

Decemberöverenskommelsen och den svenska parlamentarismens framtid

Av Eddie Exelin*

Inledning

Den 11 mars 2015 bjöd Stiftelsen Rättsfonden¹ in jurister, statsvetare, journalister och praktiker inom politik och förvaltning till ett seminarium med anledning av den s.k. Decemberöverenskommelsen. Decemberöverenskommelsen, som väckte omfattande debatt när den meddelades den 27 december 2014, tar sikte på förutsättningarna för regeringsbildning och statsbudget. Frågan är emellertid om Decemberöverenskommelsen är förenlig med det parlamentariska statskick vi har i Sverige, och mer principiellt, om Decemberöverenskommelsen utgör ett hot mot demokratiens grundläggande villkor.

Dessa frågor och många fler behandlades under ett välbesökt seminarium som ägde rum på Hotel Birger Jarl i Stockholm. Seminariet inleddes med anföranden av panelisterna professor emeritus Leif Lewin samt generaldirektör Per Molander. Moderator för kvällen var Anders Mellbourn, ledamot av Rättsfondens styrelse.

Majoritets- eller samarbetsdemokrati?

Jag tycker att Decemberöverenskommelsen var en ganska bra sak, konstaterade professor *Leif Lewin* inledningsvis. Vardagspolitiken innebär ju vanligtvis att man måste välja mellan mer eller mindre dåliga alternativ. Med beaktande av denna truisem var Decemberöverenskommelsen därför enligt Lewin det bästa av en uppsättning dåliga alternativ. Knappast ovetandes om den skarpa kritik som har riktats mot Decemberöverenskommelsen konstaterade Lewin att kritiken huvudsakligen har kommit från politiker inom Alliansen, dvs. oppositionen. Detta menade han kan delvis förstås utifrån perspektivet att den svenska parlamentarismen sedan lång tid har

* Jur. kand.

¹ Stiftelsen Rättsfonden har bl.a. för ändamål att främja vetenskaplig forskning och undervisning beträffande den moraliska rätten och dess tillämpning i samhället. Härutöver har Rättsfonden även publicerat ett antal skrifter.

präglats av en samarbets- och konsensusanda. Härmed avses enligt Lewin en form av samarbetsdemokrati där regeringen och oppositionen gemensamt är delaktiga i och tar ansvar för utformningen av den förda politiken. Lewin hänvisade dels till systemet med omfattande parlamentariska utredningar, dels till riksdagsutskottens sammansättning och funktion som exempel på väl förankrade institutioner inom den svenska parlamentarismen som möjliggör en s.k. samarbetsdemokratisk anda i vilken oppositionen inte enbart befinner sig i opposition, något som i och för sig är viktigt, utan även ges möjlighet till reellt inflytande över de förslag som presenteras inför och beslutas av riksdagen. Till skillnad från en majoritetsdemokrati där oppositionen huvudsakligen för en aktiv, låt vara viktig, oppositionspolitik genom att bl.a. utkräva ansvar av regeringen, möjliggör samarbetsdemokratien att inte enbart majoritetens vilja får genomslag i den förda politiken, utan även minoritetens vilja beaktas. Samarbetsdemokratien är således enligt honom programförverkligande, även för minoriteten (oppositionen). Den ovannämnda kritiken från Allianspolitiker utgör således, enligt Lewin, belägg för att dagens svenska politiker fortfarande präglas av den samarbetsdemokratiska andan.

Den svenska parlamentarismen står idag och väger mellan å ena sidan samarbetsdemokrati, å andra sidan majoritetsdemokrati. För första gången, sedan Karl Staafs dagar, är Sverige på väg mot den klassiska parlamentarismen menade Lewin. Det faktum att Sverige idag har två tydliga block talar för detta. Bildandet av Alliansen är härvidlag avgörande. Socialdemokraternas historiskt långa regeringsinnehav kan enligt Lewin inte tillskrivas lysande regeringsduglighet utan snarare utgör det en direkt följd av att borgligheten varit dålig på att regera. Tillkomsten av Alliansen har såtillvida inneburit ett paradigmskifte inom svensk politik.

Kritiken mot Decemberöverenskommelsen har huvudsakligen bottnat i att Alliansen genom överenskommelsen har lagt sig platt inför regeringen. Möjligheterna till meningsfullt ansvarsutkrävande har visserligen försvårats men enligt Lewin har oppositionen fortfarande skarpa vapen i dess arsenal. Den rådande uppfattningen, att regeringen har fått *carte blanche* vid utformningen av budgetförslag, är således missvisande enligt honom. Istället har oppositionen nu fått ett tydligt incitament till att noggrant bevaka att regeringen respekterar ramarna för Decemberöverenskommelsen och inte ”smusslar in” förslag i budgeten. Och om missbruk av Decemberöverenskommelsen sker har oppositionen möjlighet att initiera en missförtroendeförklaring. En misstroendeförklaring är enligt Lewin mer sannolik idag än tidigare varför oppositionen måste betraktas som allt annat än verkningslös. Avslutningsvis konstaterade Lewin att tillkomsten av Decemberöverenskommelsen utgör ytterligare ett tecken på att den svenska parlamentarismen orienterar sig mot den klassiska parlamentarismens terräng med tydliga rollfördelningar mellan regering och opposition där den senare är aktiv och ansvarsutkrävande.

Budgetregelverkets otydligheter har ställts på sin spets

Den politiska mitten i Sverige har försvunnit, konstaterade *Per Molander*. Liksom Lewin påpekade han att det politiska landskapet har förändrats, inte bara i Sverige utan även i hela Europa. Det var antagligen detta som statsminister Stefan Löfven upptäckte när han mer eller mindre tvingades utlysa nyval i december 2014. Det fanns ingen ”mitten” att förhandla och liera sig med. Decemberöverenskommelsen kan således sägas utgöra en direkt konsekvens av den nya politiska kartan i Sverige, menade Molander.

Denna situation utgör enligt Molander ett problem som kan hanteras på åtminstone två dessvärre felaktiga sätt: antingen ändrar man valsystemet, från nuvarande ordning med proportionalitetsval till majoritetsval, eller så ändrar man röstningsreglerna i riksdagen. Ett tredje alternativ såg han även i att man helt enkelt underlåter att vidta ”förbättringsändringar” av regelverken med hänvisning till att man inte ska lösa politiska kriser genom tekniska förändringar av systemet. Den stora utmaningen för riksdagens partier menade Molander är att kryssa sig fram mellan dessa olika felaktiga lösningsmetoder.

Problemet med fler än två alternativ att välja mellan, fortsatte Molander, är att det inte finns en given röstningsordning. I Sveriges riksdag tillämpas s.k. *successiv elimination*, vilket innebär att talmannen ställer två alternativ mot varandra tills riksdagen successivt har röstat bort de svagaste alternativen, dvs. vanligtvis tills regeringens alternativ segrar. Inom ramen för denna röstningsprocedur är det kutym att ledamöterna endast röstar en gång under röstningsförfarandet (enligt principen en röst per ledamot). Därefter lägger man ner sin röst (givet att det alternativ man har röstat på inte går vidare i röstningsproceduren). Men, påpekade Molander, denna praxis framgår inte av regelverket utan följer av oskrivna regler för röstningsförfarandet. Och det är just denna omständighet som vållar problem i det nuvarande politiska klimatet som råder i riksdagen. Detta särskilt med hänsyn till att ett av riksdagspartierna aviserat att dess ledamöter inte kommer att beakta denna historiskt förankrade praxis om saken ställs på sin spets. Det är med andra ord, konstaterade Molander, bristen på reglering som utgör hotet mot Decemberöverenskommelsen.

Grunden till det nuvarande budgetregelverket trädde i kraft den första januari 1997. Den bärande principen var att skapa ett transparent regelverk som kunde bidra till en långsiktig och stabil finanspolitik. Syftet med regelverket var emellertid inte, underströk Molander, att få ner utgiftskvoten eller att underlätta regeringens för minoritetsregeringar. Det var således finanspolitiken som låg i fokus för utformningen av regelverket, inte minoritetsregeringars överlevnad. Vad som således skedde 2010 och 2013, när oppositionen sänkte regeringens anslag respektive behöll brytpunkten, illustrerar, enligt Molander, tydligt att budgetregelverket från 1997, vilket han för övrigt var delaktiga i att arbeta fram, inte löser problemet med minoritetsregeringar i sig. Det enkla budskapet är därför, menade Molander, att en mino-

ritetsregering inte ska agera som om den vore en majoritetsregering. Då finns det nämligen en överhängande risk att den, såsom historien har påvisat, går på pumpen.

Avslutningsvis konstaterade Molander att det sannolikt inte är möjligt att genom tekniska lösningar eliminera de problem som uppstår i kölvattnet efter förändringarna i det svenska politiska landskapet vi idag kan bevittna. Samtidigt är det angeläget att något görs åt det luckor och otidigheter som idag begränsar det finanspolitiska riksdagsarbetet. Enligt Molander är det oförståeligt att man har lämnat frågan om röstningsförfarandet oreglerad och därigenom öppnat för den situation vi har idag där bristen på respekt för oskrivna regler riskerar stabilitet och långsiktighet i finanspolitiken. Risken finns att ”strategiskt röstande”, som alltså idag uppfattas som oförenligt med rådande riksdagspraxis, blir normen, och kanske till och med förväntas, vid viktiga omröstningar. Utvecklingen till trots, menade emellertid Molander, delvis med hänvisning till Lewins tidigare kartläggning av den svenska demokratin karaktär, att alternativet alljämt finns för en minoritetsregering att söka breda parlamentariska lösningar i en traditionell svensk samförståndsanda.

I skymningslandet mellan politik och juridik

Enligt *Andreas Norlén* (M), ordförande i riksdagens konstitutionsutskott (KU), bör den som är emot Decemberöverenskommelsen noggrant överväga alternativen. En hastig internationell utblick räcker enligt honom för att konstatera att Decemberöverenskommelsen var det bästa valet av en rad dåliga alternativ. Som exempel angav han Italien som präglas av återkommande regeringskriser, Danmark där Högerpartiet länge regerade landet med stöd av ett högerpopulistiskt tillika främlingsfientligt parti och Finland där regeringen består av en permanent samlingsregering där frånvaron av en tydlig rollfördelning mellan regering och opposition riskerar att urholka demokratin.

Dessa avskräckande exempel menade Norlén är betydligt sämre än den ordning som numera gäller i Sverige till följd av Decemberöverenskommelsen. Norlén påpekade även att inget av de nämnda länderna har, genom de olika modellerna, lyckats eliminera det politiska inflytandet för främlingsfientliga partier i respektive parlament. Vidare underströk Norlén att det naturligtvis ligger i samtliga parterers intressen att upprätthålla och respektera Decemberöverenskommelsen. Det finns, enligt honom, inte anledning att anta, eller åtminstone inte utgå ifrån, att Stefan Löfven kommer att missbruka det handlingsutrymme som Decemberöverenskommelsen har skapat för regeringen. Snarare tvärtom: Decemberöverenskommelsen blev en realitet till följd av det nya politiska landskapet som råder i Sverige. I grunden har ingenting har förändrats sedan dess, menade Norlén, varför det inte heller finns anledning att anta att överenskommelsens ramar kommer att överskridas.

Även med beaktande av möjligheten att genom lagändringar lösa den bakomliggande situationen som skapade förutsättningarna för Decemberöverenskommelsen

ansåg Norlén, i likhet med Molander, att alternativet att lagstifta bort politiska problem knappast var ett rimligt alternativ. Snarare menade han att eventuella försök att forcera fram ändringar av riksdagsordningen eller regeringsformen för att lösa situationen hade varit under all kritik, särskilt i ett tillspetsat läge som senhösten 2014. Ändringar av de konstitutionella regelverken bör istället föregås av noggranna överväganden och tid för parlamentarisk debatt och reflektion. För den händelse att regelförändringar hade varit ett reellt alternativ menade Norlén att det knappast vore möjligt att genom tekniska justeringar frammana ett visst resultat eftersom det alltid kommer att finnas möjlighet att kringgå regelverken för den som är tillräckligt kreativ. Lösningen i en situation som den rådande är istället, enligt honom, politiskt ansvarstagande. Det är det som Decemberöverenskommelsen, enligt Norlén, ger uttryck för.

Enligt *Björn von Sydow* (S), riksdagsledamot, f.d. talman samt f.d. ordförande i KU, präglades hösten 2014 av en allmän aningslöshet bland politikerna, såväl i Sverige som utomlands. Vad Sverige beträffar ansåg von Sydow att bildandet av den röd-gröna regeringen hösten 2014 skedde alldeles för hastigt. Detta problematiserades ytterligare genom Sverigedemokraternas tydliga aviserande om partiets intentioner att fälla varje regering som inte tillgodosåg dess intressen. När regeringens budgetförslag sedermera kom att falla vid omröstningen i riksdagen var hotet om kaos fullbordat och krisen ett faktum.

Enligt von Sydow bör Decemberöverenskommelsen tolkas konservativt. Det är trots allt fråga om ett politiskt ramverk tillkommet i en tid av kris, underströk von Sydow. Som en politisk riktlinje vid bedömningen av vilka åtgärder som kan vara att betrakta som mer eller mindre budgetpåverkande hänvisade von Sydow till den före finansministern Anders Borgs (M) hantering av finanspolitiken mellan 2010 och 2014. Enligt von Sydow kan Borgs försiktiga handtag med de finanspolitiska verktygen möjligtvis appliceras i en situation som den nu rådande. Samtidigt påpekade han att det är viktigt att regeringen är tydlig i sina förslag så att det står klart för folket att det finns två självständiga alternativ inom svensk politik.

Bortom Decemberöverenskommelsen

Gabriel Romanus (FP), f.d. riksdagsledamot samt f.d. statsråd, delade panellisternas beskrivning av det nya politiska landskapet och att den politiska "mitten" har minskat, om än inte försvunnit, med tiden. Enligt Romanus är det naturligtvis bra med tydliga alternativ inom politiken men risken finns att de två dominerande blocken inte förmår att fånga upp de olika politiska tendenserna som finns bland folket. En konsekvens av detta kan dels bli att det skapas en grogrund för s.k. ytterlighetspartier, dels att ett slags demokratiskt underskott uppstår. Romanus tillade även att han under sin tid som ledamot av riksdagen vid flera tillfällen röstat i strid med den etablerade praxis som Molander beskrev tidigare i sitt inledningsanförande.

Magnus Isberg, f.d. kanslichef på KU, påpekade att frågan om röstningsreglerna i riksdagen var uppe för behandling i samband med den senaste grundlagsreformen 2010. Särskilt två alternativa röstningsregler behandlades inom ramen för utredningen. Enligt den första regeln, kallad *seriemetoden*, enligt vilken man röstar på samtliga förslag som läggs fram, vinner det förslag som först får majoritet. Den andra regeln, den röstningsregel som sedermera antogs av riksdagen, var den s.k. *eliminationsmetoden*, som bl.a. Molander nämnde tidigare.

Sverker Gustavsson, professor emeritus, påpekade, i likhet med Lewin, att Sverige i närmare 100 år har kunnat kombinera ett proportionellt valsystem med parlamentarism genom tillämpningen av det som Lewin betecknade som samarbetsdemokrati där oppositionen ges möjlighet till inflytande genom institutionella mekanismer som finns inbyggda i den svenska parlamentarismen. Enligt Gustavsson är Decemberöverenskommelsen att betrakta som en fortsättning på denna svenska, låt vara motsägelsefulla, form av parlamentarism. Frågan är snarare, fortsatte han, vilket eftermäle Decemberöverenskommelsen kommer att få. Enligt Gustavsson finns det inga reella alternativ till Decemberöverenskommelsen. Således, menade han, måste vi fundera på hur vi ska bygga vidare på Decemberöverenskommelsen. Det centrala är enligt honom att finna mekanismer för samarbete mellan riksdagens partier såväl inom riksdagen som inom ramen för exempelvis parlamentariska utredningar.

Avslutande reflektioner

Det råder möjligtvis delade meningar om hur den svenska parlamentarismen ska beskrivas och vart den är på väg. Något som däremot präglades av konsensus bland seminariedeltagarna var frågan om Decemberöverenskommelsens nödvändighet. Detta samförstånd bottnar huvudsakligen i tre omständigheter. För det första; Decemberöverenskommelsen utgjorde det enda rimliga alternativet i en tid av politisk oro. För det andra; att hantera situationen genom att lagstifta undan problemet var principiellt sett otänkbart. Som flera av kvällens talare påpekade bör förändringar av spelreglerna för den konstitutionella maktutövningen dessutom föregås av noggranna överväganden. Inte av hastiga penndrag i en tid av kris. För det tredje; även om regelverken framstår som vattentäta finns det alltid möjlighet för den illvillige att skapa oreda. Regler är till för att brytas, lyder en devis vars applikation innefattar såväl goda som onda gärningar. För juristen är det emellertid en truism att varje huvudregel har en kompanjon i form av ett undantag, skrivet som oskrivet.

Förändring, vare sig det sker inom den enskilda individens liv eller inom ramen för ett lands statskicks, sker sällan utan friktion. Det ligger i sakens natur att en förändring, som ruckar på den rådande ordningen, får en motreaktion i form av en mer eller mindre uppfattbar protest. Det är emellertid inte därmed sagt att förändringen är till det sämre eller ens oönskad. Protesten grundar sig snarare i det faktum att det

som brukar vara inte längre är. Måhända är det så det förhåller sig med Decemberöverenskommelsen. Som Lewin något dystopiskt påtalade är det möjligtvis så att den svenska parlamentarismen befinner sig i ett paradigmskifte från samförståndanda till klassisk parlamentarism med konflikt och opposition i fokus.

Det vore naturligtvis olyckligt om Sverige lämnade den samförståndskultur som länge präglat den svenska parlamentarismen, ty mycket gott har kommit ur denna. Möjligtvis är farhågorna överdrivna och kanske ligger det något i Gustavssons konstaterande att Decemberöverenskommelsen snarare utgör en fortsättning på den svenska samarbetsdemokratin. Samtidigt har den uppkomna situationen uppstått inte på grund av bristande regelverk utan snarare på grund av att den politiska kartan har ritats om. Men detta uttryck, ”att den politiska kartan har ritats om”, används nu så ofta att det snart framstår som om debattörerna saknar insikt om vem det är som håller i pennskaftet. Arkitekten, kartografen om man så vill, är de röstberättigade medborgarna. Att blockpolitiken skapar problem, oaktat hur fördummande den enligt somliga må vara, är en konsekvens av att svenska folket vill ha det så. Kanske är det därför inte så mycket fråga om en kris i politiken som en kris i regelverkets utformning.

Naturligtvis bör inte förändringar av exempelvis röstningsförfarandet i riksdagen ske utan att goda skäl föreligger. Men *när* är det i så fall motiverat att initiera sådana förändringar? När föreligger sådana goda skäl? Ett i sammanhanget intressant citat som ofta tillskrivs den amerikanske presidenten, Thomas Jefferson, lyder enligt följande:

”I am not an advocate for frequent changes in laws and Constitutions. But laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind. As that becomes more developed, more enlightened, as new discoveries are made, new truths discovered and manners and opinions change, with the change of circumstances, institutions must advance also to keep pace with the times”.²

Det finns sannolikt något att hämta från Jeffersons citat för svenskt vidkommande. Decemberöverenskommelsen var antagligen en absolut nödvändighet. Men vad kommer härnäst?

² Jefferson, Thomas, Letter to Samuel Kercheval, June 12, 1816.