

VISST ÄR DET ett bra ämne för en bok. Överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet och allianspartierna skulle lösa den parlamentariska krisen efter valet 2014. Men dramatiken var därmed inte över. Mindre än ett år senare hade överenskommelsen kollapsat. Var Decemberöverenskommelsen verkligen så dålig? Varför föll den? Vad händer nu i svensk politik? Förlaget och de tre författarna, två statsvetare och en journalist på *Dagens Nyheter*, är värda en eloge för att de så pass raskt har fått fram en bok som dokumenterar och analyserar en betydelsefull fas i vår samtidshistoria.

Boken har en rak huvudslutsats. Trots att Decemberöverenskommelsen hade ett antal unika drag "är det förbluffande lätt att foga in den i mittfåran i svensk författningpolitisk tradition". Motståndarna har utmätat överenskommelsen som ett brott mot demokratiska principer. Författarna pekar emellertid på det grundläggande förhållandet att det rödgröna blocket blev större än allianspartierna i valet 2014. "Decemberöverenskommelsen kodifierade alltså den praxis som redan gällde."

Då inställer sig omedelbart frågan varför alla dessa turer under hösten 2014 behövdes. Efter att först ha sidsteppat Vänsterpartiet gick Stefan Löfven igenom ett par veckors mödosamma koalitionsförhandlingar med Miljöpartiet. Sedan ägnades mycket kraft åt att få fram ett budgetförslag som kunde stödjas av alla tre rödgröna partier. Men budgeten föll i den avgörande omröstningen. Sverigedemokraterna valde under mycket buller och bång att rösta på Alliansens budgetförslag. Den rödgröna regeringen tvingades under sitt första år att regera på den borgerliga oppositionens budget. Löfven annonserade i december 2014 att han avsåg att utlysa nyval. Först med en överenskommelse i elfte timmen undanröjdes nyvalshotet.

FÖRFATTARNA KUNDE HA ägnat mer energi

åt att diskutera alternativa händelseförlopp. Huvudaktörerna stod inför flera valsituationer och det är ingalunda självklart att det skulle gå som det gick. Stora frågetecken kan ställas kring Stefan Löfvens ledarskap. Han kunde ha bildat en annan regering. Han kunde ha fått igenom sin budget på annat sätt.

Alternativet till en koalition med Miljö-

ha en öppen hållning bör den inte vara läst av inre uppörelser."

ATT REGERA ENSAM i minoritet var socialdemokratins huvudmodell under de många åren som statsbärande parti i Sverige. Att väljarstödet sedan dess har sjunkit till historiskt låga nivåer kan visserligen ha dämpat lusten att regera ensam.

Socialdemokraterna är dock alltjämt landets största parti. Möjligheten att få med något eller några av de borgerliga partierna på överenskommelser i enskilda sakfrågor beror på hållfastheten i det lim som håller samman Alliansen. Men en socialdemokratisk enpartiregering skulle haft större möjligheter att splittra den borgerliga alliansen.

En socialdemokratisk regering hade, ensam eller ihop med Miljöpartiet, kunnat få igenom sin budget enligt den ordning som gäller för riksdagens beslut om statsbudget. Sverigedemokraterna skapade en oväntad situation då de deklarerade att de avsåg att rösta för Alliansens budget. Vanligen brukar ett riksdagsparti bara rösta ja till sitt eget budgetförslag och lägga ner sina röster när andra förslag står mot varandra. När Sverigedemokraterna nu röstade taktiskt skulle Socialdemokraterna ha kunnat göra samma sak. Så skedde efter valet 2014 i Region Skåne, där den politiska situationen var likartad. I den första omröstningen valde de rödgröna att rösta för Sverigedemokraternas förslag. Därmed föll Alliansens budget. I den avgörande omröstningen vann den rödgröna budgeten enkelt över Sverigedemokraterna. "Om de väljer att agera så, då förbehåller vi oss vår rätt att taktikrösta, så att vi kan

maximera våra möjligheter att vinna vår budget", sa regionstyrelsens ordförande Henrik Fritzon (S) till P4 Malmöhus.

Visst hade det krävts en del politisk pedagogik för att förklara att taktik är en ofrånkomlig del av det politiska spelet. Exemplet Skåne visar att det hade varit fullt möjligt. Men det förutsätter en politisk övertygelse och ett starkt självförtroende.

POLITIK & SAMHÄLLE

Ulf Bjereld, Karin Eriksson & Jonas Hinnfors
Förhandla eller DÖ – Decemberöverenskommelsen
och svensk demokrati i förändring

ATLAS | 367 S. | ISBN 9789173895118

DÖ ÄR MINDRE UNIK ÄN VAD MAN KAN TRO

Recensent **Olof Petersson**

FÖRFATTARNA TILL DENNA bok är värda en eloge för att de så snabbt dokumenterat och analyserat en betydelsefull fas i vår samtidshistoria. Deras huvudslutsats är att Decemberöverenskommelsen är lätt att foga in i mittfåran i svensk författningpolitisk tradition. Och sätter man in den i ett bredare historiskt perspektiv ter sig det unika i dagens parlamentariska situation inte särskilt unikt. Situationen var visserligen ny, men det är inget ovanligt i politiken. Den stora utmaningen är att formulera grundlagsregler som klarar av att hantera regeringsbildningens problem även i en okänd framtid. Det på sikt mest betydelsefulla resultatet av DÖ är att den konstitutionella grunden för svensk parlamentarism är mer osäker än någonsin.

partiet var en socialdemokratisk minoritetsregering. Det finns alltså en stor nackdel med att vara en koalitionsregering i minoritet. När Ola Ullsten bildade en folkpartistisk minoritetsregering 1978 hänvisade han till "dubbelförhandlingsargumentet". Han ville inte först förhandla inom en koalitionsregering och sedan i riksdagen. "För att en regering ska kunna

Det är väl sådant som brukar kallas politiskt ledarskap.

ENLIGT MIN MENING framstår Socialdemokraterna som Decemberöverenskommelsens förlorare. På kort sikt kunde partiet visserligen bilda regering, men i ett vidare perspektiv framstår nu Socialdemokraterna som ett annat slags parti än det som ledde Sverige under välfärdsstatens år av uppbyggnad och tillväxt.

Decemberöverenskommelsen var från början Fredrik Reinfeldts idé. Det bakomliggande motivet är inte svårt att genomskåda. Reinfeldt hade gett upp moderaternas gamla dröm om att bli så stora att de kunde regera i kraft av egen majoritet. Den enda vägen till regeringsmakten gick i stället via en koalition med de andra borgerliga partierna. Inför valet 2014 var målet att hålla ihop Alliansen för att i första hand regera vidare och i andra hand att i alla fall komma tillbaka till makten 2018.

Socialdemokraterna var skeptiska till en överenskommelse som band dem till en viss typ av parlamentarisk lösning. Socialdemokratin hade under årtionden haft en särställning som dominerande parti. Med Decemberöverenskommelsen skrev partiets ledare under ett dokument som bekräftade att Socialdemokraterna nu är ett vanligt parti bland många andra.

Att Socialdemokraterna inte bildade egen regering och inte taktikröstade fram sin egen budget tyder på att partiledningen lider brist på politiskt självförtroende. Det innebär förvisso inte att det politiska ledarskapet är så mycket starkare i andra partier. Kristdemokraterna var ett av de partier som skrev under Decemberöverenskommelsen, men partiets nyvalda ledare Ebba Busch Thor hade inte auktoritet nog att försvara partiets linje inför sina medlemmar. Motståndarnas seger på rikstinget i oktober 2015 innebar slutet för Decemberöverenskommelsen. Inom moderaterna fanns också en högljudd opinion mot överenskommelsen.

INFÖR SINA MEDLEMMAR står varje partiledning inför den dubbla uppgiften att lyssna och leda. Det aktuella händelseförloppet tyder på att maktbalansen mellan partiledning och medlemmar håller på att förskjutas. Det verkar paradoxalt: ju färre medlemmar som partierna har desto större inflytande får medlemmarna. Att

en partiledning inte kan hålla fast vid en överenskommelse med andra partier är mycket allvarligt. Varje civiliserad rättsordning bygger på principen att avtal ska hållas, *pacta sunt servanda*. Avtal kan förvisso ändras eller upphävas, men först efter en ny överenskommelse mellan de avtalslutande parterna.

Ytterst är det partiledarens misslyckande. Den svenska samförståndsmodellen bygger förvisso på samtal, kompromisser och överenskommelser. Även om offent-

tande, men till priset av att man på kort sikt hjälpte en motståndare. Bakom kulisserna pågick samtal mellan partiernas företrädare. Olof Palme var övertygad om att han borde ta chansen, men många socialdemokrater var minst sagt skeptiska till att hjälpa ett borgarparti till makten. Palme lät sin riksdagsgrupp bestämma. Han berättade efteråt hur trögt det hade varit till en början. Först efter en lång dags diskussioner svängde stämningen. Riksdagsgruppen gick sent på eftermiddagen med på partiledningens linje. Förankringen hade lyckats.

JÄMFÖRELSEN MELLAN REGERINGSKRISERNA 1978 och 2014 visar på skillnader såväl som likheter. Man skulle kunna välja fler fall och därmed få ett bredare historiskt perspektiv. Utan en sådan bakgrund är det lätt att blåsa upp det unika i dagens parlamentariska situation. Visst var en hel del nytt efter valet 2014, men åtskilligt gick också att känna igen och dessutom har det alltid funnits mycket som vid den aktuella tidpunkten upplevts som nytt. Utskottsparlamentarismen på 1920-talet ställde politikerna inför en ny situation. Så gjorde också kohandeln och Socialdemokraternas regeringssamarbete med bondeförbundet på 1930-talet, samlingsregeringen under andra världskriget och pensionsstriden på 1950-talet med koalitionsupplösning och nyval. På samma sätt dök det under de därefter följande årtiondena upp nya och oväntade situationer.

Utmaningen är att formulera grundlagsregler som täcker inte bara hittills kända erfarenheter utan också klarar att hantera regeringsbildningens problem i en okänd framtid. *Förhandla eller DÖ* avslutas med några mer allmänt hållna resonemang som är avsedda att vägleda vårt tänkande om svensk parlamentarism framöver. Själv övertygas jag inte av författarnas idéer, som presenteras i form av fyra scenarier. Dessa härleds ur en fyrfälsfigur, detta fyrkantiga tankeinstrument som ibland kan vara klagande men också, som i detta fall, förvirrande. För att vara meningsfullt måste ett sådant schema förutsätta val mellan alternativ som är varandra uteslutande.

FÖRFATTARNA HÄVDAR, UNDER reverenser till statsvetenskapliga auktoriteter, att det finns två idéer om oppositionens roll i en parlamentarisk demokrati. Den ena

FÖRHANDLA ELLER DÖ

ATLAS



Ulf Björeld, Karin Eriksson & Jonas Hinzfors

Decemberöverenskommelsen
och svensk demokrati i förändring

lighet är en dygd är det i praktiken ofrånkomligt att viktiga förhandlingar måste föras i avskildhet inom en begränsad krets av partiföreträdare. Men detta är inte hela modellen. En viktig ingrediens i samförståndskulturen är begreppet förankring. Det måste finnas ett samspel mellan ledare och medlemmar.

Man skulle kunna dra en parallell med en tidigare episod i svensk parlamentarism. Hösten 1978 valde Socialdemokraterna att lägga ner sina röster och därmed släppa fram en liberal minoritetsregering. Eftersom jag har skrivit en bok om detta förlopp vet jag vilken vända som fanns inom det socialdemokratiska partiet. Situationen liknade dagens, men med ombytta tecken. De borgerliga hade då majoritet i riksdagen. Socialdemokraterna var största oppositionsparti. Så uppkom en situation då partiet skulle kunna skaffa sig infly-



► Kanske är Socialdemokraterna Decemberöverenskommelsens stora förlorare.

benämns *ansvarsutkrävande*, den andra *programförverkligande*. Trots att man i en fotnot reserverar sig för att dessa två roller inte behöver utesluta varandra så travar författarna på som om man måste välja endera. Men det krävs inte mycket förnuft, eller bläddrande i statsvetenskaplig litteratur, för att finna att en vital parlamentarism kräver att oppositionspartier både kan formulera idéer och ställa regeringar till svars. Därmed faller mycket av bokens konstruerade scenarier.

”Att de rödgröna gick ihop med Sverigedemokraterna hösten 2013 för att fälla alliansbudgeten är det mest illavarslande som hänt i svensk politik under senare år.”

Långsiktighet förefaller vara en bristvara i dagens inrikespolitik. På ett ställe konstaterar författarna att ”den kortsiktigt rätta taktiken kan vara den långsiktigt felaktiga strategin”. Det är bara att instämma. Omdömet avser Socialdemokraternas initiativ hösten 2013 att fälla alliansregeringens förslag om att höja brytpunkten för statlig skatt. Budgetstriden gällde huruvida oppositionspartierna i kraft av sin riksdagsmajoritet kunde tillåtas utnyttja utskottens initiativrätt för att få igenom sitt motförslag. Frågan var om detta stämde överens med gällande regelverk. Även om oppositionens förslag strikt

ekonomiskt sett skulle förstärka budgeten var det uppenbart att initiativet stred mot budgetordningens tanke att riksdagen antar ramarna för en statsbudget genom ett enda samlat beslut.

Författarna gör en missriktad jämförelse med hösten 2010 då den samlade oppositionen fick igenom att regeringskansliet skulle spara ett antal hundra miljoner kronor. Men detta beslut väcker inga konstitutionella invändningar. Som statsrättsexperten Fredrik Sterzel har påpekat gällde denna omröstning ett enskilt utgiftsområde i budgeten och följde helt gällande bestämmelser.

ATT DE RÖDGRÖNA gick ihop med Sverigedemokraterna hösten 2013 för att fälla alliansbudgeten är det mest illavarslande som hänt i svensk politik under senare år. Riksdagsmajoriteten satte sig ostraffat över det konstitutionella regelverket. En förbisedd men viktig del av Decemberöverenskommelsen var en avslutande passus om att återuppta diskussionen om budgetreglerna. I praktiken innebar detta att Socialdemokraterna gick med på att reparera det hål som de själva hade åstadkommit. När Decemberöverenskommelsen sedan föll var Socialdemokraterna snabba med att förklara att någon sådan konstitutionell översyn inte längre var aktuell. På längre sikt är detta kanske det mest betydelsefulla resultatet av spelet kring Decemberöverenskommelsen. Den konstitutionella grunden för svensk parlamentarism är mer osäker än någonsin.

► Olof Petersson är statsvetare.