

# ■ Översikter och meddelanden

## ■ Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970<sup>1</sup>

BJÖRN VON SYDOW

---

### ABSTRACT

*Constitutional development and parliamentarianism since 1970.* The constitutional development and the parliamentarianism in Sweden since 1970 can schematically be divided into two periods. The first period was 1970-1990. The second was initiated in 1990. 1970-1990 stands out as a 'classical' period to the new constitution with its unicameral system and exact proportional representation above a 4 per cent threshold. The formation of government was mainly based on blocs with sharp opposition, although in combination with negotiating parliamentarianism in the Riksdag. In their years of parliamentary majority, 1976-1982 and 1991-1994, the right-wing parties introduced considerable constitutional changes which the social democrats in opposing position accepted.

From 1990 and onwards, it is above all the disrupting EU dimension which generates new constitutional changes concerning the politico-economic institutions. The European influence in legal matters is regulated, as are the EU-processes between government and parliament. Moreover, the electoral period is extended by one year and an element of personalised voting is introduced. Both the vote of censure and the instrument of consultative referendum attain a partially new constitutional character through the development of praxis. One can also identify a series of minority governments (right-wing 1991-1994 and social democratic since 1994) with prolonged partial coalitions grounded on different issues, and with all the parties of the Parliament involved in different areas. The EU dimension is central in this respect too. The constitutional changes, the new form of parliamentarianism and the EU processes strengthen the government. In this period too, questions can be raised regarding the role of the opposition in Swedish parliamentarianism.

---

### Inledning

1974 skapades en ny regeringsform för Sverige. Den trädde i kraft den 1 januari

1975. Flera av de centrala elementen etablerades emellertid fr.o.m. 1971. Egentligen kan man säga att valet till den nya en-

1 Jag ber att få framföra ett tack för synpunkter och bistånd till Lenita Freidenvall, Martin Brothén och Hans Hegeland m.fl., riksdagsförvaltningen samt till Göran von Sydow, IUE, Florence. En kortare version finns publicerad i von Sydow 2004

än vad man haft sedan 1945. De borgerliga partierna fick 1970 fler mandat i riksdagens nya enkammarare än vad socialdemokraterna hade. Vänsterpartiet kommunisterna bidrog dock till att det borgerliga flertalet över socialdemokraterna inte ledde till någon regeringsförändring. Svensk politik gick in i en period av blockpolarisering under 1970- och 80-talen. Samtidigt fanns det frågor på tvären av vänster – högerkonflikterna. Jag tänker främst på kärnkraftens vara eller icke vara, som blev föremål för en folkomröstning med tre alternativ 1980.

I slutet av 1980-talet skedde nya förändringar. I första hand förändras partisystemet i riksdagen. Kristdemokratiska samlingspartiet fick ett mandat i riksdagen fr.o.m. valet 1985 genom en valsamverkan med centerpartiet. 1988 kom miljöpartiet de gröna in. 1991 kom de under spärren på 4 % och förlorade sina platser, men kristdemokraterna kom in som parti och detsamma gjorde ny demokrati. 1994 kom detta parti under spärren. Kristdemokraterna klarade sig och miljöpartiet de gröna kom tillbaka till riksdagen. Fempartisystemet hade blivit ett sjupartsystem i riksdagen och utskotten anpassades till detta. De gjordes större i antal ledamöter.

Tiden från ca 1989 präglades i högsta grad av frågan om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och den ekonomiska politikens inriktning. Vi hade folkomröstningar om EU 1994 och om Euron 2003. I detta sammanhang skedde det en serie författningsförändringar kring 1994.

Författningsutvecklingen sedan 1974 års regeringsform kan således schematiskt delas in i två perioder. Den första är författningspolitiken 1970-1990. Den andra perioden initieras 1990.

Den fråga jag skall belysa här gäller den författningspolitiska utvecklingen sedd i ljuset av den parlamentariska utveckling-

en. Parlamentarism är den konstitutionella ordning som innebär att regeringsmakten är beroende av ställningen i parlamentet.

Jag har i andra sammanhang – von Sydow 1997 – redovisat att man lämpligen bör identifiera parlamentarismen med hjälp av åtta kriterier, som baseras på forskning av både internationella och svenska forskare. Så omfattande begreppsbestämningar behövs, enligt min mening, när man skall fastställa om och hur ett statsskick är parlamentariskt, eller om det i vissa hänseenden också innehåller andra komponenter, t.ex. av monarkiskt eller presidentiellt slag. I den här artikeln skall jag dock begränsa mig till att söka beskriva två element i nutida svensk parlamentarism, nämligen regeringsfrågan, dvs. hur *regeringar* bildas, lever och avgår och hur *oppositionspartier* i riksdagen handlar i förhållande till regeringsfrågan. Av de nämnda åtta kriterierna svarar detta mot

(1) Regeringen är för sin sammansättning och politik beroende av den partipolitiska ställningen i folkrepresentationen; det relativa inflytandet över utformningen av den politik som formas av riksdag och regering varierar dem emellan.

(8) Den inom-parlamentariska oppositionen har att utöva en del i lagstiftningsfunktionen, samt att granska hur regeringsmakten utövas; oppositionspartier är lojala mot det parlamentariska systemet och står i princip redo för att överta regeringsmakten (von Sydow 1997:18-35).

## **Författningspolitiken de första tjugo åren**

Övergången från tvåkamarsystemet till enkamarsystemet skedde genom uppgörelser mellan socialdemokraterna och de dåvarande tre borgerliga partierna hös-

ten 1966 och våren 1967. Det gällde den gemensamma valdagen, treåriga mandatperioden för 350 ledamöter i enkammaren och det exakt proportionella valsyste- met ovanför en spärr på 4 % (von Sydow 1989:270-288). Kärnan i skeendet var en enda uttalad värderingsgrundsats, nämligen varje rösts lika värde, med undantag för spärren vars syfte var att förhindra småpartier i riksdagen. De fyra förhandlande partierna kom på 1960-talet att få en sammanfallande strävan. Det var att eliminera de regler som gjorde att motsidan, den andra majoriteten, i ett alltmer blockorienterat partisystem skulle få en "konstlad" majoritet, dvs en majoritet i riksdagen utan att ha det bland väljarna (von Sydow 1989:305).

I samma beslutsprocess infördes också de regler vi har sedan dess om misstroendeförklaring. De innebär att det behövs en absolut majoritet av kammarens ledamöter för att avskeda statsministern och regeringen eller ett enskilt statsråd. Den "negativa" principen introducerades härmed formellt (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:34, 125 och Sterzel 1999:44-49).

Författningsförändringarna under 1970-talet präglades av två huvudsakliga teman. Det ena gällde statschefens ställning och regeringsbildningen. Det andra temat gällde regleringen av fri- och rättigheterna i grundlagarna och domstolarnas lagprövningsrätt. Man bör notera att redan före "lotteririksdagen" till följd av det blockmässigt sett jämna valresultatet 1973 hade det skapats en överenskommelse att minska antalet ledamöter i kammaren till 349, men det trädde i kraft först fr.o.m. 1976 (Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:77).

Det första temat avgjordes genom en kompromissuppgörelse i badorten Torekov 1971 mellan samma fyra partier. Mo-

narkin behölls men kungens uppgifter reducerades till förmån för riksdagens talman som fick i uppgift att lägga fram förslag om ny statsminister. En automatisk omröstning ska därefter hållas enligt samma regler som misstroendeförklaringens. Idén kom ursprungligen från Herbert Tingsten (von Sydow 1997:28). Torbjörn Bergman menar att Torekovkompromissen är ett genuint exempel på hur partierna ville undvika att förlora på olika arenor – väljare för socialdemokraterna, borgerlig samverkan för moderaterna. Uttalad blev inriktningen att göra det möjligt för riksdagen att "tolerera" minoritetsregeringar (Bergman 1995:123-142, Sterzel 1999: 96-100).

Statschefen berördes också i en senare beslutsprocess. 1979 infördes kvinnlig tronföljd, fullt kognatisk tronföljd som det heter. Denna gång skedde grundlagsändringen med borgerliga röster mot nedlagda socialdemokratiska röster i kammaren och nejroster av vänsterpartiet (Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:39, 116, Algotsson 2000:85).

Det andra temat som präglade författningspolitiken under 1970-talet var regleringen av fri- och rättigheter och den därmed sammanhängande frågan om domstolarnas möjligheter att pröva eventuella konflikter mellan offentliga föreskrifter av olika digniteter. Successivt byggdes det in regler i regeringsformen. Det var regler om fri- och rättigheter, både som målsättningsstadganden och som direkt tillämpliga, liksom möjligheter till inskränkningar i de grundlagsstadgade reglerna. Författningsarbetet under den här tiden kom att avslutas med en kompromissuppgörelse 1978 som bl.a. innebar kvalificerade regler för rättighetsinskränkningar, en grundlagsregel om lagprövningen som innebär att om det är regeringen eller riksdagen som beslutat om en regel, skall en dom-

stol eller annat offentligt organ kunna underlåta att tillämpa den endast om det är uppenbart att ett fel föreligger, det s.k. uppenbarhetsrekvisitet.

En viktig regel som tillfördes regeringsformen var möjligheten för en minoritet i riksdagen, närmare bestämt en tredjedel, att besluta om att en grundlagsändring ska underställas folkomröstning, vid nästa kommande riksdagsval. Om nejösterna är fler än hälften av de som röstat i riksdagsvalet är grundlagsförslaget förkastat. I den meningen är folkomröstningen beslutande. Om förslaget inte förkastas av väljarna har riksdagen att välja mellan att godkänna det eller förkasta det. (I den fassen är folkomröstningen på sätt och vis rådgivande.) Detta gäller alltså i princip alla paragrafer i regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ordningen gick tillbaka till ett förslag i den dåvarande författningsutredningen på 1960-talet (Hermansson 1993:176-179, Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:143). Det skedde också andra förändringar beträffande grundlagstiftningens procedurer och lagrådets ställning.

Karl-Göran Algotsson har studerat författningsdebatten under 1970-talet utifrån synpunkten av samspelet och motsättningen mellan konstitutionalism, demokrati och effektivitet. Hans slutsats är att redan från 1950-talet fanns det en tonvikt vid effektivitetsvärdena när det gällde författningspolitiken. Låt vara att socialdemokrater respektive folkpartister stod emot varandra i mångt och mycket i debatten, så var det i vissa hänseenden på samma grundpremiss. ”Den starka regeringsmakten” respektive ”suverän på valdagen” var i grunden utflöden av ett i grunden monistiskt betraktelsesätt. Makten skulle, skriver Algotsson, koncentre-

ras hos regeringen stödd på en enhetlig riksdagsmajoritet enligt socialdemokratiskt tänkande, respektive hos väljarna vid ett enda valtillfälle (enkammare) enligt folkpartistiskt (Algotsson 2000:19-27).

Socialdemokraterna såg till effektivitetsvärden för att befrämja demokratin också när det gällde fri- och rättigheter. Detsamma gällde i princip också folkpartiet och centerpartiet, låt vara att man under delvis skarp kritik av socialdemokraterna anvisade olika författningsmässiga lösningar på fri- och rättighetsskyddet. Moderaterna tog däremot något av en annan principiell grund för sina strävanden. Man betonade mera behovet av maktindelning. Resultatet av de kompromisser som gjordes under ledning av Gunnar Heckscher 1978 var enligt Algotsson framför allt kring olika beslutsmetoder inom riksdagen; det handlade om att stärka riksdagens makt gentemot regeringen (Algotsson 2000:33).

Det fanns också, belysande nog, en närmast total dominans för partierna själva när det gällde att forma författningsreglerna. Men de borgerliga partierna har varit de reformfodrande och hotat eller t.o.m. själva genomdrivit författningsförändringar mot socialdemokraternas vilja. Vänsterpartiet ställdes i huvudsak vid sidan om beslutsprocesserna (Hermansson 1993:179-181, 429-430). Hermansson, som i en bred undersökning valt ut att studera folkomröstningsinstitutet som exempel på författningspolitik, menar att man kan tala om en generell utveckling sedan 1910-talet där partierna fått allt mer ökat inflytande, regeringsmakten likaså, men där 1970-talet innebar något av en uppgradering av riksdagens ställning (Hermansson 1993:453). Efter Torekovkompromissen hade de borgerliga initiativet i författningspolitiken och de utnyttjade sitt regeringsinnehav från 1976 för att

driva socialdemokraterna till ett antal reträtter.

### **Den parlamentariska tillämpningen i den första författningsperioden**

Tillämpningen av författningen låg också i mycket hög grad hos partierna själva under de första tjugo åren efter 1970. Det gällde givetvis i högsta grad parlamentarismen, regeringens beroende av ställningen i riksdagen.

Inga av de två föreslagna misstroendeförklaringarna 1980 och 1985, nådde erforderlig majoritet i kammaren. Men statsråd har avgått i ljuset av kommande nederlag, 1988, och detsamma gällde den sittande regeringen 1981 (Sterzel 1999:49-54). Regeringsväxlingar till följd av valnederlag, koalitionsupplösningar och statsministerbyten har ägt rum enligt regelverket.

Man kan knappast klassificera misstroendeförklaringen som en konstitutionell undantagsregel, utan snarare som en regel som används för att försvaga redan försvagade regeringar. Men som Fredrik Sterzel påpekar kan man tolka resultaten av omröstningarna i motsatt riktning (Sterzel 1999:79).

Regeringsbildningen och dess automatiska förtroendevotering fick under de första tjugo åren vissa tendenser. Blivande regeringspartier röstar ja. Socialdemokrater och vänsterpartier röstar emot en av talmannen föreslagna statsministerkandidat om de två partierna är i opposition. Ett undantag skedde 1978 då socialdemokraterna lade ned sina röster för folkpartiregeringen. De borgerliga partierna lägger ned sina röster när de anser att en regering svarar mot det parlamentariska läget, men de röstar nej om de anser att det finns ett bättre regeringsalternativ. Så gjorde mo-

deraterna 1978 och 1981 avstod de (Sterzel 1999:131, Bergman 1995:159).

Konsekvenserna av denna automatiska omröstningsregel är inte självklara. Sterzel t ex menar att den tenderar att ge svagare regeringar än nödvändigt eftersom reglerna ibland lägger ett avgörande ansvar på partier som inte ska ingå i en regering (Sterzel 1999:135). Man kan ju också säga att automatiken i kombination med att det krävs ett absolut flertal för att stoppa en statsministerkandidat ger utrymme för mer av de nyanser som väljarna skickat med sina val av partier och riksdagsledamöter. Hur som helst hade ett ganska tydligt mönster vuxit fram ca 1990. I detta ljus betydde den nya författningen att partierna vart och ett ålade sig ansvar för regeringsfrågan.

Ett medel som inte behandlades i grunden i författningsarbetet under 1960- och 70-talen var möjligheterna för regeringen att anordna extra val. Den treåriga mandatperioden från 1970 var ett verksamt medel för att motverka en regerings möjligheter att verkligen utlösa instrumentet eftersom det i sin svenska form endast väljer kammaren på nytt intill nästa ordinarie val.

Den socialdemokratiska regeringen övervägde möjligheterna 1974 och 1975 under "lotteririksdagen". Närheten till det ordinarie valet 1976 gjorde dock att saken förföll. 1978 till 1981 kom saken upp genom den socialdemokratiska oppositionen och moderaterna i regeringen. Föreskrifterna befanns nu omöjliga en snabb upplösning, något som senare rättades till. Också i regeringskrisen 1990 diskuterades saken; nu var det moderatledaren och folkpartiledaren som förespråkade saken (Sterzel 1999:157, 165-170).

Folkomröstningsinstitutet har, skriver Sterzel, fått en tillbakaskjutet plats i regeringsformen. Det nämns inte i portalpara-

grafen 1 kap. 1 par., trots att det är ett tydligt uttryck för folksuveränitetens princip (Sterzel 1999:184). Det nya grundlagsprövande institutet från 1979 kom dock sannolikt till en informell användning i mitten på 1980-talet då de borgerliga antydde att ett förslag om rösträtt för icke-svenska medborgare skulle gå till folkomröstning. Förslag lades heller inte fram från den socialdemokratiska regeringen (Algotsson 2000: 168).

Det formellt rådgivande institutet som finns sedan 1920-talet kom dock i politikens centrum under slutet av 1970-talet. Första initiativet togs av vänsterpartiet 1975, med motiveringen att riksdagen inte var representativ för folkmeningen i kärnkraftsfrågan. Senare kom möjligheten att föras in som en parlamentarisk reservutgång bland de borgerliga. Så diskuterades den 1978 i samband med regeringskrisen då. Saken fick ny aktualitet i samband med Harrisburghaveriet 1979 och en folkomröstning anordnades 1980. Resultatet har ansetts binda partierna och riksdagen, men exakt hur är inte klart alla gånger (Sterzel 1999:198-203). Att den anordnades och den långa "eftervården" har samband med de parlamentariska förhållandena för kärnkraftsfrågan, som ju splittrar de båda blockbaserade regeringsalternativen.

1970-1990 hade Sverige sex val till riksdagen, sju regeringar och följaktligen flera regeringsskiften. Majoritets- och samarbetsförhållandena växlade. Regeringsbildningen var blockgrupperad, men minoritetsregeringar dominerade i tid räknat. En del centrala politikfält hanterades av partierna med överenskommelser över blockgränsen. Så temporärt skattepolitiken 1981.

Riksdagens arbete karaktäriserades av på en och samma gång av en hög konfliktnivå och förhandlingar i konkreta frågor

där regeringsförslag många gånger justerades i uppgörelser med oppositionspartier. Reservationernas antal ökade. Justeringar av regeringsförslag skedde oftare ju svagare bas regeringen hade i riksdagen, men också under starkare regeringar, ja t.o.m. majoritetsregeringarnas år (Sjölin 1993:169-173, 193-194, Lewin 1996:176-182).

Den kanske mest centrala och återkommande frågan i spelet mellan regering och riksdag är nästan alltid den ekonomiska politiken. Mattsson har studerat hur den ekonomiska politiken formades i svenska riksdagen respektive danska folketinget. För båda länderna gällde i hög grad att det handlade om förhandlingar mellan regeringen och olika partier utanför regeringarna – "förhandlingsparlamentarism", kallar Mattsson sakerna. Den svenska utvecklingen var att den socialdemokratiska regeringen i huvudsak kunde använda vänsterpartiet kommunisterna som ett stödparti fram till 1976. Regeringen sökte dock också samarbeta med t.ex. folkpartiet respektive centerpartiet (Mattsson 1996:150-155).

Leif Lewin beskriver hur de två blockregeringarna 1976-1978 och 1979-1981 fungerade. De hade sin grund – eller symbolhandling – i en gemensam partiledarpresskonferens hösten 1971 om den ekonomiska politiken. Blockregeringen av 1976 drev också sin politik i allt väsentligt på grundval av sina egna mandat i riksdagen. Därmed var den en majoritetsregering i en mening. Men i en annan mening var den inte det – den inre oenigheten om kärnkraften. Den nya blockregeringen efter valet 1979 hade endast ett mandats övervikt i riksdagen; den var en majoritetsregering i samma mening som 1976 års, men föll av samma orsak – inre oenighet. Denna gång var det dock inte på grund av kärnkraften, för den hänvisades

ju till folkomröstning, utan på grund av skattepolitiken, där folkpartiet och centerpartiet gjorde upp med socialdemokraterna. (Lewin 1996:75-79).

Socialdemokratin återkom i regeringsställning under åren 1982 till 1991 men ställningen som dominant regeringsparti förändrades. Vänsterpartiet steg mera fram som en tunga på vågen. 1982 framtvängde partiet en annan blandning av skatter och subventioner, än vad den socialdemokratiska regeringen stod för. 1984 och 1985 förhandlade regeringen med vänsterpartiet. Efter valet 1985 fick regeringen Carlsson förlita sig på ”hoppande majoriteter”, men ofta med vänsterpartiet. 1990 röstade vänsterpartiet emellertid emot regeringens förslag till ekonomiskt stabiliseringsprogram (inkl strejk- och lönestopp), trots att statsministern ställde s.k. kabinetsfråga, dvs. sade att regeringen skulle avgå om riksdagen fällde förslaget. Regeringen förhandlade samtidigt med folkpartiet respektive centerpartiet i andra delar av den ekonomiska politiken; i en del med centern och moderaterna (Mattsson 1996:158-168). Regeringsinnehavet blev mer och mer i den ekonomiska politiken relaterat till uppgörelser med andra partier. Initiativet till detta kom paradoxalt nog efter det att vänsterpartiet bröt sig ur sin tidigare roll som i slutändan stödparti för en socialdemokratisk regering.

Den andra frågan där socialdemokratin efter 1976 gjorde en ny erfarenhet skedde när partiet var i opposition. Det var i omröstningen i riksdagen 1978 kring folkpartiregeringen Ullstens tillkomst. Socialdemokraterna beslutade sig efter stora inre debatter, för att avstå, dvs. inte rösta nej till förslaget. Oppositionsrollen blev därmed inte heller renodlad för socialdemokratin. (Lewin 1996:97-101, Petersson 1979:106-107).

Det är svårt att systematiskt identifiera hur konfliktmönstren är i en parlamentarisk partidemokrati. Bergman visar genom en studie av valmanifest att det hela perioden var en betydande skillnad mellan vänsterpolitik respektive högerpolitik om man ser till vänsterpartiet och socialdemokraterna på ena sidan och moderaterna på den andra. Men i början av 1970-talet tenderade moderaterna att gå mot mitten. Folkpartiet och centerpartiets mittenpositioner var till vänster om den ideologiska mitten under 1970-talet och vid valet 1988. Moderaterna återgick efter 1976 till en mera högerbetonad kurs. Man kan säga att valet 1985 var det sista med en ”klassisk” vänster – högerpolarisering i svensk modern politik (Bergman 1995:71-76). Oscarsson ger en liknande bild när man studerar väljarnas bedömningar av partiernas karaktärstecken och avstånd mellan varandra. Vänster–högerkonflikten dominerade väldigt starkt, men kärnkraften var en sekundär konfliktdimension i svenskt väljartänkande (Oscarsson 1998: 21, 54, 199).

Kampen kring regeringsmakten och sakfrågorna var uppdriven och ledde också till ett mycket högst valdeltagande. 1970-1985 pendlade valdeltagandet mellan 88,3 % och 89,9 %. Högst var det 1976 med 91,8 %. 1988 var det lägre.

### **Författningsreglerna, partierna och väljarna**

Regeringsformens portalparagraf 1 kap. 1 § säger att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den förverkligas genom växelverkan mellan den fria åsiktsbildningen och den allmänna och lika rösträtten till ”ett representativt och parlamentariskt statskick”, genom kommunal självstyrelse och ”under lagarna”. I regerings-

formen 3 kap. 7 par. anges att det är partierna som är bärare av valresultaten.

Den folksuveräna och parlamentariska doktrinen i regeringsformens första kapitel och inte minst dess nyss nämnda första paragraf, har sina motsvarigheter i ett antal processuella föreskrifter i regeringsformen, kompletterat genom riksdagsordningen. 1990 skrev jag att det är svårt att fastslå om det är utformningen av dessa processuella regler eller den partistruktur som dessa fungerar i sedan 1970-talet, som betyder mest för utformningen av regeringsmakten i nutida svensk parlamentarism. Min bedömning då var att det var partiväsendet ”med sina karaktäristiska drag: sina knappa blockmarginaler; sin tillväxt – ekologiska konfliktdimension vid sidan av vänster- högerdimensionen; detta i förening med den exakta proportionaliteten i författningen, som inte stimulerar till partisammanslagningar.” Jag menade då att det var detta som skapat det mesta av förutsättningarna för regeringsmakten sedan 1971, dvs. minoritetsparlamentarism. De särskilda föreskrifterna i regeringsformen om parlamentarismen spelade alltså mindre roll, men manifesterade förhållandena, skrev jag alltså 1990 (von Sydow 1990:85).

Hermanssons studie av parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen under 1900-talet slutar kring 1990. Han betonar att utvecklingen i stort ledde fram till att de offentliga besluten under 1970- och 80-talen dominerades av partirepresentanter; 1970-talet med viss tonvikt på riksdagsdominans; 1980-talet med ökad tonvikt på regeringsdominans och en därur kommen strävan att dominera beslutprocesserna och därmed också få mer av konflikter. Hermansson konkluderade att den svenska parlamentarismen alltmer präglats av partiernas strid om regeringsmakten och de som hade reger-

ingsmakten ville dominera beslutsprocessernas beredningsskeenden – och därmed försvårades möjligheterna till samförstånd i riksdagen. Men frågan var om inte alla partier förlorade i folklig legitimitet. (Hermansson 1993:428-432, 439-447, 453, 473-475).

I dagens ljus, när vi ser förskjutningar i författningen och i parlamentarismen under tiden efter 1990, framstår tiden 1970-1990 som en ”klassisk” tid för den nya författningen. Valsystemet, de treåriga mandatperioderna och det stora avståndet partierna emellan skapar en blockrelaterad regeringsbildning. Vi får på den grundvalen två majoritetsregeringar Fälldin genom koalitioner, men kortvariga till följd av inre splittring. Vi får minoritetsregeringar bestående av ett parti eller fler med Palme, Ullsten, Fälldin, Palme igen och Carlsson som regeringschefer. Mot dem får vi flersidig opposition i riksdagen. Majoriteter i riksdagen uppnås för dessa regeringar genom förhandlingar och kompromisser, vid sidan av den fortgående kritiken från olika oppositionspartier (von Sydow 1990:89).

Det författningpolitiska systemet ger föga stöd för annat än blockgrupperade minoritetsregeringar, med en riksdagsbaserad förhandlingsparlamentarism som konsekvens. En annan konsekvens är att varje sittande regeringsparti får se att väljarnas stöd minskar vid nästa val.

Partisystemet är alltså oförändrat före 1988. Men variationerna mellan de borgerliga är betydande. Ett parti som centerpartiet varierar t.ex. mellan toppnoteringen 1973 25,1 % och hälften av det 1988. 1988, 1991 och 1994 sker in- och utväxlingar av partier kring 4 %-spärren. Sju-partisystemet etableras. De kraftiga variationerna utsträcker sig i och med valet 1991 också till socialdemokraterna liksom till vänsterpartiet och kristdemokraterna



1998. Och moderaterna träffas av en kraftig tillbakagång 2002. Partisystem och valresultat förändras med andra ord kraftigt fr.o.m. 1988. Man kan se att väljarnas underliggande bedömningar av partisystemet ändras. Gråden av polarisering och konflikter minskar i väljarnas ögon. Väljarrörligheten ökar totalt sett från 1988, men blir alltmer ett fenomen inom respektive block (Oscarsson 1998:140, Holmberg och Oscarsson 2004:83-87).

Kvinnors representation i riksdagen ökar i två språng – 1973 till 24 %, sedan successivt, och sedan i nya språng från 1994, för att 2002 nå 45 %. Freidenvall menar att kvoterade nomineringslistor från partierna ("varannan damernas" från socialdemokraterna 1994) leder till partikonkurrens om kvinnors röster. De partiideologiska motiveringarna är olika men utvecklingen har blivit så att idag betraktas inte längre "kvinnor" som problem som avviker från den gängse normen, utan "män" är problemet i det att en överrepresentation är en avvikelse från den samhällseliga normen (Freidenvall 2003).

Det är intressant att notera att valdeltagandet också fortsätter att förändras. I någon mån kan de ha påverkats av att valrätten har vidgats något genom att utlandsboende svenskar har rösträtt sedan 1994 och att fler invandrare fått svenskt medborgarskap. Höjdpunkter och genomsnitt har förskjutits. Valen 1991 och 1994 ligger valdeltagandet på 86,7 respektive 86,8 %, men faller sedan kraftigt, 1998 till 81,4 % och 2002 till 80,1 %. Den flerdimensionella konfliktdimensionen i hela partisystemet i och med EU-medlemskapet skapar antagligen oklarheter för väljarna, vilket kan leda till det lägre valdeltagandet. Å andra sidan har vid två tillfällen två regeringspartier gått framåt – moderaterna 1994 och socialdemokraterna 2002, något som inte skett sedan 1968.

Bergmans undersökning av valmanifest visar att socialdemokraterna 1991 hade styrt in mot mitten och gick vidare i högerriktning 1994. Hela partisystemet gjorde detsamma; ja alla andra kom närmare moderaterna, inklusive vänsterpartiet (moderaterna gjorde en liten vridning åt mitten) (Bergman 1995:73-76). Ett kompletterande bidrag ges av Budge m.fl. (2001), där valrörelsen 1998 undersökes. Resultatet då är en viss återgång till vänster av socialdemokraterna, centerpartiet och miljöpartiet (kristdemokraterna saknas) (Budge m.fl. 2001:38-39). Jag har inte sett någon innehållsanalys av partiernas valmanifest från valet 2002.

Den första "klassiska" perioden i den nya författningen med sin blockrelaterade konfliktparlamentarism visar under senare delen av 1980-talet tecken på att kompletteras av andra element.

### **Författningsutvecklingen under den andra författningsperioden**

På två punkter har en förändrad praxis kommit att påverka innebörden i de rådande författningsreglerna. Det gäller tillämpningen av misstroendeförklaringen och tillämpningen av folkomröstningsinstitutet.

Kravet på absolut majoritet i kammaren för att fälla en regering eller föreslagen regeringsbildare verkar till stöd för socialdemokratiska minoritetsregeringar (Bergman 1995:194). Sterzel och Bergman (2003) menar att misstroendeförklaringarna efter valen 1998 och 2002 har en ny innebörd. De har inte karaktär av att vara en yttersta konstitutionell garanti. De motiveras av de som röstar för den, att regeringsfrågan bör prövas efter varje riksdagsval. De riktar sig just mot konsekvensen av den utformning som voteringsord-

ningen kring parlamentarismen har, genom sitt krav på absolut majoritet i kammaren, oberoende av valutgång och samarbetslinjer i riksdagen (Sterzel 1999:221). Sterzel är generell kritisk mot båda omröstningsinstrumentens utformning (Sterzel 1999:227-228, Bergman 2003:145).

Jag anser att det sedan 1990 är slående att misstroendeförklaringarna är en temporär frikoppling från den flerdimensionella karaktären i partisystemet, som ”i vardagslag” leder till en förhandlingsparlamentarism och partiella koalitioner. Dessa omröstningar kan vara frikopplade från sakfrågor och sakfrågor kan frikopplas från ett nyligen gjort ställningstagande i en av dessa omröstningar. Den tendensen har förstärkts efter 1990, även om det fanns liknande tendenser omkring 1980.

Det rådgivande folkomröstningsinstitutet har inte förändrats formellt men använts två gånger 1994 och 2003, i EU-frågorna. Det rådgivande institutet har i realiteten blivit ett beslutande, eftersom partierna förklarar att man ska respektera resultatet. Valdeltagandet har blivit mycket högt i båda, ca 83 %, och det har understrukit den beslutande, legitimerande karaktären i resultaten. Omröstningarna initierades inte bara av nej-sidan, som var i tydlig minoritet i riksdagen, utan också av många ja-anhängare i de borgerliga partierna (Möller 2003:87-88, 101-103, 106, 110-111, Sterzel 1999:204-206, 217)

Ytterligare ett element som påverkar parlamentarismen, men också valdeltagande, är mandatperiodens längd och personvals-systemet. Aktiva författningsförändringar har skett här. Mandatperioden förlängdes 1994 till fyra år. Ett personvalsinslag infördes 1998, med en spärregel gentemot genomslagen mot partiernas nomineringsordning. Personvalselementet har använts vid två val och för riksdagen använder sig ungefär en tredjedel av

väljarna av möjligheten. Endast ett fåtal av riksdagens ledamöter har genom metoden kommit in i riksdagen, vid sidan av partiernas nomineringsordning. Holmberg och Möller menar att det vore naivt att tro att personvals-systemet en gång för alla skall lösa de problem som den representativa demokratin står inför eller att det dramatiskt kan förvärja vissa av de problem som det politiska systemet står inför – exempelvis avsaknad av handlingskraft (Holmberg och Möller 1999:379).

Förlängningen av mandatperioden är av betydelse för handlingskraft, effektivitet och långsiktiga samarbetsmöjligheter partierna emellan. Den längre mandatperioden kan å andra sidan försvåra möjligheterna till ansvarsutkrävande från väljarnas sida och generellt minska aktiviteten i partierna. Ett viktigt argument kring täta val är väljarnas förtroende för de valda brukar öka när det är valår.

Den treåriga mandatperioden gjorde att extraval-möjligheten var snäv. Att hota med extraval är ett av en minoritetsregerings maktmedel gentemot delar av riksdagen. Det kan ske särskilt under de första cirka 18 månaderna i en mandatperiod, eftersom vårt ordinarie riksdagsval sker på vanlig fyraårsperiodicitet. Denna förändring betecknar Algotsson som en del i den allmänna tendensen i författningspolitiken under 1990-talet, att betona effektiviteten på bekostnad av demokratin som procedur (Algotsson 2000:171-172, Sterzel 1999:181).

Hur som helst kan man säga att extravalinstrumentet har fått en ökad potentiell kraft i sig genom förlängningen av mandatperioden. Det är ett instrument som inte ens behöver nämnas högt; det finns där alltid, särskilt i början av en fyraårig mandatperiod för en minoritetsregering. Våren 2004 fanns det antydningar om risken för extraval, när folkpartiet motivera-

de sin hållning till övergångsregler för arbetskraften från de nya EU-staterna. Det paradoxala är att just existensen av ett mera realistiskt extravalshot underlättar förhandlingar och partiella koalitioner.

1990 kom alltså EU-processerna i gång i svensk politik och samtidigt skärptes den ekonomiska stabiliseringspolitiken i ljuset av de makroekonomiska obalanserna. Jag ska inte gå in på den sakliga innebörden i de ekonomiska och sociala åtgärderna. Men parallellt med EU och euroförberedelserna skedde det också omfattande konstitutionella förändringar när det gäller budgetprocessen, riksbankens ställning, penningpolitiken och slutligen den statliga revisionen.

Finansmakten har ansetts vara en särskild kategori av den offentliga makten i flera århundraden, sedan 1809 med tyngdpunkten i riksdagen; ”svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena”, som det hette i 1809 års regeringsform 57 par. Dessa principer överflyttades till 1974 års regeringsform. 1990-talet blev en period av omjusteringar inom ramen för denna kategori av den offentliga makten, formellt regeringsformens nionde (och beträffande riksrevisionen dess tolfte) kapitel.

Riksdagen införde genom ändringar i riksdagsordningen en rambeslutsmodell för budgetregleringen som innebär att riksdagen fattar sina budgetbeslut i två steg. Först fattar riksdagen ett beslut om ramar för de 27 utgiftsområden som statsbudgeten enligt riksdagsordningen delas in i. I samband med detta beslutar riksdagen också om skatterna, dvs både inkomst- och utgiftssidan. I ett andra steg beslutar riksdagen om anslagen och då får anslagen inom ett utgiftsområde inte summera till ett belopp som överstiger den av riksdagen beslutade utgiftsramen. Mattson betonar att man vid votering inte rös-

tar på varje enskilt anslag utan man tar ställning till alla anslagen inom utgiftsområdet i ett beslut. ”Skälet till detta är att man velat försäkra sig om en voteringsordning som innebär att ramen inte skall kunna överskridas genom hoppande majoriteter. På sätt och vis har man därigenom fått ett inslag av ett slags konstruktiv misstroendeförklaring inbyggd i budgetprocessen. För att fälla regeringens förslag har det (i det parlamentariska lägen som hittills förekommit) krävts att alla oppositionspartier från höger till vänster, skulle förena sig om ett alternativt paket av anslag.” Mattson menar att om det skulle ske och om det inte rör sig om en bagatell skulle man nog se regeringen avgå för att bereda plats för en regering av de partier som ställt sig bakom det vinnande förslaget i riksdagen. ”Ett väsentligt skäl till att införa rambeslutsmodellen var att en minoritetsregering skall kunna få helheten av sitt budgetförslag granskat. Sverige har under många år haft minoritetsregeringar och erfarenheterna har inte alltid varit goda” (Mattson 2003:230-234, Algotsson 2000:247-255).

Regeringarna Carlsson/Persson har vinnlagt sig om att inte ställa sig inför den avgörande årliga budgetomröstningen som en renodlad minoritetsregering. Budgeten förhandlades, lades fram och voterades med vänsterpartiet 1994, centerpartiet 1995-1998, och sedan dess med vänsterpartiet och miljöpartiet. På detta sätt har ändringarna i finansmaktens processer skapat ett centralt element av en partiell koalitionsparlamentarism.

Den här regeljusteringen skapades alltså i riksdagen av riksdagsutredningen under ledning av talmannen Ingegerd Troedson; utredningen och riksdagen lade också om budgetåret fr.o.m. 1997. Regeringen Carlsson/Persson initierade för sin del en ny lag om statsbudgeten, där bl.a. ett sys-

tem med utgiftstak infördes. De kan läggas ut för tre år framåt. Regeringen är skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att utgiftstaken överskrids. Här var det bättre budgetdisciplin och långsiktighet det handlade om, men inte nödvändigtvis en reduktion av de offentliga utgifterna. ”Den som är satt i skuld är icke fri”, som Persson sade (Mattson 2003:233-237).

Riksbanken och penningpolitiken frigjordes – eller delegerades – 1998 från direkt påverkan från riksdagen och regeringen, som däremot har ansvaret för valutapolitiken. Dessa förändringar gjordes av de partier som ville förbereda Sverige för att vara med i alla stegen i Eurovalutan och den europeiska centralbanken, men de kunde också motiveras för att styra svensk ekonomi med en egen valuta och egna finans- och penningpolitiska mål. Det ökade oberoendet av regering och riksdag i direkta termer skulle leda till en bättre penningpolitik och därmed säkra penningvärdet effektivare (Algotsson 2000:258–268).

Också den statliga revisionen förändrades i en likartad riktning som riksbanken. Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer lades ned och ett nytt organ Riksrevisionen inrättades fr.o.m. 2003 genom ändringar i regeringsformen m.m. Här var dock alla riksdagens partier drivande under ledning av talman Birgitta Dahl, med ett undantag, nämligen socialdemokraterna. EU-dimensionen var inte avgörande, utan snarare oppositionsrollen i förhållande till den socialdemokratiska regeringen. Nu har det skapats en ny professionell gransknings- och revisionsmyndighet, med tre av riksdagen valda riksrevisorer, som enligt regeringsformen, själva och självständigt ska besluta om granskningar. Självständighet men inte beslutandemakt, menar Ahlbäck Öberg; beslutandemakten kring vad riksrevisionen pekar på ligger

hos de folkvalda (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:231-234, Ahlbäck Öberg 2003:156-162).

EU-medlemskapet har för svenskt vidkommande betytt en mängd diskussioner om vilka författningsändringar som har varit motiverade, liksom om den konstitutionella innebörden av själva medlemskapet och de författningsförändringar som föreslagits respektive genomförts. Jag ska i det här sammanhanget begränsa mig till två aspekter. Det är hur medlemskapet regleras i regeringsformen och riksdagsordningen och hur beslutsprocesserna kring svenska ståndpunkter hanteras i riksdagen och regeringen.

I regeringsformen finns sedan 1994 föreskrifter om val till Europaparlamentet. Det finns också en alltmer utvecklade bestämmelse om hur överlåtelse av beslutanderätt till EU får ske, regeringsformen 10 kap. 5 par. Det grundläggande elementet här är att beslutsbefogenheter kan överlåtas till det gemensamma beslutsfattandet inom EU så länge detta är förenligt med principerna för statsskicket; det förtydligas med att fri – och rättigheterna i enlighet med regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna, skall gälla på det område som överlåtelserna gäller. En sådan överlåtelse kan ske på två sätt. Antingen som vanlig grundlagsändring eller genom ett beslut med tre fjärdedelars majoritet av de röstande i kammaren (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:198-201).

Parallellt med detta justerades fri- och rättigheterna i regeringsformen med skydd för näringsfrihet och yrkesfrihet, rätt till ersättning vid inskränkning i användningen av mark och byggnader m. m. Viktigast var att Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rätt-

tigheterna och grundläggande friheterna gavs en ställning som direkt normgivande i intern svensk rätt (Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:37, 54-56, 61-64). Jag var själv medlem i den kommitté som under Carl-Axel Petris ledning kompromissade sig fram.

I regeringen har samordningen av EU-politiken alltmer förlagts till statsrådsberedningen under statsministern. Tendensen har varit att statsministerns del i de europeiska toppmötena skapar ett försteg också i de inhemska beslutsprocesserna (Hegeland och Mattson 2000:94).

Riksdagens arbete med EU-frågorna har utvecklats successivt. De regleras i riksdagsordningens tionde kapitel, numera efter en bestämmelse i regeringsformen 10 kap 6 par., där det anges att regeringen ska informera riksdagen och samråda med det organ som utses av riksdagen. Riksdagsordningen anger att detta ska ske med EU-nämnden. Riksdagens fackutskott ska också följa arbetet i EU. Regeringen kan givetvis också lägga propositioner och skrivelser till riksdagen i EU-frågor som då med eventuella motioner behandlas i utskotten. Kammararens olika debattformer står också öppna för EU-frågor.

Man kan notera att i regeringsformen och riksdagsordningen anges relationen mellan regeringen respektive EU-nämnden vara att ”informera”, ”samråda” och ”underrätta”. Riksdagskommittén konstaterade år 2000 att praxis för samarbetet har utvecklats på det sättet att det inte räcker att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter, utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Riksdagen har ställt sig bakom denna tolkning (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:201, 2000/01:KU23, rskr 2000/01:275).

Det finns forskning – också jämförande mellan olika EU-länder – och diskussion kring för hur regering och riksdag ska hantera EU-processerna.

Larsson menar (1999) att det som framför allt skett är att oppositionen försvagats av EU-medlemskapet och dess beslutsprocesser. Oppositionens roll i en parlamentarisk stat är att vara kritisk granskare, peka på brister och lägga fram alternativ. Alla oppositionspartier, och särskilt små, riskerar genom EU att komma i ett sämre läge i förhållande till regeringen, än vid den nationella politikutformningen. I EU-frågor blir man för beroende av regeringens information. EU-politik tar dräkt av utrikespolitikens norm om nationell samhörighet, på regeringens villkor. Larsson ställer också frågan ”om inte mycket talar för att en redan svag opposition till följd av EU-medlemskapet blivit ännu svagare på den nationella arenan?” (Larsson 1999:344-346)

Hans Hegeland och Ingvar Mattson menar att omfattningen av EU-organens inflytande i svensk politik inte går att mäta på ett enkelt sätt. Ett sätt är att fixera hur mycket av gällande normgivning – lagar och förordningar – som är relaterade till EU-regler. Beroende på beräkningarna handlar det 1995 – 2003 om cirka 6 %. Ett annat sätt att beskriva är att visa hur mycket av regeringens propositioner till riksdagen som innebär genomförande av EU-normer. Det kan vara ca 30 % ett år som 1998/99. Ytterligare ca 15 % av propositionerna har EU-anknytning. Också den vanliga utrikespolitiken redovisas mycket mera för riksdagen än förr genom det löpande samrådet i EU-nämnden.

Det ställs interpellationer och skriftliga frågor till statsråden och då berörs EU ganska ofta. Men när Sverige blev medlem av EU menade en del att förlusten av formell suveränitet skulle kompenseras av ett

inflytande inom EU. Dock menar Hegeland och Mattson att förlusten berör i huvudsak riksdagen och vinsten tillfaller i huvudsak regeringen. Riksdagen har dock genom EU-medlemskapet fått en ökad insyn i den normgivning som tidigare skett på myndighetsnivå i Sverige. (Hegeland och Mattsson 2000:90-100. Personliga uppgifter från Hegeland vilka skall publiceras 2004).

Lindgren (2000) ger en liknande bild av parlamentarismens utformning i och med medlemskapet. Vi har fått se en övergång från en arbetande parlamentarism med sakprövning och initiativtagande till mer av informerad parlamentarism, med tillägget att denna informerade parlamentarism nu är något mer informerad. Den främsta anledningen till detta är att EU-nämnden inte kunnat utöva ett reellt inflytande (Lindgren 2000:216-219).

Om man lägger samman dessa analyser – och gör en reservation för att de inte bygger på senare fakta kring 2003 som t ex arbetet med utvidgning respektive ”konventet” – är det ändå tydligt att EU-dimensionen i det svenska partiväsendet spelar stor roll också här.

De fyra borgerliga oppositionspartierna står inte närmare varandra i olika EU-frågor generellt sett, än de i olika hänseenden står till den socialdemokratiska regeringens linje. Vänsterpartiet och miljöpartiet står i princip på en EU-negativ ståndpunkt, men samarbetar växelvis med regeringen och de olika borgerliga i vissa EU-frågor. Det är svårt att skapa ”oppositionsalternativ” till regeringen i EU-frågor. Och när det sker någon gång som t ex beträffande frågan om det ska vara en vald ordförande eller en roterande i EUs ministerråd, som fallet var 2003, kan den ståndpunkten bli överspelad i förhandlingarna i EU-kretsen.

Att de institutionella EU-frågorna om samspelet mellan riksdag och regering är ständigt aktuella i Sverige är alltså en konsekvens av att vi har en socialdemokratisk minoritetsregering vars partiella koalition med vänsterpartiet och miljöpartiet i princip inte omfattar EU-frågorna. Den partiella koalitionen som man kan säga att den socialdemokratiska regeringen har med de EU-positiva borgerliga oppositionspartierna är inte lika erkänd. Av detta blir det ganska naturligt en fråga om de institutionella formerna är de rätta?

Sedan 2004 pågår ett nytt arbete inom riksdagen kring hur riksdagens medverkan ska kunna stärkas. Folkomröstningen 2003 har gjort att alla partier har ställt sig frågan hur delaktigheten i EU-frågorna ska kunna breddas och fördjupas i riksdagen. På nytt står frågan om relationerna EU-nämnden – fackutskotten i fokus, men också möjligheterna till konflikt eller samverkan mellan partierna.

Under den andra perioden av 1974 års regeringsform, den från cirka 1990, har det skett betydelsefulla författningsändringar. Några är förändrade tillämpningar av rådande instrument. Misstroendeförklaringarna 1998 och 2002 har förändrat instrumentets karaktär och visat på en allt större del av riksdagen som inte stöder den sittande socialdemokratiska regeringen, oberoende av valresultaten. De rådgivande folkomröstningarna betecknas som i realiteten beslutande. Andra är formlika ändringar – förlängningen av mandatperioden, budgetprocessen i riksdagen, riksbankens och riksrevisionens ställning och EU-processerna mellan regering och riksdag. Därtill kommer regleringen av fri- och rättigheter i ett europeiskt perspektiv, EG-rättens primat över nationell lagstiftning och finansmakt på vissa politiska områden, och personvalen.

### Den parlamentariska tillämpningen i den andra författningsperioden

Tiden från 1990 innebar att Sveriges ekonomi visade ett antal obalanser, som riksdag, regering och arbetsmarknadens parter konfronterades med. Vidare aktualiserades samarbetet med Europeiska unionen, ett långtgående samarbetsavtal, det s.k. EES-avtalet eller fullt medlemskap? Sovjetunionen och Warchawapakten upplöstes, Tyskland återförenades och Estland, Lettland och Litauen förklarade sig självständiga. Sveriges säkerhetspolitiska läge blev annorlunda.

Det parlamentariska systemet och beslutsfattandet utvecklades på ett sätt som delvis var i samklang med den föregående perioden sedan 1970, men också delvis i nya former.

Regeringskrisen 1990, efter det att statsminister Carlsson ställt kabinetsfråga, slutade med att Carlsson återkom som regeringsbildare för en socialdemokratisk minoritetsregering med stöd av vänsterpartiet och nedlagda röster av miljöpartiet och centerpartiet. Moderaterna och folkpartiet röstade denna gång emot den nya regeringsbildningen med hänvisning till att det borde bli extraval istället (Bergman 159-160).

Men regeringens fortsatta arbete fram till valnederlaget 1991 byggde i stor utsträckning på samarbete med just dem som röstat nej. Regeringen samarbetade med folkpartiet i skattepolitiken, "århundradets skattereform" och med de bägge nejrostande partierna och centerpartiet i EU-politiken som betydde svenskt medlemskap i EU. Vänsterpartiet och miljöpartiet var emot detta (Hermansson 1993: 149-153, 209-211). Regeringens samarbetsmöjligheter i riksdagen skapades således inte av omröstningen om ny statsmi-

nister i början av 1990, ja de inte ens skadades (Mattsson 1996:168).

Valet 1991 ledde till en borgerlig koalitions- och minoritetsregering. Den stödde sig i riksdagen i många hänseenden på ny demokrati, men inte i alla. Det gällde säkerhets- och EU-politiken där man samarbetade med socialdemokraterna, som 1991 liksom vänsterpartiet röstade emot tillkomsten av regeringen Bildt; ny demokrati avstod (Bergman 1995:159).

Samarbetet mellan regeringen och socialdemokraterna vidgades hösten 1992. Det skedde i två ekonomiska krispaket, ett särskilt bankstödspaket, och slutade inför ett tredje när riksbanken satte sin ränta till 500 %, varvid kronkursen i stället släpptes fri och kronan förlorade cirka 30 % i värde. Men åtagandena från de två krispaketen behölls partierna emellan. Det var inte en strävan till regeringsombildning utan en förhandlingsuppställning av en vågmästerregering, menar Lewin. 1992 valde regeringen att förhandla med socialdemokratin och 1993 med ny demokrati om ekonomin och ny demokrati accepterade efter det att statsministern ställde kabinetsfråga och hotat med extra val (Lewin 1996:9-10, 16, 25-26, 79, 90-91, Mattsson 1996:169.) Sterzel menar för sin del att regeringen Bildt snarast hör hemma i kategorin informella majoritetsregeringar (Sterzel 1999:61-62, 118).

1994 skapades också en långtgående överenskommelse mellan den borgerliga regeringens fyra partier och socialdemokraterna om en förändring av tilläggs pensioneringen. Den lades nu om från att vara förmånsbaserad till att bli avgiftsbaserad. Det innebar också en mängd förändringar av hela den offentliga pensionspolitiken i Sverige och systemet lades utanför själva statsbudgeten. Överenskommelsen fungerar fortfarande.

Valresultatet 1994 ledde till en ny socialdemokratisk minoritetsregering. Nu röstade, paradoxalt nog folkpartiet emot, med motiveringen att man hade erbjudit sig att bilda en majoritetskoalition med socialdemokraterna (Bergman 1995:159-160). Regeringen kom först att samarbeta i riksdagen med vänsterpartiet, som i och med detta för första gången ingick en stor ekonomisk-politisk uppgörelse, men övergick efter några månader till att samarbeta med centerpartiet. Samarbetet gällde budgetpolitiken, kommunala inkomst- och kostnadsutjämnningen, EU:s konvergensprogram, jordbrukspolitiken och försvars- och säkerhetspolitiken och vissa andra delar av politiken, men inte alla. Samarbetet kom också att till en del institutionaliseras. Ett antal politiskt sakkunniga knöts till en del av departementen i regeringskansliet, finans-, försvars-, och jordbruksdepartementen. Centrala frågor förhandlades mellan partiledarna (Mattsson 1996:171, 1999/2000: KU20:160).

Något senare fördes det också förhandlingar mellan den socialdemokratiska regeringen och två av de partier som stött den snabbare avvecklingslinjen av kärnkraften, centerpartiet och vänsterpartiet. Alla tre ställde sig bakom en revidering av tolkningen av folkomröstningsåtagandena. Bl.a. strök man att avvecklingen skulle vara avklarad 2010, samtidigt som en av reaktorerna i Barsebäck stängdes.

Säkerhetspolitiken drev regeringen Carlsson/Persson i varierande grad av samarbete med centerpartiet, moderaterna, kristdemokraterna; EU-politiken också med folkpartiet. Eurofrågan var däremot en skiljelinje mot centerpartiet.

Naturligtvis har jag mycket att säga om hur samarbetet fungerade med centerpartiet när jag var försvarsminister, men det får bli en annan historia. Lite kort kan jag säga att det fanns en arena i den parlamen-

tariska försvarsberedningen, där Anders Svärd företrädde centerpartiet och Lars Danielsson, Håkan Juholt och Tone Tingsgård socialdemokratin. Jag och mina politiska medarbetare, främst statssekreterarna, hade också täta kontakter med Svärd och andra i centerpartiet, framför allt när det gällde omstruktureringen av totalförsvarets olika delar. I de viktigaste momenten deltog också statsministern, finansministern och centerns ledare Olof Johansson respektive Lennart Dahleus. De övriga partierna var i mer eller mindre grad skeptiska mot vår försvarspolitik, så jag tycker inte man kan säga att den i och för sig positiva atmosfär vi hade oss emellan gick över i att bli något som liknade samarbetet mellan socialdemokratin och centerpartiet.

Sterzel betecknar också denna regering som informell majoritetsregering (Sterzel: 1999:118). Lewin menar att regeringen Carlsson – och sedermera Persson – blev en vågmästarregering i minoritet (Lewin 1996:64, 79). Mattsson menar att vi har att göra med en regering med ett fast stödparti (Mattsson 1996:214).

De fastare och breda samarbetsformerna som etablerats mellan regeringen och centerpartiet innebar enligt min mening snarare något ännu mer, nämligen en bred partiell koalition. Den fungerade i riksdagen och i regeringsarbetet på delar av politikens områden. Här var det i verkligheten frågan om en partiell majoritetsparlamentarisk regeringsutövning, fast regeringen endast bestod av företrädare för det socialdemokratiska partiet.

Valresultatet 1998 ledde till en större omläggning av regeringens samarbete. Nu blev vänsterpartiet och miljöpartiet huvudpartners i inrikespolitiken, formellt på fem områden: ekonomi, sysselsättning, rättvis fördelning, jämställdhet och miljö. Regeringens förhållande till riksdagen



kom under bedömning omedelbart när riksdagen öppnade 1998. Moderaterna lade fram förslag till misstroendeförklaring. Socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet röstade för regeringen, moderaterna emot och de tre övriga borgerliga, inklusive centern, avstod. Omröstningen skedde när det förelåg en politisk uppgörelse mellan regeringen, miljöpartiet och vänsterpartiet (Sterzel 1999:55-57, 1999/2000 KU 20:158).

Ett visst samarbete mellan regeringen och centerpartiet fortsatte emellertid, avsmalnade efter valet 1998 och omfattade nu i huvudsak försvarspolitiken. Det fanns i huvudsak tillräcklig parlamentarisk grundval för den gemensamma politiken, trots att socialdemokraterna och centerpartiet nu inte längre hade absolut majoritet i kammaren. Det var egentligen bara när det gällde nedläggningen av militära förband och skolor som det kunde skapas majoriteter emot de två. Regeringen och centerpartiet överenskom att göra vissa budgetminskningar på försvaret och centerpartiet föreslog att de skulle gå till världens olika delar så man kan säga att en del budgetpåverkande politik lades utanför samarbetet mellan regeringen och vänsterpartiet och miljöpartiet.

Samarbetet i den nya konstellationen mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet fick successivt klarare former. Samarbetet skedde i princip mellan finansdepartementets ledning och samarbetspartierna och mellan gruppledningarna i riksdagen, liksom mellan utskottsrepresentanterna. Inrikespolitiken omfattades inte helt och hållet av samarbetet, men man gick regelbundet igenom kommande propositioner och samarbetsmöjligheter (1999/2000:KU20:157,160-161).

Konstitutionella frågor och invandringpolitiken låg regelmässigt utanför

samarbetet. De två samarbetspartierna samverkade i riksdagen med de borgerliga i form av s. k. tillkännagivanden på åtskilliga punkter. Å andra sidan kunde vissa frågor som har anknytning till t ex terrorism leda till flersidig opposition från både moderater, folkpartiet och vänsterpartiet och miljöpartiet, medan regeringen, kristdemokraterna och centerpartiet gick samman och hade majoritet.

I valrörelsen 2002 kom regeringsfrågan upp i en speciell aspekt. Det var om miljöpartiet och vänsterpartiet skulle och ville kunna ingå i regeringen med socialdemokraterna. Särskilt miljöpartiet krävde regeringsdeltagande. Regeringen hänvisade till det rådande systemet. Omedelbart efter valet tog folkpartiet initiativ till en informell regeringsförhandling med miljöpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna. Man utgick från att moderaterna skulle kunna acceptera en sådan regering hellre än en fortsatt socialdemokratisk med stödsamarbete av vänsterpartiet och miljöpartiet. Denna förhandling pågick under ett tag och Göran Perssons regering tvingades förhandla mycket aktivt med framför allt miljöpartiet. Centerpartiet ställde sig dock också efter några dagar utanför folkpartiets initiativ.

Moderaterna lade i sin tur på nytt fram förslag till misstroendeförklaring när riksdagen öppnades 2002. När omröstningen skedde fanns det en trepartiuppgörelse ("121 punkter") med inriktning på budgeten, den ekonomiska politiken samt uppföljning av tidigare samarbetsöverenskommelser. Undantag gjordes för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt EU-politiken, i den mån det inte rörde budgetrelaterade frågor. Uppgårelsen innehöll också var sitt samordningskansli, med placering i finansdepartementet samt andra tjänster på andra departement. Också i andra hänseenden skulle samar-

bets- och informationsförhållandena fördjupas. Omröstningen blev nu annorlunda jämfört med 1998. De fyra borgerliga röstade alla emot regeringen. Miljöpartiet avstod. Liksom 1998 röstade socialdemokraterna och vänsterpartiet för (2002/03:KU30:128-129).

Också i ett annat hänseende blev omröstningen annorlunda. Jag var just vald till talman – och voteringsanläggningens dator fungerade inte med namnupprop så jag fick läsa upp alla namnen på kollegerna manuellt. Och visst blev jag glad att jag inte skulle hantera en regeringskris det första jag gjorde som nyvald talman.

Efter valet 2002 fortsatte alltså samarbetet och samtidigt konflikterna mellan regeringen och samarbetspartierna beträffande EU-politiken. Det gällde i Eurofolkomröstningen och i andra EU-relaterade frågor som t.ex. om ett nytt konstitutionellt fördrag ("konventet"). Här samarbetade regeringen delvis med de borgerliga partierna, men dessa och vänsterpartiet och miljöpartiet bildade majoritet i slutet av 2003 mot regeringens tidigare avsikt att stödja tanken på att ordföranden i EU:s ministerråd skulle väljas på viss tid i stället för att rotera mellan medlemsstaterna.

Har tillämpningen av parlamentarismen förskjutit sig efter 1970? Sverige har inte majoritetsregeringar, men karaktären på minoritetsregeringarna har förskjutits. Samarbetsmönstren för dem är mera långsiktiga, omfattar flera frågor men är på samma gång inte så omfattande att majoritetsregeringar har blivit bildade. Skattepolitiken och den ekonomiska krispolitiken på 1990-talets början var mer än sektorsspecifika tillfälliga kompromissuppgörelser. Man kan diskutera när det är rimligt att tala om en partiell koalition; jag gör det i alla fall fr.o.m. 1995. EU-dimensionen i svensk partipolitik spelar en viktig roll i detta. Den går på tvärs av vänster –

högerorienteringen i partiväsendet. Den försvårar majoritetsregeringar och innesluter ytterligare en dimension av oppositionens "tolerans" mot en sittande minoritetsregering. Det kan man notera fr.o.m. 1990.

Konkurrensen om regeringsmakten har tilltagit; det visar misstroendeförklaringarna efter valen. Kanske just för att medlemskapet i EU, fast det är så omstritt bland väljare och mellan partierna, och de formella författningsförändringarna – mandatperiodens längd, budgetprocessen, riksbanken och penningpolitikens självstyrelse – gör det lättare att vara i regeringsställning än före ca 1995.

## Författningspolitikens paradoxer

Sista perioden när socialdemokraterna i regeringsställning lyckades driva fram betydande förändringar i författningen var i början på 1970-talet. Det var Torekovkompromissen.

Jag ska i det här sammanhanget inte gå in på de förändringar som gjordes i slutet av 1980-talet i regeringsformen kap.13 om krig och krigsfara, inte heller tillkomsten och innehållet i yttrandefrihetsgrundlagen från 1991 eller omregleringen av svenska kyrkans ställning (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:38, 40, 236-241). Inte heller har jag på långa vägar redovisat alla justeringar i grundlagarna som skett de gångna åren efter 1970. Petersson uppger att mellan 1975-2003 ändrades 46 % av paragraferna i regeringsformen. De andra grundlagarna har också reviderats i mångt och mycket. Riksdagordningen har reviderats språkligt och formellt så sent som 2003. (Petersson 2003:266-267). Men vad jag menar är att efter 1974 har det inte varit möjligt för socialdemokraterna att leda ett författnings-

politiskt arbete som leder till betydelsefulla förändringar för partier och parlamentarismens utformning.

Det är under de borgerliga perioderna med majoritet i riksdagen och borgerliga regeringar som vi haft två perioder av betydelsefulla revideringar. Jag syftar på 1978 när frågan om fri- och rättigheter, lagprövningen, nya regler vid grundlagsändring m.m. accepterades som en kompromiss av socialdemokraterna. Jag syftar också på serien ändringar kring 1994: ytterligare justeringar i fri- och rättigheterna; Europarådskonventionen till svensk rätt (förbud mot att införa lagar eller andra föreskrifter som strider mot konventionen); förlängningen av mandatperioden och personvalet. Det gäller också ändringarna i riksdagens budgetprocess och frågorna om penningpolitiken och riksbankens ställning men här gick beslutsprocesserna in i den följande socialdemokratiska regeringsperioden och var knutet till EU-politiken, för anhängarna av medlemskapet.

De borgerliga har också själva drivit grundlagsändringar som socialdemokraterna först har varit negativa inför. Jag syftar på reglerna kring kvinnlig tronföljd 1979. Socialdemokraterna deltog inte i beslutet men motsatte sig inte att det genomfördes. Sänkningen av den kungliga myndighetsåldern var inte en socialdemokratisk idé. Grundlagsregleringen av rösträtt för utlandssvenskar som varit bosatta i Sverige motsatte sig socialdemokraterna före valet 1994 men inte efter. Man var länge emot inriktningen på den nya Riksdagsrevisionen. Det finns inga motsvarande exempel där socialdemokraterna i regeringsställning drivit fram egna projekt till författningsändringar.

Man kan formulera iakttagelsen så, att stora och kontroversiella författningsförändringar är mera sannolika när socialdemokraterna är i opposition. Men då kan

det träffas kompromisser mellan de borgerliga i regeringsställning och socialdemokraterna, som t.ex. de om EU-medlemskapets konstitutionella konsekvenser.

Men hur har utfallet blivit av dessa författningsförändringar i kombination med tillämpningen av parlamentarismen sedan 1970-talet?

Möjligheterna till beslutande folkomröstningar på initiativ av en tredjedel av riksdagen fr.o.m. 1979 har stärkt grundlagsinflytandet för mindre partier. I dagens riksdag har fem av sju partier varit i närheten av 4-procentsspärren. Det spelar säkert roll för deras syn på valsystemet och eventuella förslag om minskad proportionalitet för mindre partier. Om de är emot sådana förslag kan de kanske lägga ut dem till folkomröstning eftersom den kan initieras av 1/3 av riksdagen. Att försöka avskaffa monarkin lär få prövas på samma sätt.

Det går inte att säga att dessa breda författningskompromisser mellan de borgerliga och socialdemokratin under borgerliga majoritetsperioder har lett till några särskilda partipolitiska fördelar. Men ändringarna har generellt verkat gynnande på de regeringar som suttit efter 1994 – och de är ju socialdemokratiska. Jag tänker på förlängningen av mandatperioden, som givit ny makt åt extravalsinstrumentet som hot. Jag tänker på den nya budgetprocessen i riksdagen med en enda avgörande omröstning av ett slag som kan sägas vara en konstruktiv misstroendeförklaring, dvs. en majoritet måste gå samman om ett helt annat budgetalternativ för att beseгра även en minoritetsregering. EU-medlemskapets beslutsprocesser har stärkt regeringens makt, men här spelar ju den grundläggande EU-konflikten i partisystemet en central roll för den mångfacetterade riksdagsoppositionens svaghet.

Folkomröstningarna av vårt formellt rådgivande slag minskar partisplittringens konsekvenser, inte minst för regeringspartier. Det gäller både i kärnkraftsfrågan och EU- och euro-omröstningarna.

Väljarundersökningarna visar att partiernas väljare är splittrade. Det gäller inte minst socialdemokraterna som ju haft regeringsmakten själva vid båda EU-omröstningarna. Både det att man använt folkomröstningsinsitutet och resultaten i de två har bidragit till det fortsatta parlamentariska läget; den socialdemokratiska minoritetsregeringen i partiella koalitioner med å ena sidan partier som har nejinställning och å andra sidan partier som har ja-inställning. Den egna interna socialdemokratiska splittringen i parti och väljarkår svarar alltså mot en ännu bredare splittring i nationen och tar inte loven av regeringsinnehavet.

Inte ens den nya inriktningen av användningen av misstroendeförklaringen såsom den visade sig 1998 och 2002 har hindrat den sittande regeringen att placera sig i partiella koalitioner med partier som röstat emot regeringen eller avstått.

Paradoxalt nog har å andra sidan heller inte samarbetet med det parti som bägge gångerna röstat för statsministern och regeringen, vänsterpartiet, blivit djupare än med andra. Vänsterpartiet har för övrigt så sent som 2004 på sin kongress angivit att man inte vill gå in i en regering.

Vår mest spridda grundlagskommentar d.v.s. Holmberg och Stjernquists arbete sedan 1970-talet skriver: "1809 års regeringsform var dualistisk, 1974 års är monistisk. I stället för den gamla maktindelningen har parlamentarismen kommit, och riksdagen blivit ensam lagstiftare. Det är framför allt på denna punkt som de båda regeringsformerna skiljer sig åt principiellt sett. De bärande principerna i övrigt är i allt väsentligt gemensamma. Statsorganen

är desamma, låt vara att tvåkammarriksdagen har efterträtts av enkammarriksdagen, statsfunktionerna är desamma och formerna för beslutsfattandet och förfarandet i övrigt till allra största delen i stort såväl som i smått desamma." 1974 års regeringsform har övertagit mycket av sin föregångarna och därmed från tidigare svenska regeringsformer. Även parlamentarismen har sina rötter i svensk författningsutveckling under frihetstiden (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:41).

Holmberg och Stjernquists analys bygger i mycket på Fredrik Lagerroths författningssyn, framlagd i ljuset av hans syn på konstitutionalismens och demokratins historiska utveckling i Sverige. Lagerroth gjorde in i det sista analyser av det som skulle bli 1974 års regeringsform. "Vi har kommit till det resultatet av vår granskning att maktodelningsystemet i den nya regeringsformen är ett helt annat än i den gamla. All makt är samlad hos riksdagen karakteriserad såsom folkets företrädare som utövar den antingen direkt vid lagstiftningen eller indirekt vid riksstyrelsen genom regeringen, som i allt väsentligt har riksdagen att tacka för sitt maktinnehav och är beroende av den för sitt fortsatta åtnjutande. Konungen är i huvudsak reducerad till representativa uppgifter. Det torde inte finnas någon författningshistoriskt så obildad svensk medborgare att han icke känner igen denna såsom ny presenterade författningstyp såsom en gammal bekant. Det är ju frihetstidens maktäggande ständer som gå igen." Den fria åsiktsbildningen som i 1974 års regeringsform räknas som lika nödvändig för det politiska livet "som luften för den enskilde" har, skriver Lagerroth, först möjliggjorts av 1766 års tryckfrihetsförordning. (Lagerroth 1970:204-205. 1975:109-112).

Algotsson menar för sin del i analysen av Sveriges författning efter EU-anslutningen att 1974 års regeringsform verkligen kunde karaktäriseras som ”ett från principiell synpunkt helgjuter dokument präglat av det demokratiska majoritetsstyret.” Men under 1990-talet har synen – och författningen – förskjutits, vilket får implicita konsekvenser för den konstitutionella ordningen. Mer effektivitet ska uppnås genom att handlingsfriheten för politiker att styra ekonomin ska hindras genom konstitutionella regler. Befogenheter som låg i riksdagens och regeringens hand har överlåtits till expertorgan som riksbanken (och senare riksrevisionen).

Men, skriver Algotsson: 1990-talets stora konstitutionella händelse är naturligtvis Sveriges anslutning till EU. ”Härmed infördes en vertikal maktindelning i stor stil. Att märka är vidare att makten överförs till ett organ som inte uppfyller kravet på demokrati.”

Algotsson menar också att EU-anslutningen lämnat begränsade avtryck i RF. Efter hård debatt avvisades Olof Ruins utredningsförslag 1993 att RF:s första kapitel skulle innehålla en paragraf som angav att Sverige var bundet av de förpliktelser som följer av anslutningen ”utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag”. Det kallades för ”plattläggningsparagrafen” och accepterades varken av EU-negativa eller EU-positiva partier. Därmed övergav riksdag och regering i realiteten den kodifierande grundlagsfilosofi som de tillämpat 1973-74. Man ville ju då komma bort från den stora skillnad som rådde mellan maktindelingsprinciperna i 1809 års regeringsform och den levande författning som vuxit fram i form av parlamentarisk demokrati. Men skriver Algotsson: ”I och med anslutningen till EU har det återigen uppstått en betydande diskrepans mellan det levande styrelse-

skicket och regeringsformen.” Principiellt sett blir problemet mest akut om EG-rätt anses strida mot nationell grundlag, menar Algotsson. Men i vilket fall som helst har en väsentlig del av den normgivning som tidigare beslöts av riksdagen karaktär av normgivning från EU-organ (Algotsson 2000:35, 44-51, 339-345). Larsson har kommit fram till en liknande slutsats (Larsson 1999:334).

Lagerroth menade i sin sista undersökning om de gamla och den nya regeringsformen att Sverige i nutid inte dömt sig till full passivitet inför allt ont, som kan tima i världen. ”Det /Sverige/ tillhör som ledamot institutioner, som verka för världsfreden, och kan själv medverka därtill ej blott med militära medel utan också genom avträdandet av statsfunktioner, blott det har grundlagstiftningen kvar och därmed möjlighet att återtaga vad det avstått” (Lagerroth 1975:112). Här ligger att medlemsländerna ska besluta om fördragen och att EU som institution inte ska ha en egen ”kompetenskompetens”.

Vår svenska författning har alltså förändrats mycket efter 1990 och det beror i hög grad på medlemskapet i EU. Vissa delar av den offentliga makten utövas genom EU:s beslutsfattande, så den ekonomiska politiken i vid mening, den rättsliga i trängre mening och säkerhetspolitiken i viss mening.

Partisystemet har också präglats av motsättningarna i vårt folk kring just EU-medlemskapet. Det har fortplantat sig till riksdagen och motsättningarna kring EU-medlemskapet och frågan om det bör fördjupas eller ej påverkar svensk parlamentarism. Henrik Oscarsson menar att vänster-högerpolariseringen fortfarande står för det klart mesta i svenska väljares orientering. Nio av tio svenska väljare har fortfarande något av de fem traditionella partierna som sin förstapreferens. Men

det finns andra dimensioner i nutida svensk inrikespolitik. Det är dock bara kärnkraften, EU och en traditionell kristen dimension som är av betydelse för väljarnas valhandlingar vid sidan av vänster – höger. Oscarsson själv menar att det som förenar konfliktdimensionen kring synen på kärnkraft respektive EU är en ”autonomi – delegeringsdimension”. Den liknar vänster – högerdimensionen såtillvida att den inbegriper ett konglomerat av olika sakfrågor (Oscarsson 1998:57, 64, 261-291).

Den här konfliktdimensionen i svensk politik finns alltså i båda de blockorinterade regeringsalternativen.

Svensk parlamentarism betingas på detta sätt av två konfliktdimensioner och av den splittrade sjupartistrukturen, som manifesteras genom vårt proportionella valsystem över spärren. Majoritetsregeringar på grundval av koalitioner är öppna politikerkerk – och de är sällsynta. Det skrev jag 1990 och det står jag fortfarande för (von Sydow 1990: 89).

Parlamentarismen har förblivit präglad av minoritetsregeringar. Men de har i ökad utsträckning blivit partiella koalitioner i betydande och långsiktiga frågor som budgetpolitiken, pensionspolitiken, säkerhetspolitiken och EU-politiken. Man kan se det som att regeringarna fr.o.m. 1990 och EU-medlemskapet har partiella koalitioner med oppositionspartier. ”Ja”-partierna samarbetar nästan hela tiden i regering och opposition. Pensionsutgåvorna 1994 har samma karaktär. Samtidigt samarbetar socialdemokratin djupt med två ”nej”-partier i stora delar av den övriga politiken. Men inte alla.

Regeringarna Carlsson/Persson har på detta sätt kommit att skapa ömsesidiga åtaganden efter både vänster – högerdimensionen och ”autonomi – delegeringsdimensionen”. De ömsesidiga åtagandena

går både i blockparlamentarisk riktning och över blockgränsen.

Man kan dra paralleller med det förflutna. En jämförelse är med 1920-talet och fram till 1936, där regeringarna endast kunde ha en ledande ställning om de anpassade sig till mittenpolitik i riksdagen (von Sydow 1997:161). Regeringarna Carlsson/Persson har kunnat föra en mer differentierad politik, eftersom de anpassar sina bindningar och därmed stöd till de dubbla konfliktdimensionerna. Det gällde också regeringen Bildt.

I jämförelse med tiden före 1990 har dessa dubbla dimensioner av konflikter i det parlamentariska systemet paradoxalt nog bidragit till att stärka regeringsmakten. 1970-1990 dominerade vänster–högerdimensionen i kombination med valsystemets proportionalitet (ovanför spärren) och resultatet blev blockpolitik, med mycket små marginaler. Kärnkraftsfrågan visade sig vara en första förändring. Men det var kombinationen av EU-frågan och problemen i den svenska ekonomin, inte minst de offentliga affärerna, som skapade nya, partiella, parlamentariska kombinationer.

Men dessa samarbetsformer är inte så tydliga för väljarna. Däri ligger en av förklaringarna till det sjunkande valdeltagandet, tror jag. Vi har gått från tiden 1970-1990 med en tydlig blockparlamentarism, regeringsväxlingar efter valnederlag – och svaga regeringar. I stället har vi kommit in i en period av starkare offentlig maktutövning av regeringarna, av delegerade expertorgan i den offentliga ekonomin och mångfacetterade beslutskombinationer inom EU.

Riksdagens sammansättning spelar fortfarande en djup roll. Men regeringsväxlingarna är få. Det parlamentariska arbetet sker väl så mycket i de partiella koalitioner mellan regering och olika oppo-

sitionskombinationer. Fasta förbindelser har blivit lösa, och fler. Leif Lewin problematiserar detta: oppositionens roll blir oklar och ansvarsutkrävandet inte tydligt nog (Lewin1996:199).

Regeringsinnehavet ger fortfarande väsentligt mer inflytande än vad oppositionspartier har. Det gäller konstitutionellt genom utnämningmakten och styrningen av statsförvaltningen, i budget- och lagstiftningsprocessen, i EU-arbetet i ministerrådet.

Det gäller inte minst i att sätta den politiska agendan. Regeringen och särskilt statsministern har ett stort mediaövertag gentemot oppositionen, inte minst när den är sex partier.

Statsministerns inre ledning av regeringen och utnämningen av statsråd kan också den vara annorlunda än i en koalitionsregering.

Svensk parlamentarism har vuxit fram som en riksdagsorienterad och förhandlingsinriktad regeringsmakt sedan 1860, skrev jag, i en översikt av parlamentarismens utveckling och utformning till 1945. ”Om svensk parlamentarism å ena sidan 1860-1945 utmärktes av minoritetsregeringar, var dess kanske minst parlamentariserade funktion den som ligger i den konsekventa oppositionsrollen för ett parti: att i princip själv överta regeringsmakten men intill dess vara opposition: fullt ut” (von Sydow 1997:249).

Oppositionsrollen betyder sedan 1990 också att den är partiell. Dess ena sida är opposition mot regeringen och en alternativ regeringspolitik. Dess andra sida är att oppositionspartier är med i partiella, långsiktiga samarbetsrelationer med sittande regering.

Fortfarande innebär regeringsinnehavet ett stort plus i alla sådana konstellationer. Här ligger fortfarande förklaringen till varför flertalet partier själva vill komma i

besittning av regeringsmakten – och utestänga åtminstone några andra.

## Litteraturförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2003). *Författning och revision i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. Svensk författningsspolitik (2003)*. Stockholm: SNS Förlag
- Algotsson, Karl-Göran (2000). *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå Universitet
- Bergman, Torbjörn (2003). *Parlamentarism. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. Svensk författningsspolitik (2003)*. Stockholm: SNS Förlag
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, Eric Tanenbaum (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford University Press
- Freidenvall, Lenita (2003). *Women's Political Representation and Gender Quotas – the Swedish Case*. Stockholms universitet, Department of Political Science
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattsson (2000). *Another Link in the Chain: The Effects of EU Membership on Delegation and Accountability in Sweden. i Torbjörn Bergman och Erik Damgaard (2000). Delegation and Accountability in European Intergration. The Nordic Parliamentary Democracies on the European Union*. London & Portland: Frank Cass
- Hegeland, Hans (2002) *Nationella parlament i Europeiska unionen. i EU 2004-kommittén (2002). Riksdagens roll i EU. SOU:2002:81*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Holmberg, Erik och Nils Sjernquist. *Vår författning*. Reviderad av Magnus Isberg och Göran Regner (2003). Stockholm: Norstedts Juridik
- Holmberg, Sören och Tommy Möller (1999). *Halvbjärtad premiär. i Premiär för personal. SOU 1999:92* Stockholm: Elanders Gotab

- Holmberg, Sören och Henrik Oscarsson (2004). *Väljare. svenskt väljarbete under 50 år*. Norstedts Juridik.
- Konstitutionsutskottet 1999/2000:KU20 (2000). *Granskningsbetänkande*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Konstitutionsutskottet 2000/01:KU23 (2001). *Riksdagen inför 2000-talet*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Konstitutionsutskottet 2002/03:KU30 (2003). *Granskningsbetänkande*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Lagerroth, Fredrik (1970). *Två svenska regeringsformer*. Lund: CWK Gleerup.
- Lagerroth, Fredrik (1975). *Vår nya författning och frihetstidens*. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds universitet
- Larsson, Torbjörn (1999). *Konflikten som försvar. Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?* i Shirin Ahlbäck, Mats Dahkvist, Jörgen Hermansson, Barry Holmström, Jörgen Johansson, Torbjörn Larsson, Olle Lundin, Lennart Lundquist, Kjell Å Modéer, Joakim Nergelius, Ann Numhauser-Henning, Rolf Nygren, Curt Riberdahl, Urban Strandberg (1999). *Maktindelning*. SOU: 1999:76. Stockholm: Gotab.
- Lewin, Leif (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Lindgren, Karl-Oskar (2000). *EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen*. Statsvetenskaplig Tidskrift 2000.
- Mattsson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund University Press.
- Mattsson, Ingvar (2003). *Finansmakten*. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. *Svensk författningsspolitik (2003)*. Stockholm: SNS Förlag.
- Möller, Tommy (2003). *Folkomröstningar*. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Oscarsson, Henrik (1998). *Den svenska partirynden. Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturerna i partisystemet 1956-1996*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Petersson, Olof (1979). *Regeringsbildningen 1978*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Petersson, Olof (2003). *Grundlagsändringar*. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sjölin, Mats (1993). *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund University Press
- Sterzel, Fredrik (1999). *Parlamentarismen i författningen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sveriges riksdag (2003). *Sveriges grundlag och riksdagsordningen*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- von Sydow, Björn (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tidens förlag.
- von Sydow, Björn, (1990). *Parlamentarismens utveckling* i Departementshistorikerkommittén (1990). *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- von Sydow, Björn (1997). *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds Förlag.
- von Sydow, Björn (2004). *Författningens utvecklingen och parlamentarismen sedan 1970*, i Olof Ruin (redaktör) *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*. Falun: Hjalmarsson & Högborg.