart skulle förbättras och att det därmed inte längre skulle föreligga rättslig grund för flyktingarna att få återförenas med sina familjer i Danmark. Under 1989 kom saken att uppmärksammas såsom ett eventuellt lagbrott av Ninn Hansen och bland annat statsminister Paul Schlüter kom att i Folketinget bedyra att inget olagligt skett och att inget ”sopats under mattan”. När det sedermera, bland annat genom den omfattande s.k. Hornslet-rapporten 1993 kom att stå klart att det förhöll sig tvärtom så avgick Schlüters regering. Ninn Hansen ställdes inför riksrett, fälldes 1995 och dömdes till bl.a. fängelse.

Tsunamin

I slutet av december 2004 inträffade en jordbävning i Indiska oceanen som i sin tur orsakade att en flodvåg (Tsunami) drabbade ett flertal stater med kust mot detta hav. Thailand var ett

² Tack till Markku Suksi, Janne Salminen, Björg Thorarensen och Sten Heckscher för tips om lämpliga exempel.

av dessa och eftersom ett stort antal svenska turister var på plats för att fira juledigheten så drabbade Sverige också av den katastrof som flodvågen innebär i och med att över 500 svenskar miste livet. Tusentals svenska medborgare drabbades precis som andra offer för katastrofen av umbärande i samband med skador, förlust av boende etc. Frågan om regeringens ansvar för brister i beredskapen när det gäller att hantera katastrofer med ett stort antal medborgare inblandade kom att diskuteras hett i det politiska livet och en statlig kommission tillsattes för att granska regeringens agerande. I sin rapport (SOU 2005:104) kom kommissionen med skarp kritik mot regeringen för brister i planering och beredskap och särskilt framhölls statsministerns ansvar för att leda regeringen och regeringskansliets arbete med dessa frågor.³ Statsminister Persson och övriga statsråd kom att sitta kvar fram till valet 2006 och i vilken mån utgången i det valet hade något att göra med kritiken mot regeringen för hanteringen av Tsunamikatastrofen 2004 är så klart inte lätt att säga. Sannolikt var andra faktorer viktigare.

Vanhanen-ärendet

Den finske statsministern Vanhanen kom 2010 att bli föremål för en prövning i den finska riksdagen om huruvida åtal skulle väckas mot denne eller inte. Bakgrunden var i korthet den att Vanhanen som statsminister deltagit i att fatta beslut om bidrag till en förening som han tidigare varit ordförande i. Samma förening kom att på olika sätt stödja det parti som Vanhanen tillhörde genom att ge kampanjbidrag i samband med allmänna val. Fråga uppkom om Vanhanen varit jävig och om det i så fall utgjorde ett sådant felaktigt beteende som var straffbart enligt den finska grundlagens 116 §. Denna bestämmelse kräver bl.a. uppsåt eller grov oaksamhet för att ett statsråd ska kunna åtalas inför riksätten. Den finska riksdagens grundlagsutskott fann att Vanhanen visserligen varit jävig vid de aktuella besluten och att denna gärning i och för sig föll inom det straffbara området för vissa bestämmelser om s.k. tjänstebrott. Däremot kunde urskottet inte finna att statsministern begått detta fel uppsåtligen eller av grov oaksamhet, varför inget åtal väcktes.⁴ Vanhanen kom att avgå som statsråd 2010, bl.a. med hänvisning till en kommande operation.

Islands bankkris

Islands regering var tvungen att avgå vintern 2009 efter att landets drabbats av en kris i bankväsendet i och med att landets tre banker alla gick i konkurs hösten 2008. Den politiska kris som följde i finanskrisens spår gällde regeringens ansvar för avregleringen av banksektorn och den situation som uppstått inom finanssektorn. Statsministern Geir Haarde kom att ställas inför riksrett, den första gång som den 1905 tillkomna riksätten trätt i funktion. Åtalet gällde i korthet om statsministern brutit mot en skyldighet att agera i en krissituation, om planeringen för att kunna hantera plötsligt uppkomna finansiella kriser brutit, om regeringen sammanträtt i tillräckligt hög grad och om regeringen gjort vad den kunnat för att begränsa statens ansvar för bankernas skuldsättning.⁵ Haarde fälldes endast för att inte samlat regeringen tillräckligt ofta och riksätten fann inte skäl att utdöma något straff för den förseelsen.

³ Se SOU 2005:104 s. 265 ff.

⁴ Se Grundlagsutskottets betänkande 10/2010 rd.

⁵ En tämligen utförlig beskrivning av regeringens hantering av krisen finns i ett utdrag på engelska av en rapport till Alltinget från den 12 april 2010, se Special Investigation Commission Chapter 21 s. 89 ff.

Mönster?

Vilken slutsats kan då dras av dessa korta exempel på utkrävande av ansvar?

En första iakttagelse gäller en detalj. I de få fall där det verkligen kommit att handla om ett formellt ansvarutkrävande – ovan exemplifierat av fallen från Finland och Island – så finner de aktuella institutionerna att det finns förmildrande omständigheter som gör att de fel som begåtts är få, formella och försumbara. Även om det handlar om för få fall för att kunna generalisera så blir intrycket att det ska nästan till häpnadsväckande felbedömningar eller misstag för att ett juridiskt ansvar ska träda in. Man kan fråga sig om det är den tröskel som det politiska systemet långsiktigt mår bra av, en fråga som vi har anledning att återkomma till avslutningsvis.

Vidare kan sägas att de få exemplen i sig visar något eftersom de också är nästan de enda exemplen på att statsministrar och/eller regeringar utsatts för någon form av sanktionsliknande ansvarutkrävande. Jag har inte ens kunnat hitta klara exempel från samtliga nordiska länder på att just regeringen som helhet utsätts för någon mer formaliserat ansvarutkrävande. Att enskilda ministrar – särskilt ofta justitieministrar – kritiseras för olagligt eller olämpligt agerande inom ramen för utövat av sitt politiska uppdrag förekommer relativt ofta och inte sällan avgår statsråd som utsätts för sådan kritik. Detta har samtliga nordiska länder erfarenhet av. Däremot är det mycket ovanligt att just statsministern och regeringen som helhet utsätts för denna typ av kritik och endast några av de nordiska länderna har haft att hantera sådana situationer.

Några ytterligare reflektioner kan göras mot denna bakgrund. Antingen gör inte regeringar i Norden sådana fel som förtjänar ett formellt ansvarutkrävande eller så klarar de formella institutioner som de nordiska konstitutionerna innehåller inte av att leverera ett sådant ansvarutkrävande. Eller kanske det är fel sätt att se saken? Redan en ytlig betraktelse av frågor om ansvarutkrävande i länder utanför Norden ger vid handen att situationen inte är märkvärdigt annorlunda i närliggande länder i Europa eller mer avlägsna demokratiska stater i t.ex. Nord- eller Sydamerika. Och i icke-demokratiska stater, av vilka det finns många världen över, är frågan om regeringars ansvar inte riktigt aktuell. Kanske är det alltså inte regeringarnas förtjänst eller institutionernas fel att det formella ansvarutkrävandet är så sällan förekommande. Istället kan det vara våra förväntningar av vad ansvarutkrävande kan eller borde innebära när detta begrepp används i samband med regeringsmakten som leder tanken fel.

Även om det inte direkt framgår i redovisningen ovan så visar den bakomliggande genomgången av olika politiska ”skandaler” i de nordiska länderna att det inte sällan är så att de fel och brister som t.ex. leder till en ministers avgång har kommit till offentligheten genom en eller flera av de kontrollmekanismer som de konstitutionella systemen innehåller. Massmedia är därvidlag en aktör av utomordentlig vikt, men dess roll förstärks och underlättas av institutionella arrangemang som tillgång till allmänna handlingar, möjligheten till ”whistleblowing” och andra former av kontroll. Ett bestående intryck är att de olika kontrollformerna – som syftar till att få fram information och kunskap om vad som skett – fungerar förhållandevis väl. Även förhållanden som man försökt hålla hemliga kommer ofta fram. Man kan kanske t.o.m. tala om att kontrollen fungerar rätt väl, medan ansvarutkrävandet kan tyckas väl lamt. Ett antal faktorer tycks samverka för detta: en straffrättslig tillnärmning till ansvarsfrågan, att det rör sakförhållanden som de flesta har tämligen liten insyn i och att det är något extraordinärt som inga inblandade kan sägas ha stor erfarenhet av.

6. Några slutsatser

Vilka slutsatser kan då dras från denna korta studie av kontroll och ansvar utav regeringsmakten?

Vi har redan kunnat konstatera att kontrollen tycks fungera tämligen bra. Svaret på rubrikens fråga kan vara att man bör göra som i de nordiska länderna om man vill ha en väl fungerande kontroll av regeringen. Den höga grad av öppenhet som karakteriserar de nordiska ländernas samhällssystem bidrar sannolikt till att kontrollen fungerar bra. Men, även om rättsligt påtvingad öppenhet och allmänt hög moral bland de folkvalda kan tänkas förklara den relativa frånvaron av allvarligt missbruk av politisk makt i jämförelse med vad som gäller redan i länder som ligger rätt nära vår del av världen så är de sannolikt inte tillräckliga som förklaringsfaktorer.

Jag skulle vilja föra fram två möjliga förklaringar till att den ganska uppenbara diskrepansen mellan former av kontroll och former av ansvar när det gäller (det i och för sig omstridda begreppet) effektivitet. Den första har med att göra med det förhållandet att politiker i dag går igenom en professionaliseringsprocess där de tränas, drillas och utbildas inom de politiska partierna innan de är redo att inta en ledande position i offentligheten. Denna bakgrund och s.k. insocialisering av ”partiets” offentliga värderingar utgör troligen till sist en form av intern kontroll av den politiska maktutövningen som leder till att de flesta folkvalda är genuint övertygade om att de inte bör missbruka sin position. Att alltfler politiker är ”proffs” är vanligen föremål för kritik, men kan utifrån det här anlagda perspektivet snarare vara en styrka än en svaghet för det politiska systemet.

Till detta kommer att de nordiska ländernas departement i hög grad bemannas med vad som måste betecknas som professionella tjänstemän. Det är högt kvalificerade personer som inte har någon tydlig koppling till något politiskt parti och som inte heller riskerar att förlora sin position i händelse av regeringsskifte. Förutsättningarna för att dessa personer ska kunna fylla den klassiska ämbetsmannafunktionen att våga ”speak truth to power” är därmed goda. Säkerligen kan frånvaron av allvarliga övertramp från makthavare i de nordiska länderna när det gäller maktutövande i viss mån tillskrivas att de fått råd från denna grupp av ämbetsmän som styrt dem bort från tveksamma beslut.

Det kan kanske till och med vara fråga om att en balans mellan kontroll och ansvar behövs för att sådana system alls ska kunna tillskapas. Samma personer som beslutar om sådana system är de som ska granskas och utsätts för ansvarsutkrävande och det är sannolikt svårt att få dessa personer att anta normer som är drakoniskt stränga i alla avseenden. Om kontrollen, såsom i de nordiska länderna, fungerar bra så är det kanske inte förvånande att det personliga ansvarsutkrävandet är svagare.

Även om ett sådant synsätt har en del pragmatiska skäl för sig kan det tyckas att de överväganden som ligger bakom ett sådant uppdelande av kontroll och ansvar är otillfredsställande. Ett stärkande av ansvarsutkrävandet är kanske i strikt mening inte nödvändigt för att rätta till några specifika fel som våra regeringar begår eller kan tänkas begå i framtiden eftersom sådana fel normalt sett inte förekommer. Redan de många och olika formerna av kontroll medför att riskerna för maktmissbruk är så små att man inte har behov av ingripande former av ansvarsutkrävande.

Å andra sidan kan det hävdas att ett formellt ansvarsutkrävande av individuella enskilda makthavare fyller en viktig symbolisk funktion i våra samhällen. Skillnaderna mellan medborgarnas bakgrunder och framtidsdrömmar tycks öka, tilltron till och intresset

för traditionella institutioner som partier, skola, kyrka m.m. tycks minska. Den politiska ledningens legitimitet kan i ett sådant mer fragmenterat samhälle inte längre främst vila på att den har stöd av väljarna i val som hålls med några års intervall, där alternativen dessutom inte alltid upplevs som särskilt olika varandra. Ett tydligare utkrävande av ansvar i formell mening kan då ingå i en strategi för att säkra att de centrala politiska institutionerna behåller så mycket som möjligt av sin legitimitet. Med stor makt följer – eller bör följa – stort ansvar. Den juridiska reflexen att i diskussioner om ansvarsutkrävande anknyta till straffrättens tankegods är mot denna bakgrund möjlig att ifrågasätta eftersom den leder till att ansvarsutkrävande så sällan sker. Ett givet motargument är att det med en strängare ordning kommer att bli än svårare att rekrytera lämpliga personer till politiska uppdrag. Om dessa personer inte bara måste klara alla de vanliga krav som ställs på den som innehar en ledande position i samhället, utan också ska måsta stå ut med ett ansvarsutkrävande som gör deras uppdrag osäkra kommer alltför få att välja en sådan bana för att demokratins behov av dugliga politiska ledare tillfredställs. Jag är för egen del skeptisk till detta arguments bärkraft, men det förtjänar onekligen att diskuteras.

Avslutningsvis kan påpekas att acceptansen av den offentliga maktutövningen är ett underliggande problem för alla politiska system. Sådan acceptans kan uppnås på olika sätt. Två är generellt giltiga för alla former av maktutövning, nämligen genom tvång (våld, hot, övervakning) eller genom uppmuntran (belöningar, löften). Politiska system – och då särskilt demokratier – baseras dock på en annan, tredje, form av acceptans som inte bygger på individuella bedömningar av vad efterlevnad av maktutövningen kostar eller ger, utan på de politiska institutionernas legitimitet. Den legitimitet som medborgarna i ett samhälle tillskriver institutioner och personer som befolkar dessa är således en grundbult för en fungerande demokrati. I det perspektivet kan inte frågor om hur system för kontroll och ansvarsutkrävande fungerar inte enbart ses som symboliska, utan handlar om systemets överlevnad på lång sikt.

- Tes 1:** Den traditionella uppdelningen mellan politiska och juridiska former av kontroll och ansvarsutkrävande är missvisande och skymmer sikten för att konstitutionella frågor oftast innefattar såväl politiska som juridiska inslag som det inte är meningsfullt eller ens tillrädigt att försöka skarpt skilja åt.
- Tes 2:** Kontrollen fungerar i praktiken tämligen väl. Ansvarsutkrävandet är det betydligt svårare med om man med det menar ansvar i form av att utsätta någon för sanktioner av något slag.
- Tes 3:** Partierna och tjänstemännen inom nationella regeringar och parlament är en i hög grad bidragande faktor till att grova fel (bedömningar) inte begås så ofta i de nordiska ländernas regeringar.
- Tes 4:** Ett stärkande av ansvarsutkrävandet är kanske inte nödvändigt för att rätta till några fel som våra regeringar begår eller kan tänkas begå i framtiden, men politikerförakt och fallande tilltro till gemensamma institutioner måste motverkas och det är frågan om inte också ganska symboliska åtgärder som att skärpa ansvarsutkrävandet bör tillgripas.