

MISSTROENDEFÖRKLARING OCH REGERINGSBILDNING 1994–2006

– REGELTILLÄMPNING OCH FÖRFATTNINGSPOLITISKA
ALTERNATIV



Magnus Isberg



Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006

Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ

Grundlagsutredningens rapport II

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:41

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22757-2
ISSN 0375-250X

Förord

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

Magnus Isberg har på uppdrag av Grundlagsutredningen kartlagt och studerat hur bestämmelserna om regeringsbildning och misstroendeförklaring tillämpats under senare år. I uppdraget har bl.a. ingått att analysera och diskutera vilka effekter en ändrad reglering skulle kunna få. Uppdraget redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är författarens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i maj 2007

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	11
Uppdraget.....	11
Rapportens uppläggning och material	11
Definitioner	13
Den svenska parlamentarismens reglering.....	14
Regeltillämpning 1994–2006	17
Regeringsbildningen 1994.....	17
Samarbetet mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet 1995–1998.....	22
Regeringsskiftet 1996.....	23
Omröstning om misstroendeförklaring i november 1996.....	25
Misstroendeomröstningen efter valet 1998.....	27
Misstroendeomröstningen efter valet 2002.....	32
Diskussionen om en misstroendeförklaring i december 2005	36
Regeringsbildningen 2006.....	39
Misstroendeförklaringsinstitutet 1994–2006: sammanfattande analys.....	41
Regeringsbildningsproceduren 1994–2006: sammanfattande analys.....	47

Författningpolitiska alternativ.....	51
Omröstningen om talmannens förslag till ny statsminister	51
Diskussionen	51
Analys och slutsatser.....	55
Övergång till positiv parlamentarism	57
Diskussionen	57
Analys och slutsatser.....	59
Prövning av regeringsfrågan efter val	62
Diskussionen	62
Analys och slutsatser.....	65
Källförteckning	69
Bilaga	73
Resultaten av omröstningar om misstroendeförklaring och statsminister under enkammarriksdagens tid	73

Sammanfattning

Utmärkande för ett parlamentariskt statsskick är att regeringen utgår från och är beroende av folkrepresentationen. Om det krävs att en på något sätt definierad majoritet i folkrepresentationen röstar för en regering för att den skall kunna tillträda talar man om positiv parlamentarism. Avsaknad av ett sådant krav medför att parlamentarismen betecknas som negativ. I båda formerna av parlamentarism skall finnas en metod för folkrepresentationen att avlägsna regeringar som mist dess förtroende.

I Sverige har vi negativ parlamentarism vilket kommer till uttryck i reglerna vid omröstningarna om misstroendeförklaring respektive talmannens förslag till statsminister. I det första fallet krävs det att en majoritet av riksdagens ledamöter röstar för misstroendeförklaringen för att regeringen skall vara tvingad att avgå (eller eventuellt utlysa extra val). I det senare fallet krävs det att en majoritet av riksdagens ledamöter röstar mot talmannens förslag för att det skall vara förkastat. Genom att avstå vid omröstningarna kan ledamöter markera att de i det första fallet tolererar den sittande regeringen, i det andra fallet att de accepterar talmannens förslag i rådande parlamentariska läge.

Den första av de tre misstroendeförklaringar som behandlades under perioden 1994–2006 väcktes på hösten 1996 av alla de borgerliga partierna utom Centerpartiet som vid denna tid samverkade med Socialdemokraterna. Syftet var att brännmärka det uttalande som statsminister Göran Persson gjort under en resa i Kina. De två misstroendeförklaringarna efter valen 1998 och 2002 hade det gemensamt att de väcktes av Moderaterna i syfte att framtvunga regeringens avgång och åstadkomma en ny regeringsbildningsprocess. Ingen av misstroendeförklaringarna uppnådde det föreskrivna antalet röster, 175. Vid ett fjärde tillfälle (december 2005) diskuterades en misstroendeförklaring men den väcktes aldrig. Centerpartiet var då pådrivande. Syftet var att demonstrera

missnöje med regeringens hantering av flodvågskatastrofen i Sydostasien året dessförinnan.

Oppositionspartierna har alltså haft två skilda motiv för att föreslå misstroendeförklaring: dels att demonstrera missnöje i en sakfråga, ibland uttryckt som att utkräva ansvar (Kina-uttalandet, flodvågskatastrofen), dels att klarlägga om regeringen har riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av den (efter valen 1998 och 2002). Om den uteblivna misstroendeförklaringen 2005 skall tolkas så att det förstnämnda motivet numera är av mindre betydelse är enligt rapporten för tidigt att uttala sig om. Men det stärker den hypotes som förts fram av vissa forskare att misstroendeförklaringen öppnar en möjlighet för oppositionspartierna att skilja ett missnöje i en sakfråga från förtroendefrågan. Sakfrågan kan behandlas i KU:s granskning.

En fråga som diskuterades i samband med misstroendeomröstningarna efter valen 1998 och 2002 var om inte regeringen på grund av tidigare parlamentarisk praxis borde ha avgått, särskilt efter valet 1998 då Socialdemokraterna drabbades av ett stort nederlag. Man kan argumentera för att en omprövning av regeringsfrågan inte tjänat något till eftersom resultatet ändå hade blivit detsamma vid båda tillfällena, dvs. en socialdemokratisk enpartiregering med stöd från Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Men en skillnad som enligt rapporten inte är av oviktigt slag för förtroendet för processen hade varit att talmannen vid en omprövning av regeringsfrågan inträtt i sin tilldelade roll i regeringsbildningen med de garantier som därmed erhållits för att regeringsfrågan skulle ha prövats allsidigt.

Reglerna om regeringsbildning tillämpades också vid tre tillfällen under undersökningsperioden. Den parlamentariska situationen var vid alla tre tillfällena tämligen okomplicerad. Redan innan regeringsbildningsproceduren hade inletts i riksdagen stod det klart vem som skulle bli ny statsminister.

Under rubriken författningspolitiska alternativ redovisas och analyseras den politiska och vetenskapliga diskussionen om förändringar av regeringsbildningsreglerna. Tre frågeställningar behandlas och diskuteras: Behövs det en omröstning om talmannens förslag till statsminister? Bör en övergång ske till positiv parlamentarism? Bör regeringsfrågan prövas efter varje val?

Beträffande den första frågeställningen konstateras att den främsta anledningen till att talmannens förslag till statsminister blir föremål för omröstning är att riksdagen på detta sätt kontrollerar

att förslaget inte står i strid med den parlamentariska situationen. Ett annat argument som enligt rapporten inte har lyfts fram tillräckligt är av mer principiellt, konstitutionellt slag. Ett förslag till ny statsminister är att uppfatta som en sakfråga i riksdagen och skall därmed avgöras av kammaren. Detta är en grundläggande princip i svensk konstitutionell rätt.

Ett argument mot omröstningen är partiernas skilda uppfattningar om omröstningens innebörd, senast demonstrerade vid omröstningarna 1994 och 2006. De borgerliga partierna har lagt ner sina röster när de ansett att något bättre alternativ – annan regering eller nyval – än talmannens förslag inte funnits. Socialdemokraterna har menat att omröstningen även avser regeringens program i stort och röstat nej till borgerliga statsministerkandidater (utom Ola Ullsten 1978). Vänsterpartiet och Miljöpartiet har haft samma inställning som Socialdemokraterna. Enligt rapporten spelar det troligen ingen roll vilken röstningspraxis partierna tillämpar så länge de och talmannen med säkerhet kan förutse utgången av omröstningen.

För att få ett underlag för slutsatser om vilka effekter en övergång till positiv parlamentarism skulle få för svensk del (den andra frågeställningen) görs i rapporten tankeexperimentet att en positiv omröstningsregel skulle ha gällt vid de elva hittills företagna omröstningarna om statsministerkandidater. Undersökningens slutsats är att en övergång till positiv parlamentarism skulle kunna öka regeringsstabiliteten och göra regeringar med en smal parlamentarisk bas mindre sannolika men samtidigt medföra ett ökat inflytande för små vågmästarpartier.

Skulle man för svensk del övergå till positiv parlamentarism bör man enligt rapporten följa den dominerande europeiska ordningen att regeringsfrågan prövas efter varje val och att denna prövning avslutas med en förtroendeomröstning (tredje frågeställningen). Behåller man den negativa parlamentarismen bör man – om man ser till erfarenheterna i andra europeiska länder – inte införa denna ordning.

Om man ändå skulle tänka sig en prövning av regeringsfrågan efter varje val rekommenderas i rapporten en ordning som går ut på att talmannen skulle vara skyldig att pröva frågan på det sätt som är föreskrivet i RF och sedan föreslå riksdagen att välja om den sittande statsministern eller välja en ny.

Inledning

Uppdraget¹

Grundlagsutredningen har uppdragit åt mig att kartlägga och studera bestämmelserna om regeringsbildning och misstroendeförklaring. I uppdraget ingår tre uppgifter

- att översiktligt redovisa tidigare studier rörande hur regeringsformens bestämmelser om regeringsbildning och misstroendeförklaring har tillämpats samt beskriva de slutsatser som dragits på grundval av dessa studier,
- att kartlägga och studera hur bestämmelserna har tillämpats eller på annat sätt aktualiserats under perioden 1994–2006 samt relatera slutsatserna av kartläggningen till de slutsatser som dragits på grundval av tidigare studier på området,
- att analysera och diskutera vilka effekter en ändrad reglering avseende regeringsbildning och misstroendeförklaring skulle ha kunnat få för de i kartläggningen redovisade fallen och därvid behandla bl.a. frågor om skyldighet för en regering att alltid avgå efter ett val samt ändrade omröstningsregler.

Rapportens uppläggning och material

Rapporten har tre delar. Den inledande delen innehåller några centrala begreppsdefinitioner med anknytning till parlamenta-

¹ Jag tackar Anders Eka, Ingvar Mattson, Åse Matz och Lars Seger för synpunkter på ett utkast till rapporten.

rismen samt en redogörelse för den svenska parlamentarismens reglering i regeringsformen. I den andra delen finns en i kronologisk ordning uppställd redovisning för de fall under perioden 1994–2006 då reglerna om misstroendeförklaring och regeringsbildning har tillämpats samt för ett fall då misstroendeförklaringsreglerna aktualiserades men aldrig tillämpades. Denna del avslutas med en sammanfattande analys där även reglernas aktualisering under denna period sätts in i ett jämförande historiskt perspektiv med ledning av litteraturen på området. Den sista delen har rubriken författningsspolitiska alternativ. Här redovisas och analyseras den politiska och vetenskapliga diskussionen om förändringar av regeringsbildningsreglerna. Tre frågeställningar behandlas: Behövs det en omröstning om talmannens förslag till statsminister? Bör en övergång ske till positiv parlamentarism? Bör regeringsfrågan prövas efter varje val? I en bilaga till rapporten redovisas resultaten av och partiernas ställningstaganden i samtliga de omröstningar om misstroendeförklaringar och talmannens förslag till statsminister som hittills företagits under den nya RF:s tid.

Rapportens källmaterial utgörs i första hand av riksdagstrycket samt Statens offentliga utredningar (SOU). Till belysning av händelseutvecklingen i samband med de misstroendeförklaringar och regeringsbildningar som ägde rum eller aktualiserades under perioden har också använts nyhetsartiklar i pressen och nyhetsrapportering i radio. I samma syfte har också material hämtats från Ingvar Carlssons memoarbok *Så tänkte jag* (cit. Carlsson 2003) och Arvid Lagercrantz intervjubok *Över blockgränsen. Samarbetet mellan centerpartiet och socialdemokraterna 1995–1998* (cit. Lagercrantz 2005).

Bland utnyttjat analysmaterial skall först nämnas den rapport med titeln *Valutslag och regeringsbildning* som på KU:s uppdrag utarbetats av föredraganden Lars Seger och statsvetaren Lars Davidsson. Rapporten finns dels som en volym i serien Utredningar från riksdagen (2003/04:URD3), dels som bilaga 4 till bet. 2003/04:KU13. Rapporten innehåller en utförlig redogörelse för framväxten av det nuvarande regelsystemet, dess tillämpning i praxis samt den författningsspolitiska debatten kring alternativen till den rådande ordningen. I rapporten utvärderas även hur praxis i anslutning till gällande bestämmelser förhåller sig till målsättningar som formulerats i förarbetena till den partiella författningsreformen och den nuvarande regeringsformen. Slutligen redovisas hur de här aktuella aspekterna gällande valutslag och regeringsbild-

ning är utformade i 27 andra europeiska länder (samtliga nuvarande medlemsländer i EU utom Cypern och Malta samt Norge och Island).

Den vetenskapliga framställning som främst utnyttjats är Fredrik Sterzels bok *Parlamentarismen i författningen* (cit. Sterzel 1999). Sterzel har tidigare bl.a. varit professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Sterzels perspektiv är såväl rättsvetenskapligt som statsvetenskapligt. Därutöver har olika arbeten av statsvetare såsom Torbjörn Bergman och Björn von Sydow använts. Här skall endast nämnas Bergmans uppsats ”Parlamentarism” i boken *Svensk författningsspolitik* (cit. Bergman 2003) som sammanfattar mycket av den forskning som Bergman utfört på såväl svenskt som komparativt material. Bergman är professor i statsvetenskap vid Umeå universitet.

Definitioner

Utmärkande för ett parlamentariskt statskick är att regeringen utgår från och är beroende av folkrepresentationen. Regeringen är således underordnad folkrepresentationen och agerar på dess uppdrag. Regeringen ansvarar för sina åtgärder inför folkrepresentationen och den kan när som helst avsättas av denna.²

Man brukar skilja mellan positiv och negativ parlamentarism. Distinktionen tar sikte på formerna för en regerings tillkomst. Om det krävs att en majoritet i folkrepresentationen röstar för en regering (eller regeringsbildare) för att den skall kunna tillträda talar man om positiv parlamentarism. Denna omröstning kallas ofta för en förtroendevotering. Avsaknad av ett sådant krav på omröstning medför att parlamentarismen betecknas som negativ. I båda formerna av parlamentarism skall finnas en metod för folkrepresentationen att avlägsna regeringar som mist dess förtroende. Dessa omröstningar benämns misstroendevoteringar. I den konstruktiva formen av misstroendeförklaring krävs att ett förslag till ny statsminister läggs fram samtidigt med förslaget till misstroendeförklaring.³

För båda typerna av omröstningar kan regeln för att konstatera förtroende respektive misstroende variera. I det enklaste fallet är regeln densamma som den som vanligen används vid parlamenta-

² För en utförlig diskussion om parlamentarismens begrepp se von Sydow 1997:18–35.

³ Bergman 2003:132–134.

riska omröstningar i sakfrågor, dvs. en majoritet av de röstande. En sådan omröstningsregel är neutral i den meningen att den inte uppställer några särskilda majoritetsvillkor. Men det är vanligt att det för förtroende eller misstroende krävs en majoritet av de närvarande ledamöterna eller en majoritet av samtliga ledamöter. Härigenom försvarar man för tillfälliga majoriteter att få igenom en förklaring om förtroende eller misstroende.

Den svenska parlamentarismens reglering

I den svenska författningen kommer parlamentarismen till uttryck redan i regeringsformens portalparagraf. Där heter det att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statskickskick. Innebörden av vår typ av parlamentarism brukar uttryckas på det sättet att regeringen skall ha riksdagsmajoritetens förtroende eller i varje fall tolereras av denna. Denna princip öppnar för minoritetsregeringar som ju också har varit den vanliga formen av regering i Sverige.

Det anges vidare i det första kapitlet av RF om statsskickets grunder att regeringen är ansvarig inför riksdagen (RF 1:6). Regler för hur detta ansvar utkrävs finns 12 kap. RF.

Riksdagens makt över regeringen garanteras ytterst av möjligheten till misstroendeförklaring. Misstroendeförklaringen är ett uttalande av riksdagen att statsministern eller ett annat statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende. För en misstroendeförklaring fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter ansluter sig till den (RF 12:4). Den som vid omröstningen om en misstroendeförklaring röstar mot denna eller avstår från att rösta måste anses stödja eller åtminstone tolerera den regering eller det statsråd som misstroendeförklaringen gäller.⁴

Om en misstroendeförklaring har godkänts av riksdagen skall talmannen entlediga statsrådet. En misstroendeförklaring mot statsministern föranleder hela regeringens entledigande. Regeringen har dock möjlighet att förhindra ett entledigande av statsministern eller ett annat statsråd genom att inom en vecka från misstroendeförklaringen utlysa extra val (RF 6:5, 7). Extra val får dock inte förordnas förrän tre månader förflutit från en nyvald riksdags första sammanträde (RF 3:4). Det bör påpekas att ett förslag om misstroendeförklaring mot statsministern inte behöver

⁴ Bergman 2003:132–134.

kopplas till ett förslag om ny statsminister. Den svenska formen av misstroendeförklaring är m.a.o. inte konstruktiv.

Endast vid en misstroendeförklaring finns en rättslig förpliktelse för regeringen eller ett enskilt statsråd att avgå eller utlysa extra val. Motsättningar mellan regeringen och riksdagsmajoriteten kan emellertid lösas genom regeringens avgång utan att misstroendeförklaring behöver tillgripas. Om ett annat regeringsalternativ fått majoritet i riksdagen genom ett val avgår regeringen. Detta kan ses som ett sätt att föregripa en säker misstroendeförklaring.⁵ En annan situation som framkallar regeringens avgång är när regeringen ställt kabinetsfråga och förlorat vid omröstningen. Med kabinetsfråga avses att regeringen som ett påtryckningsmedel för att förmå riksdagsmajoriteten att rösta för ett regeringsförslag hotar med att avgå vid ett nederlag. Här handlar det om en moralisk snarare än en rättslig förpliktelse att avgå.

Det kan också ifrågasättas om en regering kan sitta kvar om den förlorar den mest grundläggande omröstningen i riksdagens budgetbehandling, den som gäller ramarna för alla utgiftsområden och som tas i en beslutspunkt. Denna situation uppstår dock endast om en majoritet i riksdagen kunnat samla sig om ett motalternativ till regeringens förslag på samtliga utgiftsområden. Därigenom har man fått ett inslag av konstruktiv misstroendeförklaring inbyggd i budgetprocessen.⁶

Men en regering kan naturligtvis välja att avgå utan att tvångssituationer av dessa slag föreligger. Regeringen kan ha råkat ut för ett nederlag vid en omröstning i riksdagen i en viktig fråga eller för en tillbakagång i ett riksdagsval och förutser att detta kommer att innebära svårigheter att få igenom sin politik i riksdagen.

Trots att avsikten inte var att ändra praxis i fråga om regeringsbildningen har enligt Fredrik Sterzel införandet av misstroendeförklaringsinstitutet medfört att parlamentarismen under enkammar-tiden präglats av ett mer formellt synsätt. Det innebär att en regering sitter kvar så länge den inte drabbas av en misstroendeförklaring eller hotas av en säker sådan. Det kan också enligt Sterzel uttryckas på det sättet att ansvar och initiativ i regeringsfrågan i någon mån har skjutits över från regeringen till riksdagen. I ett oklart läge har statsministern rätt att stanna kvar och möta riks-

⁵ Sterzel 1999:67.

⁶ Mattson 2003:232–233.

dagen.⁷ Det främsta exemplet på denna förändring i synsättet är situationen efter 1998 års val (se nedan s. 27–32).

Riksdagen medverkar också vid tillkomsten av en regering. Det är talmannen som efter konsultationer med partiledarna eller någon annan företrädare för riksdagens samtliga partigrupper samt med vice talmännen lägger förslag till riksdagen om ny statsminister. Endast om en majoritet av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget är det förkastat (RF 6:2). Också denna omröstningsregel ansluter sig således till den negativa parlamentarismens princip och är inte att uppfatta som en förtroendeomröstning.⁸

Omröstningen tillkom mot bakgrund av risken för att talmannen inte skulle kunna befria sig från politiska bindningar. Det var därför önskvärt, ansåg Grundlagberedningen, att man fick ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister. Beredningen tillfogade även synpunkten att det var naturligt att riksdagen genom omröstningen får sista ordet.⁹ Omröstningen avser således endast huruvida talmannens förslag till ny statsminister godkänns eller inte. Det är emellertid tydligt, framhölls det i grundlagspropositionen, att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort. Det torde därför kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern kan ge besked om sin regerings politiska karaktär.¹⁰

På grund av detta motivuttalande klargör talmannen för riksdagen i samband med att förslaget till statsminister framläggs den nya regeringens partipolitiska sammansättning. Som en följd av denna praxis skapas enligt Folkstyrelsekommittén en politisk bundenhet för den föreslagne statsministern vid denna partisammansättning. Om de parlamentariska förutsättningarna som förelåg vid statsministeromröstningen förändras är det enligt kommittén rimligt att riksdagen på nytt ges tillfälle att pröva frågan om regeringsbildare.¹¹ Detta är också den uppfattning som hävdas i Erik Holmbergs och Nils Stjernquists grundlagskommentar.¹²

⁷ Sterzel 1999:71.

⁸ Bergman 2003:138–140.

⁹ SOU 1972:15 s. 94.

¹⁰ Prop. 1973:90 s. 178.

¹¹ SOU 1987:6 s. 241–242.

¹² Holmberg & Stjernquist 2006:275.

Regeltillämpning 1994–2006

Regeringsbildningen 1994¹

Valet den 18 september 1994 innebar en tillbakagång för tre av de fyra regeringspartierna. Det fjärde och största av dem, Moderaterna, gjorde en viss framryckning och fick behålla lika många mandat i riksdagen som efter 1991 års val. Valets stora segrare var Socialdemokraterna som ökade från 138 till 161 mandat. Även Vänsterpartiet gick framåt. Miljöpartiet återkom i riksdagen efter tre års frånvaro. Partiet Ny demokrati förlorade sin representation i riksdagen.

Den nya parlamentariska situationen innebar att Socialdemokraterna visserligen inte hade en egen majoritet men intog en mycket stark ställning med sina 161 mandat. En samverkan med vilket som helst av de övriga partierna innebar att en majoritet bildades.

På förmiddagen dagen efter valet avgick den borgerliga regeringen under Carl Bildt men satt givetvis kvar som expeditiönsminister i avvaktan på att en ny regering tillträdde. Under dagen förde talman Ingegerd Troedsson samtal med ledarna för samtliga partier som invalts i riksdagen och med vice talmännen. Senare samma dag uppdrog talmannen åt den socialdemokratiske partiledaren Ingvar Carlsson att undersöka förutsättningarna för att bilda en regering med bredast möjliga underlag. Information om detta lämnades senare samma dag av talmannen till de andra partiledarna och de vice talmännen samt följande dag till statschefen.

En tidpunkt hade utsatts till på tisdagen då Ingvar Carlsson skulle rapportera till talmannen om uppdraget men denna tid utsträcktes på Ingvar Carlssons begäran till onsdagen kl. 15.

¹ Händelseförloppet beskrivs i PM Regeringsskiftet efter valet 1994 se Riksdagens protokoll 1994/95:74 s. 47–57.

Ingvar Carlsson har i sina memoarer *Så tänkte jag*² berättat vad som försiggick i hans kontakter med de andra partiledarna. Eftersom Vänsterpartiet och Miljöpartiet deklarerat i valrörelsen att de föredrog en socialdemokratisk regering gick Ingvar Carlsson igenom Socialdemokraternas position med dessa partier särskilt noga. Samtalet med Gudrun Schyman utvecklades bra. Däremot blev enligt Ingvar Carlsson kontakten med Marianne Samuelsson i Miljöpartiet en missräkning. Han bedömde det som otänkbart att göra sig beroende av detta parti.

Samtalen med två av de borgerliga partierna var enligt Ingvar Carlsson av formell karaktär. En koalition med Moderaterna eller Kristdemokraterna var utesluten. Läget var ett annat när det gällde mittenpartierna.

Med folkpartiledaren Bengt Westerberg och centerns ledare Olof Johansson hade Ingvar Carlsson flera kontakter under tisdagen och onsdagen. Tanken på en koalition mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet hade kommit upp under valrörelsen. Ingvar Carlsson som redan i en artikel i DN den 6 augusti 1994 hade ställt sig negativ till denna idé frågade därför Westerberg om han inte var öppen för andra samarbetsalternativ än en koalition. Enligt Carlsson var hans svar tveklöst. Om det inte blev koalition skulle Westerberg avgå.

Argumenten mot en koalition med Folkpartiet utvecklas ytterligare av Ingvar Carlsson i hans bok.³ På det ekonomiska området var det omöjligt att komma överens med Folkpartiet om värnsskatten. Den var av rättviseskäl nödvändig för Socialdemokraterna. Parlamentariskt skulle en socialdemokratisk minoritetsregering ha möjlighet att samarbeta i ekonomiska frågor med 3–4 partier. En uppgörelse med Folkpartiet riskerade att kapa banden till de övriga partierna. Likaså skulle en sådan uppgörelse öka riskerna för att de socialdemokratiska sympatisörerna skulle säga nej till ett svenskt medlemskap i den kommande folkomröstningen om EU-medlemskap. Ingvar Carlsson framhåller också att en koalition med Folkpartiet skulle kunna uppfattas som en helomvändning för hans del.

Ingvar Carlssons kontakt med centerledaren Olof Johansson blev ”intressant”. Utgångspunkten för regeringsbildningen borde enligt centerledaren vara den vänstermajoritet som valet ledde till. Centern hade inte för avsikt ”att sitta i knäet hos vare sig den ene

² Carlsson 2003:543–549.

³ Carlsson 2003:548–549.

eller den andre, allra minst hos moderaterna”. Olof Johansson avvisade tanken på en koalition med Socialdemokraterna liksom tanken på en koalition mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet. Men eftersom det var ett allvarligt läge för landet var Centerpartiet, när det gått en tid på den nya valperioden, berett att diskutera konkreta punkter. Grundinställningen till en dialog med Socialdemokraterna var positiv.⁴

Det besked som Ingvar Carlsson lämnade talmannen när de träffades på onsdagseftermiddagen blev således att en enpartiregering bestående av socialdemokrater och med brett samarbete också över blockgränsen skulle ha bäst förutsättningar. Efter att ha samrått med de övriga partiföreträdarna gav talmannen senare samma dag Ingvar Carlsson i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att bilda en enpartiregering med erforderligt stöd i riksdagen. Torsdag morgon kunde Ingvar Carlsson meddela talmannen att han fått tillräckligt stöd från andra partier för att Socialdemokraterna skulle kunna bilda regering. Direkt därefter överlade talmannen med de vice talmännen och gav sedan Ingvar Carlsson uppdraget att fullfölja förberedelsearbetet med att bilda en ny regering. Senare under dagen informerades statschefen.

Birgitta Dahl valdes vid riksdagens första sammanträde den 3 oktober till talman och övertog därmed arbetet med regeringsbildningen. På eftermiddagen samma dag hade den nya talmannen kontakter med den tilltänkte regeringsbildaren Ingvar Carlsson och de övriga partiledarna samt de vice talmännen. Därefter samtalande hon på nytt med Ingvar Carlsson. Samma dag informerade talman även statschefen.

Vid kammarens sammanträde den 4 oktober föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ingvar Carlsson och meddelade samtidigt att han avsåg att bilda en regering bestående av företrädare för Socialdemokraterna. Efter två bordläggningar prövades förslaget i riksdagen den 6 oktober.

Röstförklaringar lämnades av alla partier utom Socialdemokraterna som givetvis avsåg att rösta ja till talmannens förslag. För talmannens förslag skulle också Vänsterpartiet rösta medan Folkpartiet däremot avsåg att rösta nej.⁵

Vänsterpartiledaren Gudrun Schyman framhöll att valet resulterat i en vänstermajoritet i riksdagen. Socialdemokraterna hade blivit största parti men inte fått egen majoritet och behövde

⁴ Carlsson 2003:545–546.

⁵ Riksdagens protokoll 1994/95:5 s. 11.

därför stöd av andra partier. Störst möjlighet att klara de problem som Sverige stod inför skulle ett samarbete mellan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet innebära. De politiska motiven för detta stöd var att det härigenom skapades förutsättningar att genomföra viktiga delar av Vänsterpartiets politik.

Folkpartiets gruppleddare Lars Leijonborg förklarade att hans parti ansåg att Sverige behövde en majoritetsregering. En sådan regering skulle skingra mycket av den osäkerhet som följer med minoritetsregeringar och öka möjligheten till långsiktighet. Han hänvisade till att folkpartiledaren i överläggningarna om regeringsbildningen förordat en majoritetsregering över blockgränsen, men denna möjlighet hade enligt Leijonborgs uppfattning aldrig prövats på ett seriöst sätt av Ingvar Carlsson. Med hänvisning till att omröstningen gällde om den föreslagna lösningen av regeringsfrågan var den bästa och att omröstningen inte innebar något ställningstagande till den föreslagna statsministerns personliga lämplighet eller till den tillträdande regeringens politik deklarerade Leijonborg att Folkpartiet skulle rösta nej till förslaget. Vilket utrymme för samarbete med den nya regeringen som skulle finnas avgjordes av hur denna regering valde att utforma sin politik.

De övriga partirepresentanterna angav att deras partier stannat för att avstå vid omröstningen. Motiveringarna var i viss utsträckning skiljaktiga.

Moderaternas gruppleddare Lars Tobisson redogjorde för partiets hållning i tidigare omröstningar om förslag till statsminister i regeringar där Moderaterna inte skulle medverka. Partiet hade röstat nej när en bättre lösning var politiskt möjlig och avstått från att rösta när förslaget framställt som en naturlig – ”om än för oss ovälkommen” – följd av det parlamentariska läget. Ett sådant ställningstagande innebar inte något omdöme om den blivande regeringens politik. Mot denna principiella bakgrund avsåg partiet att lägga ned sina röster i den kommande omröstningen.

Centerns gruppleddare Per-Ola Eriksson förklarade att valet av statsminister enligt centerpartiets uppfattning var en fråga om att pröva ”huruvida talmannens förslag överensstämmer med den parlamentariska princip som är utformad i vår grundlag”. Då detta var fallet med talmannens förslag skulle Centerns riksdagsgrupp lägga ned sina röster. I det löpande riksdagsarbetet avsåg Centern att kritiskt granska regeringens förslag och politik. ”Vi kommer att göra det genom en konstruktiv oppositionspolitik i hela folkets

intresse och för landets bästa”, avslutade Per-Ola Eriksson sitt anförande.

Miljöpartiets röstförklaring avgavs av ett av partiets språkrör, Marianne Samuelsson. Partiet hade förordat en regering med bredast möjliga majoritet och sagt sig också vara villiga att bidra till detta. När denna möjlighet hade fallit hade Miljöpartiet kunnat tänka sig att stödja en socialdemokratisk minoritetsregering under förutsättning att utfästelser lämnats om att påbörja avvecklingen av kärnkraften under mandatperioden. Något sådant löfte hade man inte fått från Ingvar Carlsson. Därför skulle Miljöpartiet avstå i omröstningen. Marianne Samuelsson hoppades dock på samförståndslösningar.

Kristdemokraternas gruppledare Göran Hägglund menade att förslaget till ny statsminister var naturligt utifrån valutslaget och de deklARATIONER som under valrörelsen gjordes av representanter för Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Den kristdemokratiska riksdagsgruppen skulle därför lägga ned sina röster. Samtidigt deklarerade han att Kristdemokraterna i riksdagen skulle föra ”en sakligt grundad och konstruktiv oppositionspolitik”.

Omröstningen innebar att riksdagen godkände talmannens förslag till ny statsminister, eftersom nej-rösterna inte uppgick till mer än hälften av antalet riksdagsledamöter. Vid omröstningen avgavs nämligen 180 röster för bifall till förslaget och 26 röster för avslag. 130 ledamöter avstod från att rösta. 13 var frånvarande. Den partimässiga fördelningen av rösterna visade att alla närvarande ledamöter hade följt sina respektive partilinjer vid omröstningen.

I sin regeringsförklaring den 7 oktober avslutade Ingvar Carlsson med att betona samarbete och samförstånd. ”I nationens intresse kommer jag som statsminister att göra mitt yttersta för att åstadkomma ett nytt samarbetsklimat i Sverige – i riksdagen, på arbetsmarknaden, mellan enskilda medborgare”, framhöll Ingvar Carlsson.⁶

I den debatt om regeringsförklaringen som följde några dagar senare var det bara centerledaren Olof Johansson som kommenterade regeringsfrågan.⁷ Han framhöll att valet resulterat i en tydlig vänstermajoritet i riksdagen. I den majoriteten fanns Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, det senare med hänsyn till dess stöd under valkampanjen till en socialdemokratiskt ledd regering. Olof Johansson hade i samtal med talmannen förordat en

⁶ Riksdagens protokoll 1994/95:6 s. 11.

⁷ Riksdagens protokoll 1994/95:8 s. 5–6.

regering baserad på denna majoritet. Intresset för en sådan regering var uppenbarligen begränsat och därför ”har vi nu en socialdemokratisk minoritetsregering som presenterat en regeringsförklaring i klar insikt om sitt behov av samarbete i riksdagen. Om det innebär att vi också har en samarbetsregering återstår att se”. Den ekonomiska situationen för landet var så allvarlig att det egentligen skulle krävas en nationell samling. Men intresset hade enligt Olof Johansson varit mycket begränsat också för detta. Centern avvisade inte samarbete men ansvaret följde i första hand med regeringsmakten. Centerns roll skulle bli konstruktiv opposition.

Samarbetet mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet 1995–1998

Under hösten 1994 genomförde regeringen huvudsakligen med stöd av Vänsterpartiet ekonomisk-politiska åtgärder främst på skatteområdet som hade karaktären av ”återställare”, dvs. man avskaffade förändringar som införts av den borgerliga regeringen. Av naturliga skäl var något samarbete med något av de borgerliga partierna i dessa frågor inte möjligt. Men tankar fanns på ledande socialdemokratiskt och centerpartistiskt håll på samarbete längre fram. På socialdemokratisk sida var anledningen att man bedömde det svårt att få med Vänsterpartiet på de ytterligare besparingsåtgärder som ansågs nödvändiga.⁸

Under vårvintern 1995 blev kontakterna mellan ledningarna inom de båda partierna alltmer regelbundna.⁹ I slutet av februari träffades en jordbrukspolitisk uppgörelse i jordbruksutskottet.¹⁰ I finansdebatten den 8 mars närmade sig partierna varandra ytterligare när det gällde bedömningen av det ekonomiska läget och vilka åtgärder som krävdes.¹¹ Förhandlingar inleddes med sikte på en uppgörelse i den kompletteringsproposition som skulle läggas i april.

Genombrottet för samarbetet mellan Socialdemokraterna och Centern kom emellertid tidigare. Moderaterna begärde i slutet av mars en särskild debatt om Sveriges ekonomi. Inför debatten som ägde rum den 5 april intensifierades förhandlingarna. På natten före debatten nåddes en uppgörelse som förankrades i de båda

⁸ Carlsson 2003:581–582, Lagercrantz 2005:10, 45, 48.

⁹ Carlsson 2003:580–584.

¹⁰ Carlsson 2003:583, Lagercrantz 2005:20.

¹¹ Lagercrantz 2005:21–23.

partiernas riksdagsgrupper vid sammanträden på morgonen före debatten. Uppgårelsen innehöll ett brett spektrum av ekonomisk-politiska åtgärder som skulle föreläggas riksdagen i kompletteringspropositionen.¹²

Det samarbete mellan Socialdemokraterna och Centern som inleddes i april 1995 kom att fortgå under större delen av återstoden av mandatperioden. Kärnan i samarbetet var den ekonomiska politiken där man i första hand var inriktad på att lösa akuta problem i svensk ekonomi. Andra områden såsom försvarspolitik och kyrka-statfrågan kom också att ingå men något brett, långsiktigt samarbete var det aldrig frågan om.

Någon övergripande överenskommelse om samarbetet ingicks inte. Det hade formen av ett samarbete om olika propositioner, främst på det ekonomisk-politiska området. Frågan om en koalitionsregering mellan de båda partierna dryftades aldrig på allvar.¹³ Däremot fick Centerpartiet placera en politiskt sakkunnig i Finans- och Försvarsdepartementen.

Olof Johansson avgick som partiledare i april 1998. Samarbetet var då på upphällningen. Avsikten hade med Olof Johanssons ord inte varit ”att bedriva 1998 års valrörelse i armkrok med socialdemokraterna”.¹⁴

Regeringsskiftet 1996¹⁵

Regeringsskiftet föranleddes av att Ingvar Carlsson hade avgått som ledare för Socialdemokraterna och att Göran Persson vid en extra partikongress den 15 mars valts till ny partiledare. Måndagen den 18 mars avgick Ingvar Carlsson som statsminister. Under dagen förde talman Birgitta Dahl samtal med företrädare för riksdagspartierna och de vice talmännen. Statschefen informerades. Ett nytt möte ägde därefter rum med Göran Persson. Följande dag föreslog talmannen riksdagen att utse Göran Persson till ny statsminister.

Som nyss nämndes var en koalitionsregering mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet aldrig riktigt aktuell. Men i efterhand har Göran Persson medgett att det var ett misstag att inte gå i

¹² Carlsson 2003:584–585, Lagercrantz 2005:24–29.

¹³ Lagercrantz 2005:54, 83–84, 224.

¹⁴ Lagercrantz 2005:83.

¹⁵ Händelseförloppet beskrivs i PM Regeringsskiftet efter statsminister Ingvar Carlssons avgång se Riksdagens protokoll 1995/96:111 s. 6–13.

koalition 1996. Men det var, säger Göran Persson i Arvid Lagercrantz' intervjubok "ingenting som jag hade i min föreställningsvärld vid det tillfället". Han kunde inte börja sin tid som partiledare och statsminister med att bryta blockgränsen med en koalition.¹⁶ Det kan också nämnas att Göran Persson i ett annat sammanhang har uttryckt sitt principiella tvivel på koalitionsregeringar.¹⁷

Förslaget att utse Göran Persson till statsminister prövades vid kammarsammanträdet den 21 mars. Inför omröstningen gjorde företrädare för alla partier utom Socialdemokraterna en röstförklaring. Ställningstagandena var med undantag för Folkpartiet desamma som vid regeringsbildningen 1994.¹⁸

Vänsterpartiledaren Gudrun Schyman hänvisade liksom 1994 till vänstermajoriteten i riksdagen och stod fast vid att stödja en socialdemokratisk statsminister. Samtidigt kritiserade hon de beslut som regeringen fattat tillsammans med Centerpartiet. "Det är beslut som lett till ökade orättvisor men som medfört mycket små besparingar", ansåg hon.

Övriga partier avstod vid omröstningen.

Moderaternas gruppleddare Lars Tobisson framhöll att de parlamentariska styrkeförhållandena inte hade ändrats och att regeringskiftet närmast hade en teknisk karaktär.

Centerpartiets uppfattning, framförd av gruppleddaren Per-Ola Eriksson, var att talmannens förslag att utse Göran Persson till ny statsminister, med avsikt att bilda en socialdemokratisk regering, var naturligt och i överensstämmelse med den parlamentariska situationen. Samtidigt framhöll han att det parlamentariska samarbetet förändrats genom att regeringen sedan våren 1995 medvetet valt att samarbeta med Centerpartiet på viktiga områden. Han deklarerade att "I nära samarbete med en regering ledd av Göran Persson är vi beredda att även fortsättningsvis ta samhällsansvar för att lösa de problem som vårt land står inför".

Folkpartiets gruppleddare Lars Leijonborg redogjorde för partiets ställningstaganden vid tidigare omröstningar. Folkpartiet hade röstat ja då partiet ingått i den nya regeringen och nej då man ansett att det funnits bättre lösningar på den parlamentariska situationen än den talmannen föreslagit. De nedlagda rösterna vid dagens omröstning skulle liksom vid de tidigare tillfällen då man

¹⁶ Lagercrantz 2005:54, 224.

¹⁷ Persson 2004:231–232.

¹⁸ Riksdagens protokoll 1995/96:73 s. 1–5.

avstått tolkas så att partiet med rådande mandatfördelning i riksdagen inte såg någon annan realistisk lösning på den parlamentariska situationen än den talmannen föreslagit. Det betydde inte att Folkpartiet accepterade den inriktning den socialdemokratiska politiken hade haft och kunde förväntas få framöver. Så länge denna inriktning på regeringspolitiken bestod skulle Folkpartiet vara i hård och tydlig opposition emot den.

Miljöpartiets språkrör Marianne Samuelsson förklarade att partiet skulle kritiskt granska regeringens förslag och politik och på ett konstruktivt sätt bidra till att besluten om möjligt ledde till en bättre miljö och en rättvisare fördelningspolitik. Detta var ”skäl till att vi i Miljöpartiet de gröna i dag lägger ned våra röster och därmed släpper fram Göran Persson som ny statsminister”.

Partiledaren Alf Svensson deklarerade på den kristdemokratiska riksdagsgruppens vägnar att den avsåg att lägga ned sina röster. Detta innebar givetvis inget ställningstagande till den politik som regeringen skulle föra utan var ett uttryck för respekt för valutslaget år 1994. Kristdemokraterna skulle fortsätta att föra en sakligt grundad och konstruktiv oppositionspolitik.

Vid omröstningen avgavs inga nej-röster. 178 ledamöter röstade ja och 154 avstod. 17 ledamöter var frånvarande. Ledamöterna följde helt partilinjerna.

Omröstning om misstroendeförklaring i november 1996

Den 2–7 november 1996 gjorde statsminister Göran Persson ett officiellt besök i Kina på inbjudan av den kinesiske premiärministern. Under besöket åtföljdes han också av näringsminister Anders Sundström, ett mindre antal tjänstemän från Regeringskansliet samt ett 70-tal företrädare för det svenska näringslivet. Resan hade tre huvudsakliga syften: att föra en politisk dialog med de kinesiska ledarna om frågor av gemensamt intresse, att i konkreta ordalag diskutera situationen för de mänskliga rättigheterna i Kina, att främja det svenska näringslivets ansträngningar på den kinesiska marknaden.¹⁹

Under ett fritt hållet lunchanförande i Peking för en grupp svenska affärsmän fällde statsministern, enligt vad han själv uppgav vid den särskilda riksdagsdebatten, följande yttrande:

¹⁹ Riksdagens protokoll 1996/97:30 s. 1.

För mig är det oerhört slående vad politisk stabilitet betyder för ekonomisk utveckling när man ser det kinesiska exemplet. Sedan skall det naturligtvis inte drivas så långt att man inte kritiserar exempelvis om det sker övertramp mot mänskliga rättigheter. Det är självklart. Där viker vi inte.²⁰

Uttalandet väckte en omfattande debatt i Sverige. Det togs upp i riksdagens frågestund den 7 november.²¹ En särskild debatt anordnades i riksdagen den 20 november.²² Efter debattens slut väckte 35 företrädare för Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Yrkandet motiverades av företrädare för dessa tre partier med att statsministern i debatten inte lämnat tillfredsställande förklaringar till sitt uttalande eller tagit tillbaka det.²³

Förslaget till misstroendeförklaring företogs till avgörande den 22 november. Före omröstningen gjordes röstförklaringar av samtliga partier. För misstroendeförklaringen avsåg Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna att rösta, mot Socialdemokraterna, Centerpartiet Vänsterpartiet. Miljöpartiet skulle avstå.

Moderaternas gruppleddare Lars Tobisson hänvisade till att statsministern i debatten den 20 november inte medgett att hans uttalanden var fel och tagit tillbaka vad han sagt. Den moderata riksdagsgruppen hade därmed inte förtroende för Göran Perssons vilja och förmåga att företräda Sveriges utrikespolitiska linje i internationella framträdanden som statsminister.

Enligt folkpartiets gruppleddare Lars Leijonborg gällde detta misstroendevotum inte statsministerns tal i Peking utan hans oförmåga och ovilja att lägga till rätta de missförstånd som detta tal skapade.

Kristdemokraternas gruppleddare Göran Hägglund framhöll att man från kristdemokratiskt håll begärt att statsministern skulle lägga sina uttalanden till rätta. Till mångas stora besvikelse hade han valt att stå fast vid dessa uttalanden. Då någon minsta oklarhet inte fick råda om Sveriges ställningstagande till demokrati och mänskliga rättigheter avsåg kristdemokraternas riksdagsgrupp att rösta ja till yrkandet om misstroendeförklaring.

²⁰ Riksdagens protokoll 1996/97:30 s. 1.

²¹ Riksdagens protokoll 1996/97:26 s. 35–39.

²² Riksdagens protokoll 1996/97:30 s. 1–20.

²³ Riksdagens protokoll 1996/97:30 s. 84–86.

Enligt Socialdemokraternas gruppleddare Sven Hulterström handlade misstroendeförklaringen om oppositionens försök att vinna kortsiktiga politiska poäng. För det ändamålet hade man valt att använda det starkaste vapnet i vår parlamentariska demokrati, en misstroendeförklaring mot statsministern, dvs. i praktiken ett krav på regeringens avgång.

Enligt centerns gruppleddare Per-Ola Eriksson gällde ställningstagandet om det är lämpligt att avsätta statsministern och därmed hela regeringen med anledning av hans uttalande i Kina. Detta ansåg inte centern. Den reaktion som föreslagits stod inte i rimlig proportion till den kritik som var berättigad.

Vänsterpartiets uppfattning i regeringsfrågan hade enligt partiledaren Gudrun Schyman inte förändrats på grundval av Göran Perssons uttalande i Kina. Vänsterpartiet var kritiskt till uttalandet men tyckte inte att det var rimligt att använda misstroendevotum som en reaktion på en utrikespolitisk fadäs.

Miljöpartiet var enligt språkröret Marianne Samuelsson kritiskt till statsministerns uttalande och ansåg inte heller att senare tillrättalägganden varit tillräckliga. Man ansåg emellertid inte att statsministerns handlande utgjorde en tillräcklig grund för att stödja en misstroendeförklaring. Avståndstagandet till statsministerns agerande skulle markeras genom att partigruppen avstod i omröstningen.

Vid omröstningen röstade 119 ledamöter för bifall och 204 för avslag. 16 ledamöter avstod. Yrkandet hade således avslagits. Samtliga ledamöter följde sina respektive partilinjor.

Misstroendeomröstningen efter valet 1998

Valet 1998 innebar en stor tillbakagång för Socialdemokraterna. Partiet förlorade 30 mandat. Även Centerpartiet som samverkat med Socialdemokraterna under den föregående valperioden gick tillbaka liksom Folkpartiet och Miljöpartiet. Valets stora segrare var Kristdemokraterna som ökade med 27 mandat och Vänsterpartiet som ökade med 21 mandat. Moderaterna gjorde en viss framryckning.

För att uppnå majoritet i riksdagen skulle Socialdemokraterna vara tvungna att samverka med minst två partier, bortsett från den politiskt omöjliga samarbetsmöjligheten med Moderaterna. Ett samarbete med övriga borgerliga partier krävde en medverkan från

Kristdemokraterna eftersom en samverkan enbart med Centerpartiet och Folkpartiet inte var tillräckligt. Majoritet i riksdagen gav emellertid också ett samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. En majoritet utan Socialdemokraterna kunde bildas om Miljöpartiet samverkade med alla de borgerliga partierna. Denna majoritet skulle emellertid endast ha en röst mer än Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tillsammans.

Moderatledaren krävde på valnatten att Göran Persson skulle avgå som statsminister men Göran Persson förklarade att han inte såg någon annan statsministerkandidat.²⁴ I en utfrågning i KU våren 2000 uppgav Göran Persson att han efter valet 1998 gjorde den bedömningen att den regering han ledde skulle kunna fortsätta att kraftfullt styra landet med den sammansättning som riksdagen fått. Det fanns enligt Persson inget som sade att den nya riksdagsmajoriteten som hade blivit resultatet, inte skulle tolerera den regering som satt.²⁵

Några dagar efter valet inledde Socialdemokraterna förhandlingar med Vänsterpartiet och Miljöpartiet om samarbete i första hand beträffande budgetpropositionen för år 1999. Syftet var dock att åstadkomma ett samarbete som skulle räcka för resten av mandatperioden. Statsministern klargjorde att inget av samarbetspartierna skulle ingå i regeringen.²⁶

Förhandlingarna resulterade i en uppgörelse som presenterades i ett pressmeddelande från Statsrådsberedningen samma dag som riksdagen öppnades den 5 oktober.²⁷ Av pressmeddelandet som var undertecknat av Göran Persson, Gudrun Schyman och Birger Schlaug framgick att Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet i samverkan var beredda att ta ansvar under den kommande mandatperioden på fem områden: ekonomi, sysselsättning, rättvis fördelning, jämställdhet och miljö. Genom uppgörelsen om budgetpropositionen fanns enligt överenskommelsen en bred uppslutning kring en stabil och förutsägbar ekonomisk politik som syftade till att vidmakthålla och stärka förtroendet för ekonomin samtidigt som rättvisan i Sverige kunde öka. Samarbetet skulle bygga på ömsesidig respekt och gemensamt ansvarstagande. Därmed fanns goda förutsättningar för ett långsiktigt samarbete under mandatperioden mellan de tre partierna. Det nya samarbetet skulle

²⁴ DN 1998-09-21 (Börje Karlsson).

²⁵ Bet. 1999/2000:KU20 Bilaga B13 s. 492.

²⁶ Dagens eko kvart-i-fem 1998-09-23.

²⁷ Pressmeddelandet infört i bet. 1999/2000:KU20 Del 2 s. 254–255.

manifesteras såväl i riksdagen som genom gemensamma arbetsgrupper mellan partierna.

Av den regeringsförklaring som statsministern läste upp i riksdagen dagen därpå framgick det att den budgetproposition som regeringen inom kort skulle förelägga riksdagen den kommande veckan hade utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet. På ett annat ställe i regeringsförklaringen framhölls beträffande skatterna att de politiska partierna i riksdagen skulle inbjudas till överläggningar.²⁸

Samma dag framställde moderatledaren Carl Bildt med stöd av ytterligare 34 ledamöter från den moderata riksdagsgruppen ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Motiveringen var att efter ett val som inneburit ett betydande nederlag för regeringspartiet borde statsministern avgå och bereda utrymme för en regeringsbildningsprocess.²⁹

När förslaget om misstroendeförklaring kom upp till behandling i riksdagen den 8 oktober avgav samtliga partier röstförklaringar.³⁰

För misstroendeförklaringen argumenterade endast moderatledaren. Han framhöll att den svenska parlamentarismen formas på basen av regeringsformens formella regler men också med hjälp av den praxis som kontinuerligt utvecklas. Det var, menade han, en självklarhet att en majoritetsregering som i ett val behåller sin majoritet i riksdagen inte behöver avgå. Lika självklart var att en majoritetsregering som tydligt förlorar sin majoritetsförankring avgår efter ett val. Situationen med minoritetsregeringar innehåller lägen som ibland var svåra att bedöma. Här utvecklades successivt en konstitutionell praxis. Det fanns enligt moderatledaren inga principiella skäl till varför det inte hade varit rätt och riktigt att låta regeringsfrågan prövas öppet efter årets val. Det hade gett möjligheter till överläggningar mellan partierna under talmannens ledning. Därefter hade en statsministervotering gett entydiga besked om majoritets- och samarbetsmöjligheterna för den regering som då bildats.

Men moderatledaren såg också starka politiska och moraliska skäl till statsministerns avgång. Valet innebar ett större nederlag för regeringspartiet än vad något regeringsparti i Sveriges moderna historia någonsin råkat ut för. Det handlade om respekten för väljarna och om respekten för det som i grunden är parlamenta-

²⁸ Riksdagens protokoll 1998/99:2 s. 7, 10.

²⁹ Riksdagens protokoll 1998/99:2 s. 14–15.

³⁰ Riksdagens protokoll 1998/99:4 s. 1–6.

rismens principer. I en statsministervotering hade moderaterna med stor sannolikhet, i enlighet med de principer som man redovisat vid tidigare tillfällen lagt ner sina röster. Men denna votering handlade inte om detta utan om ”arrogansen hos det parti som drabbades av ett historiskt unikt valnederlag men som därefter berövade riksdagen möjligheten till ett ställningstagande i statsministerfrågan”.

Socialdemokraternas gruppledare Sven Hulterström motiverade partiets nej-röst till förslaget med att någon annan regering än en socialdemokratisk regering inte var aktuell och därför måste omröstningen betraktas som ingenting annat än politisk demonstration. Den som röstade för misstroendeförklaringen röstade endast för en regeringskris – ”en regeringskris som skulle inträffa i ett för nationen ganska känsligt läge, inte minst med tanke på den finansiella oron världen över”. En av slutsatserna av det dåliga valresultatet för socialdemokratin var enligt Sven Hulterström att det medfört ökade förutsättningar för ett nytt samarbete i riksdagen, gärna över blockgränserna.

De båda samarbetspartierna avsåg att rösta nej till förslaget. Enligt vänsterledaren Gudrun Schyman visade den kommuniké som kommit från de tre partierna några dagar tidigare att partierna gått in i ett långsiktigt samarbete som skulle sträcka sig över hela mandatperioden på vissa viktiga politikområden. I och med detta var det parlamentariska läget klargjort.

Också Miljöpartiets språkrör Marianne Samuelsson hänvisade till den överenskommelse som träffats mellan de tre partierna med inriktning på ett samarbete som skulle räcka över mandatperioden.

Övriga partier förklarade sig ha för avsikt att avstå vid omröstningen.

Enligt partiets gruppledare Göran Hägglund hade Kristdemokraterna i likhet med Moderata samlingspartiet och Folkpartiet känt en stor besvikelse över att den socialdemokratiska regeringen inte dragit några konstitutionella slutsatser av den omfattande valförlusten. Det rimliga hade varit att regeringspartiet låtit talmannen pröva förutsättningarna för ett regeringsunderlag med största möjliga bredd. ”Respekten för parlamentarismens principer borde därför ha lett till en avskedsansökan från statsministern, även om konstitutionen inte uttryckligen kräver det.” Nu avsåg Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet att presentera en gemensam budgetproposition. Dessutom hade de uppvisat ett gemensamt dokument varav framgick att det fanns ”goda förut-

sättningar för ett långsiktigt samarbete under mandatperioden mellan de tre partierna”. Kristdemokraterna konstaterade att det för närvarande förelåg ett majoritetsstöd för den sittande socialdemokratiska regeringen.

Centerns gruppleddare Agne Hansson framhöll att den misstroendeförklaring som Moderaterna begärt motiverades med den parlamentariska situationen efter valet, inte med någon sakfråga. Därmed liknade förhållandet en omröstning om ett förslag från talmannen om regeringsbildare. Liksom Göran Hägglund konstaterade Agne Hansson att en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet om samverkan hade träffats. Centerpartiets förhållningssätt var nu liksom i tidigare liknande situationer att avstå i voteringen, om regeringsbildningen bedöms vara i överensstämmelse med den parlamentariska situationen.

Enligt folkpartiledaren Lars Leijonborg hade det varit mest korrekt av statsminister Göran Persson att lämna in regeringens avskedsansökan och låta en ny regeringsbildning ske under talmannens ledning. Tidigare under veckan hade folkpartiet gjort klart att om inte statsministern kunde visa att han hade en majoritet bakom sig skulle partiet stödja en misstroendeförklaring. Några timmar senare kom ett ”papper” som partiledarna i Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet stod bakom. Om de tre partierna själva ansåg sig utgöra en regeringsduglig majoritet fick det tills vidare godtas. Den omröstning som skulle genomföras fick enligt folkpartiledaren ses som ett slags omvänd statsministeromröstning. I enlighet med den praxis som Folkpartiet konsekvent följt skulle folkpartiets ledamöter lägga ned sina röster.

Vid omröstningen avslogs yrkandet om misstroendeförklaring mot statsministern då endast 82 ledamöter röstade för bifall. 186 röstade för avslag och 74 ledamöter avstod. 7 ledamöter var frånvarande. Alla ledamöter följde sina respektive partilinjer.

Samarbetet mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet pågick under resten av valperioden. De organisatoriska formerna reglerades i ett avtal mellan partierna i december 1998.³¹ Av avtalet framgick bl.a. att partiledarna och de ekonomiska talesmännen skulle träffas en gång i månaden för att dra upp ramarna för förhandlingarna. Huvudansvaret för förhandlingarna från regeringens sida skulle finansministern ha. I riksdagen skulle

³¹ Avtalet infört i bet. 1999/2000:KU20, Bilaga A 8.3.

gruppleddare, utskottsledamöter och kanslichefer träffas regelbundet.

Misstroendeomröstningen efter valet 2002

Valet 2002 blev en framgång för Socialdemokraterna som ökade sin representation i riksdagen med 13 mandat. Samtidigt minskade det större av samarbetspartierna, Vänsterpartiet med lika många mandat. Miljöpartiet ökade med ett mandat. På den borgerliga sidan gjorde Moderaterna och Kristdemokraterna ett dåligt val och minskade med 27 respektive 9 mandat. Valets stora segrare var Folkpartiet som ökade med 31 mandat. Centerpartiet ökade med 4 mandat.

Sammantaget innebar detta att Socialdemokraterna hade stärkt sin ställning på så sätt att majoritet efter valet kunde nå genom samarbete med ett annat parti på den borgerliga sidan förutom Moderaterna, nämligen Folkpartiet eller Kristdemokraterna. Den samarbetskonstellation som hade gällt under den föregående mandatperioden hade behållit sin ställning och t.o.m. ökat med ett mandat. En majoritet kunde liksom efter 1998 års val bildas om Miljöpartiet gick ihop med alla de borgerliga partierna, men liksom under den föregående mandatperioden skulle denna majoritet endast samla ett mandat mer än Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tillsammans.

Under de två veckor som förflöt mellan valet och riksdagens öppnande pågick förhandlingar om två olika regeringsalternativ. I det ena skulle Socialdemokraterna fortsätta som enpartiregering och förhandlade med Vänsterpartiet och Miljöpartiet om ett fortsatt samarbete. Ett problem i dessa förhandlingar var att Miljöpartiet krävde ministerposter i regeringen, något som bestämt avvisades av Socialdemokraterna. Detta var ett viktigt skäl till att Miljöpartiet också deltog i förhandlingar om ett annat regeringsalternativ som folkpartiledaren Lars Leijonborg tagit initiativ till. I denna mittenregering skulle förutom Folkpartiet och Miljöpartiet också ingå Centerpartiet och Kristdemokraterna. Fredagen före riksdagens öppnande meddelade Centerpartiet att man hoppade av förhandlingarna om mittenalternativet. Därmed hade detta regeringsalternativ fallit. Förhandlingarna om fortsatt samarbete mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet fortsatte. Dagen före riksdagens öppnande avvisade Vänsterpartiet och

Miljöpartiet ett förhandlingsbud från Socialdemokraterna. Miljöpartiet hotade med att medverka i eventuell misstroendeförklaring om inget avgörande hände under de följande dagarna.³²

När den nya riksdagen samlades den 30 september väckte moderatledaren Bo Lundgren med stöd av 34 andra moderater förslag om misstroendeförklaring mot statsministern. Han motiverade förslaget med att den socialdemokratiska regeringen borde ha avgått i den oklara situation som uppstått efter valet. För att nu skapa förutsättningar för en ”ordnad process” hade den moderata riksdagsgruppen väckt detta förslag.³³

Sent på kvällen den 1 oktober träffades en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Miljöpartiet blev utan ministerposter men fick igenom flera av sina krav. Uppgårelsen godkändes av Miljöpartiets partistyrelse som dock var oenig. Förhandlingarna mellan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet fortsatte.³⁴

Förslaget till misstroendeförklaring behandlades av riksdagen den 2 oktober.³⁵ Röstförklaringar avgavs av samtliga partier. För förslaget talade företrädarna för de fyra borgerliga partierna, för avslag företrädarna för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Företrädaren för Miljöpartiet förespråkade en röstnedläggning.

Moderatledaren Bo Lundgren ansåg det rimligt att grundlagen inte innehåller något krav på att en regering alltid skall avgå efter ett val. En majoritetsregering som får förnyat förtroende av väljarna skall självfallet inte behöva avgå. På samma sätt är det självklart att en majoritetsregering som förlorar sin majoritetsställning i ett val skall avgå. För den som vill undvika att minoritetsregeringar enväldigt och själva tolkar valresultat borde det vara självklart att en minoritetsregering skall avgå om ett val resulterar i att det parlamentariska underlaget skiftar eller är oklart. De uttalanden som gjordes efter valet av företrädare för Vänsterpartiet och Miljöpartiet visade enligt Bo Lundgren att dessa partier inte var beredda att ovillkorligt stödja Socialdemokraterna. Tvärtom ställdes nya krav för ett fortsatt samarbete. I denna oklara situation borde Socialdemokraterna avgått och låtit grundlagens bestämmelser tillämpas.

³² Från riksdag och departement 2002 nr 29:6–9.

³³ Riksdagens protokoll 2002/03:1 s. 36–37.

³⁴ DN 2002-10-02 (Göran Eriksson). Dagens eko kvart-i-fem 2002-10-02.

³⁵ Riksdagens protokoll 2002/03:3 s. 1–9.

Folkpartiets gruppleddare Bo Könberg framhöll att partiet efter valet lagt ned ett omfattande arbete för att åstadkomma en regering utan socialdemokrater och vänsterpartister. Det var fortfarande partiets uppfattning att en sådan regering vore bäst för landet. Men det fanns nu uppgifter i medierna om att en uppgörelse träffats mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet om fortsatt socialdemokratisk minoritetsregering. Enligt Könberg var det således möjligt att denna regering "sedan några timmar" hade en majoritet i riksdagen som stödde den. Denna fråga fick nu prövas i omröstningen. Bo Könberg tillade att "det alltmer befästa systemet med stödpartier utgör ett konstitutionellt problem. När partier som i riksdagen formellt behandlas som oppositionspartier, formellt helt saknar ansvar och heller inte är underkastade riksdagens kontrollmakt i praktiken ges ett stort inflytande på det löpande regeringsarbetet är detta inte problemfritt".

Enligt Kristdemokraternas gruppleddare Göran Hägglund bör en regering som inte har stöd av en majoritet av riksdagens ledamöter avgå efter ett val, även om konstitutionen inte kräver det. I ett sådant läge är det naturligt att talmannen får möjlighet att pröva förutsättningarna för ett bredare regeringsunderlag. Det fanns enligt Göran Hägglund ingen uppgörelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet som presenterats för allmänheten eller för riksdagen av den art som fanns 1998 vare sig när det gäller formerna för samarbetet eller dess tänkta innehåll. Det underlag som fanns uppfyllde inte de krav som borde ställas för att Kristdemokraterna skulle rösta för nuvarande statsminister eller lägga ned rösterna.

Centerpartiets gruppleddare Agne Hansson framhöll att partiet ansåg att regeringsformen borde vara så utformad att regeringen automatiskt avgår efter ett val för att klargöra den parlamentariska situationen. Något formellt hinder för att en regering sitter kvar oavsett valresultatet fanns inte för närvarande. Valresultatet innebar inte att den nuvarande socialdemokratiska regeringen hade en majoritet bakom sig i riksdagen. De tidigare samverkande partiernas agerande efter valet hade enligt Agne Hansson gjort den parlamentariska situationen än otydligare. Ett av de samverkande partierna hade deklarerat att de eventuellt skulle avstå i omröstningen om misstroendeförklaringen. I denna situation hade enligt Agne Hansson den riktiga handlingsvägen varit att regeringen avgått för att ge utrymme för fortsatta sonderingar kring möjligheten att forma en regering med ett tydligt stöd i riksdagen.

Socialdemokraternas gruppleddare Britt Bohlin framhöll att Socialdemokraterna i valrörelsen bett om mandat för en socialdemokratisk regering och gärna såg en fortsättning på det framgångsrika samarbetet med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Någon koalitionsregering var dock inte aktuell med dessa bägge partier. Därtill var skillnaderna för stora i utrikes- och säkerhetspolitiken, försvarspolitiken och EU-politiken. Moderaterna hade utlöst dagens misstroendeomröstning men inför denna omröstning var det ingen som visste vilken regering som Moderaterna förordade, bara vilken de var emot. Den som röstade ja i misstroendeomröstningen röstade därför blott och bart ja till en regeringskris.

Vänsterpartiets gruppleddare Lars Bäckström fann det konstigt att omröstningen behövdes. Väljarna gick till val efter en klargörande valdebatt där alternativen var tydliga och valresultatet lika tydligt. Vänsterpartiet avsåg att rösta nej av respekt för valresultatet och för att förverkliga de vallöften partiet har ställt ut och för att utveckla det samarbete partiet har med andra partier.

Enligt Miljöpartiets språkrör Peter Eriksson fanns särskilt i västvärldens demokratiska länder ett system där olika partier bildade en koalitionsregering efter ett val om inte något parti fått egen majoritet i parlamentet. I Sverige hade vi under en lång tid varit vana vid minoritetsregeringar, och då i synnerhet socialdemokratiska minoritetsregeringar. Miljöpartiet ansåg att det fanns ett demokratiskt problem i detta. En majoritet borde forma regeringen. På så sätt skulle det bli lättare för väljarna att utkräva ansvar efter val.

Peter Eriksson framhöll att Miljöpartiet efter bästa förmåga hade arbetat för att det skulle kunna bildas en majoritetsregering efter valet. Det naturliga hade varit att Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Socialdemokraterna formade denna regering. Men den möjligheten hade blockerats väldigt starkt. I det läget hade Miljöpartiet också varit berett att medverka till ett andrahandsalternativ. Detta hade emellertid fallit. Förhandlingar hade då inletts med den sittande socialdemokratiska regeringen för att utröna om det fanns en möjlighet att få till stånd ett politiskt program som Miljöpartiet kunde stå bakom. Partiet hade nu en överenskommelse med Socialdemokraterna som innebar en grund för hela den ekonomiska politiken, budgeten de närmaste åren och ett stort antal sakfrågor. Överenskommelsen innebar enligt Peter Eriksson att Miljöpartiet kunde bedriva oppositionspolitik inom en rad områden. Miljöpartiet kunde ändå ta ett grundläggande ansvar för att Sverige styrs på ett

”hyfsat” sätt. Enligt Peter Eriksson ansåg Miljöpartiet det inte rimligt att delta i en misstroendeomröstning. Alternativen var redan uttömda och Miljöpartiet hade en överenskommelse med regeringen.

Vid omröstningen, i vilken samtliga riksdagsledamöter deltog, röstade 158 för bifall till misstroendeförklaringen, 174 för avslag och 17 avstod. Ingen ledamot avvek från partilinjen. Förslaget till misstroendeförklaring hade alltså avslagits.

TVå dagar efter omröstningen slöts en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.³⁶ Överenskommelsen hade rubriken *Hundratjugoen punkter för ett tryggare, rättvisare och grönnare Sverige*. Samarbetet mellan partierna omfattade enligt överenskommelsen budgeten och den ekonomiska politiken, vissa enskilda frågor samt uppföljning av tidigare överenskommelser. Undantagna från överenskommelsen var utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt EU-politiken i den mån det inte rörde budgetrelaterade frågor eller i övrigt omfattades av det sakkpolitiska samarbetet.

För att säkerställa inflytande och insyn för de partier som inte ingick i regeringen skulle enligt överenskommelsen samarbetet fördjupas och utvecklas i förhållande till de föregående fyra åren. Båda partierna skulle få ett samordningskansli med placering i Finansdepartementet och därutöver ett antal politiskt sakkunniga med placering på olika departement.

Enligt överenskommelsen var inriktningen att samarbetet skulle pågå under hela mandatperioden. En utvärdering skulle ske efter två år i en gemensam arbetsgrupp.

Diskussionen om en misstroendeförklaring i december 2005

Efter publiceringen av katastrofkommissionens rapport den 1 december 2005 (SOU 2005:104) uppkom en diskussion om förslag skulle väckas i riksdagen om misstroendeförklaring mot statsministern eller mot utrikesminister Laila Freivalds.

Den borgerliga alliansen var på en gemensam presskonferens mycket hård i sin kritik av regeringen och ansåg att de som var ansvariga för misstagen borde avgå. Alliansen tänkte dock inte väcka någon misstroendeförklaring, i varje fall inte omgående.

³⁶ Överenskommelsen refereras i bet. 2002/03:KU30 s. 128–129.

Skälen till att de borgerliga avstod från misstroendeförklaring var att KU höll på med en granskning av regeringens insatser efter tsunamin, att valdagen närmade sig och att Miljöpartiet och Vänsterpartiet signalerade att de skulle stödja regeringen.³⁷

Men diskussionen gick vidare. I en artikel i Expressen den 3 december framhöll riksdagsledamoten Eskil Erlandsson (c) att om inte Göran Persson agerade självmant så måste oppositionen begära misstroendeförklaring. Liksom det övriga samhället kräver upprättelse när oförrätter begås, måste en demokratiskt vald församling också utkräva ansvar. En misstroendeomröstning skulle också tvinga Socialdemokraternas stödpartier, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, att bekänna färg.

Folkpartiet och Kristdemokraterna ville hålla frågan öppen. I båda partierna fanns enskilda ledamöter som i intervjuer i medierna förordade en misstroendeförklaring.³⁸ Enligt ett uttalande av Kristdemokraternas gruppordförande Stefan Attefall i Dagens eko skulle man väcka en misstroendeförklaring om det fanns en reell möjlighet till framgång genom att miljöpartister och vänsterpartister skulle vara beredda att kritisera något av statsråden. Men det skulle också enligt Attefall vara ett värde i sig med att pröva frågan i riksdagen.³⁹

Moderaterna var redan från början tveksamma till tanken på en misstroendeförklaring. I en intervju i Svenska Dagbladet⁴⁰ förklarade partiets gruppleadare Mikael Odenberg att misstroendeförklaringen var ett instrument för att pröva regeringsunderlaget, inte för att demonstrera en uppfattning. Och så länge Vänsterpartiet och Miljöpartiet ”lägger sig och agerar dörrmatta åt regeringen” lär det inte gå att fälla regeringen eller några ministrar.

I samma artikel i Svenska Dagbladet uttalade sig Miljöpartiets språkrör Peter Eriksson bestämt mot förslaget om en misstroendeförklaring med hänvisning till den granskning som skulle göras i KU. Kom det då fram sådana slutsatser att Persson borde ”prickas” kunde han tänka sig en misstroendeförklaring. Även Vänsterpartiledaren Lars Ohly kunde tänka sig att ”pricka” någon minister efter granskningen i KU. I Miljöpartiet fanns någon enstaka ledamot som redan nu skulle kunna tänka sig att stödja en misstroendeförklaring mot utrikesminister Laila Freivalds.⁴¹

³⁷ DN 2005-12-02, SvD 2005-12-02.

³⁸ Carl B. Hamilton (fp) i SvD 2005-12-02, Mats Odell (kd) i SvD 2005-12-03.

³⁹ Intervju i Dagens eko Kvart-i-fem 2005-12-02.

⁴⁰ SvD 2005-12-03.

⁴¹ Ulf Holm (mp) i DN 2005-12-03.

Efter det att frågan om misstroendeförklaring hade behandlats vid allianspartiernas gruppmöten den 6 december hölls en presskonferens. Enligt ett pressmeddelande som gavs ut av Kristdemokraterna var kraven på ansvarsutkrävande i högsta grad berättigade mot bakgrund av den skarpa kritik som riktats mot Göran Persson och den socialdemokratiska regeringen för hanteringen av flodvågskatastrofen. En misstroendeförklaring skulle enligt pressmeddelandet tyvärr inte ge önskat resultat eftersom Vänsterpartiet och Miljöpartiet fortfarande stod fast vid att agera regeringsunderlag. Alliansen ville i detta läge fästa stor vikt vid den fördjupade granskning som skulle följa i KU. Förhoppningen var att resultatet av granskningen skulle göra att Vänsterpartiet och Miljöpartiet ändrade ståndpunkt. Därmed skulle man öppna för en misstroendeförklaring mot Göran Persson. Vid sidan av detta hade gruppledarna i allianspartierna fått i uppdrag att vända sig till enskilda ledamöter i Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Detta för att undersöka om det redan nu skulle gå att vinna stöd för en misstroendeförklaring riktad mot utrikesminister Laila Freivalds. ”Den slutliga misstroendeförklaringen mot Göran Persson och den socialdemokratiska regeringen äger svenska folket alltjämt möjlighet att rikta. Detta i samband med riksdagsvalet 2006”, slutade pressmeddelandet.⁴²

Två dagar senare höll Centerpartiet en presskonferens med partiledaren Maud Olofsson. Av ett pressmeddelande som gavs ut framgick att Centerpartiet ville väcka en misstroendeförklaring mot utrikesministern. Maud Olofsson ansåg att en misstroendeförklaring skulle väckas trots att det fanns risk för att den inte skulle få majoritet. ”Det ger en viktig signal till samhället att politiker kan ställas till svars”, sade hon. Centerpartiet menade att linjen att granska statsministern fungerade bäst genom KU. Däremot hade så stora felaktigheter begåtts i Utrikesdepartementets hantering att Freivalds borde avgå genast.⁴³

De övriga allianspartierna anslöt sig inte till Centerns linje och därmed uppnåddes inte det antal på 35 ledamöter som krävs för att väcka en misstroendeförklaring. Kritik riktades också från Vänsterpartiet och Miljöpartiet mot frågans hantering. Samtidigt uttalade flera enskilda ledamöter av Vänsterpartiet och Miljöpartiet (inklusive språkröret Peter Eriksson) stark kritik mot utrikesmi-

⁴² www.kristdemokraterna.se/PressOchMedia/Pressmeddelanden.

⁴³ www.centerpartiet.se/templates2/NewsPage.

nistern.⁴⁴ När allianspartiernas ledare träffades den 9 december var man därför överens om att fortsätta försöken att få ledamöter från Vänsterpartiet och Miljöpartiet att redan före KU:s granskning stödja en misstroendeförklaring mot utrikesministern. Om detta inte blev framgångsrikt skulle man avvakta KU:s granskning.⁴⁵

Någon misstroendeförklaring väcktes som bekant aldrig mot utrikesminister Laila Freivalds. Hon avgick på eget initiativ den 21 mars 2006, tio dagar innan KU:s granskning hade avslutats.

Regeringsbildningen 2006⁴⁶

Vid riksdagsvalet den 17 september 2006 hade Moderaterna en betydande framgång och ökade med 42 mandat. Av övriga parter vad det bara Centerpartiet och Miljöpartiet som gick fram, med sju respektive två mandat. Störst förlust fick Folkpartiet vidkännas. Partiet gick tillbaka med 20 mandat. Socialdemokraterna förlorade 14 platser. Valet innebar också en tillbakagång för Kristdemokraterna och Vänsterpartiet med nio respektive åtta mandat.

Genom valet fick den borgerliga alliansen, bestående Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna 178 mandat och hade följaktligen en majoritet av riksdagens ledamöter bakom sig.

Dagen efter valet lämnade statsminister Göran Persson in sin begäran om entledigande. Han och hans regering entledigades av talman Björn von Sydow. Vid samma tillfälle förde talmannen samtal i regeringsfrågan med Göran Persson i hans egenskap av partiordförande. Följande dag samtalade talmannen också med de övriga partiledarna och Miljöpartiets båda språkrör. Talmannen informerade de vice talmännen om samtalen. Vid ett nytt sammanträffande med Moderaternas partiledare Fredrik Reinfeldt på eftermiddagen samma dag bad talmannen denne att förbereda bildandet av en ny regering baserad på Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna.⁴⁷

På onsdagen informerade talmannen den tillfälliga riksförståndaren Kronprinsessan Victoria om utvecklingen beträffande regeringsbildningen.

⁴⁴ SvD 2005-12-09.

⁴⁵ SvD 2005-12-10.

⁴⁶ Händelseförloppet beskrivs i PM Regeringsskiftet efter valet 2006 se Riksdagens protokoll 2006/07:47 bilaga.

⁴⁷ Riksdagens protokoll 2006/07:3 s. 1.

När det slutliga valresultatet förelåg på torsdagen ägde en kontakt rum mellan talmannen och Fredrik Reinfeldt. De var överens om att det slutliga valresultatet inte hade ändrat förutsättningarna för uppdraget till Reinfeldt.

Sedan Per Westerberg valts till talman den 2 oktober övertog han arbetet med regeringsbildningen. Under eftermiddagen samtalade han med företrädare för riksdagspartierna och de nyvalda vice talmännen. Därefter hade talmannen på nytt ett samtal med Fredrik Reinfeldt. Samma dag informerade talmannen statschefen.

Vid riksdagens sammanträde den 3 oktober föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Fredrik Reinfeldt och meddelade samtidigt att denne avsåg att bilda en regering bestående av företrädare för Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna.

Efter att ha bordlagts två gånger prövades förslaget i riksdagen den 5 oktober. Röstförklaringar lämnades av företrädare för Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Centerpartiets företrädare förklarade att partiet avsåg att rösta ja till förslaget medan företrädarna för de andra partierna förklarade att deras partier skulle rösta nej.⁴⁸ Någon röstförklaring lämnades inte av de övriga allianspartierna men det får uppfattas som självklart att de skulle rösta för ett förslag som innebar en regeringsmedverkan för deras del.

Centerpartiets gruppleddare Åsa Torstensson framhöll att talmannens förslag hade sin utgångspunkt i den nya majoritet som fanns i riksdagen och var i enlighet med parlamentarismens principer.

Socialdemokraternas gruppleddare Britt Bohlin Olsson inledde med att säga att Socialdemokraterna inte hade någon kritik att rikta mot vare sig talmannens handläggning eller slutsats i frågan om vem som ska bli statsminister och regeringsbildare. Men, fortsatte hon, regeringsformens obligatoriska omröstning om talmannens förslag till ny statsminister innebär i praktiken också en omröstning om regeringsunderlaget och indirekt dess politiska program. Socialdemokraterna skulle rösta nej för att visa att de i den nya riksdagen skulle ta aktiv strid för ”ökad rättvisa mellan samhällsgrupper, för aktiv arbetsmarknadspolitik, för större trygghet för löntagarna, för en framåtsyftande och ansvarstagande miljö- och klimatpolitik samt för en stabil och växande ekonomi”.

⁴⁸ Riksdagens protokoll 2006/07:5 s. 1–2.

Vänsterpartiets gruppleddare Alice Åström argumenterade på ett liknande sätt. Vänsterpartiet visade respekt för valresultatet genom att på talmannens fråga om regeringsbildare svara att det var rimligt mot bakgrund av valutgången att allianspartierna skulle pröva om de kunde bilda regering. Men omröstningen gällde också innehållet för en politik som Vänsterpartiet under valrörelsen aktivt tog avstånd från. Hon framhöll att ”vi anser att vi med vårt nej respekterar våra väljares förtroende”.

Miljöpartiets gruppleddare Mikael Johansson ansåg att med dagens svenska konstitution innebär ett avstående i omröstningen att man passivt släpper fram den föreslagna statsministern. Miljöpartiets riksdagsgrupp skulle därför rösta nej.

Vid omröstningen röstade 175 ledamöter för bifall, 169 för avslag och ingen avstod. Fem ledamöter var frånvarande. Alla närvarande ledamöter följde sina respektive partilinjer. Riksdagen hade alltså godkänt talmannens förslag till ny statsminister.

I den regeringsförklaring som Fredrik Reinfeldt föredrog i riksdagen den 6 oktober framhöll han att valresultat för första gången på 25 år lagt grunden för en stabil majoritetsregering. Alliansen avsåg att föra en politik för hela vårt land och i hela folkets intresse. När det var möjligt skulle regeringen söka bredast möjliga förankring i riksdagen.⁴⁹

Misstroendeförklaringsinstitutet 1994–2006: sammanfattande analys

Under den undersökta perioden väcktes förslag om misstroendeförklaring vid tre tillfällen. Vid ytterligare ett tillfälle som undersökts diskuterades ingående om en misstroendeförklaring skulle väckas men utgången av diskussionen blev negativ. Under hela den period på ca 25 år som institutet dessförinnan existerat väcktes misstroendeförklaringar endast vid två tillfällen (1980, 1985). Till dessa två tillfällen bör dock läggas ytterligare två då hot om misstroendeförklaring fick till följd att regeringen (1981) respektive justitieministern (1988) avgick. Någon motsvarande händelse inträffade inte under den undersökta tolvårsperioden.

Av de tre misstroendeförklaringarna väcktes endast en av mer än ett parti. Det var då Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna i november 1996 var ense om att rikta misstroendeförklaring

⁴⁹ Riksdagens protokoll 2006/07:6 s. 1.

mot statsministern för hans uttalande under en Kinaresa. Vid övriga två tillfällen (misstroendeförklaringarna efter valen 1998 och 2002) var det Moderaterna ensamma som väckte förslaget. Vid diskussionen om en misstroendeförklaring i december 2005 var Centerpartiet pådrivande men hade inte tillräckligt många mandat för att självt kunna väcka en sådan. Som jämförelse kan nämnas att Socialdemokraterna ensamma väckte misstroendeförklaringen mot regeringen 1980 och att de tre borgerliga partierna stod bakom yrkandet om misstroendeförklaring mot utrikesministern 1985.

De tre partier som gemensamt väckte misstroendeförklaringen 1996 hade samma argument: statsministern hade inte lämnat en tillfredsställande förklaring till eller en ursäkt för sitt uttalande under Kinaresan. Det var alltså inte en misstroendeförklaring som, trots att den riktade sig mot statsministern och följaktligen hade tvingat fram regeringens avgång om den hade gått igenom, motiverades av någon förändring eller osäkerhet i den parlamentariska situationen. Den syftade i stället till att demonstrera missnöje.

De tre partier, Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet, som röstade emot misstroendeförklaringen 1996 pekade alla på konsekvensen av ett bifall till förslaget. Enligt Centerpartiet och Vänsterpartiet stod den inte i rimlig proportion till den berättigade kritik som fanns mot statsministern. Samma argument hade Miljöpartiet som avstod i omröstningen.

Misstroendeförklaringarna 1998 och 2002 hade det gemensamt att de väcktes av Moderaterna för att framtvunga regeringens avgång och åstadkomma en ny regeringsbildningsprocess. I det första fallet borde regeringen enligt Moderaterna ha följt en parlamentarisk praxis att minoritetsregeringar avgår efter ett val som inneburit en stor tillbakagång. I det andra fallet var skälet till att regeringen borde avgå den oklara parlamentariska situation som uppstått efter valet.

Vid omröstningen 1998 fick Moderaterna inte stöd från de övriga borgerliga partierna som avstod. Folkpartiet och Kristdemokraterna instämde i kritiken mot regeringen för att den inte avgått efter valet. Men båda dessa partier och Centerpartiet accepterade att det genom uppgörelsen mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hade uppstått en ny parlamentarisk situation där det fanns majoritetsstöd för regeringen. Centern och Folkpartiet hänvisade till att de, om omröstningen gällt förslag till statsminister, hade lagt ner sina röster i denna situation i enlighet med den praxis man hade.

Vid omröstningen 2002 stödde de övriga borgerliga partierna Moderaternas yrkande om misstroendeförklaring. Den parlamentariska situationen ansågs alltså vara oklar även efter uppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Motargumentet både 1998 och 2002 var från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet att den parlamentariska situationen var klar och tydlig. Något alternativ till den socialdemokratiska regeringen fanns inte enligt Socialdemokraterna. Samarbetspartierna hänvisade till sina uppgörelser med Socialdemokraterna.

Den fråga som föranledde en diskussion om en misstroendeförklaring mot statsministern eller utrikesministern i december 2005 var åter en sakfråga, regeringens hantering av flodvågskatastrofen. Krav på ansvarsutkrävande genom misstroendeförklaring restes främst från Centerpartiet som också menade att Vänsterpartiet och Miljöpartiet skulle kunna pressas att ansluta sig till en sådan, i varje fall om den avsåg utrikesministern. Förutom att man i de andra allianspartierna hyste tvivel om att få stöd utanför alliansen för en misstroendeförklaring fanns också från moderat håll det principiella argumentet att misstroendeförklaringen var ett instrument för att pröva regeringsunderlaget, inte för att demonstrera en uppfattning. Till slut landade man på kompromissen att skjuta på frågan till efter slutförandet av KU:s granskning men samtidigt fortsätta försöken att få ledamöter av Vänsterpartiet och Miljöpartiet att stödja en misstroendeförklaring mot utrikesministern. Något förslag om misstroendeförklaring väcktes aldrig.

Ingen av de tre företagna omröstningarna förorsakade någon regerings eller något statsråds avgång eftersom den föreskrivna majoriteten inte uppnåddes i någon av dem. Att det konstitutionella syftet med misstroendeförklaringarna inte uppnåddes betydde inte att de var betydelselösa från andra synpunkter. En trolig politisk effekt av de båda omröstningarna 1998 och 2002 var att förhandlingarna mellan partierna i regeringsunderlaget sattes under tidspress. Särskilt påtagligt tycks detta ha varit fallet 2002 då en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet nåddes först på natten före omröstningen. Miljöpartiet hade annars hotat med att rösta för misstroendeförklaringen för att därigenom åstadkomma en reguljär regeringsbildningsprocess.

Vid inget av de tre tillfällena var utgången av omröstningen på förhand osäker. Ett frågetecken får kanske sättas för omröstningen 2002 då miljöpartisternas acceptans för överenskommelsen med

Socialdemokraterna in i det sista var osäker. Partistyrelsen var ju delad i sin uppfattning om överenskommelsen.

Men partierna hade också andra syften med att väcka dessa misstroendeförklaringar än att få till stånd regeringens avgång. Vid omröstningen 1996 var det att demonstrera missnöje med statsministerns uttalande och vid omröstningarna 1998 och 2002 att klarlägga regeringsunderlaget. Lyckades man med detta? I omröstningen 1996 fick de tre borgerliga partierna som väckte misstroendeförklaringen inte med sig något av de övriga partierna. Miljöpartisterna lade visserligen ned sina röster men både Centerpartiet och Vänsterpartiet röstade mot. En oavsedd effekt av omröstningen får därför sägas ha blivit att samarbetet mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet stärktes.

Vid 1998 års omröstning klarlades att det fanns en majoritet bestående av socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister som stödde regeringen och en minoritet bestående av moderater som var motståndare till regeringen. De övriga tre borgerliga partierna avstod, ett ställningstagande som måste ha varit en misräkning för Moderaterna. Det framstår också i efterhand som svårförklarligt. Om man ser till vad omröstningen om en misstroendeförklaring avser (se ovan s. 12) måste ställningstagandet tolkas så att partierna tolererade den sittande regeringen. Att de borgerliga partierna vid en omröstning i denna parlamentariska situation som gällt ett uppdrag till Göran Persson att bilda regering skulle ha lagt ned sina röster i enlighet med sin tidigare praxis (se nedan s. 49–50) är en annan sak som inte fanns anledning att åberopa i sammanhanget.⁵⁰

Vid omröstningen 2002 avspeglade omröstningsresultatet bättre den parlamentariska situationen. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet röstade mot misstroendeförklaringen och samtliga fyra borgerliga partier för. Att Miljöpartiet lade ner sina röster kan uppfattas som uttryck för en kompromiss mellan dem som var nöjda och dem som var missnöjda i partiet med uppgörelsen med Socialdemokraterna.

Oppositionspartierna har alltså haft två skilda motiv för att väcka misstroendeförklaring: dels att demonstrera missnöje i en sakfråga, ibland uttryckt som att utkräva ansvar, dels att klarlägga regeringsunderlaget. Om den uteblivna misstroendeförklaringen 2005 skall

⁵⁰ En möjlig förklaring till ställningstagandet är att man ville hålla öppet för ett samarbete med Socialdemokraterna senare under valperioden om Socialdemokraternas samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet skulle haverera.

tolkas så att det förstnämnda motivet numera är av mindre betydelse är för tidigt att uttala sig om. Sterzel menar att misstroendeförklaringsinstitutet öppnar en möjlighet att skilja en sakfråga från en förtroendefråga. Ett parti kan därför rösta mot regeringen i en viktig fråga och samtidigt förklara att den inte önskar regeringens avgång.⁵¹ von Sydow instämmer i Sterzels resonemang och menar att tendensen att använda denna möjlighet har förstärkts efter 1990 men fanns redan dessförinnan.⁵²

Vid diskussionen om misstroendeförklaringen i december 2005 framhölls KU:s granskning (och den därpå följande omröstningen i kammaren i kontroversiella granskningsfrågor) som ett alternativ eller som ett skäl för att skjuta på frågan om misstroendeförklaring. Kanske kommer även i fortsättningen KU:s granskning att framhållas som ett förstahandsalternativ när det gäller att uttrycka allvarlig kritik mot regeringen eller ett enskilt statsråd.⁵³ Att Socialdemokraterna som regeringsparti har uttalat sig för en ännu mer restriktiv tillämpning av misstroendeförklaringsinstitutet är naturligt från politiska utgångspunkter, trots att en nedröstad misstroendeförklaring i många fall kan uppfattas stärka regeringens ställning. Så långt som att öppet förespråka en ordning med konstruktivt misstroendevotum har man dock inte gått från socialdemokratiskt håll.

En fråga som fanns med i diskussionen om misstroendeförklaringen 1998 var om regeringen på grund av tidigare praxis borde ha avgått efter valet. Den nämndes i moderaternas röstförklaring. Frågan har behandlats av Sterzel och i den rapport *Valutslag och regeringsbildning* som skrivits på uppdrag av KU.

Fredrik Sterzel menar att händelserna efter valet 1998 bekräftar utvecklingen mot ett mer formellt synsätt på parlamentarismen där grundlagsreglerna spelar en större roll. Regeringen var en enpartiregering som lidit ett större valnederlag än någon annan regering tidigare. Om detta inträffat före misstroendeförklaringsinstitutets införande skulle regeringen med säkerhet ha avgått. Enligt en genomgång som Sterzel gjort satt ingen minoritetsregering kvar över ett andrakammarval utan omprövning av regeringsfrågan. Sterzel noterar också att bakom den principiella motivering som yrkandet om misstroendeförklaringen hade getts stod enbart ett

⁵¹ Sterzel 1999:221.

⁵² von Sydow 2005:38.

⁵³ Jfr Sterzel 1999:65.

parti, Moderaterna. Han betecknar ställningstagandet 1998 som ett prejudikat.⁵⁴

I KU:s rapport om Valutslag och regeringsbildning diskuteras Sterzels slutsatser. Det är enligt rapporten visserligen ett faktum att regeringar utan egen majoritet i någon av de båda kamrarna alltid avgick efter ett andrakammarval. Men andra förklaringar till regeringarnas avgång kunde inte uteslutas. Enligt rapporten fanns inte heller några otvetydiga belägg för att grundlagsstiftaren i målsättningarna bakom RF hade inbegripit att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skulle avgå efter val för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan.⁵⁵

Utän att ta ställning vilken av de båda uppfattningarna som är riktig beträffande praxis under tvåkamartiden bör man, som också sker i KU:s rapport, notera att det efter den totala författningsreformen inträffat att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter riksdagsval. Det gäller de socialdemokratiska regeringarna 1985 och 1988, i båda fallen efter valförluster som visserligen inte var lika stora som 1998. Däremot avgick efter ett riksdagsval de borgerliga minoritetsregeringar som satt vid valen 1979, 1982 och 1994. Anledningen till att regeringen inte avgick 1985 och 1988 var att såväl före som efter dessa val förelåg en blockpolitisk majoritet av socialdemokrater och vänsterpartister. Motsatsvis var anledningen till att regeringen avgick efter valen 1982 och 1994 att den blockpolitiska majoriteten skiftade vid dessa val. I det återstående fallet 1979 fanns en borgerlig majoritet kvar efter valet men ändå avgick regeringen. Men den regering som satt vid valet 1979 skilde sig från andra här berörda regeringar genom att den inte var en blockregering. Den hade tillkommit hösten 1978 under motstånd från ett av partierna på den borgerliga sidan, Moderaterna, och med medgivande från ett av partierna på den andra sidan, Socialdemokraterna.

Det nya i situationen efter 1998 års val var att regeringsfrågans lösning var beroende av Miljöpartiets ställningstagande, ett parti som inte säkert kunde inordnas i endera blocket. Om man utgår från partiets ställningstagande vid de statsministeromröstningar som hade ägt rum 1994 och 1996 så blir emellertid slutsatsen att Miljöpartiet stod närmare Socialdemokraterna och Vänsterpartiet än de borgerliga partierna. I båda omröstningarna hade partiet avstått liksom de borgerliga partierna men, som framgår mer utför-

⁵⁴ Sterzel 1999:36, 68.

⁵⁵ 2003/04:URD3 s. 63–64.

ligt i nästa avsnitt, skall dessa avstående röster tolkas så att Miljöpartiet tolererade en socialdemokratisk regering, inte som uttryck för att man ansåg att regeringsbildningen svarade mot den parlamentariska situationen. Det var alltså naturligt mot denna bakgrund att Socialdemokraterna vände sig till Miljöpartiet. Denna öppning mot Miljöpartiet hade naturligtvis kunnat ske genom att regeringen först avgått och sen förhandlat.

Trots att Socialdemokraternas parlamentariska ställning var starkare 2002 än 1998 var en regeringsavgång då närmare på grund av Miljöpartiets agerande. Hade Miljöpartiet fått igenom sitt krav på ministerposter hade regeringen först måst avgå för att sedan kunna ombildas enligt den praxis som lagts fast (se ovan s. 16). Likaså hade regeringens avgång framtvingsats om Miljöpartiet anslutit sig till det borgerliga kravet på misstroendeförklaring. Nu skedde ingetdera.

Hade då en omprövning av regeringsfrågan tjänat något till, om resultatet ändå hade blivit detsamma vid båda tillfällena, dvs. en socialdemokratisk enpartiregering med stöd från Vänsterpartiet och Miljöpartiet? Fredrik Sterzels svar är att den frågan är ointressant. ”Det viktiga är själva fakta *att* det inte blev någon omprövning, *att* detta antyder ett nytt synsätt och *att* man fått en klar anvisning om en restriktiv grundlagstillämpning snarare än en extensiv”.⁵⁶ Denna uppfattning har mycket fog för sig men en skillnad som enligt min uppfattning inte är av ointressant eller oviktigt slag för förtroendet för processen hade varit att talmannen vid en omprövning av regeringsfrågan inträtt i sin tilldelade roll i regeringsbildningen med de garantier som därmed erhållits för att regeringsfrågan skulle ha prövats allsidigt. Nu kan man på sätt och vis säga att denna roll övertogs av statsministern vars centrala ställning i det nuvarande statsskicket på nytt underströks.

Regeringsbildningsproceduren 1994–2006: sammanfattande analys

Reglerna har endast tillämpats vid tre tillfällen under perioden. Den parlamentariska situationen var vid alla tre tillfällena tämligen okomplicerad. Redan innan regeringsbildningsproceduren påbörjades i riksdagen stod det klart vem som skulle bli ny statsminister. Nästan lika klart var det vilket eller vilka partier som skulle

⁵⁶ Sterzel 1999:68.

ingå i regeringen. Hösten 1994 fanns det en viss osäkerhet om något eller några ytterligare partier utöver Socialdemokraterna skulle gå med i regeringen – Folkpartiet om Bengt Westerberg fått som han velat eller Centerpartiet som Ingvar Carlsson var inne på. Kontakterna mellan regeringsbildaren och ledarna för Folkpartiet och Centerpartiet ledde till ett dygns uppskov med beskedet till talmannen att någon bredare regering än en socialdemokratisk enpartiregering inte var aktuell. I mars 1996 fanns det förvisso ett tillfälle att övergå från parlamentariskt samarbete med Centerpartiet till en koalition med samma parti. Men det är av allt att döma först i efterhand som den frågan diskuterats. Hösten 2006 var såväl regeringschefen som regeringens partimässiga sammansättning given på förhand.

Alla de tre regeringsbildningsprocesserna måste därför betecknas som ”ceremoniella”, för att låna ett uttryck från Fredrik Sterzel⁵⁷ och inordnas i samma kategori som regeringsbildningarna 1976, 1979, 1982, 1986 och 1991. Orsakerna till detta är att de tre studerade regeringsskiftena skett på grund av klara valutslag (1994, 2006) eller partiledarskifte i regeringspartiet (1996), inte till följd av parlamentariska kriser under löpande valperiod. Det betyder inte att regeringen under den undersökta perioden gått fri från parlamentariska problem. Tvärtom ansåg sig regeringen tvungen att två gånger under perioden växla samarbetspartner i riksdagen för att få ett säkert stöd för sin politik. Från att från början huvudsakligen stött sig på Vänsterpartiet skedde på våren 1995 ett skifte till Centerpartiet. Efter valet 1998 ersattes detta samarbete med ett samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Denna samarbetskonstellation som förhandlades om efter valet 2002 varade i två valperioder. Dessa majoritetsskiften kom aldrig till uttryck i regeringsskiften eftersom regeringens karaktär av socialdemokratisk enpartiregering inte förändrades under perioden.

Talmannens beredning av frågan om ny statsminister följde vid de tre tillfällena etablerade rutiner. Vid de två tillfällena då regeringsskiftet ägde rum efter ett val var det liksom vid tidigare tillfällen av motsvarande slag den avgående talmannen som inledde beredningen, vilken sedan slutfördes av den nya talmannen. Som föreskrivs i RF samrådde talmannen med företrädare för samtliga parti-grupper i riksdagen. Talmannen förde också samtal med vice talmännen. Samrådet ägde rum innan ett uppdrag lämnades till den

⁵⁷ Sterzel 1999:120.

tilltänkte regeringsbildaren. Det innebar att det räckte med en samtalsrunda 1996. Vid regeringsskiftet 2006 träffade den avgående och tillträdande talmannen partiföreträdarna och vice talmännen var sin gång. Vid regeringsskiftet 1994 ägde två samtalsrundor rum med den gamla talmannen eftersom regeringsbildaren inte kunde fullfölja sitt första uppdrag (regering med bredast möjliga underlag) och därför fick ett nytt uppdrag (enpartiregering med erforderligt stöd i riksdagen).

Vid samråden har partierna vanligtvis representerats av partiledarna, i Miljöpartiets fall av det ena eller båda språkrören. Vid regeringsskiftet 1996 representerades Moderaterna av sin gruppleadare i riksdagen och Folkpartiet av sin förste vice ordförande (partiledaren satt inte i riksdagen). I enlighet med den praxis som inleddes 1990 fick statschefen (vid ett tillfälle den tillfälliga riksföreståndaren) information av talmannen. Man kan konstatera att beredningsprocessen vid de båda regeringsskiften som ägde rum efter ett val tog lika lång tid som regeringsskiften av motsvarande slag tidigare. Regeringsskiftet 1996 gick i rekordfart. Inget regeringsskifte har gått snabbare.

Inför omröstningarna om ny statsminister ägde liksom tidigare inga debatter rum. Röstförklaringar avgavs vid alla tre tillfällena av parti- eller gruppleadarna för de partier som inte skulle ingå i regeringen. Blivande regeringspartier gjorde det inte med undantag för Centerpartiet inför omröstningen 2006. Även på denna punkt följer utvecklingen tidigare praxis.

Partiernas röstningsmönster var också desamma som tidigare (för tidigare omröstningar, se bilaga). Blivande regeringspartier röstade ja. Vänsterpartiet röstade också ja till de socialdemokratiska statsministerkandidaterna, medan Miljöpartiet lade ned sina röster vid dessa omröstningar. Det gjorde också de borgerliga partierna i enlighet med sin tidigare praxis. Ett undantag utgjorde dock Folkpartiet som vid regeringsbildningen 1994 hade förordat en annan lösning och därför röstade nej vid detta tillfälle. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet röstade 2006 liksom tidigare (med undantag för Socialdemokraterna 1978) nej till en borgerlig statsministerkandidat. Till denna nej-linje anslöt sig Miljöpartiet.

De skilda ställningstagandena från partierna i vänsterblocket och i högerblocket till regeringar från det motsatta blocket går tillbaka på olika uppfattningar om vad omröstningen gäller. De borgerliga partierna har lagt ner sina röster när de ansett att något bättre alternativ – annan regering eller nyval – än talmannens förslag inte

funnits givet den parlamentariska situationen. När de ansett att ett bättre alternativ funnits har de röstat nej. Så gjorde Folkpartiet 1994. Socialdemokraterna har menat, som framgår av röstförklaringen inför 2006 års omröstning, att omröstningen även avser regeringens program i stort. Vänsterpartiet har haft samma inställning och även Miljöpartiet har numera anslutit sig till den.

Författningpolitiska alternativ

Av de båda regelsystem som behandlats här har reglerna för regeringsbildningen blivit föremål för betydligt mer kritik och diskussion än reglerna för misstroendeförklaring. Om man begränsar sig till det officiella trycket (Riksdagstrycket och SOU) är det såvitt bekant endast Ekonomikommisionen¹ som föreslagit ändringar i misstroendeförklaringsinstitutet.² Kommissionen ansåg att regeringens ställning borde stärkas och att ett sätt att göra detta var att med förebild i den tyska författningen införa konstruktivt misstroendevotum (se ovan s. 14).

Diskussionen här skall begränsa sig till reglerna för regeringsbildningen. Det är närmare bestämt tre frågeställningar som skall behandlas:

1. Behövs det en omröstning om talmannens förslag till statsminister och vilken innebörd har denna omröstning?
2. Bör reglerna för omröstningen ändras så att det för godkännande krävs en majoritet för talmannens förslag, dvs. bör en övergång ske till positiv parlamentarism?
3. Bör regeringsfrågan prövas efter varje val?

Omröstningen om talmannens förslag till ny statsminister

Diskussionen

Såväl behovet av en omröstning som omröstningens innebörd har diskuterats i olika utredningar.

I Grundlagskommittén intog de borgerliga partierna och Socialdemokraterna skilda ståndpunkter till behovet av en omröstning.

¹ SOU 1993:16 s. 154–155.

² I den vetenskapliga litteraturen diskuteras ett avskaffande av misstroendeförklaringen av Sterzel 1999:227–228. Se även Berggren m.fl. 2001:221.

Den borgerliga majoriteten anslöt sig till uppfattningen att statsministerkandidaten i någon form skulle godkännas av riksdagen. Riksdagens godkännande skulle avse inte bara statsministerns person utan också den nya regeringens partimässiga sammansättning men inte dess program. Den som godkände förslaget till statsminister eller avstod från att rösta emot det uttryckte endast uppfattningen att förslaget under förhandenvarande omständigheter tedde sig naturligt. Inte ens den som hade för avsikt att driva en utpräglad oppositionspolitik med syfte att vid nästa riksdagsval skapa en avgörande förändring av majoritetsförhållandena behövde rösta emot statsministerkandidaten.³

Den socialdemokratiska reservationen argumenterade för att omröstningen borde avskaffas. Skillnaden framstod som liten mellan denna omröstning och en omröstning i ett system med krav på att regeringen vid sitt tillträde skall ha en uttalad majoritet bakom sig. I båda fallen skapades svårigheter i vissa lägen att över huvud taget få till stånd en arbetsduglig regering. Till svårigheterna bidrog även att omröstningen ägde rum innan ministären i sin helhet var bildad och innan den föreslagna statsministerkandidaten presenterat sin regeringsförklaring. Om systemet med särskilda omröstningar om förslaget till statsminister kunde slopas skulle man vinna att en ny regering kunde komma till stånd snabbare efter ett allmänt val samtidigt som partierna inte tvingades att uttala åtminstone ett indirekt förtroende för statsministern innan denne presenterat något regeringsprogram. Farhågorna för att talmannen skulle få en alltför stark maktposition var överdrivna. Dels talade traditionen och erfarenheterna från senare tid för att talmannen skulle agera med den oväld som ämbetet förutsätter, dels fanns genom misstroendeförklaringsinstitutet alltid möjligheter att inom en kort tidsrymd ”korrigerar” talmannens val av statsminister.⁴

Vänsterpartiet som ville ha kvar omröstningen ansåg i sin reservation att omröstningen även i fortsättningen borde gälla såväl statsministern som regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort. Den regeringsförklaring som enligt rådande ordning lämnas efter det att regeringen bildats borde i stora drag vara klar redan när förslaget till statsminister presenteras.⁵

I direktiven till Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) uttalade justitieministern att enligt hans mening borde den obligatoriska

³ SOU 1981:15 s. 45–47.

⁴ SOU 1981:15 s. 55–57.

⁵ SOU 1981:15 s. 65–66.

omröstningen om talmannens statsministerförslag avskaffas. Reglerna om misstroendeförklaring gav tillräckliga garantier för att en regeringsbildare inte skulle utses i strid med parlamentarismens principer.⁶ Utgången av kommitténs överväganden blev dock att representanterna för samtliga partier inklusive Socialdemokraterna ville att omröstningen skulle behållas. Olägenheterna med den existerande ordningen skulle inte överdrivas. Bl.a. skulle en regeringsbildning efter ett val inte kunna genomföras på mycket kortare tid än för närvarande, om det var den nyvalda talmannen som skulle leda regeringsbildningen, vilket ansågs självfallet. Företrädarna för de borgerliga partierna och Socialdemokraterna enades också om att uttalandet i grundlagspropositionen att omröstningen även gällde den blivande regeringens program var olyckligt. Det framstod som naturligt att riksdagens omröstning skulle gälla inte bara statsministerns person utan också den blivande regeringens partimässiga sammansättning. Däremot borde det inte vara självklart att riksdagens godkännande också skulle gälla regeringens program. Den som godkände förslaget till statsminister eller avstod från att rösta skulle därigenom inte behöva uttrycka någon annan uppfattning än att förslaget till statsminister och regeringsunderlag i det rådande parlamentariska läget framstod som naturligt eller riktigt. Vänsterpartiet vidhöll sin uppfattning i Grundlagskommittén att omröstningens innebörd inte borde förändras och att regeringsförklaringen i stora drag borde presenteras före omröstningen.⁷

I propositionen uttalade justitieministern att han fortfarande ansåg att omröstningen om statsministerkandidaten kunde avskaffas men att han med hänsyn till kommitténs på den punkten enhälliga ställningstagande för att behålla omröstningen inte ville driva frågan vidare.⁸

Någon ändring i röstningspraxis har inte Folkstyrelsekommitténs uttalande lett till.

Frågorna om omröstningens existens och innebörd har också behandlats i den vetenskapliga litteraturen av Fredrik Sterzel och Torbjörn Bergman.

Sterzel har svårt att se någon fördel med omröstningen men flera nackdelar. Enligt hans uppfattning är den avgörande skillnaden mot tidigare förhållanden att RF tvingar fram ett både offentligt och

⁶ SOU 1987:6 s. 309.

⁷ SOU 1987:6 s. 240–242, 280.

⁸ Prop. 1987/88:22 s. 40.

officiellt ställningstagande av varje parti i riksdagen vid varje skifte på statsministerposten. Tidigare kunde de partier hålla sig passivt i bakgrunden, som inte var aktuella som regeringspartier. Nu kan det i stället tänkas att själva avgörandet kommer att ligga i händerna på partier som har en klar oppositionsställning. Det finns lägen, menar Sterzel, där man inte kan tala om en viss lösning av regeringsfrågan som den parlamentariskt riktiga. Flera alternativ kan tänkas och valet mellan dem kan i realiteten bli ett val mellan olika program. Konsekvensen blir att ett avstående från att rösta utgör en klar och kanske i praktiken avgörande politisk markering om det finns alternativ att välja mellan. Om det å andra sidan inte finns mer än ett alternativ är omröstningsförfarandet onödigt.⁹

Sterzel anser vidare att det är en egendomlig konsekvens av systemet att en statsminister kan godkännas med flera nej-röster än ja-röster, även om han medger att det inte är fråga om någon ”positiv parlamentarism”. Han finner också att det kan framstå som stötande att ett av de viktigaste beslut som riksdagen har att fatta kan komma till stånd genom att en majoritet avstår från att rösta.¹⁰

Sammanfattningsvis anser Sterzel att omröstningsförfarandet ger ett onödigt utrymme för taktiskt spel och leder till lösningar i besvärliga lägen samt i vissa avseenden fungerar på ett egendomligt sätt.¹¹

Bergman hävdar att det mot bakgrund av utredningarna på området inte råder något tvivel om att omröstningen egentligen var avsedd enbart som kontroll av att talmannen föreslagit den mest rimliga statsministerkandidaten – eller i vart fall en av de lämpligaste kandidaterna – i det rådande parlamentariska läget. I vilken mån enskilda partier stödjer denna kandidats politiska program eller inte var inte en fråga som omröstningen skulle beröra.¹²

⁹ Sterzel 1999:132–133.

¹⁰ Sterzel 1999:133–134.

¹¹ Sterzel 1999:132–133.

¹² Bergman 2003:144.

Analys och slutsatser

Först bör framhållas att Sverige är det enda land med negativ parlamentarism där en omröstning obligatoriskt äger rum om statsministerkandidaten. Närmaste den svenska ordningen kommer Portugal men skillnaden är bl.a. att omröstningen gäller den nya regeringens program och att den bara äger rum på begäran av ett parti eller minst 25 procent av ledamöterna. Omröstningsregeln är däremot densamma, dvs. programmet är antaget om inte en majoritet av parlamentsledamöterna röstar emot det. Det har efter hand utbildats en praxis att en sådan omröstning skall ske om varje ny regerings program. Ett underkännande av programmet kan leda till premiärministerns avgång.¹³

Den främsta anledningen till att talmannens förslag till statsminister skulle bli föremål för omröstning i riksdagen var farhågorna på borgerligt håll att talmannen skulle låta sina politiska sympatier influera på förslaget. Det behövdes därför en omröstning för att kontrollera att förslaget inte stod i strid med den parlamentariska situationen. Socialdemokraterna accepterade omröstningen som ett led i kompromissen om statschefens ställning men ansåg egentligen att den var onödig. Denna ståndpunkt kommer tydligt fram i Grundlagskommitténs betänkande 1981.

Ett annat argument för omröstningen som skymtar i förarbetena men som inte har lyfts fram tillräckligt är av mer principiellt, konstitutionellt slag. Ett förslag till ny statsminister är att uppfatta som en sakfråga i riksdagen och skall därmed avgöras av kammaren. Detta är en grundläggande princip i svensk konstitutionell rätt.¹⁴ Visserligen är förslaget till ny statsminister inte ett "vanligt" riksdagsärende. Förslaget bereds inte i utskott och beslutsreglerna i kammaren är andra än i "vanliga" riksdagsärenden. Men det stämmer bäst med huvudprincipen att kammaren fattar det slutliga beslutet.

Rent lagtekniskt skulle det naturligtvis vara möjligt att göra undantag för huvudprincipen om avgörande i kammaren. Statsministerfrågan skulle då bli ett talmansärende i likhet med många procedurfrågor i riksdagen. Skillnaden i handläggningen av ärendet skulle i praktiken inte bli så stor om talmannen fick avgöra saken på egen hand efter samråd med partiföreträdarna. Även med en sådan ordning måste man utgå ifrån att partiföreträdarna rådgör

¹³ Neto 2003:560–561.

¹⁴ Holmberg & Stjernquist 2006:234.

med sina partigrupper. Med nuvarande reglering är dock partigrupperna mer eller mindre garanterade ett inflytande. De skall ju i sista hand rösta i kammaren om förslaget.

Argumentet att man skulle vinna tid i regeringsbildningen om talmannen själv skulle utse regeringsbildare har givetvis viss bärkraft. Men tidsvinsten vid en regeringsbildning efter ett val kommer inte att bli så stor eftersom det rimligen måste vara den nya riksdagens talman som sköter utnämningen. Vid de regeringsbildningar som hittills ägt rum under löpande mandatperiod kan man heller inte påstå att tidsåtgången varit något problem.

Det går knappast heller att hävda med stöd av erfarenheten hittills att regeringsbildningsprocessen i allmänhet skulle ha kännetecknats av taktiskt spel och låsningar. Det kan naturligtvis inte uteslutas att det skulle kunna bli fallet i en framtid, om t.ex. blockuppdelningen i det svenska partisystemet försvagades. Grunden för denna uppdelning är att partierna kan ordnas politiskt längs en skala, nämligen höger-vänsterskalan. Men som von Sydow framhållit finns en annan dimension i partisystemet, nämligen inställningen till EU-samarbetet, som försvårat samarbetet mellan vänsterpartierna.¹⁵

Ett argument mot omröstningen är onekligen partiernas skilda uppfattningar om omröstningens innebörd som trots flera försök inte har gått att överbrygga. Det går inte att säga att den ena uppfattningen är rätt och den andra fel. Partierna måste ha rätt att tolka och tillämpa reglerna inom den ram som dras upp av förarbetena. Men man kan inte komma ifrån att "upphovsmannen" till omröstningen är Grundlagberedningen och av den utredningens överväganden framgår att omröstningen var avsedd att vara "ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister".¹⁶ Att rösta nej till ett förslag om ny statsminister som svarar mot den parlamentariska situationen strider således mot detta uttalande men möjliggörs genom uttalandet i grundlagspropositionen att omröstningen gäller "också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort".¹⁷

Troligen spelar det ingen roll vilken röstningspraxis partierna tillämpar så länge de och talmannen med säkerhet kan förutse utgången av omröstningen. Men skulle partisammanshålningen

¹⁵ von Sydow 2005:50.

¹⁶ SOU 1972:15 s. 94.

¹⁷ Prop. 1973:90 s. 178.

spricka vid omröstningen kan resultat uppkomma som inte var avsedda.¹⁸

Även om det således är beklagligt att partierna inte tillämpar reglerna konsistent och på samma sätt är nackdelen av detta inte av sådan art att omröstningen bara av den anledningen bör avskaffas.

Övergång till positiv parlamentarism

Diskussionen

Tanken på att en regering eller regeringsbildare skall ha ett positivt stöd från riksdagsmajoriteten innan den börjar arbeta har till och från figurerat i den svenska offentliga debatten.

I riksdagen väcktes redan i samband med grundlagsreformen 1973 en folktopmotion som förespråkade positiv parlamentarism. I motionen föreslogs att det vid omröstning om talmannens förslag till ny statsminister skulle krävas majoritet för förslaget bland riksdagens samtliga ledamöter. Uppnåddes ingen sådan majoritet vid de två första omröstningarna skulle initiativet i statsministerfrågan övergå till riksdagens ledamöter. Även vid omröstningen om ledamotsförslagen skulle i första hand krävas absolut majoritet. Men i sista hand skulle den som uppnådde flest röster bli utsedd till regeringsbildare. KU avvisade den föreslagna ordningen bl.a. med hänvisning till att den skulle förlänga en regeringskris.¹⁹

Från de senaste decennierna kan noteras två socialdemokratiska motioner, båda avslagna av riksdagen, som innehåller kritik av nuvarande omröstningsförfarande i statsministerfrågan och förslag om övergång till positiv parlamentarism. I den ena av motionerna betecknas den nuvarande ordningen som ”kuriös”. I stället bör liksom i den tyska författningen eftersträvas majoriteter för tillträdande regeringar.²⁰ Enligt den andra motionen bidrar gällande ordning till ett ur demokratisk synvinkel tveksamt ”passande” i regeringsfrågan. Om ordningen ändras så att det krävs ett uttalat stöd skulle partierna på ett helt annat sätt pressas att ge besked i regeringsfrågan redan före valet. Naturligtvis blir enligt motionen

¹⁸ Ett inte helt realistiskt exempel skulle vara att Ny demokrati skulle ha spruckit vid statsministeromröstningen 1991 och att tillräckligt många nydemokrater skulle ha röstat nej för att tillsammans med socialdemokrater och vänsterpartister ha samlat minst 175 röster.

¹⁹ Motion 1973:1863 av Björn Molin m.fl. (fp), KU 1973:26 s. 32–33.

²⁰ Motion 1989/90:K304 av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt (båda s).

regeringen starkare om en statsminister har en majoritets aktiva stöd i ryggen.²¹

I den konstitutionella debatt som förts utanför riksdagen under 2000-talet har från flera håll förespråkats en övergång till positiv parlamentarism. Ett exempel är boken *Den konstitutionella revolutionen* som utgjorde avslutningen på ett forskningsprojekt vid City-universitetet i Stockholm. Där föreslås att positiv parlamentarism införs i syfte att skapa bättre förutsättningar för majoritetsregeringar. I syfte att stärka regeringens handlingskraft skulle samtidigt konstruktivt misstroendevotum införas.²² I rapporten *Demokrati utan ansvar* (SNS Demokratiråds årsrapport för 2002) framhålls att det finns stora nackdelar med nuvarande ordning för regeringsbildning. Omröstningsreglerna har ökat risken för låsningar. Att problemen hittills inte varit större beror enligt rapporten på blockpolitiken. Defekterna i reglerna kan därför få större betydelse om utvecklingen fortsätter i riktning mot ett fragmenterat partisystem, minoritetsregeringar och suddigare blockgränser. Erfarenheterna från länder som Finland och Tyskland talar enligt rapporten för att regeringen måste ha ett uttryckligt stöd av parlamentet för att kunna bildas. Kravet på positivt riksdagsstöd kan i och för sig göra regeringsbildningen något mer komplicerad och utdragen. Denna nackdel uppvägs emellertid av den ökade sannolikheten för regeringar med brett parlamentariskt stöd. I rapporten slås fast att starka regeringar är en förutsättning för politisk handlingsförmåga och demokratisk legitimitet.²³

I en uppsats med titeln *Starkare regeringar trots proportionella val?* pläderar förre folkpartiledaren Bengt Westerberg för majoritetsregeringar. Efter en genomgång av svagheter med minoritetsregeringar pekar han på olika möjligheter att åstadkomma majoritetsregeringar. Han diskuterar problemen med majoritetsvals-system och de låsningar som blockpolitiken medför. Han anser att motståndet mot blocköverskridande koalitioner knappast längre är motiverat. Målet för Westerberg är emellertid inte så breda regeringar som möjligt utan snarare majoritetsregeringar med så få partier som möjligt. Det är, menar han, angeläget att det finns en opposition som kritiskt granskar regeringen. Westerberg ställer mot slutet av uppsatsen frågan om man rent konstitutionellt kan

²¹ Motion 1997/98:K217 av Lars Stjernqvist (s).

²² Berggren m.fl. 2001:221.

²³ Petersson m.fl. 2002:140.

uppmuntra tillkomsten av majoritetsregeringar genom övergång till positiv parlamentarism. Han hänvisar till att i vissa andra länder anses ett sådant system ha bidragit till att skapa starkare regeringar.²⁴

Analys och slutsatser

Om man skall införa ett system med förtroendeomröstningar måste man ta ställning till hur reglerna skall vara utformade. Närmare bestämt är det tre frågor som måste besvaras:

1. Vad skall omröstningen gälla?
2. Vilken omröstningsregel skall tillämpas?
3. Vad skall gälla om den föreskrivna majoriteten inte uppnås vid omröstningen?

Hur reglerna är utformade i andra länder med förtroendeomröstningar har kartlagts i KU:s rapport.²⁵ Enligt kartläggningen kan omröstningen gälla statsministern (5 länder), regeringen som helhet (3), regeringsprogrammet (1), en kombination av statsministern och regeringsprogrammet (3) eller en kombination av regeringen och regeringsprogrammet (4). Endast i ett land (Litauen) röstar man alltså enbart om regeringsprogrammet. Här är det möjligt för regeringsbildaren att vid ett nederlag återkomma med ett nytt regeringsprogram. Fallet Portugal har berörts ovan s. 55.

Omröstningsregeln kan enligt den terminologi som används i KU:s undersökning vara neutral eller positiv. Med neutral avses majoritet av de röstande, med positiv avses majoritet av de närvarande eller av samtliga ledamöter. Rör det sig om en majoritet av de närvarande kan det finnas kvorumregler som innebär att de närvarande skall utgöra en viss andel av samtliga ledamöter, vanligen 50 procent. Av de undersökta länderna har sju länder en neutral och nio länder en positiv omröstningsregel.

I flera av de länder som tillämpar en positiv omröstningsregel ändras denna till en neutral regel om den föreskrivna majoriteten inte uppnås i första omgången. En annan möjlighet att lösa en sådan situation är parlamentsupplösning och nyval.

²⁴ Westerberg 2004:119–134.

²⁵ 2003/04:URD3 s. 90–92, 107–110.

Vilken roll spelar det då för regeringsbildningen om ett land har positiv eller negativ parlamentarism?

Frågeställningen behandlas av den norske statsvetaren Bjørn Erik Rasch i en uppsats med titeln *Kan mindretallsregeringene reguleres bort?*²⁶ Han framhåller att man på det hela taget bör förvänta sig att länder med positiv parlamentarism har regeringar med mer solid parlamentarisk basis än övriga länder. Rasch har företagit en empirisk undersökning av 14 av EU:s 15 medlemsländer före 2004²⁷ samt Norge och Island. Undersökningen visar att det finns svag tendens att länder med positiv parlamentarism regeras under längre perioder av majoritetsregeringar än länder med negativ parlamentarism. Sambandet är emellertid inte starkare än att det kan påverkas av vilka länder som ingår i undersökningen. Positiv parlamentarism är således långt ifrån någon garanti för majoritetsregeringar. Större skillnader mellan länder med positiv och negativ parlamentarism får man om man jämför andelen minoritetsregeringar i de båda ländertyperna. Den är högre i länder med negativ parlamentarism. Skillnaden blir ännu tydligare om man fokuserar på regeringar med svagare parlamentariskt underlag än 40 procent. Sådana regeringar förekommer knappast annat än som krisregeringar eller övergångsregeringar i länder med positiv parlamentarism men utgör 15 procent av regeringarna i länder med negativ parlamentarism. Raschs slutsats är att minoritetsregeringar finns i såväl länder med positiv parlamentarism som i länder med negativ parlamentarism. Likväl anser han att det finns grund att tro att system med förtroendeomröstningar utgör en ”buffert” mot en minoritetsparlamentarism som kännetecknas av små och svaga regeringar.

En annan skillnad mellan länder med positiv och negativ parlamentarism är enligt Raschs undersökning att det oftast tar längre tid att bilda regering i länder av den första typen. Det handlar i genomsnitt om något mer än en vecka längre tid.

Avslutningsvis diskuterar Rasch vad som skulle bli effekten om man i Norge införde positiv parlamentarism. Han tror inte att det skulle innebära ett avskaffande av minoritetsregeringar men däremot anser han att regeringsbildningen skulle påverkas på det sättet att minoritetsregeringar utan ”subsidiære støttespillere” inte kommer att bildas. Svaga minoritetsregeringar som har särskilt

²⁶ Rasch 2000:186–194.

²⁷ Storbritannien har undantagits på grund av sitt valsysteem som normalt sett medför majoritetsregeringar.

smalt parlamentariskt stöd eller som står för ytterlighetsståndpunkter får små chanser att komma i regeringsställning. Om förtroendeomröstningar införs i Norge måste man enligt Rasch också överväga att införa ett upplösningsinstitut, något som för närvarande saknas där.

För svensk del skulle ett införande av positiv parlamentarism inte vara så omvälvande som i Norge. En omröstning sker ju redan idag och innebär att alla partier och ledamöter normalt tar ställning i regeringsfrågan (om man som ett ställningstagande också räknar att avstå från att rösta).

För att få ett underlag för slutsatser om vilka effekter en övergång till positiv parlamentarism skulle få för svensk del kan vi göra tankeexperimentet att en positiv omröstningsregel skulle ha gällt vid de elva hittills företagna omröstningarna om statsministerkandidater (se tablå sist i rapporten). Vi får göra det i och för sig orealistiska antagandet att alla övriga omständigheter är desamma.

Om omröstningsregeln hade haft en neutral utformning skulle kandidaterna ha godkänts i alla omröstningar utom 1978, 1979 och 1981 då nej-rösterna var fler än ja-rösterna. Om omröstningsregeln hade krävt att en majoritet av de närvarande röstade för förslaget till statsminister skulle inte heller kandidaten vid 1991 års omröstning ha godkänts. Om slutligen ribban hade legat ännu högre och endast kandidater som stötts av en majoritet av riksdagens samtliga ledamöter skulle även kandidaten vid 1976 års omröstning ha underkänts av riksdagen.

Det är dock sannolikt att själva existensen av en förtroendeomröstning och omröstningsregelns utformning skulle ha påverkat närvaron och röstningsbeteendet. Om regeln hade föreskrivit att det krävdes en majoritet av riksdagens ledamöter för att godkänna den föreslagna kandidaten är det högst troligt att minst ytterligare en borgerlig ledamot skulle ha varit närvarande och röstat ja vid 1976 års omröstning. Likaså är det sannolikt att de borgerliga ledamöter som var frånvarande eller i ett fall avstod från att rösta skulle ha röstat ja vid 1979 års omröstning. I detta fall skulle detta ha krävts oberoende av omröstningsregelns utformning.

Beträffande återstående tre omröstningar 1978, 1981 och 1991 kan man bara resonera om mer eller mindre sannolika utgångar.

1991 års omröstning är vid sidan av omröstningen 1976 den enda där utgången påverkas av omröstningsregelns utformning. Vid en neutral utformning skulle förslaget ha godkänts men inte vid en positiv utformning. I det senare fallet skulle troligen de borgerliga

tvingats söka aktivt stöd från Ny demokrati. I utbyte mot detta stöd hade säkert Ny demokrati krävt politiska eftergifter. Detta illustrerar en första tentativ slutsats man kan dra av jämförelsen mellan positiv och negativ parlamentarism: en övergång till positiv parlamentarism kan medföra ett ökat inflytande för små vågmästarpartier.

När det gäller utgången av 1978 och 1981 års regeringskriser är möjligheterna många. Under ett system med positiv parlamentarism är det möjligt att de inte ens blivit av. Detta kan illustrera en annan trolig konsekvens av en övergång till positiv parlamentarism, nämligen en ökad regeringsstabilitet. Men anledningarna till regeringsupplösningarna 1978 och 1981 får ändå anses så allvarliga att ett fortsatt samregerande är ett mindre sannolikt alternativ. Extra val framstår som ett möjligt alternativ särskilt 1981 men ändå sannolikare är ändå att Moderaterna vid 1981 års omröstning i stället för att lägga ned sina röster hade förmåtts rösta ja vid en förtroendeomröstning. På motsvarande sätt hade kanske Centern förmåtts rösta ja till en regering bestående av Moderaterna och Folkpartiet 1978. Minst sannolik ter sig den lösning som faktiskt valdes. Den hade krävt att antingen Centern och Moderaterna eller Socialdemokraterna hade aktivt stött tillkomsten av en regering baserad på det minsta av riksdagens ”regeringsdugliga” partier. Detta kan vara ett exempel på den slutsats som Rasch drar av sin undersökning, nämligen att regeringar med en smal parlamentarisk bas är mindre sannolika i länder med positiv parlamentarism än i länder med negativ parlamentarism.

Prövning av regeringsfrågan efter val

Diskussionen

Förslag om en obligatorisk prövning av regeringsfrågan efter varje val väcktes första gången i riksdagen i två motioner under allmänna motionstiden i januari 1979. Den ena motionen var väckt av två centerpartister, den andra av en moderat riksdagsledamot.²⁸ Ett huvudargument i centermotionen var att den sittande statsministern fått sitt mandat av den tidigare riksdagen och att den nya riksdagen och dess ledamöter borde ha en självklar rätt att besluta om regeringsbildare. Jämförelse gjordes med andra förtroende-

²⁸ Motion 1978/79:235 av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin (båda c) och motion 1978/79:1686 av Bertil Lidgard (m).

uppdrag som tillsattes av riksdag, landsting eller kommunfullmäktige för ungefär samma mandattid som det organ som utsett dem. Även enligt moderatmotionen var det svårt att motivera att regeringens sammansättning efter ett nyligen avhållet val skulle bestämmas av det historiska arvet efter det föregående valet. Enskilda centerpartister återkom till frågan i motioner som väcktes vid allmänna motionstiden 1984 och 1990.²⁹ Förslaget och det centrala argumentet var desamma i dessa motioner. Någon ingående sakbehandling blev inte dessa motioner föremål för i KU. Utskottet hänvisade vid sin behandling av 1979 och 1984 års motioner till att utredningar som skulle tillsättas på författningsområdet kunde komma att ta upp frågan.³⁰ Men det skedde inte vare sig i Grundlagskommittén eller i Folkstyrelsekommittén.

Diskussionerna i regeringsfrågan efter riksdagsvalet 1998 föranledde Centern och Miljöpartiet att på nytt ta upp frågan i partimotioner i riksdagen.³¹ Enligt centermotionen skulle en ordning med obligatorisk prövning av regeringsfrågan efter varje val vara ett uttryck för respekt för vad medborgarna i val hade uttalat. Miljöpartiet ansåg i sin motion att en allsidig prövning av regeringsfrågan borde äga rum efter varje val. KU konstaterade att en sådan ordning skulle medföra att principen om det s.k. negativa ansvaret i viss mån övergavs. Utskottet ansåg att en ansvarsfull utövning av regeringsmakten förutsatte att regeringen i en situation, där t.ex. dess parlamentariska underlag försvagats, noga övervägde sin ställning. Utskottet ansåg att en regering som inte anser sig ha möjlighet att finna ett tillräckligt parlamentariskt stöd för sin politik borde avgå. Vidare framhöll utskottet att möjligheten för en minoritet i riksdagen att initiera frågan om misstroendeförklaring utgjorde den yttersta garantin för att en regering som inte hade parlamentets förtroende inte kan sitta kvar. Utskottet avstyrkte motionerna. Centern och Miljöpartiet reserverade sig för bifall till sina respektive motioner. Centern upprepade sin motion vid 2001/02 års riksmöte men utgången blev densamma.

Efter valet 2002 då regeringsfrågan på nytt kom upp till diskussion väcktes fem motioner med krav på prövning i en eller annan form av regeringsfrågan efter varje val. Förutom Centerpartiet och

²⁹ Motion 1983/84:1117 av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin (båda c) och motion 1989/90:K203 av Martin Olsson (c).

³⁰ KU 1979/80:32, KU 1983/84:26, bet. 1990/91:KU1.

³¹ Motion 1998/99:K213 av Birger Schlaug m.fl. (mp), motion 1998/99:K241 av Lennart Daléus m.fl. (c).

Miljöpartiet stöddes detta krav nu också av Moderaterna och Folkpartiet.

Enligt den moderata partimotionen var det rimligt att reglerna för regeringsbildning ändrades på så sätt att det i ett oklart parlamentariskt läge var talmannen som fick i uppdrag att utse den statsministerkandidat som hade störst möjlighet att bilda en regering som tolereras av en riksdagsmajoritet. Frågan kunde enligt motionen lösas på flera sätt. Ett alternativ var att regeringen upplöses automatiskt i samband med valet och att talmannen fick i uppdrag att leda arbetet med regeringsbildningen. Ett annat alternativ var enligt motionen att omröstningsreglerna ändras så att en regering måste ha ett aktivt stöd i riksdagen.³²

Också enligt folkpartimotionen fanns flera alternativ till lösning av frågan. Som en möjlighet pekades på en förändrad konstitutionell praxis innebärande att ledaren för en minoritetsregering vars regeringsunderlag hade förändrats lämnade in sin och regeringens avskedsansökan på samma sätt som när en majoritetsregering förlorat sin majoritet. Andra möjligheter skulle kräva förändrade grundlagsregler. En möjlighet skulle vara att statsministern och regeringen alltid lämnade in sin avskedsansökan efter ett val. En annan möjlighet var att talmannen efter ett val alltid måste ta initiativ i regeringsfrågan och därvid skulle kunna föreslå riksdagen att välja om den sittande regeringen eller inleda en ny regeringsbildning. I båda alternativen skulle dock en förtroendeomröstning äga rum efter det att talmannen presenterat sitt förslag. Motionärerna ansåg att det senare av de båda grundlagsändringsalternativen var att föredra. I avvaktan på en sådan förordades att riksdagens partier utfäste sig att agera så att praxis ändrades enligt det förstnämnda alternativet.³³

Enligt centermotionen borde reglerna ändras så att regeringen måste avgå efter varje val. Makten över den process som leder till en ny regering återförs härmed tydligt till riksdagen.³⁴

Miljöpartiet ansåg i sin motion att regeringsformen borde ändras så att en regering som inte får majoritet vid ett val avgår efter valet. Därefter skall regeringsfrågan prövas enligt nuvarande ordning men det är enligt motionen önskvärt med längre tidsfrister.³⁵

³² Motion 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m). Det fanns också en enskild moderat motion 2002/03:K345 av Henrik S. Järrel.

³³ Motion 2002/03:K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp).

³⁴ Motion 2002/03:K208 av Maud Olofsson m.fl. (c).

³⁵ Motion 2002/03:K434 av Peter Eriksson m.fl. (mp).

Utskottets svar på motionerna var att utskottet såg det som naturligt med en fortsatt bred diskussion kring frågor med anknytning till systemet för regeringsbildning och hänvisade till den översyn av regeringsformen som skulle komma. Denna översyn kunde, med sitt samlande perspektiv, komma att omfatta regeringsbildningen och därmed sammanhängande frågor. En sådan diskussion skulle ha sin grund i frågan om vilket krav som bör uppställas på stöd i riksdagen för regeringen. Den frågan hade i sin tur samband med frågor om talmannens funktion i regeringsbildningsprocessen. Systemet för regeringsbildning borde även diskuteras med hänsyn tagen till hur relationen i stort mellan regering och riksdag skulle vara utformad. Motionerna avstyrktes.

Även därefter har motioner väckts i riksdagen av Moderaterna med väsentligen samma förslag som i de ovan refererade motionen från 2002.³⁶ Utskottet har hänvisat till den pågående författningsöversynen i Grundlagsutredningen.³⁷

Analys och slutsatser

Som framgår av KU:s rapport³⁸ finns det i en dryg majoritet av de undersökta länderna – 16 av 27 länder – en skyldighet för regeringen att avgå efter ett parlamentsval, oavsett valutgången. I inget land är såvitt rapporten utvisar avgången på något sätt villkorad av valutgången. I elva länder är avgångsskyldigheten reglerad i konstitutionen, i övriga länder finns den i praxis. I den förra gruppen återfinns Portugal, Spanien och Tyskland och alla de i undersökningen ingående kandidatländerna utom Bulgarien och Lettland. Till den senare gruppen hör Belgien, Finland (även efter införandet av den nya författningen 2000), Italien, Storbritannien och Österrike.

Det finns ett starkt men inte undantagslöst samband mellan positiv parlamentarism och avgångsskyldighet efter ett val. Av de 16 länderna med positiv parlamentarism är det bara i tre (Bulgarien, Grekland, Irland) som regeringen inte är skyldig att avgå efter ett val. Omvänt finns en avgångsskyldighet endast i tre (Portugal,

³⁶ Motion 2004/05:K228 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m), motion 2005/06:K269 av Göran Lennmarker m.fl. (m).

³⁷ Bet. 2004/05:KU13, bet. 2005/06:KU15.

³⁸ 2003/04:URD3 Valutslag och regeringsbildning s. 82–83, 97–98.

Storbritannien, Österrike³⁹) av elva länder med negativ parlamentarism. Sambandet är lätt att förklara. I länder med positiv parlamentarism är det naturligt att regeringen avgår så att man genom en ny regeringsbildningsprocess kan pröva vilket parti eller vilken kombination av partier som kan samla en majoritet i parlamentet bakom sig. I länder med negativ parlamentarism vill man inte i onödan ”provocera” fram en regeringskris genom kräva en omprövning av regeringsfrågan efter varje val. Den sittande regeringen får själv avgöra om den har eller kan skapa parlamentariska förutsättningar för att få igenom sin politik.

Skulle man för svensk del övergå till positiv parlamentarism (se föregående avsnitt) bör man följa den dominerande europeiska ordningen att regeringsfrågan prövas efter varje val och att denna prövning avslutas med en förtroendeomröstning. Behåller man den negativa parlamentarismen bör man – om man ser till de europeiska erfarenheterna – inte införa denna ordning. Av särskilt intresse för svensk del med tanke på likheterna i partistrukturen är att i Danmark och Norge finns inget krav i författningen eller i praxis att regeringen skall avgå efter ett val.

Om man ändå skulle tänka sig en prövning av regeringsfrågan efter varje val kan man diskutera vilken form den skulle ha. Den enklaste och rakaste lösningen skulle givetvis vara att införa en ovillkorlig regel om avgångsskyldighet. Den invändning som kan göras och är underförstådd i de motioner som vill begränsa avgångsskyldigheten till regeringar som inte får majoritet i ett val är att systemet skulle framtvinga ”onödiga” regeringsavgångar. Men det torde knappast vara möjligt att i författningstext kunna peka ut under vilka förhållanden en regering skall kunna sitta kvar resp. vara tvungen att avgå. Det stöd eller den tolerans som en regering har i riksdagen efter ett val kan med säkerhet bara visas genom en omröstning i den nya riksdagen.

Om man vill undvika regeringsavgångar när valet inneburit att det parlamentariska läget är oförändrat eller den sittande regeringen stärkt sin parlamentariska ställning, kan man möjligen tänka sig den ordning som föreslås som ett av alternativen i folkpartimotionen. Den går ut på att talmannen skulle vara skyldig att pröva regeringsfrågan efter varje val på det sätt som är föreskrivet i RF och sedan föreslå riksdagen att välja om den sittande statsministern eller välja en ny. Det måste då finnas en regel som säger

³⁹ Ett gemensamt drag för dessa länder är att de normalt sett har majoritetsregeringar, i Portugals fall efter 1987 se Müller 2003:235–236, Neto 2003:561–563.

att den gamla regeringen skall anses ha avgått om en ny statsminister väljs. En invändning mot en sådan ordning är att även regeringar som har förlorat majoriteten eller inte längre tolereras av riksdagen kan vara frestade att sitta kvar under den tid som regeringsbildningsprocessen pågår (normalt ca tre veckor). Det finns kanske också en viss risk för att talmannen skulle föredra den sittande regeringen framför en regeringsväxling. Men omröstningen finns ju kvar som korrektiv.

Att en obligatorisk prövning av regeringsfrågan efter varje val under den nya regeringsformens tid dvs. även efter valen 1985, 1988, 1998 och 2002, skulle ha inneburit någon ändring i regeringsbildningen är osannolikt. Som tidigare framhölls beträffande situationen efter 1998 och 2002 års val (se ovan s. 47) skulle dock förtroendet för regeringsbildningsprocessen ha stärkts om talmannen efter varje val hade haft uppgiften att allsidigt pröva olika lösningar på regeringsfrågan.

Källförteckning

Riksdagstrycket

Konstitutionsutskottets betänkanden 1973:26, 1979/80:32, 1983/84:26, 1990/91:KU1, 1999/2000:KU20, 2002/03:KU30, 2003/04:KU13, 2004/05:KU13, 2005/06:KU15.

Motionerna 1973:1863, 1978/79:235, 1978/79:1686, 1983/84:1117, 1989/90:K203, 1989/90:K304, 1997/98:K217, 1998/99:K213, 1998/99:K241, 2002/03:K208, 2002/03:K282, 2002/03:K345, 2002/03:K379, 2002/03:K434, 2004/05:K228, 2005/06:K269.

Propositionerna 1973:90, 1987/88:22.

Riksdagens protokoll 1994/95:5, 1994/95:6, 1994/95:8, 1994/95:74, 1995/96:73, 1995/96:111, 1996/97:30, 1996/97:26, 1998/99:2, 1998/99:4, 2002/03:1, 2002/03:3, 2006/07:3, 2006/07:5, 2006/07:6, 2006/07:47.

Riksdagens utredningar (URD)

2003/04:URD3 Valutslag och regeringsbildning. Rapport utarbetad på uppdrag av KU av Lars Seger och Lars Davidsson.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1972:15 Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande av Grundlagberedningen.

SOU 1981:15 Grundlagsfrågor. Betänkande av Grundlagskommittén.

SOU 1987:6 Folkstyrelsens villkor. Betänkande av Folkstyrelsekommittén.

SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag.

Nyhetsmedia m.m.

Dagens eko kvart-i-fem 1998-09-23, 2002-10-02, 2005-12-03.

Dagens Nyheter (DN) 1998-09-21 (Börje Karlsson), 2002-10-02 (Göran Eriksson), 2005-12-02, 2005-12-03.

Från riksdag och departement 2002 nr 29.

Svenska Dagbladet (SvD) 2005-12-02, 2005-12-03.

www.centerpartiet.se/templates2/NewsPage.

www.kristdemokraterna.se/PressOchMedia/Pressmeddelanden.

Övrigt källmaterial

Carlsson, Ingvar (2003), *Så tänkte jag. Politik och dramatik* Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag.

Lagercrantz, Arvid (red.) (2005), *Över blockgränsen. Samarbetet mellan centerpartiet och socialdemokraterna 1995–1998* Södertälje: Gidlunds Förlag.

Persson, Göran (2004), "Att styra riket" i Olof Ruin (red.) *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson* Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag.

Westerberg, Bengt (2004), "Starkare regeringar trots proportionella val?" i Olof Ruin (red.) *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson* Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag.

Litteratur

- Berggren, Niclas m.fl. (2001), *Den konstitutionella revolutionen* Stockholm: City University Press.
- Bergman, Torbjörn (2003), "Parlamentarism" i Ingvar Mattson, Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik* Stockholm: SNS Förlag.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (2006), *Grundlagarna. Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Mattson, Ingvar (2003), "Finansmakten" i Ingvar Mattson, Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik* Stockholm: SNS Förlag.
- Müller, Wolfgang C. (2003), "Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy" i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* Oxford University Press.
- Neto, Octavio Amorim (2003), "Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under the President's Watchful Eyes" i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* Oxford University Press.
- Petersson, Olof m.fl. (2002), *Demokrati utan ansvar. Demokrati-rådets rapport 2002* Stockholm: SNS Förlag.
- Rasch, Bjørn Erik (2000), "Kan mindretallsregjeringene reguleres bort?" *Nytt Norsk Tidsskrift* 2/2000.
- Sterzel, Fredrik (1999), *Parlamentarismen i författningen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Sydow, Björn von (1997), *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945* Södertälje: Gidlunds Förlag.
- Sydow, Björn von (2005), "Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970" *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 2005, årg. 107 nr 1.

Bilaga

Resultaten av omröstningar om misstroendeförklaring och statsminister under enkammarriksdagens tid

Misstroendeförklaring

	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>A</i>	<i>Fr</i>	<i>V</i>	<i>S</i>	<i>Mp</i>	<i>C</i>	<i>Fp</i>	<i>Kd</i>	<i>M</i>
1980	174	175	0	0	Ja	Ja		Nej	Nej		Nej
1985	160	182	0	7	Nej	Nej		Ja	Ja		Ja
1996	119	204	16	10	Nej	Nej	A	Nej	Ja	Ja	Ja
1998	82	186	74	7	Nej	Nej	Nej	A	A	A	Ja
2002	158	174	17	0	Nej	Nej	A	Ja	Ja	Ja	Ja

Regeringsbildning

	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>A</i>	<i>Fr</i>	<i>V</i>	<i>S</i>	<i>Mp</i>	<i>C</i>	<i>Fp</i>	<i>Kd</i>	<i>M</i>	<i>Nyd</i>
1976	174	160	0	15	Nej	Nej		Ja	Ja		Ja	
1978	39	66	215	29	Nej	A		A	Ja		Nej	
1979	170	174	1	4	Nej	Nej		Ja	Ja		Ja	
1981	102	174	62	11	Nej	Nej		Ja	Ja		A	
1982	179	0	147	23	Ja	Ja		A	A		A	
1986	178	0	159	12	Ja	Ja		A	A		A	
1990	175	101	59	14	Ja	Ja	A	A	Nej		Nej	
1991	163	147	23	16	Nej	Nej		Ja	Ja	Ja	Ja	A
1994	180	26	130	13	Ja	Ja	A	A	Nej	A	A	
1996	178	0	154	17	Ja	Ja	A	A	A	A	A	
2006	175	169	0	5	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningspolitiska alternativ. Ju.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

- Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst + Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:

Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden
i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling
av bostäder – ur ett dubbelt användar-
perspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens
försäkringar. [21]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.
Nu levandes ansvar, framtida generationers
frihet. [38]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och
insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvningskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]

RAPPORTEN MISSTROENDEFÖRKLARING OCH REGERINGSBILDNING 1994–2006 utgör redovisningen av ett uppdrag som lämnats av Grundlagsutredningen. I rapporten redogörs för hur bestämmelserna om regeringsbildning och misstroendeförklaring har tillämpats under senare år. I anslutning till detta analyseras och diskuteras bl.a. vilka författningspolitiska alternativ som kan föreligga till den nuvarande ordningen.

Magnus Isberg är docent i statskunskap och har tidigare varit kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott.

Grundlagsutredningen är en parlamentariskt sammansatt utredning med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Grundlagsutredningens uppdrag är omfattande och rör i stort sett alla delar av regeringsformen. Det finns dock några områden som utredningen särskilt behandlar. Det gäller frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratiens funktionssätt och att höja valdeltagandet.

Grundlagsutredningen • 103 33 Stockholm • Tel. 08-405 10 00 • www.grundlagsutredningen.se



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-22757-2 ISSN 0375-250X