



**JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet**

Andras Vincze

Decemberöverenskommelsen
En analytisk utredning

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Peter Gottschalk

Termin: VT 2015

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	4
1.3 Frågeställningar	4
1.4 Avgränsning	5
1.5 Metod och teori	5
1.6 Material och källkritik	6
1.7 Forskningsläge	6
1.8 Disposition	7
1.9 Terminologi	7
2 DECEMBERÖVERENSKOMMELSEN	8
2.1 Reaktionerna	8
2.2 Lydelse och form	9
2.3 Avtal eller inte?	9
2.4 Konstitutionell påverkan	10
3 REGERINGSFORMEN	11
3.1 Inledning	11
3.2 Den moderna grundlagen	11
3.3 Folksuveränitetsprincipen	12
3.4 Parlamentarismen	13
3.5 Toleransbegreppets innebörd	14
3.5.1 Gråzonen	15
4 FINANSMAKTEN	17

4.1	RF:s reglering	17
4.2	RO:s reglering	18
5	ANALYS OCH SLUTSATS	20
5.1	Inledning	20
5.2	Vilken formell status har DÖK?	20
5.3	Vilka områden inom den konsitutionella rätten berör DÖK och vad får det för effekt i praktiken?	20
5.4	Vilka principiella grunder aktualiserar överenskommelsen?	21
5.5	Slutsats	22
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	24
	Källor	24
	Litteratur	24

Summary

This essay investigates the so-called “December-agreement”. The December agreement came into being after the Social Democrats and the Green Party's joint budget was voted down. The subsequent debate became turbulent and several lawyers went out and discussed the agreement meaning, significance and impact. The essay aims to examine the December-agreements direct and indirect relationship against the Constitution’s fundamental provisions, the focus is on parliamentarism and financial power range.

The essay investigates the two regions purposes, objectives and provisions , and trough this way create a picture of the Decemberagreement’s focus area. The issue places the agreement in a constitutional context, and investigates its meaning, form, effect and significance and how this is consistent with the fundamental principles of the constitution but also the provisions in question. The essay concludes that the Decemberagreement was not unconstitutional but that the agreement pushes on some of those basic concepts meaning, to some extent, the paper finds a discrepancy between the legislative history and practical application. This lack of consistency made possible out of the constitutional structure, and to some extent incompatible interests, where efficiency is against the equitable representation. The essay criticizes constitution inability to conflict resolution and requests investigations to achieve a normative constitution.

Sammanfattning

Den här uppsatsen utreder den s.k. Decemberöverenskommelsen. Decemberöverenskommelsen tillkom efter att Socialdemokraternas samt Miljöpartiets gemensamma budget röstades ner i budgetomröstningen den 3 december 2014. Den efterföljande debatten blev turbulent och flera jurister gick ut och diskuterade överenskommelsen innebörd, betydelse och effekt. Uppsatsen syftar till att undersöka decemberöverenskommelsens direkt och indirekta förhållande gentemot några utav grundlagens grundläggande bestämmelser, fokus ligger på parlamentarismen och finansmaktens område. Undersökningen utreder de två områdenas ändamål, syften och bestämmelser för att på detta sätt skapa en bild utav decemberöverenskommelsens fokusområde. Frågeställningen ställer överenskommelsen i ett konstitutionellt sammanhang samt utreder dess innebörd, form, effekt och betydelse och hur detta stämmer överens med de grundläggande principerna i grundlagen men även de aktuella bestämmelserna.

Uppsatsen kommer fram till att decemberöverenskommelsen inte strider mot grundlagen men att överenskommelsen tänjer på några utav de grundläggande begreppens innebörd, i viss mån finner uppsatsen diskrepans mellan förarbetena och den praktiska tillämpningen. Denna brist på överensstämmelse möjliggörs utav grundlagens uppbyggnad, samt i viss mån oförenliga intressen, där effektivitet ställas mot rättvis representation. Uppsatsens kritiserar grundlagens oförmögenhet till konfliktlösning och efterfrågar utredningar för att uppnå en normativ grundlag.

Förkortningar

BudL	Budgetlag (2011:203)
(C)	Centerpartiet
DN	Dagens Nyheter
(FP)	Folkpartiet liberalerna
GU	Grundlagsutredning
(KD)	Kristdemokraterna
KU	Konstitutionsutskottet
(M)	Moderata samlingspartiet
(MP)	Miljöpartiet de gröna
RF	Regeringsformen (1974:152)
RO	Riksdagsordningen (2014:801)
(S)	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio
SvD	Svenska Dagbladet

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Valåret 2014 kommer gå till historien som något utav de mer turbulenta av sitt slag. Den 3 december föll regeringens budgetproposition och regeringskrisen var ett faktum. Det var den första gången i svensk modern historia som en budgetproposition röstades ner i sin helhet och den fjärde gången det svenska folket skulle få möjlighet att rösta i ett extra val.¹

Ett par dagar innan utlysningen av extra valet skulle ske, den 27 december 2014, samlades regeringen och oppositionen för att informera det samlade pressuppbådet om den gemensamma uppgörelse som numera bär namnet ”Decemberöverenskommelsen” – från och med nu kallad DÖK - och med detta uteblev det tilltänka extra valet.

Den efterföljande debatten blev variationsrik och är i skrivande stund fortfarande aktiv. Det finns i skrivande stund ingen djupare juridisk granskning av överenskommelsens formella betydelse, innebörd eller faktiska konsekvenser trots att frågan debatterats. Det är med bakgrund av detta som denna uppsats fått sin inspiration.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att försöka ge en förklaring till vad DÖK är för något samt belysa dess direkta och indirekta påverkan i förhållande till det konstitutionella området. Detta innebär att uppsatsen har som mål att illustrera principiella men även praktiska aspekter av överenskommelsen och hur dessa två perspektiv förhåller sig till varandra. Med bakgrund av denna förståelse är sedermera avsikten att göra en framåtblickande konsekvensanalys.

1.3 Frågeställningar

För att nå syftet har jag valt att ha en övergripande frågeställning följt av tre underordnade frågor;

1. Vilket förhållande har DÖK gentemot nu den skrivna grundlagen och dess syften, står överenskommelsen i strid gentemot dessa?
 - *Vilken formell status bör DÖK anses inneha, kan det påstås utgöra ett författningstillägg?*

¹ <http://www.dn.se/nyheter/politik/sd-faller-regeringens-budgetforslag/>

- *Vilka områden inom den konstitutionella rätten berör DÖK och vad får det för effekt i praktiken?*
- *Vilka principiella grunder aktualiserar överenskommelsen?*

1.4 Avgränsning

Undersökningsområdet behandlar konstitutionella frågor, sakpolitiska fragment kommer förekomma men detta enbart för att ge möjlighet till fortsatt utredning av de konstitutionella frågeställningarna. Tidsperioden kommer att fokuseras kring 1974-2015. Arbetet kommer begränsa sig till Regeringsformen (1974:152) och Riksdagsordningen (2014:801). Uppsatsen har inte som mål att föra resonemang om vad som är *rätt och fel* ur ett rättviseperspektiv utan kommer förhålla sig till begreppet ur ett konstitutionellt perspektiv, det sistnämnda preciseras under nästa underrubrik. Demokratibegreppet kommer nämnas men inte vidare utredas detta är dels i mån av plats samt att begreppet inte har en bestämd definition.

1.5 Metod och teori

Den rättsdogmatiska metoden, vilket innebär en kartläggning av gällande rätt är i många avseenden den norm som råder i förhållande till uppsatsskrivande.² Uppsatsen kräver en utredning av gällande rätt (de lege lata) för att kunna svara på frågan hur gällande rätt borde tolkas (de sententia ferenda) i förhållande till de juridiska problemen.³ Detta motiveras med uppfattningen om att grundlagen är den högsta norm i samhället och således bör tolkas snarare än förändras. Uppsatsen kommer dock i vissa avseenden förhålla sig utanför grundlagen, i dessa fall kommer istället utgångspunkten vara att svara på hur lagen bör vara i förhållande till gällande rätt.⁴ Uppsatsen präglas utav ett analytiskt samt kritiskt arbetssätt gentemot lagtext, förarbeten, riksdagspraxis och doktrin för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar och syften. Det innebär att den genomgripande delen utav uppsatsen söker efter att systematisera rättskällorna efter den hierarkin som är allmänt accepterad, det kritiska perspektivet tillkommer till viss del ur doktrinen men även utifrån egna resonemang samt det konstitutionella perspektivet, detta framträder i större utsträckning under uppsatsens avslutande del.

Valet av metod kompletteras med ett konstitutionellt perspektiv. Det finns ingen enhetlig definition på vad ett konstitutionellt perspektiv innebär

² Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 21.

³ Kellgren, Jan & Holm, Anders, *Att skriva uppsats i rättsvetenskap: råd och reflektioner*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2007, s. 32.

⁴ Kellgren a.a. s. 32, Jfr de lege ferenda.

samtidigt som begreppet används förhållandevis flitigt. Det svenska statskicket bygger på, förutom de fyra grundlagarna, även flera andra viktiga lagar så som RO och Budgetlag (2011:203). En grundlag, eller lag med tydlig förbindelse i förhållande till grundlagen, kan sällan tolkas ordagrant utan bör ses ur en bredare kontext. Ibland kan en förståelse av det politiska spelet till en viss händelse bidra till denna kontext. Med detta sagt så innebär det inte att uppsatsen avviker från den dogmatiska metodiken utan enbart ser det ur ett bredare sammanhang. När sedermera lagar, förarbeten, praxis och principer granskas i förhållande till den aktuella händelsen för uppsatsen är det viktigt att ha detta i åtanke. Det konstitutionella perspektivet blir således ett tvärvetenskapligt perspektiv med juridiska, statsvetenskapliga och rättsfilosofiska inslag som på olika sätt sammanfaller med varandra. Perspektivet skall bidra med en bredare bild av den konstitutionella rätten och dess samhörighet med sin samtid men även förankra bilden i sitt juridiska sammanhang.

1.6 Material och källkritik

Det konstitutionella området har relativt god tillgång på rättskällor. Inom vissa delar saknas dock domstolspraxis vilket har inneburit att den skrivna lagen i kombination utav förarbeten, doktrin och myndighetspraxis fått en större innebörd. *Joakim Nergelius, Fredrik Sterzel och Thomas Bull* är för tillfället några utav de mer tongivande författarna inom det konstitutionella området. Författarna har vidare förekommit i många statliga utredningar vilket bör implicera att de erhållit viss auktoritet. Utav detta har hög tilltro tillskrivits författarna.

Därtill har författare från det statsvetenskapliga området använts, bl.a. *Ingvar Mattson, Olof Petersson och Magnus Isberg*. Författarna har ofta förekommit i samma utredningar som ovan nämnda författare och även skrivit ett flertal böcker som används inom den juridiska samt statsvetenskapliga utbildningen, ex *Svensk författningspolitik*. Även här har hög tilltro tillskrivits författarna.

Då ämnet fortfarande är aktuellt och omdiskuterat har artiklar hämtats från SR, SvD och DN. Till viss del är informationen faktaåtergivelse och har därför kunnat kontrolleras. Vissa artiklar har dock tagits med för att illustrera en åsiktsbredd.

1.7 Forskningsläge

DÖK tillkom under december 2014 och är således utforskad. Som kommer framgå finns det kortare kommentarer beträffande DÖK men inget djupare juridisk eller för del delen statsvetenskaplig utredning. I allmänhet är frågor kring parlamentarism väl utredda, både i doktrin och i statliga utredningar. Bland utredningarna kan nämnas den senaste grundlagsutredningen SOU 2008:125. RO samt BudL har nyligen utretts och förändrats.

Det konstitutionella området har på senare tid fått ett uppsving, detta främst genom ett flertal demokratiutredningar, bl.a. SOU 2000:1. Då DÖK ännu inte är utredd ämnar detta arbete att bidra till detta.

1.8 Disposition

Uppsatsens första kapitel inleder med att presentera DÖK:s i förhållande till den debatt som aktualiserades i samband med överenskommelsens presentation. Därefter följer en redogörelse för överenskommelsens centrala innehåll, kapitlet avslutas med att överenskommelsens form och konstitutionella påverkan klargörs. Uppsatsens andra kapitel klargör för grundläggande begrepp relaterande till grundlagen, vidare utreds parlamentarismens och toleransbegreppets innebörd. Kapitlet sammanfaller med finansmaktens område vilket i sin tur fortsätter i det tredje kapitlet. Det tredje kapitlet klargör finansmaktens område, dels ur ett historiskt men även samtida perspektiv. Argumentation både för och emot vissa normativa påståenden kommer presenteras löpande under uppsatsen för att senare få en djupare kritisk granskning under uppsatsen avslutande del, analysen kommer således koncentreras till de sista kapitlen.

1.9 Terminologi

Begreppet *grundlag* belyser statskicketets grunder. I denna uppsats avses RF, RO, konstitutionell praxis samt rättsprinciper falla in under begreppet. RO, som i egentlig mening inte är en grundlag i ordets bemärkelse faller in under begreppet p.g.a. RO i många fall innehåller viktiga bestämmelser som har viktig innebörd för statskicketet. Begreppet skall således förstås ur ett bredare perspektiv än enbart de lagar som definieras som grundlagar, synonymt kan begreppet *konstitution* komma att användas. Begreppen *regeringen* och *oppositionen* syftar till att åtskilja å ena sida S och MP som intar regeringsställning från M, KD, C och FP som intar oppositionställning.

2 Decemberöverenskommelsen

2.1 Reaktionen

Nedan följer ett urval av de åsikter där de tydligaste skiljelinjerna framgår.

Nicklas Lundblad, fil.dr i informatik samt jur. kand., har jämfört de senaste förändringarna i riksdagsordningen och DÖK.⁵ Lundblad menar att de senaste förändringarna av riksdagsordningen samt DÖK båda berört regleringen kring styrelseformerna av landet men trots detta tillkommit på olika sätt. Det förstnämnda genom beslut antaget av riksdagen efter konstitutionsutskottets förslag medan det andra genom en överenskommelse mellan sex partiledare. Lundblad anser att det är problematiskt och menar att det bör undersökas ifall de båda överenskommelserna kan ses som jämförbara, med andra ord, ifall DÖK borde ha antagits genom den vanliga processordningen.⁶

Andreas Norlén (M), KU:s nuvarande ordförande samt jur.dr i avtalsrätt, menar att DÖK är förenlig det demokratiska systemet. Norlén poängterar att överenskommelsen är viktig men att den inte skall anses vara ett författningstillägg.⁷ Norlén åsikter är ett svar på ett tidigare debattinlägg från Lars Hallén och Ingemund Hägg, båda professor emeritus i företagsekonomi, där de framhåller vad de anser vara en odemokratisk maktförskjutning från riksdag till regering.⁸ Hägg och Hallén får stöd av Peter Eriksson (MP), före detta ordförande i KU mellan 2010-2014.⁹

Joakim Nergelius, professor i rättsvetenskap, menar att DÖK bör föras in i RO för att på så sätt kunna granskas, alternativt anmälas till KU för vidare granskning.¹⁰ Nergelius menar att överenskommelsen är så pass unik att det vore olämpligt att låta den gå omärkt förbi, problematiken ligger enligt Nergelius i budgetregleringens otydlighet snarare än att överenskommelsens samverkan med RF:s regelverk.¹¹

⁵ <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201314/KU46/>

⁶ Lundblad, Nicklas, "Besvärligheten ger grundlagen dess värde", Svenska Dagbladet, 29 december 2014

⁷ Norlén, Andreas, "Fullt förenlig med demokratin", Uppsala Nya tidning, 20 januari 2015.

⁸ Hallén, Lars och Hägg, Ingemund, "Usel överenskommelse", Uppsala nya tidning, 15 januari 2015.

⁹ Eriksson, Peter, "Minoritetsstyre är odemokratiskt", Svenska Dagbladet, 9 december 2014.

¹⁰ KU-anmälan gjord 2206-2014/2015.

¹¹ Johansson, Birgitta, "Expert: Uppgörelsen mellan blocken måste granskas", Sveriges Radio webbsida, 30 december 2014.

Av de nu redovisade reaktionerna kan det således konstateras att det finns juridiska frågetecken kopplade till DÖK både i dess form, effekt och huruvida den bör tas in i svensk lagstiftning eller inte.

2.2 Lydelse och form

För att svara på vad DÖK egentligen är för något skall här redogöras för de centrala delarna i överenskommelsen;

1. Den statsministerkandidat som representerar den största partikonstellationen släpps fram vid omröstning i riksdagen, detta gäller både vid talmannens förslag samt vid omröstningen som sker enligt strax efter valet.
2. Minoritetsregeringen skall under kommande mandatperiod ha rätten att få igenom sin budget, detta gäller även ändringsbudget och vårproposition, övriga anslutna partier skall således lägga ner sina röster även om deras partikonstellation har ett eget förslag till budget.
3. Utbrytningar ur budgeten skall inte längre vara möjliga att göra. Budgeten skall således gå igenom orörd.
4. Överenskommelsen är tidsmässigt begränsad till två mandatperioder vilket innebär att den gäller till och med valdagen 2022.

Överenskommelsen har till syfte att underlätta för minoritetsregeringar och således för den politiska stabiliteten i landet enligt regeringen och oppositionen. Utöver detta skall lagar och regler ses över.¹²

2.3 Avtal eller inte?

Enligt den avtalsrättsliga principen *pacta sunt servanda* ("avtal skall hållas") så skall avtal hållas oavsett innehåll och form, såvida inte innehållet eller uppkomsten kan anses orsaka ogiltighet. Svensk avtalsrätt innehåller som huvudregel inga formkrav för ingående av avtal. DÖK uppfyller således formkravet. Partiledarna är att anse som företrädare för var sin ideell förening och har genom denna position behörighet samt befogenhet att ingå de avtal som de anser passa föreningen. Överenskommelsen innehåller målsättningsstadgan, avtalstid, preciserade avtalspunkter och med detta en tydlig viljeförklaring.

Att överenskommelsen inte innehåller någon reglering kring eventuella avtalsbrott innebär i sig inte att avtalet förfaller eller att det inte är ett avtal i juridisk mening. DÖK skall följaktligen betraktas som ett avtal i juridisk

¹² <http://www.socialdemokraterna.se/upload/December%C3%B6verenskommelsen.pdf>

mening men samtidigt är det så pass undermålig att det inte finns möjlighet att upprätthålla genom rättsliga medel för den händelse att en tvist skulle uppstå. Avtalet upprätthålls således av de politiska partiernas vilja och ageranden.

2.4 Konstitutionell påverkan

Mot bakgrund av överenskommelsens lydelse och form skall DÖK sättas in i ett konstitutionellt perspektiv. En grundlag kommer ej ur intet, likaså lagar, regler och principer. Fusionen mellan de skrivna reglerna i grundlagen, de normer och värderingen som den ger uttryck för, praxis samt den politiska samtiden gör denna process levande. Överenskommelsen står i skrivande stund på bräcklig grund och kan med stor sannolikhet förkastas. Men om riksdagspartierna avser att efterleva överenskommelsen kan den praxis som skapas komma att lagstadgas, något som i så fall följer den svenska rättstraditionen.¹³ Uppsatsen kommer härefter utgå ifrån att DÖK fortsatt kommer gälla, det är ur detta perspektiv resterande delen av uppsatsen skall förstås.

I följande punkter klargörs vilka områden som DÖK kan komma att påverka, detta presenteras i korthet då en fördjupning följer i kommande avsnitt;

- I. Det parlamentariska statskicket innebär att partier söker stöd eller tolerans för att erhålla makt. Hur skall tolerans förstås och hur påverkar överenskommelsen detta?
- II. I ljuset av parlamentarismen aktualiseras finansmaktens område. Överenskommelsen stadgar att den mindre partikonstellationen skall lägga ner sina röster. Enligt praxis har budgetomröstningar präglats av en samarbetsanda vilket inneburit riksdagens stöd säkrats.¹⁴ Vad sker i och med DÖK?
- III. Den indirekta påverkan är utav abstrakt karaktär, med indirekt påverkan avses frågor av principiell innebörd inom det konstitutionella perspektivet. Detta kommer undersökas löpande.¹⁵

¹³ SOU 2013:73, s. 17. Jfr resonemang SOU 1972:15, s. 76.

¹⁴ Se Sterzel, Fredrik, ”Författningens föränderlighet” I Brundin, Margareta & Isberg, Magnus (red.), *Maktbalans och kontrollmakt: 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*, Sveriges riksdag, Stockholm, 2009, s. 473, se även Mattson, Ingvar Mattson, Ingvar, *Den statliga budgetprocessen: rationell resursfördelning eller meningslös ritual? 2.*, omarb. uppl., SNS förl., Stockholm, 2000 s. 67.

¹⁵ Flertal frågor har lämnats utanför ex; riksdagsledamöternas självständighet, oppositionens roll i ett parlament m fl.

3 Regeringsformen

3.1 Inledning

För att kunna analysera de områden som bedömts relevanta krävs en förståelse vissa utav grundlagens viktigaste principer och lagar, i synnerhet RF, men även RO.

3.2 Den moderna grundlagen

Att grundlagen skall spegla sin samtid är en princip som sedan 1974 års RF samt senaste utförda GU upprätthålls som en viktig utgångspunkt, något som inte alltid varit självklart.¹⁶

Förarbetena till 1974 års RF präglades utav tre centrala begrepp, dessa var parlamentarismen, demokratin och folksuveräniteten. 1809 års RF vilade dock på principen om maktindelning. Maktbalansen fördelades på så sätt att riksdagen hade ansvar för lagstiftningen medan styrningen av riket låg kvar hos kungen samt regeringen och den dömande makten låg hos domstolarna. Motivet till detta var att myndigheterna skulle bevaka varandra.¹⁷ 1809 års RF kom dock snabbt att spela en ringa betydelse i hur statsskicket i praktiken styrdes. I doktrinen är en majoritet överens om det faktum att parlamentarismens och demokratis inträde under 1900-talets början försatte Sverige, inte bara utan en normativ utan dessutom utan en deskriptiv grundlag. Fredrik Sterzel, professor i konstitutionell rätt, har beskrivit denna tidsperiod med begreppet ”det författningslösa halvseket”.¹⁸ Något förenklat innebar detta att stora delar RF och RO inte stämde överens med tillämpningen av densamma. Istället för maktindelning förelåg i praktiken en maktkoncentration till riksdagen. Trots denna brist på överensstämmelse förelåg inte oordning i riksdagen utan istället utvecklades en stark praxis som i stor del ersatte grundlagen.¹⁹

Med bakgrund av denna problematik blev ett utav målen med den nya grundlagen att återspegla det faktiska statsskicket, det skulle således bli

¹⁶ SOU 2008:125, s. 127.

¹⁷ Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, 2., korr. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 12f.

¹⁸ Sterzel, Fredrik, Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning*, Iustus, Uppsala, 2009, s. 19f; Jfr Joakim Nergelius, *Svensk statsrätt*, 3., [uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2014 s. 21; Jfr även Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*, 2. uppl., Liber, Malmö, 2008, s 73.

¹⁹ Sterzel, Fredrik, ”Ett kvartssekel efter det författningslösa halvseket” i Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt: konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*, 1. uppl., SNS förl., Stockholm, 2002, s. 81f.

möjligt att utläsa vilka grundläggande regler och principer som var rådande.²⁰ Målet förverkligades genom att en överväldigande majoritet av dåvarande praxis fastställdes i lagtext.²¹ Strävan efter att beskriva statsskicket innebar att grundlagen fick en deskriptiv karaktär.²² Skillnaden mellan å ena sidan en deskriptiv grundlag å andra sidan en normativ grundlag är att den sistnämnda besvarar frågan på vilket sätt rätten bör eller skall uppfattas, det kan exemplifieras genom att den normativa grundlagen är tänkt att sätta upp ramar för samhällsutvecklingen medan den deskriptiva grundlagen snarare beskriver det rådande i samhället allt eftersom det erhåller någorlunda allmän acceptans.²³ I den deskriptiva grundlagen får således den skrivna lagen stark konkurrens av praxis i de fall där förarbetena inte kan besvara den aktuella problematiken.

3.3 Folksuveränitetsprincipen

”All offentlig makt utgår från folket.” stadgas i 1 kap. 1 § 1 st. RF vilket ger uttryck för folksuveränitetsprincipen. Principen innebär att folket innehar makt över sin egen styrning tillskillnad från tanken om maktindelning där statsskickets styrning delades mellan regering, riksdag och domstol. Riksdagen företräder folkrepresentationen enligt 1 kap. 4 § RF och enligt 1 kap. 6 § RF står regeringen ansvarig inför riksdagen, det är således genom representation som folksuveräniteten får sitt genomslag. Folksuveränitetsprincipen innebär, principiellt, att det är den allmänt rådande folkviljan som skall styra riksdagens och regeringens arbete. Aleksander Pecznik, professor i allmän rättslära, menar att folkviljan knappast kan klargöras med enkelhet utan anser istället att majoritetsprincipen ersätter denna tanke.²⁴ Beslut tagna genom majoritet representerar på så sätt den s.k. folkviljan och det är genom riksdagens representation samt den fria åsiktsbildningen och den allmänna och lika rösträtten enligt 1 kap. 1 § 2 st. RF detta ges möjlighet att tillämpas.²⁵ Majoritetsprincipen har vidare en stark koppling till demokratibegreppet.²⁶

På vilket sätt folksuveränitetsprincipens innebörd skall förstås ur ett konstitutionellt perspektiv har diskuterats i doktrinen. Thomas Bull,

²⁰ Sterzel, Fredrik, *Parlamentarismen i författningen*, 2., [aktualiserade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 1999, s. 18.

²¹ Nyman, Olle, *Parlamentariskt regeringssätt: en av statsskickets grunder*, 2., bearb. uppl., Bonnier, Stockholm, 1986, s. 8 samt s. 42.

²² Nergelius a.a. s. 17.

²³ Sterzel, Fredrik, *Parlamentarismen*, a.a. s. 25f.

²⁴ Pecznik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995 s. 64-66.

²⁵ Pecznik, a.a. s. 73 Jfr s. 64-66 – Det anförda anses utgöra nödvändiga krav för det demokratiska statsskicket, utan att närmare diskutera vad demokrati är ansluter jag mig till Peczniks argumentation om dess minimikrav.

²⁶ Perznick, a.a s. 73f, Jrf resonemang i Spång, Mikael, *Det moderna demokratiidealet: folksuveränitet och rättigheter*, Studentlitteratur, Lund, 2005, s. 52-54 – Jag avser inte att fördjupa mig i demokratibegreppet, majoritetsprincipen bör dock anses så pass ”universell” att det tål att nämnas utav djupare diskussion.

professor i konstitutionell rätt och Fredrik Sterzel menar att principen är en ideologisk utgångspunkt vilket visserligen ligger till grund för statsskicket men inte har någon stark juridisk innebörd.²⁷ Joakim Nergelius menar å andra sidan att detta synsätt är under förändring, tydligast exempel på detta är rättighetskatalogen i 2 kap. RF. Utan någon närmare precisering menar Nergelius att 1 kap. RF till stor del är av principiell innebörd men menar att vissa principer visserligen kan få juridiska konsekvenser, exempelvis legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § 3 st. RF.²⁸

Ett argument för en mer normerande syn på principen skulle kunna få stöd i det faktum att grundlagen kan anses vara den högsta norm i rättssystemet, vilket i sig är normativt. Ett argument emot detta kan finnas i de praktiska möjligheterna att motivera beslut utifrån folksuveräniteten, det finns ingen praxis kring begreppet. Uppenbarhetsrekvisitet vid lagprövning togs visserligen bort vid den senaste grundlagsutredningen vilket torde innebära en möjlighet för en juridisk prövning, om än att sannolikheten vore liten.²⁹ Samtidigt visade utredningen inget intresse för frågan, trots att utredningen gavs stort handlingsutrymme.³⁰

3.4 Parlamentarismen

I 1 kap. 1 § 2 st. RF framgår det att parlamentarismen utgör det rådande styrelseskicket, till synes utan djupare förklaring av dess innebörd. Tillskillnad från den mer abstrakta principen om folksuveränitet har ambitionen varit att förankra parlamentarismen i grundlagsbestämmelserna. Till viss del har förarbetena även försökt definiera parlamentarismen innebörd. Idealbilden av en väl fungerande parlamentarism kan sägas utgå från ett förhållande där en majoritetsregering intar den styrande makten vid sidan av en minoritetsopposition.³¹

Enligt förarbetena till den nuvarande grundlagen definieras parlamentarismen som: ”en sådan representativ demokrati, där regeringen för att kunna fungera måste åtnjuta parlamentsmajoritetens förtroende eller i varje fall tolerans av denna”.³² Toleransbegreppets direkta innebörd är att regeringen sitter kvar så länge en majoritet inte är emot den, s.k. negativ parlamentarism, vilket i sin tur kan sägas vara ett avsteg från idealbilden då det i praktiken förenklar för minoritetsregeringar att komma i regeringsställning. Om riksdagsmajoriteten anser att regeringen inte erhåller dess förtroende eller tolerans kan riksdagen rikta en misstroendeförklaring mot regeringen enligt 13 kap. 4 § RF eller 6 kap. 4 § RF, konsekvensen utav detta är att regeringen åläggs avgångsskyldighet. Till detta finns numera en

²⁷ Bull & Sterzel, a.a. s. 47f.

²⁸ Nergelius, a.a. s. 15, se även s. 16-18.

²⁹ SOU 2008:125 s. 798.

³⁰ SOU 2008:125 s. 21.

³¹ Nyman, Olle, *Parlamentariskt regeringssätt: en av statsskicket grunder*, 2., bearb. uppl., Bonnier, Stockholm, 1986, s. 10.

³² SOU 1972:15 s. 93.

ny typ av kontrollfunktion, den s.k. statsministeromröstningen enligt 6 kap. 3 § RF, detta innebär att efter varje riksdagsval skall en obligatorisk statsministeromröstning ske, visar riksdagen att statsminister inte erhåller dess förtroende får det samma effekt som ovan stadgade lagrum.³³ Rätten att förklara misstroende är obegränsad.³⁴

Misstroendeförklaringens principiella innebörd är viktig, den praktiska användningen har dock inträffat relativt få gånger, samtliga med resultatet att regeringen suttit orubbad.³⁵ Misstroendeförklaringen principiella betydelse är dock sådan att den ställer regeringen i en beroendeställning gentemot riksdagen på så sätt att samtidigt som riksdagen kan tillsätta regeringen har riksdagen också möjlighet att avsätta densamma, således blir riksdagen överordnad regeringen.³⁶ Beroendeställningen kan ses som den svenska parlamentarismens kärna.

Regeringen åtnjuter å andra sidan möjligheten att enligt 3 kap. 11 § RF utlysa extra val och på så sätt upplösa riksdagen. Möjligheten att utlysa extra val har dock inte sin principiella grund parlamentarismen utan finner sin grund i tanken om folksuveräniteten, vilket torde tolkas så att den röstberättigade delen utav folket ges möjlighet att avgöra ifall regeringen har fortsatt förtroende. Extra val skall användas som en sista utväg vid de fallen då det parlamentariska läget är mycket problematiskt.³⁷ Utöver detta förfogar regeringen möjligheten att ställa en s.k. kabinetsfråga, vilket är ett sätt för regeringen att kontrollera riksdagens tolerans, något som snart kommer belysas närmare.³⁸

3.5 Toleransbegreppets innebörd

Det har konstaterats att riksdagens förtroende eller tolerans för regeringen kan anses förbrukad ifall en majoritet stöder riksdagens misstroendeförklaring mot regeringen. Men kan riksdagens tolerans förklaras förbrukad även vid annat tillfällen än vid misstroendeförklaring och således innebära en avgångsskyldighet? I den principiella diskussionen som förekom lagtexten fanns utöver den nyss återgivna lagtexten även en annan syn på hur misstroendeinstitutet skulle tolkas. Sterzel menar att de som tillhörde denna grupp ansåg att misstroendeförklaringen var en yttre garanti för parlamentarismen, vilket skulle innebära att en regering

³³ Jag avser inte att utreda denna nya omröstning, dock viktigt att bemärka att riksdagens sätt att visa sitt förtroende har fått ytterligare lagstadgat stöd.

³⁴ SOU 1967:26 s. 100.

³⁵ Sterzel, *Parlamentarismen*, a.a. s. 49 samt år 2002 och 2015.

³⁶ Riksdagens överordnade ställning framgår som tidigare nämnt av 1 kap. 4 § RF men får sin fulla kraft genom möjligheten till misstroendeförklaring.

³⁷ Nyman, a.a. s. 33 Jrf SOU 1967:26; s. 184f se Holmberg, Erik, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s. 244; om extra val, SOU 1981:15 s. 37

³⁸ SOU 1972:15 s. 93.

förväntades avgå innan en misstroendeförklaring riktades mot den.³⁹ I jämförelse med lagtextens nutida utformning och praktiska tillämpning sätter denna tolkning ett lägre krav på hur tolerans begreppet skall tolkas och tillämpas.

3.5.1 Gråzonen

Trots den grundlagsstadgande lagregleringen av parlamentarismen så gav förarbetenas tolkning relativt fria ramar för hur och när en regering kunde finna sig tolererande eller inte. Ett exempel på detta är det icke lagstadgade parlamentariska regeringsverktyget, den s.k. kabinetsfrågan.⁴⁰ Statsminister Stefan Löfven (S) uttalade ett flertal gånger fram till budgetomröstningen den 2 december 2014 att en förlust i budgetomröstningen skulle innebära hans avgång, vilket i sin tur skulle innebära regeringens avgång.⁴¹ Om regeringen väljer att deklarerat att en viss fråga är så pass betydelsefull att ett nederlag skulle föranleda regeringens avgång innebär det att regeringen ställt en s.k. kabinetsfråga till riksdagen.⁴² Men vilka frågor har en betydelsefull innebörd?

Magnus Isberg, docent i statsvetenskap samt f.d. kanslichef på KU, anser efter en granskning av misstroendeomröstningar från år 1994-2006 att en förlust i en kabinetsfråga inte medför en konstitutionell förpliktelse för regeringen att avgå utan snarare en moralisk, Isberg får medhåll från Sterzel.⁴³ Isberg poängterar dock att det bör anses vara tveksamt ifall en regering kan sitta kvar om det gäller en förlust i fråga om budgetomröstningen.⁴⁴ Isberg får medhåll från Ingvar Mattson, doktor i statsvetenskap och f.d. kanslichef på finansutskottet, som menar att det borde innebära att regeringen skall bereda plats för de partier som vunnit omröstningen.⁴⁵

Isberg och Mattson jämställer således en förlust vid en budgetomröstning närmast en förlust vid en misstroendeomröstning, alltså en omröstning om riksdagens tolerans. Sterzel menar dock att det inte skulle stämma överens med gällande ordning där det, som tidigare nämnt, enbart är misstroendeförklaring i formell mening som ålägger regeringen med avgångsskyldighet.⁴⁶ Denna splittring återkopplar till förarbetenas vida tolkning av misstroendeinstitutet. Isberg och Mattson kan sägas representera det perspektivet där misstroendeförklaringen ses som en yttre garanti men Sterzel kan sägas representera den mer formella tolkningen.

³⁹ Sterzel, *Parlamentarismen*, a.a. s. 66f

⁴⁰ SOU 2008:125 s. 261.

⁴¹ <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/lofven-avgar-om-alliansen-vinner>, se Nergelius, a.a. s. 54.

⁴² SOU 2008:125 s. 260.

⁴³ Sterzel, *Parlamentarismen*, a.a. s. 76.

⁴⁴ SOU 2007:41 s. 15.

⁴⁵ Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*, 3., aktualiserade uppl., SNS förlag, Stockholm, 2011, s. 252.

⁴⁶ Sterzel, *Parlamentarismen*, a.a. s. 48.

Mot bakgrund av det nu sagda skall diskussionen om den parlamentariska toleransen lämnas för tillfället. Uppsatsen får genom frågan om budgetomröstningen behov av att undersöka även finansmaktens område för att därigenom få en helhetsbild av parlamentarismen.

4 Finansmakten

Parlamentarismen och finansmakten har genom tidigare avsnitt fått ett samband, det återstår nu att se detta samband från finansmaktens perspektiv. 9 kap. RF beskriver på ett övergripande sätt hur riksdagens och regeringens befogenheter fördelas, något som närmare regleras av RO och BudL.⁴⁷ Budgetomröstningen är det område DÖK uttryckligen avser att påverka.⁴⁸ Vilka avvägningar ligger bakom finansmakten och vilken principiell och praktisk betydelse har en budgetomröstning?

4.1 RF:s reglering

Förarbetena till 1974 års RF uttalar en tydlig önskan om att reglera en större del av finansmaktens bestämmelser utanför grundlagen, motiveringen till detta sägs vara en vilja att ha ett flexibilitet system som vid behov utan större svårigheter skulle kunna förändras.⁴⁹ Principen var inte någon nyhet utan följde en tradition som hade präglat finansmaktens område under en längre tid och som gör det än idag.⁵⁰ En direkt följd utav detta är att RF:s reglering av finansmakten till stor del är odetaljerad och kort, ett översiktligt perspektiv blir viktigt.

9 kap. 2 § RF stadgar att det är regeringen som skall lämna riksdagen förslag till budget, 9 kap. 1 § RF stadgar att det är genom riksdagen beslut om skatter, avgifter och statsbudget tas.⁵¹ Regeringen får enligt 9 kap. 8 § RF rätten att förvalta och förfoga över statens tillgångar. Ifall regeringen har rätt att förfoga över staten tillgångar kan det då e contrario påstås att statens tillgångar *tillhör* riksdagen?

Förarbetena verkar ha diskuterat frågan men ägnar enbart en sida åt svaret, där konstateras det att riksdagen intar en central ställning i finansmakten, förklaringen torde anses otillräcklig för någon slutsats.⁵² Nergelius menar att en rimlig tolkning vore att se det som att riksdag och regering intar ett kontraktsförhållande, där båda har lika mycket rätt till statens tillgångar.⁵³ Således skall regeringens förslag till budget ses som ett *förslag* i ordets bemärkelse snarare än en *begäran* till att nyttja statens tillgångar. Riksdagens följande beslut skall således anses vara ett *erbjudande* till regeringen. Ingvar Mattson menar dock att riksdagens godkännande av regeringens budgetproposition istället kan ses som ett *bemyndigande* och

⁴⁷ 9 kap. 11 § RF.

⁴⁸ Se under avsnitt 2.2, punkt 2.

⁴⁹ SOU 1972:15, s. 115.

⁵⁰ Sterzel, Fredrik, *Finansmakten i författningen*, Iustus, Uppsala, 2013, s. 31f.

⁵¹ Jrf 9 kap. RF 3 § där det ytterligare sägs att riksdagen beslutar statens inkomster och utgifter.

⁵² SOU 1972:15 s. 116.

⁵³ Nergelius, a.a. s. 113f.

inte ett erbjudande vilket i sin tur innebär att förslaget till budget från regeringen blir en *begäran* om att få förfoga över riksdagens tillgångar.⁵⁴ Rimligtvis borde Mattsons resonemang följa den principiella tanken om att riksdagen är den centrala statsmakten som förarbetena talade om. Men vilken tolkning är den riktiga? Det krävs en utredning av RO:s regelverk.

4.2 RO:s reglering

Genom 9 kap. 11 § RF får RO en omedelbar förbindelse till reglerna kring finansmakten. RO, som tidigare var grundlag anses idag vara ett mellanting mellan vanlig lag och grundlag. Detta utmärks genom att det krävs, likt en grundlagsändring, kvalificerad majoritet av tre fjärdedelar av de röstande samt att fler än hälften röstar för ett aktuellt lagförslag för att det skall få genomslag.⁵⁵ Trots att RO inte är grundlag reglerar RO viktiga konstitutionella processer, bland annat budgetomröstningen. Det är alltså här den mindre partikonstellationen skall släppa fram den större partikonstellationens budget. Viktigt är en kort bakgrund.

Under 1990-talets första år påbörjades arbetet med den nya budgetprocessen. Det fanns flera motiv till detta men de allra tydligaste motiven till den nya budgetprocessen var att skapa en tydligt och överskådligt bild av statens finanser vilket skulle främja ett långsiktigt ekonomiskt tänkande.⁵⁶ Den gamla budgetprocessen utgick från att myndigheterna inkom med utgiftsberäkningar för verksamheten, regeringen mottog beräkningarna och påbörjade sina överväganden och diskussioner med riksdagen som tillslut resulterade i en budgetproposition. Ofta hände det att förslagen visade sig vara underfinansierade då en samlad bild av kostnaderna inte förelåg förrän i slutet av budgetprocessen, när sedermera propositionen togs upp till omröstning kunde riksdagen votera om enskilda förslag i budgeten, något som inte är möjlig idag.⁵⁷ Numera inkommer regeringen med egna förslag om budget efter självständiga beräkningar, ordningen har alltså vänds om. När budgeten sedermera kommer upp till omröstning tillämpas den s.k. rambeslutsmodellen.⁵⁸

Rambeslutsmodellen regleras i 11 kap. 18 § RO och är den beslutsprocess som enligt lagstöd utgör utgångspunkten vid omröstningen, huvudregeln är en kodifiering av praxis och tillkom så sent som vid den senaste förändringen av RO.⁵⁹ Alla partier ges möjlighet att inkomma med motförslag. Omröstningen sker sedan i två steg. Först fastställs utgiftsramarna, i nästa steg fastställs vilka områden inom dessa ramar som skall budgeteras och hur mycket. Eftersom omröstningen sker som ett paket

⁵⁴ Mattson, Ingvar, *Statliga budgetprocessen*, a.a. s. 17 Jfr s. 104.

⁵⁵ <https://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Demokrati/Grundlagarna/Riksdagsordningen--nastan-en-grundlag/>

⁵⁶ Mattson, *Statliga budgetprocessen*, a.a. s. 47-49.

⁵⁷ Sterzel, Fredrik, *författning i utveckling*, a.a. s. 295.

⁵⁸ SOU 2013:73 s. 41-43.

⁵⁹ SOU 2013:73 s. 120-123.

så kan det i praktiken vara så att en majoritet enbart stödjer delar utav regeringens förslag om utgiftsramarna men om inte majoriteten ställer sig bakom ett gemensamt motförslag presumeras regeringens förslag ha stöd, som nämnt tidigare hade riksdagen innan den nya processen tillkom möjlighet att rösta anslag för anslag, något som härigenom försvåras. Viktigt i sammanhanget är den praxis som finns vid omröstningsförfarandet. Denna praxis innebär att regeringens förslag ställs mot det svagaste motförslaget, i regel röstas då motförslaget ner och herefter förväntas det parti som förlorat omröstningen avstå från att delta i den resterande delen av budgetomröstningen.⁶⁰ Således kan det vid budgetomröstningens slut vara flera partier som kan rösta på en annan budget men inte gör det.

Enligt Mattson och Sterzel har röstningsförfarandet till syfte att underlätta för en minoritetsregering att få igenom sin budget.⁶¹ Per Molander, ansvarig för utvecklingen av den nya budgetprocessen, menar dock att syftet var ett annat. Molander menar att syftet inte var att underlätta för minoritetsregeringar utan menar att förenklingen och förtydligandet av budgetprocessen var det viktiga, att det indirekt har fått det resultat menar Molander snarare beror på resterande reglering i RF och RO samt den praxis som utvecklats i efterhand.⁶² Båda aspekterna är intressanta och kan ligga till grund för en principiell diskussion, men vad som klart framgår med bakgrund av det hittills sagda är att budgetprocessen har ett klart sakpolitiskt mål, vilket är att värna om stabila statsfinanser.

Varken förarbeten, doktrin eller lagrum ger någon klar bild av de tolkningsproblem som belysts. Att en viktig del av finansmaktens funktioner utgörs utav praxis försvårar ytterligare möjligheten att klargöra områdets grundläggande principer. Vad som dock är klarlagt är att budgetprocessens förändring på ett tydligt sätt visar en förskjutning av riksdagens centrala ställning, som det stadgades i förarbetena, till en mer framträdande roll för regeringen som numera är initiativtagande och således inte lika beroende av riksdagen.

⁶⁰ SOU 2013:73 s. 75; Jfr Sterzel, *finansmakten*, a.a. s. 33.

⁶¹ Mattson, *Statliga budgetprocessen*, a.a. s. 67; se även Sterzel, *finansmakten*, a.a. s. 20.

⁶² FiU 2013/14:RFR6 – *Offentlig utfrågning om ändringar av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomst*, s. 10-12.

5 Analys och slutsats

5.1 Inledning

Mot bakgrund av vad som framgått under uppsatsen skall nu de lösa trådarna knytas ihop, uppsatsens syften och frågeställningar skall besvaras och en slutsats skall presenteras.

5.2 Vilken formell status har DÖK?

Uppsatsen konstaterade relativt omgående att DÖK bör betraktas som ett avtal enligt gängse juridisk terminologi. Vad som framhövdes i debatten om att DÖK vore ett författningstillägg torde inte vara en rimlig tolkning. Att informella överenskommelser får så pass kraftfull effekt, vilket i detta fall fick konsekvensen att hejda ett extra val, är visserligen intressant men i enlighet med den representativa demokratin som råder. Huruvida det vore legitimt i ett renodlat folkstyre är dock en annan diskussion som denna uppsats inte haft till uppgift att undersöka. Det som är intressant, sett ur ett konstitutionellt perspektiv, är hur praxis som följer DÖK kommer utvecklas. Enligt den svenska rättstradition framträder en tydlig systematik där allmän accepterad praxis i stort sett kodifieras i efterhand. Att nu sex av åtta partier verkar vara överens om överenskommelsen och även säger sig vara bundna fram till 2022 skapar en god grund för att utveckla en starkare och tydligare budget och regeringspraxis samt ny reglering.

5.3 Vilka områden inom den konstitutionella rätten berör DÖK och vad får det för effekt i praktiken?

Indirekt berör DÖK parlamentarismens betydelse, i mer direkt form berör DÖK parlamentarismens funktionssätt. I förarbetena till 1974 års RF har parlamentarismen erhållit en relativt vag utformning vilket torde innebära att principen är menad att utvecklas i praxis. Förarbetena nöjde sig med att konstatera att en regering fick möjlighet att sitta kvar ifall den tolereras, vilket enligt den lagtext och praxis tolkats som att en misstroendeförklaring måste avges. Det har också beskrivits att icke lagstadgade alternativt som exempelvis kabinettsfrågan tillhör parlamentarismens funktioner. Detta innebär att även DÖK, trots dess informella och oreglerade status, får en praktisk betydelse i det som utgör parlamentarismen.

Vad DÖK i praktiken kommer få för effekt avgörs i slutändan av de partier som är bundna utav den. Några intressanta aspekter, utifrån parlamentarismens funktionssätt kan dock uppmärksammas. I och med dess skriftliga form kan överenskommelsen anses bidra till en framtida förutsägbarhet både för riksdagspartierna men även för väljarna i och med att överenskommelsen redan på förhand pekar ut vem som blir

regeringsbildare samt att denna regeringens budget som kommer få genomslag under mandatperioden, den osäkra frågan om regeringsbildning avgörs efter en kontroll av de aktuella partikonstellationernas procentantal. Möjligheten att förlora en budgetomröstning, som enligt Mattson och Isberg skulle inneburit att regeringen förlorat en misstroendeomröstning tas bort. Detta innebär i praktiken en stor förändring i hur parlamentarismen tidigare ansetts fungera, visserligen inte enligt lagtext men väl enligt doktrin. Detta skapar möjligheter till handlingskraftiga regeringar, åtminstone i frågan om finanspolitiken. Regeringens ställning förstärks således genom att den i praktiken inte behöver söka majoritet för sin finanspolitik.

Ur finansmaktens perspektiv framstår DÖK stå i linje med den utveckling som följt finansmakten sedan de stora reformerna på 90-talets början. Det är dock, som Molander påpekar, inte enbart p.g.a. reformerna som utvecklingen fått den effekt som syns idag. I praktiken är regelverket neutralt på så sätt att den enbart stadgar ett visst omröstningsförfarande, det som ger röstningsförfarandet dess innebörd är praxis. Processen skulle i första hand bli tydligare och därtill tillkom ett politiskt mål om stabila statsfinanser som riksdagen har valt att tolka så att röstningsförfarandet skall ske på det sätt som tidigare beskrevs. Överenskommelsen förenklar utan tvekan för en minoritetsregering att regera då oppositionen enligt överenskommelsen inte skall riskera att få egen majoritet för det egna budgetförslaget. Genom att oppositionen får en svagare ställning i budgetsammanhang finns det en möjlighet att andra aspekter, kopplade till parlamentarismen, kommer få en större praktiskt betydelse. Möjligtvis kan en utveckling av misstroendeförklaringsinstitutet ske, med detta åsyftas inte att misstroendet kommer användas i flera sammanhang utan att misstroendeförklaringen kan få effekt i den mening att en regering åläggs avgångsskyldighet när väl en omröstning sker, detta vore dock en nyhet eftersom det tidigare inte har skett. Om detta skulle ske är det en positiv utveckling för ett utav den svenska parlamentarismens kärnvärden, regeringens beroende av riksdagen. Denna utveckling är dock enbart en möjlighet, tillskillnad från den förstärkning regeringen erhållit som är en direkt följd av överenskommelsen.

5.4 Vilka principiella grunder aktualiserar överenskommelsen?

Vad har och vad kan överenskommelsen få för principiella konsekvenser? I förarbetena till 1974 års RF sades att grundlagen skulle utgå från tre begrepp. Dessa var folksuveränitetsprincipen, demokratin och parlamentarismen. Den förstnämnda principen anses enligt rådande doktrin inte vara ett begrepp av juridisk innebörd. Det framhålls dock att det möjligtvis håller på att förändras. Oavsett principens juridiska eller politiska innebörd så går det inte förneka att begreppet har materialiserats genom majoritetsprincipen. Denna princip gör sig allra tydligast i den konstitutionella beslutsordningen som i huvudregel utgår från beslut tagna

majoritet. Det är inte heller orimligt att påstå att majoritetsprincipen stark förknippas med rättvisa, även i ett konstitutionellt perspektiv.

Visserligen gavs finansmakten fria händer. Men avsikten torde inte varit att finansmakten erhöll egna principer, fristående från den resterande delen utan grundlagen. Denna diskussion uppmärksammande Mattson där han menade att finansmakten skulle ses som ett anslagsförhållande mellan riksdag och regering. Nergelius menade snarare att förhållandet skulle präglas av ett kontraktsförhållande. Som konstaterades i beskrivningen av finansmaktens område har den s.k. rambeslutsprocessen haft till syfte att förtydliga och effektivisera budgetprocessen. Rambeslutsprocessen förordnar inte uttryckligen att en majoritet inte skall, om de vill och kan, samla sig bakom en budget som har större stöd i riksdagen. Detta torde visa att även rambeslutsprocessen följer majoritetsprincipen, eller åtminstone inte har uteslutit den, och således indirekt även en utav grundlagens principer. Det som DÖK innebär är att den ställer finansmakten till regeringens förfogande samt utesluter majoritetsprincipen, detta kan inte, ifall finansmakten ses som ett anslagsförhållande överensstämma med RF grundtanke, å andra sidan är det med bakgrund av utvecklingen av finansmakten samt dess fria ramar rimligare att se förhållandet som ett kontraktsförhållande.

Vidare till parlamentarismen. I allra högsta grad påverkar DÖK parlamentarismens innebörd och kommande utvecklingen. Den relativt sparsamma definitionen, att en regering för att kunna erhålla sin makt bör tolereras säger egentligen inget av större värde. Parlamentarismen handlar i grunden om, som tidigare nämnt, ett beroende mellan riksdag och regering, detta beroende har sin yttersta knutpunkt i möjligheten att misstroendeförklara regeringen.

Det nya som DÖK tillför är att en minoritetsregering redan från tillträdet kan räkna med att tolereras resten av regeringsperioden. Detta innebär att beroendeställningen mellan regering och riksdag försvagas till regeringens förmån. En minoritetsregering tycks numera sitta kvar trots en förlorad budgetomröstning. Detta menar jag tenderar att urholka toleransbegreppets betydelse, som i längden inte enbart påverkar innebörden av parlamentarismen utan även ställer frågan om hur små minoritetsregeringar som är acceptabla. Om det enbart skall vara formella misstroendeomröstningar som ålägger regeringen avgångsskyldighet bidrar DÖK, enligt mitt tycke, med att ytterligare höja denna gräns genom att ta bort de fall som står utanför den lagtekniska lösningen. Den framtida utvecklingen av parlamentarismen tycks bli relativt snäv, där fokus läggs på skapa förutsättningar handlingskraftiga och effektiva minoritetsregeringar.

5.5 Slutsats

DÖK:s förhållande gentemot grundlagen och dess syften, samt huruvida DÖK stod i strid med grundlagen var uppsatsens huvudsakliga frågeställning. Som utgångspunkt för denna uppsats var också målet att beskriva hur rätten borde tolka.

Uppsatsen finner det inte möjligt ge ett klart svar på frågan ifall DÖK står i strid med grundlagen, istället efterlyser uppsatsen att den principiella diskussionen, huruvida grundlagen bör vara ett tydligare konfliktlösningsvapen, hur toleransbegreppet skall tolkas, hur effektivitet skall förenas med riksdagsrepresentation ges en djupare utredning. Nedan följer en redovisning för hur detta motiverats.

En skriven grundlag, bör i första fallet ha målet att vara konfliktlösande, vilket innebär en tydligare normativ prägel. Den svenska grundlagen har i många fall ansett vissa konflikter allt för komplexa för att lösas inom grundlagens ramar vilket i sin tur skapat stor oförutsägbarhet. Men trots detta har vissa grundläggande principer varit betydelsefulla. En utav dessa principer är att största möjliga majoritet alltid bör sökas. Detta skapar inte enbart den sittande regering en större legitimitet i dess beslut utan även bättre förankring hos riksdagens folkvalda. Den svenska grundlagen tvingar ingen att agera på detta sätt utan påbjuder det snarare. Detta öppnar för pragmatiska lösningar, i vissa fall kan dessa lösningar gå utanför grundlagens avsikter.

Då det parlamentariska läget är låst måste regeringen finna stöd, agera passivt eller utlysa extra val. Att extra val inte varit vanligt förekommande visar att situationen tillslut funnit en lösning där en majoritet kommit överens. DÖK har, menar jag, inte löst den grundläggande problematiken utan enbart skjuten den till framtiden, den allra jobbigaste frågan, om hur en framtida budgetomröstning skall ske samt hur en svag regering som skall tillåtas, är båda olösta. Och det är tveksamt om DÖK lösning är den bästa då den inte följer någon längre konsekvensutredning.

Handlingskraftiga regeringar har blivit ett mål, finansmaktens bestämmelser i kombination med majoriteten av partiernas ageranden har möjliggjort det. Sett ur en svensk kontext har detta varit eftersträvansvärt men det är egentligen inte förrän nu, genom en överenskommelse utanför riksdagskammaren som det skett.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Trycka källor

Statens offentliga utredningar

SOU 1967:26 - *Partiell författningsreform*

SOU 1972:15 - *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*

SOU 1981:15 - *Grundlagsfrågor*

SOU 2007:41 - *Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994-2006 – Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ*

SOU 2008:125 - *En reformerad grundlag*

SOU 2013:73 - *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*

Betänkande

2013:14:KU46 – *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess*

Riksdagstryck

FiU 2013/14:RFR6 – *Offentlig utfrågning om ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomst*

KU-anmälan - 2206-2014/2015

Litteratur

Böcker:

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013

Kellgren, Jan & Holm, Anders, *Att skriva uppsats i rättsvetenskap: råd och reflektioner*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2007

Sterzel, Fredrik, "Författningens föränderlighet" i Brundin, Margareta & Isberg, Magnus (red.), *Maktbalans och kontrollmakt: 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*, Sveriges riksdag, Stockholm, 2009

Mattson, Ingvar, *Den statliga budgetprocessen: rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*, 2., omarb. uppl., SNS förl., Stockholm, 2000

Sterzel, Fredrik, "Ett kvartssekel efter det författningslösa halvseket" i Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt: konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*, 1. uppl., SNS förl., Stockholm, 2002

Sterzel, Fredrik, *Parlamentarismen i författningen*, 2., [aktualiserade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 1999

Nyman, Olle, *Parlamentariskt regeringssätt: en av statskicketets grunder*, 2., bearb. uppl., Bonnier, Stockholm, 1986

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, 2., korr. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013

Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning*, Iustus, Uppsala, 2009

Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, 3., [uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2014

Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*, 2. uppl., Liber, Malmö, 2008

Sterzel, Fredrik, *Finansmakten i författningen*, Iustus, Uppsala, 2013

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995

Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*, 3., aktualiserade uppl., SNS förlag, Stockholm, 2011

Spång, Mikael, *Det moderna demokratiidealet: folksuveränitet och rättigheter*, Studentlitteratur, Lund, 2005

Holmberg, Erik, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Artiklar från dagstidning

TT:s nyheterbyrå, ”SD faller regeringens budget”, *TT:s nyhetsbyrå*, 2 december 2014, Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/politik/sd-faller-regeringens-budgetforslag/> (hämtad 2015-04-10)

Lundblad, Nicklas, ”Besvarligheten ger grundlagen dess värde”, *Svenska dagbladet*, 29 december 2014: Tillgänglig: http://www.svd.se/besvarligheten-ger-grundlagen-dess-varde_4217209 (hämtad 2015-04-02)

Norlén, Andreas, ”Full förenlig med demokratin”, *Uppsala Nya Tidning*, 20 januari 2015, Tillgänglig: <http://www.unt.se/asikt/debatt/fullt-forenlig-med-demokratin-3560391.aspx> (hämtad 2015-04-02)

Hallén, Lars och Hägg, Ingemund, ”Usel överenskommelse”, *Uppsala nya tidning*, 15 januari 2015, Tillgänglig: <http://www.unt.se/asikt/debatt/usel->

[overenskommelse-3540352.aspx](#) (hämtad 2015-04-02)

Eriksson, Peter, ”Minoritetsstyre är odemokratiskt”, *Svenska Dagbladet*, 9 december 2014, Tillgänglig: http://www.svd.se/minoritetsstyre-ar-odemokratiskt_4174135 (hämtad 2015-04-12)

Johansson, Birgitta, ”Expert: Uppgårelsen mellan blocken måste granskas”, *Sveriges Radio webbsida*, 30 december 2014, Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6057364> (Hämtad 2015-04-02)

Webbsidor

Sveriges riksdag, ”Riksdagsordningen - nästan en grundlag”, 5 september 2014, Tillgänglig: <https://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Demokrati/Grundlagarna/Riksdagsordningen--nastan-en-grundlag/> (hämtad 2015-05-01)

Socialdemokraterna, ”Decemberöverenskommelsen”, Tillgänglig: <http://www.socialdemokraterna.se/upload/December%C3%B6verenskommelsen.pdf> (Hämtad 2014-04-13)