



Project part-financed
by the European Union



BSR INTERREG III B project

“Promoting Spatial Development by Creating COMMon MINdscapes”



SWEDEN

I. Constitution, government, and administration

1. Constitutional System

- *General description and key data of the constitutional system*

Sverige omfattar 449 964 km², varav 410 934 km² är landareal. Landet har 9 011 392 inv. (2005). Sverige är 1 572 km långt och 499 km brett. Landet är indelat i 25 landskap, 21 län och 290 kommuner samt 13 stift och 2 220 församlingar. Huvudstad är Stockholm, som har 765 044 inv. (2005).

Regeringsformen, successionsordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen utgör Sveriges grundlagar. Regeringsformen innehåller dels bestämmelser om statsskickets grunder, dels en fri- och rättighetskatalog, dels bestämmelser om regeringens, riksdagens och förvaltningens uppgifter och arbete.

Utgångspunkten för det svenska samhällsskicket finns i § 1 i regeringsformen. Där sägs att all offentlig makt i Sverige ska utgå från folket och bygga på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Svenska folket utser genom fria, hemliga och direkta val vart fjärde år riksdagen som består av 349 ledamöter. De 349 mandaten i enkammarriksdagen är av två slag, dels 310 fasta valkretsmandat, dels 39 utjämningsmandat. Landet är indelat i 28 valkretsar. De 310 valkretsmandaten fördelas före

varje val mellan valkretsarna beroende på antalet röstberättigade i respektive valkrets. Utjämningsmandaten fördelas på valkretsar efter valet så att varje parti så nära som möjligt får det antal mandat som motsvarar partiets andel av valmanskåren. Ett parti måste få minst 4% av rösterna för att få representation i riksdagen.

Parlamentarismens principer tillämpas i Sverige. Därigenom har folkets inflytande förlängts in i regeringen. Riksdagen utser statsminister. Denne utser sedan själv övriga statsråd. Talmannen förslår riksdagen statsministerkandidat. Denne blir godtagen om han eller hon inte har en majoritet av riksdagsledamöterna mot sig.

Demokratin bygger på fri åsiktsbildning och allmänna val. Förutsättningarna för det fria ordet finns reglerade i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och den 1991 antagna yttrandefrihetsgrundlagen. De rymmer två grundläggande regler som också i hög grad påverkar arbetet i statliga och kommunala förvaltningar, nämligen offentlighetsprincipen och meddelarskyddet. Offentlighetsprincipen innebär att allmänna handlingar är offentliga med få undantag. Statliga och kommunala myndigheter ska föra register över alla ingående och utgående handlingar. Registren är offentliga och myndigheten är skyldig att låta var och en som begär det ta del av en registrerad handling. I vissa fall bör myndigheten lämna kopia på handlingen. Registren är ofta numera tillgängliga över Internet. Även inkommande och utgående e-post är offentlig liksom andra datoriserade handlingar. Offentlighetsprincipen går tillbaka på 1766 års tryckfrihetsförordning.

Meddelarskyddet innebär att den som lämnar uppgifter till tidning, radio eller TV om förhållanden i offentlig verksamhet har rätt att förbli anonym. En journalist som mottagit information har tystnadsplikt när det gäller vem som är hans källa. Straffrihet gäller för den som lämnat uppgifter. Den som från en myndighet försöker efterforska en källa kan dömas till fängelse. Enda undantaget från meddelarskyddet gäller hemlig information som rör rikets säkerhet.

- *History of the constitutional system*

Regeringsformen, som är den grundlag som reglerar det konstitutionella systemet, är från 1974. Dessförinnan vilade konstitutionen på grundlagen från 1809. Den hade dock genomgått stora förändringar. Fram till 1866 bestod den svenska riksdagen av fyra församlingar som representerade olika samhällsklasser – adel, präster, borgare och bönder. 1866 infördes en tvåkammarriksdag, varvid den andra kammaren valdes i direkta val vart fjärde år; under det att den första kammaren valdes indirekt av elektor

och bara förnyades till en tredjedel vid varje valtillfälle. Dessa val ägde också rum vart fjärde år, men var samordnade med kommunalvalen och förskjutna med två år i förhållande till andrakammarvalen. Rösträtten var differentierad efter ekonomisk status. De mest välbärgade hade 40 röster. De som saknade tillgångar saknade också rösträtt.

Under 1900-talets båda första decennier dominerades det politiska livet av de nära sammantvinnade frågorna om rösträtt, parlamentarism och försvar. Den allmänna värnplikten, som infördes fullt ut 1901 gav rösträttsvännerna ett argument som gjorde intryck djupt in i det konservativa lägret ("en man, en röst, ett gevär"). Den valreform som genomfördes 1909 gav män allmän rösträtt till Andra kammaren. Vid kommunala val och därmed också vid val till Första kammaren var rösträtten fortsatt inkomstgraderad. Första kammarens vetorätt i grundlagsfrågor förhindrade effektivt en radikalare författningsreform. Först 1921 genomfördes en författningsreform som tog bort de flesta kvarstående begränsningar av den politiska demokratin. Kvinnorna fick rösträtt till andra kammaren, inkomststrecken slopades, vilket medförde första kammarens demokratisering.

Den moderna parlamentarismens definitiva genombrott i Sverige kom samtidigt med demokratin seger efter första världskriget. 1809 års regeringsform präglades av maktindelning mellan kungen och riksdagen. Regeringen, statsrådet, dominerades emellertid länge av ämbetsmän. Efter hand vann parlamentariker insteg i statsrådsstyrelsen. Respekten för parlamentarismens villkor, att regeringen inte skall bygga på monarkens personliga förtroende utan enbart på folkrepresentationens politiska förtroende var dock bristande. Först efter 1917 utses Statsministern fullt ut enligt parlamentarismens principer, men kungen var fram till 1975 den som förde diskussioner med partiledarna och föreslog riksdagen en statsministerkandidat.

- *Main specifics of the constitutional system*

Riksdagen har 16 ständiga utskott. Frågor om bostadspolitik, fysiska planeringsfrågor, expropriation, lantmäteriväsende, länsförvaltningen och frågor om landets administrativa indelning (t ex kommunindelningsfrågor) behandlas av Bostadsutskottet. Huvuddelen av riksdagsarbetet är koncentrerat till utskottens verksamhet. Utskotten ska bereda alla förslag från regeringen (propositioner), riksdagsledamöterna (motioner) samt förslag och redogörelser från riksdagens organ t ex riksbanken. Utskotten har initiativrätt i ärenden som ligger inom deras verksamhetsområde, vilket innebär att de kan lägga fram förslag till riksdagen. Denna initiativrätt används dock mycket restriktivt. Alla ärenden måste behandlas i utskotten som sedan ska lämna riksdagen förslag till

beslut. Det går inte att stoppa ärenden i utskotten. Beslut i riksdagen fattas med enkel majoritet och meddelas regeringen genom riksdagsskrivelse undertecknad av talmannen.

En speciell nämnd – EU-nämnden – har inrättats för att regeringen ska kunna informera riksdagen om ärenden som behandlas och beslutas inom EU. Enligt regeringsformen ska riksdagen stifta lagar och besluta om skatt till staten och om hur statens medel ska fördelas. Man talar om riksdagens lagstiftningsmakt och finansmakt. Riksdagens ska också granska rikets styrelse och förvaltning. Detta brukar kallas riksdagens kontrollmakt.

Regeringens uppgifter

Talmannen förelägger riksdagen förslag till statsminister efter att ha haft överläggningar med partiledarna och vice talmännen. Om inte en majoritet av riksdagsledamöterna röstar emot den föreslagne är han eller hon utsedd av riksdagen. Riksdagen godkänner endast statsministern. Denne utser själv övriga regeringsledamöter och delger riksdagen deras namn när han avger sin regeringsförklaring.

Den svenska regeringen har sedan ett par decennier bestått av ett tjugotal personer. Regeringskansliet är f n uppdelat på 13 departement. Varje departement leds av ett statsråd som är departementschef. Övriga statsråd har egna ansvarsområden inom dessa 13 departement. Ett statsråd är vice statsminister och tillhör statsministerns kansli. Fysiska planeringsfrågor handläggs för närvarande inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Det finns utöver statsråden ett fåtal politiska tjänster i departementen. De kan vara statssekreterare, pressekreterare och vissa sakkunniga. Övriga tjänstemän fortsätter på sina poster vid regeringsskiftet.

Regeringen fattar i de allra flesta fall kollektiva beslut. Grundlagen föreskriver att dessa ska beredas i ett regeringskansli, i vilket departementen ingår. Den vanligaste beredningsformen är departementsberedning, som utgörs av en tjänstemanna-föredragning inför departementschefen som då bestämmer förslag till beslut som vid regeringssammanträde läggs fast som regeringens beslut. Alla övriga departement har fått information om det föreslagna beslutet. Om något statsråd har invändningar ska denne anmäla detta. Om så ej sker registreras beslutet som regeringens utan föredragning vid regeringssammanträdet. Viktigare ärenden eller ärenden som berör flera departement behandlas vid allmän beredning då samtliga statsråd deltar eller vid

gemensam beredning med berörda statsråd. Statsråden kan då komma överens om regeringens ståndpunkt.

Statschefens uppgifter

Kungen/drottningen är rikets statschef. Närmare bestämmelser om tronföljden finns i successionsordningen. Statschefen har inte någon politisk makt. Uppgifterna ligger helt på det representativa och det ceremoniella planet. Regeringsskiftet äger sålunda rum vid en särskild konselj inför monarken. Dessutom ska monarken förklara riksdagens sammanträde öppnat vid riksdagsårets början och vara ordförande vid utrikesnämndens sammanträden. I övrigt ska monarken vara en samlade representant och symbol för landet.

- *Fundamental principles of the political and the administrative system*

Den centrala statsförvaltningen

Svensk statlig centralförvaltning är organiserad på två nivåer: regeringskansliet och de centrala ämbetsverken. De centrala ämbetsverken är underställda regeringen som kollektiv. De tillhör ett visst departement och en viss ministers verksamhetsområde, men ministern får inte styra ämbetsverkets handläggning av enskilda ärenden. Styrningen sker genom beslut om organisation och resurser samt genom direktiv om verksamhetens mål och inriktning. Denna organisation av den centrala statsförvaltningen går tillbaka till 1600-talet.

Regeringskansliet är delat på departement – f n 13 stycken. Dessa är internationellt sett små. Totalt omfattar regeringskansliet ca 2000 anställda. De statliga myndigheterna i övrigt omfattar ca 300 000 personer. Denna organisationsmodell i förening med den tidigare nämnda offentlighetsprincipen innebär att all skriftlig – även elektronisk – korrespondens mellan ett ämbetsverk och regeringskansliet är offentlig och tillgänglig för var och en som så önskar. Ämbetsverken står för huvuddelen av statsförvaltningens expertkompetens. Yttranden från en expertmyndighet i ärenden som ska beslutas av regeringen blir därigenom offentliga och inte som i de flesta andra länder en intern arbetshandling inom ett ministerium.

En rad stora ämbetsverk, t ex Arbetsmarknadsstyrelsen, Vägverket, Banverket och Lantmäteriverket har en utvecklad regional organisation under sig medan andra, t ex Boverket utnyttjar länsstyrelserna och har direktkontakt med kommunerna. De flesta centrala statliga myndigheter är lokaliserade i Stockholm, men en hel del har av regionalpolitiska skäl lokaliserats på andra orter. Boverket är lokaliserat i Karlskrona i

sydöstra Sverige; Lantmäteriverket är lokaliserat i Gävle i nordöstra Sverige; Banverket och Vägverket är lokaliserade i Borlänge i nordvästra Sverige.

Ämbetsverkens uppgifter regleras dels av en allmän verksförordning, dels av den för myndigheten speciella instruktionen. Instruktionen för myndigheten bestämmer arbetsområdet, organisationsformen och beslutsordningen. I övrigt har myndigheten att följa de anvisningar som kan vara förenade med riksdagens budgetbeslut och som utfärdas av regeringen om hur anvisade medel får användas.

Ämbetsverken leds vanligen av en generaldirektör som ensam har ansvaret för verksamheten. Ämbetsverken har myndighetsutövande uppgifter, som kontroll, övervakning, reglering, normering och tillståndsgivning, fördelning av resurser, som t ex bostadsbidrag, rådgivning till t ex kommuner och enskilda, forsknings- och utredningsuppgifter.

Den regionala statsförvaltningen – länsstyrelserna

Sverige är indelat i län. Rikets indelning i län är mycket gammal. Den genomfördes på 1600-talet när Finland fortfarande var en del av Sverige och några av de södra och västra delarna av nuvarande Sverige tillhörde Danmark. Den historiska bakgrunden har inneburit att länsindelningen i några landsdelar inte varit i överensstämmelse med dagens näringsgeografiska regioner. Trots detta har den regionala indelningen varit oförändrad i över 300 år. Först under 1900-talets sista decennium har det skett vissa förändringar. Sverige har efter dessa 21 län.

Länsstyrelserna inrättades ursprungligen som ett slags lantregeringar – kungens förlängda arm. De har sedan de inrättades på 1600-talet letts av en landshövding som var konungens befallningshavande. De har haft två centrala uppgifter nämligen att representera statsintresset och samtidigt representera de regionala intressena. Som "Konungens befallningshavande" skulle landshövdingen styra, förordna, kontrollera, idka rättsskipning och överhuvudtaget vara överhet gentemot medborgarna. Länsstyrelserna har under de senaste decennierna gått igenom stora förändringar och är fortfarande under förändring.

Länsstyrelserna skall enligt nu (år 2006) gällande instruktion noga följa länets tillstånd och behov, främja länets utveckling och befolkningens bästa, verka för att de nationella målen inom olika samhällsområden får genomslag i länet och svara för den statliga förvaltningen i länet i den mån inte annan myndighet svarar för speciella avsnitt. Länsstyrelsen ska särskilt tillse att statlig och kommunal verksamhet samordnas och

anpassas till gällande miljöpolitisk och regionalpolitisk målsättning och verka för god hushållning med naturresurserna. Länsstyrelsen fungerar som regional instans åt åtskilliga centrala myndigheter. Länsstyrelsen är också första instans vid överklagande av vissa kommunala nämndbeslut. Länsstyrelserna har under det senaste decenniets fått en ny roll som kontaktorgan för EU:s regionala strukturfonder. Det har också inneburit att länsstyrelserna fått en viktig uppgift för de regionala tillväxtavtal mellan statliga, kommunala och privata parter som nu upprättas i stället för den traditionella statliga stödpolitiken.

Länsstyrelserna lyder direkt under regeringen och har således ingen direkt förankring genom val hos befolkningen i länet. Under flera decennier har frågan om länsdemokrati diskuterats. F n pågår försöksverksamhet i flera län med överföring av uppgifter till regionala organ som är direktvalda eller utgör samarbetsorgan mellan länets kommuner. Dessa försök kan leda till en reformering av länsförvaltningen.

Kommunerna

I regeringsformen sägs att den svenska folkstyrelsen ska förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen i Sverige har en lång historisk tradition och har samband med grundläggande ekonomiska och sociala förhållanden. Kommunerna har egen beskattningsrätt. De flesta medborgare betalar inkomstskatt enbart till kommunen. Den kommunala självstyrelsen utmärks av en vidsträckt initiativrätt och handlingsfrihet. För självstyrelsen på kommunal nivå finns f n 290 kommuner. På regional nivå finns 18 landsting och två direktvalda regioner som också har landstingsuppgifter. Landstinget är en sekundärkommun vari ingår flera kommuner. De omfattar i princip samma område som gäller för länen. Vid den nyligen genomförda länsförändringen då några län fördes samman har samordningen mellan län och landsting tillfälligt kommit i otakt.

Kommunens högsta beslutande organ är kommunfullmäktige som väljs direkt av medborgarna vid samma valtillfälle som riksdagsvalen. Fullmäktigeförsamlingarna omfattar 31 till 101 ledamöter beroende på kommunstorlek. Kommunfullmäktige sammanträder 6-10 gånger per år. Fullmäktige utser ledamöter i kommunstyrelsen och andra kommunala nämnder och styrelser. De partier som är representerade i fullmäktige erhåller platser i styrelser och nämnder efter sin andel ledamöter i fullmäktige. Huvuddelen av den kommunala verksamheten utövar de kommunalt förtroendevalda i nämndarbetet. Nämnderna har till sitt förfogande förvaltningskontor med tjänstemän och annan teknisk och administrativ personal.

Nämndernas och styrelsernas uppgift är att bereda ärenden som ska avgöras av fullmäktige (det råder s k beredningstväng), verkställa fullmäktiges beslut samt besluta i vissa förvaltningsärenden. De förtroendevalda har möjlighet att direkt delta i avgörande på alla nivåer, från beredning till beslut och verkställighet. Kommunerna kan själva besluta om sin nämndorganisation. Det ska dock alltid finnas en kommunstyrelse, som kan sägas utgöra kommunens regering med den viktiga skillnaden att alla större partier är representerad i kommunstyrelsen.

Kommunernas kompetens regleras genom kommunallagen. Den ska garantera en demokratisk beslutsprocess och skapa minoritetsskydd, ge kommunmedlemmarna insyn och möjlighet att medverka i verksamheten samt garantera kommunmedlemmarnas rättssäkerhet. Kommunerna är liksom landstingen territoriellt avgränsade enheter med obligatoriskt medlemskap, status av juridiska personer och med vissa offentligrättsliga befogenheter, bl a såsom nämnts beskattningsrätt. Medlem är man i den kommun där man är folkbokförd, äger fast egendom eller är taxerad för kommunalskatt. Rösträtt har man bara i den kommun där man är folkbokförd.

Fördelningen av samhällsuppgifter mellan de tre offentliga förvaltningsnivåerna, staten, kommunerna och landstingen, bestäms av riksdagen. Större delen av den offentliga verksamheten är anförtrodd kommunerna. Landstingen ansvarar i första hand för sjukvården. Kommunerna har dels en allmän kompetens varigenom de inom ramen för en generalklausul får handha angelägenheter av allmänt intresse, dels en speciallagsreglerad kompetens, varigenom de av staten åläggs att ombesörja vissa i lag reglerade uppgifter.

Följande huvudprinciper ligger till grund för kommunernas befogenheter enligt den allmänna kompetensen:

- Beslutet måste innefatta ett allmänt intresse för kommunen,
- Beslutet måste ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar,
- Alla kommunmedlemmar måste behandlas lika,
- Ett beslut måste ha tillkommit i laga ordning enligt kommunallagens bestämmelser,
- Beslutet får inte ha retroaktiv verkan som är till nackdel för medlemmarna,
- Ett beslut får inte strida mot lag eller annan författning,
- Ett beslut måste handla om icke-spekulativ verksamhet och avgifter får inte ge vinst,
- Kommunen får främja näringslivet genom allmänna insatser som företagen kan utnyttja på lika villkor. Direkt stöd till enskilda företag får bara lämnas om det finns synnerliga skäl,

- Kommunen får driva allmännyttig verksamhet utan vinstsyfte, t ex el, vatten, avlopp, renhållning, busstrafik, bostadsuthyrning.

Den kommunala verksamheten enligt den allmänna kompetensen omfattar bl a fritidssektorn, kulturfrågor, affärsdrivande och industriella verk, vatten och avlopp, energifrågor, gator och parker, miljö och näringsliv samt familjepolitik. Enligt den specialreglerade kompetensen är kommunen ålagd av staten att omhänderta vissa uppgifter. I många andra länder är sådana frågor en direkt statlig angelägenhet eller sådana som sköts i privat regi. Exempel på speciallagar som reglerar dessa uppgifter är: skollagen, socialtjänstlagen, miljöbalken, plan- och bygglagen, räddningstjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen.

- *Division and interlinkage of the political and the administrative system*

Sverige är en demokratisk rättsstat med monarkisk statsform, parlamentarism och stark kommunal självstyrelse. All offentlig makt "utgår från folket". Folkets "främsta företrädare" är riksdagen som stiftar lag, beslutar om statens inkomster och utgifter samt utövar kontrollmakt. Regeringen "styr riket" och är ansvarig inför riksdagen, som genom misstroendeförklaring kan tvinga fram regeringens eller ett enskilt statsråds avgång och som har rätt att i förväg rösta om statsminister på förslag av talmannen. Att styra riket innebär bl.a. att utöva befälsrätt över den statliga förvaltningen, såväl inrikes som utrikes, samt precisera riksdagens beslut med närmare föreskrifter och beslut i enskilda fall. Den kommunala självstyrelsens betydelse understryks starkt.

I praktiken har regeringen i Sverige, liksom i många andra länder, större makt än enligt författningens bokstav. Såväl inom lagstiftningen som på budgetens område är emellertid huvudtendensen att både riksdagen och regeringen främst fattar stora, övergripande beslut. Flertalet regler i samhället beslutas av statliga eller kommunala myndigheter.

Grundläggande regler för rättsstaten har också intagits i regeringsformen (RF). Bl.a. gäller legalitetsprincipen, som innebär att all maktutövning skall vara normbunden: "den offentliga makten utövas under lagarna" (RF 1:1). Vidare fastslås principen om allas likhet inför lagen och alla myndigheters plikt att iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1:9). Domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet när de avgör enskilda mål och ärenden garanteras genom föreskrifter (RF 11:2, 7) om att ingen, ej heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får lägga sig i den verksamheten.

Grundläggande fri- och rättigheter intar en viktig plats i RF (2 kap.). Sverige har också ratificerat Europeiska konventionen härom och, sedan 1 januari 1995 införlivat den med nationell svensk rätt. Som uttryck för gamla svenska traditioner finns vid sidan av RF två särskilda grundlagar på rättighetsområdet, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Sverige blev medlem i EU 1 januari 1995 efter folkomröstning. En del viktiga uppgifter i fråga om regelgivning och ekonomi m.m. har därför överförts till EU:s organ. Detta får återverkan inte bara för riksdagen och regeringen utan långt in i den statliga och kommunala förvaltningen.

2. Levels and specific aspects of the political system:

level \ aspect	organ(s)	authority/ function	tasks
national level	Riksdagen	Landets högsta beslutande organ	Lagstiftning och statlig beskattning
national level	Regering	Styr landet	Inrikes- och utrikespolitik
regional level	Landstingsfullmäktige	Landstingets beslutande organ som väljs i direkta val	Sjukvård, kollektiv trafik m.m. Regional beskattning
local level	Kommunfullmäktige	Kommunens högsta beslutande organ som väljs i direkta val	Skola, äldreomsorg, fysisk planering, gator, vatten och avlopp m.m. Kommunal beskattning

3. Administrative System

- *General description, history, and key data of the administrative system*

De statliga ämbetsverken och länsstyrelserna arbetar efter instruktioner fastställda av riksdagen och årliga budgetskrivelser med mål och program för verksamheten. Regeringen och dess ministrar förhindrade att påverka handläggningen av enskilda ärenden. Dessa principer liksom länsindelningen går tillbaka till 1600-talet. Efter vissa små förändringar har Sverige nu 21 län.

Konstitutionen bygger på en långtgående kommunal självstyrelse. Sverige har nu 290 kommuner. Flera kommunreformer med kommunsammanslagningar har genomförts -

den senaste 1974. Inom länen finns också landsting med direktvalda fullmäktigeförsamlingar och egen beskattningsrätt.

- *Levels and specific aspects of the administrative system:*

level \ aspect	institution(s)	authority/ function	tasks
national level	Regeringskansli	Beredande organ	Bereder ärenden för beslut av regeringen
national level	Ämbetsverken	Beslutar i enskilda ärenden inom sina sakområden	Ansvarar för statens löpande förvaltning vart och ett inom sitt sakområde
regional level	Länsstyrelsen	Utgör statens regionala representant	Beslutar i statliga ärenden som ska avgöras på regional nivå
regional level	Landsting	Förvaltning av landstingets ansvarsområden	Sjukvård m.m.
local level	Kommunal förvaltning	Förvaltar kommunens ansvarsområden	Skola m.m.