

Reparlamentariseringen av Sverige?

Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen

Niklas Bolin & Thomas Larue

The Reparliamentarization of Sweden? The Use and Relevance of Parliamentary Resolutions to the Government

In contrast to the theory of deparliamentarization amongst parliamentary democracies, this article points to the Riksdag's use of so-called resolutions (*tillkännagivanden*) to the Government as a sign of growing reparliamentarization. Resolutions in the Swedish context are constitutionally non-binding but politically coercing. From this first study of a hitherto uncharted parliamentary instrument some preliminary conclusions materialise: Resolutions are more complex nowadays than 15–20 years ago requiring more effort from the Government. Parliament's use of resolutions has, broadly pictured, evolved from unanimous or bipartisan demands on often technical issues to an increasingly politicized tool of reining-in minority governments. In some exceptional cases even issuing a few so-called negative resolutions which essentially seek to infringe the Government's executive powers. Resolutions may offer a complementary measurement of a government's parliamentary strength and provide additional insights into the workings of Swedish (and potentially other countries) parliamentarism given additional research.

1. Inledning

I den idealtypiska bilden av parlamentarismen är den lagstiftande församlingen suverän i så motto att dess beslutskompetens endast begränsas genom resultat av det egna beslutsfattandet. Således är den svenska riksdagen formellt folkets främsta företrädare och beslutar om lagstiftning såväl som om statens inkomster och utgifter. Få menar dock att detta är en rättvisande bild av hur den reella makten är fördelad i en modern parlamentarisk demokrati. Istället antas regeringen vara den institution som reellt sett styr över ett lands politiska utveckling. Inom europeiska demokratier kompliceras bilden ytterligare av att både de nationella parlamentens och regeringarnas handlingsutrymme begränsas av europeisk unionslagstiftning.

Niklas Bolin är fil. dr och universitetslektor vid Mittuniversitet. Thomas Larue är fil. dr och enhetschef vid Riksdagsförvaltningen.

E-post: niklas.bolin@miun.se; thomas.larue@riksdagen.se

Tesen om parlamentets nedgång – eller deparlamentarisering (Bergman & Ström 2011) – är ingalunda ny utan framfördes redan i parlamentarismens barndom (Bryce 1921). Även om begreppsapparaten tenderar att skilja sig åt likväl som att forskningen skjuter in sig på olika delar av parlamentets förment minskade betydelse har det länge närmast funnits en konsensus kring tanken att parlament i den moderna politiken är ett transportkompani snarare än den formellt sett starka aktör som framträder när man går till de konstitutionella urkunderna.

Reellt är det dock viktigt att beakta att ett parlaments inflytande är avhängigt regeringens sammansättning. Parlamentets och enskilda partigrupperns möjligheter att påverka minskar vid förekomsten av en majoritetsregering och kan antas vara ännu mer begränsad om denna endast består av ett parti. Men även om vi bortser från dessa nyanseringar har uppfattningen om parlamentet som ett relativt maktlöst statsorgan blivit utmanad i senare forskning. Snarare än att vara ett transportkompani visar vissa studier att parlamentet mycket väl kan vara en central institution. Martin & Vanberg (2011) visar att parlamentet ges en starkare roll då den exekutiva makten delas av flera partier inom ramen för en koalition genom att förhandlingar då i större utsträckning antas genomföras såväl inom parlamentsgruppen som under utskottsarbetet. Christensen m.fl. (2002) har tidigare pekat på parlamentets viktiga roll som granskare av den exekutiva makten som ett viktigt korrektiv gentemot tesen om deparlamentarisering. Andra menar att det europeiska unionssamarbetet innebär att parlamenten stärker sin position gentemot regeringen genom starkare kontroll (jfr O'Brennan & Raunio 2007; Barrett 2008) eller t.o.m. att parlamentens roll i den representativa demokratin omdanas (Sprungk 2013). Flera utmärkta om än något ålderstigna nordiska studier (jfr Sjölin 1991, Stordrange 1988, Isberg 1984, Sannerstedt 1989) finns kring såväl den s.k. nedgångstesen som parlamentens inflytande i förhållande till regeringen. De inbegriper bl.a. analyser av utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag och hur ofta de sistnämnda ändras i parlamentet. Nyligen lämnade även Loxbo & Sjölin (2016) ett färskt och beaktansvärd forskningsbidrag i ämnet.

Sammantaget tycks det alltså numera finnas olika tolkningar av i vilken utsträckning och på vilket sätt som tesen om deparlamentisering är en rimlig karaktärisering av hur den representativa demokratin fungerar. Mot denna bakgrund syftar denna artikel till att belysa parlamentarismens funktionalitet i Sverige och hur vi kan vidga vår förståelse av denna. Men medan tidigare analyser av parlamentarismens tillstånd har fokuserat på budgetprocessen (Christiansen 2012), regeringsbildning (Bäck & Bergman 2015, Bäck 2010 och Bergman 1995), regeringsombildningar (Hermansson & Vernby 2010), parlamentarikers aktivitet (Bergman & Bolin 2011) samt granskning av både regeringen (Bremdal 2011) och myndigheter (Ahlbäck Öberg 2010) riktar vi vår uppmärksamhet mot det så kallade tillkännagivandeinstitutet. Tillkännagivanden har hittills varit en försummad del i forskningen kring svensk parlamentarism. Dessa spelar en inte obetydlig och växande roll i relationen mellan riksdag och regering.

Självklart krävs insikt i andra viktiga aspekter av parlamentariska system för att förstå politiska skeenden som t.ex. budgetregler och omröstningar, lagstiftningsprocesser, valsystem samt mekanismer hos centrala politiska institutioner. I vissa fall utgör även oskrivna sedvänjor viktiga pusselbitar. Ett exempel på det sistnämnda är riksdagens kammarvoteringspraxis¹ (som inte nämns med ett ord i riksdagsordningen) och den kris som uppkom när en partigrupp förkastade denna praxis vid den första budgetbehandlingen efter valet 2014. En kris som till slut gav upphov till den kortlivade men politiskt högoctaniga Decemberöverenskommelsen. Oaktat detta utgör tillkännagivandeinstitutet en viktig komponent i analysen av parlamentets ställning i ett parlamentariskt system. Detta främst eftersom detta institut utgör ett av riksdagens egna instrument. Dessutom skiljer det sig från de andra kontrollinstrument som riksdagen äger (t.ex. interpellationer och anmälningar till konstitutionsutskottet dock med undantag för misstroendeförklaring) på så sätt att dess användning fordrar ett majoritetsbeslut i kammaren.

Specifikt avser denna artikel att lämna tre huvudsakliga bidrag. För det första lämnas en analytisk ram som kan användas för forskning kring detta institut i syfte att fördjupa vår förståelse av en sedan tidigare i princip utforskad² parlamentarisk aspekt av den svenska folkstyrelsen. För det andra lämnas både en empirisk genomgång av utfallet för tillkännagivandena till regeringen de senaste tjugofem åren och vissa analytiska iakttagelser från detta utfall. För det tredje lämnas en konkretiserad beskrivning av de forskningsfrågor som ännu återstår att besvara med avseende på tillkännagivandena. Vad gäller det första bidraget lämnas en diskussion om vilka utgångspunkter och variabler som skulle kunna stå i fokus inför framtida forskningsprojekt. Hur ska man analytiskt se på tillkännagivandena i ett parlamentariskt statsskick? Vad gäller det andra bidraget diskuteras frågan om huruvida tillkännagivandena kan ses som ett mått på en regerings parlamentariska styrka utifrån en analys av tillkännagivandena ur deras parlamentariska grund, dvs. om de t.ex. är eniga eller bara samlar en majoritet (samt om denna är blocköverskridande och innefattar regeringspartierna). I vilken utsträckning kan tillkännagivandena betraktas som "bakläxor" (jfr DI 2015) för regeringen? Har regeringspartierna olika strategier för att hantera omröstningar i kammaren om tillkännagivanden? Sammantaget syftar de forskningsfrågor som besvaras inom ramen för det andra bidraget till att ge oss ökad kunskap om i vilken utsträckning tesen om deparlamentarisering är giltig i det svenska fallet. Vad gäller det tredje bidraget

1 Dvs. att taktikröstning inte medges. Av förarbetena (prop. 1973:90:555ff) till riksdagsordningen framgår dock att voteringsordningen medger subsidiär röstning, jfr Holmberg m.fl. (2012:803f).

2 I endast två statsvetenskapliga verk är tillkännagivandena belysta och då inte på ett sätt där dessa utgör det centrala studieobjektet: Anders Sannerstedts (1992:126ff) studie om förhandlingar i riksdagen och Hans Hegelands (2006:160ff och 212ff) studie om nationell EU-parlamentarism.

beskrivs återstående forskningsuppgifter och de metodologiska utmaningar som hittills har identifierats.

Artikeln är upplagd enligt följande. I nästa avsnitt utvecklas idéerna bakom såväl tesen om deparlamentarisering som den motbild som börjar torna upp inom forskningen innan vi i det tredje avsnittet redogör för tillkännagivandinstrumentet inom ramen för den svenska parlamentarismen. I det fjärde avsnittet redogör vi för artikelns metod och material. I det femte avsnittet går vi över till den empiriska analysen. Detta avsnitt är i sin tur indelat i fem underavsnitt där vi i tur och ordning behandlar (a) utvecklingen av användandet av tillkännagivanden, (b) tillkännagivanden som ett mått på den inbördes maktfördelningen mellan riksdag och regering, (c) vissa strategiska överväganden i samband med användandet av tillkännagivanden, (d) s.k. negativa tillkännagivanden samt (e) riksdagens förstärkta granskning av tillkännagivandenas behandling. I det sjätte avsnittet diskuterar vi dels vissa slutsatser i ljuset av den empiriska analysen, dels frågor som vi menar är centrala för vidare forskningsinsatser, dels vissa metodologiska utmaningar som är kopplat till dessa innan artikeln avslutas med ett avsnitt med avslutande reflektioner.

2. Riksdagens försvagade roll?

En central tanke i ett parlamentariskt styrelseskick är den om en s.k. demokratisk delegations- eller styrningskedja (se Moe 1984:765, jfr Larue 2006:24f) där offentlig makt delegeras i flera led. Väljarna delegerar makt till sina riksdagsledamöter, som i sin tur delegerar vidare verkställande makt till statsministern och regeringen. Den sistnämnde delegerar sedan i sin tur denna verkställande makt till statsförvaltningen. Parallellt med denna maktdelegation löper en motsvarande kontrolls- eller ansvarskedja förankrad i konstitutionella regler där ansvar kan utkrävas (Bergman & Strøm 2004). Denna kedja utgör en förutsättning för en välfungerande demokrati. Om en eller flera av kedjans länkar brister finns risk för bl.a. två långsiktiga problem. Att det politiska systemet (och i förlängningen demokratin) förlorar i såväl legitimitet som effektivitet. I båda fallen drabbas medborgare när de som delegerats makt till låts att utnyttja denna för att gynna sina egna snarare än allmänna intressen. Således blir även utformningen av kedjans kontrollmekanismer bl.a. genom konstitutionell design (se t.ex. Cheibub, Martin & Rasch 2015) väsentliga.

Utöver att bygga på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt förverkligas dagens svenska folkstyrelse enligt regeringsformens (RF) portalparagraf (1 kap. 1 §) genom bl.a. ett representativt och parlamentariskt statsskick. För denna artikels vidkommande finns två relevanta hörnstenar: folksuveränitetsprincipen och regeringens styrelse av riket. Den första principen kommer till uttryck genom att riksdagen klart ges ställningen som det centrala statsorganet (1 kap. 4 § RF; jfr även prop. 1973:90:156). Den andra grundsatsen är att regeringen styr riket

under ansvar inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). I regeringens styrfunktion ingår i vid mening alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ (bet. 2005/06:KU8:38). Svensk parlamentarism innebär att regeringen ska åtnjuta riksdagens förtroende eller i varje fall tolereras av denna. I formell mening innebär den s.k. negativa parlamentarism att regeringen är beroende av att inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot regeringens existens vid de för dess vidkommande tre³ enda avgörande konstitutionella tillfällena, dvs. (a) statsministeromröstningen efter ett val, (b) regeringsbildningens första steg och (c) yrkande om misstroensdeförklaring, (jfr 6 kap. 3–4 §§ respektive 13 kap. 4 § RF).

Inom såväl svensk som internationell forskning finns dock en allmän uppfattning att parlamentet över tid har förlorat inflytande över politiken. En forskningsinriktning tar sikte på den så kallade presidentialiseringen av parlamentarismen⁴ som kan beskrivas som en rörelse mot ökad makt och autonomi för regeringschefen visavi partierna i parlamentet och regeringskollektivet, samt en ökad betydelse av partiledarna i samband med valrörelser (se SOU 2007:42:11; jfr Poguntke & Webb 2005). Den utveckling som ställs i fokus här är en där en svensk statsminister förskansar sin makt och gör sig mer eller mindre oberoende av den parlamentariska kontrollen för att eventuellt uppnå en presidentlik ställning (Aylott 2005). Bland nordiska länder har det empiriska stödet för presidentialiseringstesen varit blandat (jfr Isaksson 2011; Bäck m.fl. 2011). En av Grundlagsutredningens delrapporter (SOU 2007:42) konstaterade att den påstådda förskjutningen av de parlamentariska styrelseskicken mot presidentialism föreföll överdriven.

En mer generellt inriktad tes gör istället gällande att makt har tenderat att förskjutas från parlamentet till regeringen inom de parlamentariska systemen. Denna tes har omväxlande benämnts som tesen om parlamentarismens nedgång (Bryce 1921, Sjölin 1991) och tesen om deparlamentarisering (Bergman & Strøm 2011). Emedan huvudfokus i den nutida litteraturen kring deparlamentarisering har skjutit in sig på hur parlamentets roll förändrats i och med utvecklingen av den europeiska unionen (Raunio 2011) så finns ett antal studier som också fokuserar på förändringar inom ett land. Vissa riksdagsledamöter i större s.k. statsbärande partier har återkommande och så tidigt som under 1980-talet uttryckt offentlig kritik mot att parlamentariker i allt högre utsträckning fyller rollen som statister i det de benämnt ett knapptryckar- eller transportkompani (se Pålsson 2011 och Sannerstedt 1992:257, jfr även Bengtsson och Nilsson 2016). Även om deras missnöje huvudsakligen gällt koncentrationen av

3 Utöver regeringens möjlighet att ställa en s.k. kabinetsfråga, dvs. att regeringen förklarar att den kommer att avgå eller besluta om extra val vid ett nederlag i en viss omröstning i kammaren. Detta inträffade i februari 1990, då regeringen avgick sedan riksdagen hade avvisat regeringens förslag (prop. 1989/90:95) till allmänt lönestopp.

4 En motsatt trend är parlamentariseringen av de presidentiella systemen, se t.ex. Colomer & Negretto (2005).

beslutsmyndighet till partiledning samt anställda partitjänstemän och inte svensk parlamentarism som sådan illustrerar detta i viss mån några av de poänger som lyfts fram i litteraturen om deparlamentarisering. Även om dessa ledamöters reflektioner är insiktsfulla och knyter relativt väl an till ämnet ger dock andra forskningsinsatser ett mer nyanserat bidrag.

Bergman och Strøm (2011) tar sin utgångspunkt i de nordiska länderna och undersöker i vilken utsträckning som den ursprungliga parlamentariska Westminster-modellen, med en tydlig enkel delegationskedja, fått ge vika för en mer amerikansk inspirerad Madison-modell som präglas av maktfördelning. Även om studiens slutsatser inte är entydiga och trenderna varierar något mellan de nordiska länderna framkommer att nordisk parlamentarisk demokrati har genomgått viktiga förändringar. När det gäller specifikt det svenska fallet (Bergman och Bolin 2011) är förändringarna genomgripande. Några aspekter pekar på att riksdagen över tid har fått minskat inflytande. Bland dessa nämns externa förändringar, som t.ex. EU-medlemskapet och politikens judikalisering. Förändringar som inskränker riksdagens inflytande har dock också ägt rum som en konsekvens av interna förändringar. Nya former av semi-institutionaliserade samarbetsmönster som kontraktsparlamentarism (Aylott & Bergman 2004; Bale & Bergman 2006) och den numera upplösta Decemberöverenskommelsen liksom införandet av en ny budgetlagstiftning (Isberg 2011:107) har gjort att parlamentets roll i vissa delar har inskränkts. Likaså finns det tecken på att ministrar i lägre utsträckning än tidigare rekryteras från riksdagen liksom att Regeringskansliet expanderar över tid (Bergman & Bolin 2011).

Samtidigt visar Bergman och Bolin att parlamentet blivit allt mer aktivt i termer av bland annat frågor och interpellationer vilket skulle kunna antyda att parlamentets roll som granskare av den verkställande makten fortskrider obehindrat eller till och med har förstärkts. Därutöver finns viss internationell forskning som ger anledning att nyansera tesen om deparlamentarisering. Särskilt Martin och Vanbergs studier (2011 och 2014) ger empiriskt stöd för att parlamentet fortsätter att spela en viktig roll inom parlamentariska system. Martin och Vanberg (2011:31) menar att parlamentet och dessa partigrupper och utskott spelar en viktig roll särskilt i samband med att den verkställande makten är en koalition av partier och att lagstiftningsprocessen ger parlamentet möjlighet att begränsa de individuella ministrarnas handlingsutrymme. Författarna menar till och med att parlamentets kontrollfunktion ofta kan vara mer kraftfull än de möjligheter som står till buds sinsemellan ministrar från olika partier inom regeringen.

Det finns olika typer av studier som rör parlamentarisk kontroll. Vissa fokuserar på enskilda kontrollinstitut som t.ex. interpellationer⁵ (Russo & Wiberg

5 Enligt Sánchez de Dio & Wiberg (2011) kan interpellationer möjliggöra för ett parlament att ge en regering viss vägledning eller riktning.

2010), andra riktar in sig på enskilda policyområden som t.ex. budgetprocesser (Wehner 2007) och slutligen finns mer allmänna studier av förhållande mellan lagstiftare och verkställande makter. Vad gäller förhållandet mellan parlament och regering kan begreppet kontroll även skifta i betydelse. Enligt Gregory (1990) finns fyra innebörder på begreppet: (a) att granska, besiktiga och undersöka, (b) att kritisera, utmana och ifrågasätta, (c) att utöva makt direkt genom att ge order samt (d) att utöva makt indirekt genom att statsråd förutser parlamentets önskan. Traditionell parlamentarisk kontroll torde huvudsakligen kunna ses som en blandning av de två första innebörderna. Gregorys två sista innebörder öppnar även upp för en nyanserad bild av parlamentarisk kontroll där tillkännagivanden skulle kunna ses som om inte ett renodlat parlamentariskt kontrollverktyg, så i vart fall ett parlamentariskt maktinstrument.

3. Vad är ett tillkännagivande?

Tillkännagivanden har på senare tid fått förnyad aktualitet. Under riksmötet 2014/15 beslutade riksdagen om det näst största antalet tillkännagivanden till regeringen sedan införandet av fyraåriga valperioder (se tabell 1 nedan). I uttalanden till pressen (SvD 2015) har statsministern pekat på att tillkännagivandena inte bidrar konstruktivt och benämnt dessa för ”spelet i rikspolitiken”. Riksdagens tilltagande vurm för tillkännagivandeinstitutet har även lett till att ett antal s.k. negativa tillkännagivanden (Brevinge 2015) har beslutats av riksdagen, dvs. uttalanden om att regeringen *inte* ska agera på ett visst sätt eller lägga fram vissa förslag. Även om tillkännagivandena förekommer flitigt i såväl den offentliga debatten som i relationen mellan riksdag och regering utgör de alltså en vit fläck i forskningen om svensk parlamentarism. Andra parlament har liknande verktyg, t.ex. beslutade det norska Stortinget inte mindre än 192 s.k. *anmodningsvedtak* (se Stortinget 2016 samt avsnitt 5 nedan) riktade till Solbergs minoritetsregering under Stortingssessionen 2014/15. Även i det brittiska underhuset och andra parlament (t.ex. Europaparlamentet) förekommer resolutioner av mer eller mindre bindande karaktär.

I svenskt parlamentariskt liv har riksdagens tillkännagivanden en mer politisk än rättslig betydelse.⁶ Ett tillkännagivande utgör ett s.k. uttalande av konstitutionellt icke-bindande slag. Grundlagberedningen behandlade formen för riksdagens beslut och konstaterade att något hinder för riksdagen att fatta s.k. principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden och dylikt inte fanns (SOU 1972:15:101). En sådan mer obestämd beslutsform kunde enligt beredningen ofta vara ändamålsenlig, bl.a. på så sätt att den gör det möjligt för

6 T.ex. hindrade tillkännagivandet om att det kommunala vårdnadsbidraget skulle behållas (bet. 2014/15:SfU3) inte regeringen från att föreslå att bidraget skulle avskaffas (prop. 2014/15:147), vilket riksdagen godkände (bet. 2015/16:SfU8).

riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium innan möjligheterna att variera ställningstagandenas innehåll har begränsats genom omfattande förarbeten. Beslut av detta slag var enligt Grundlagberedningen inte rättsligt bindande men kunde givetvis alltefter omständigheterna medföra en "politisk" bundenhet. Sådana beslut fattas i form av s.k. tillkännagivanden (Eka m.fl. 2012:35f).

Någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd finns inte. Regeringen är formellt inte rättsligt bunden att tillgodose ett tillkännagivande men utgångspunkten enligt konstitutionell praxis är att den bör göra det. Om regeringen inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den enligt samma praxis underrätta riksdagen samt ange skälen för detta. Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av tillkännagivandena. Detta då regeringen enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen årligen ska lämna en skrivelse (kallad skrivelse 75) med en redogörelse för vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser den mottagit.

Bland annat mot bakgrund av att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden inte kommer till uttryck i regeringsformen samt att denna möjlighet utgör en viktig funktion för riksdagen diskuterade Grundlagsutredningen (SOU 2008:125:304f) behovet av att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden. Utredningen bedömde att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen. Även om någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen inte fanns konstaterade utredningen att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till, om regeringen inte följer ett tillkännagivande.⁷ Ytterst har även riksdagen möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen pekade på den konstitutionella praxis som redovisats ovan och konstaterade att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Grundlagsutredningens bedömning speglar i dagsläget alltjämt den grundsyn som statsmakterna i riksdagen och regeringen har i frågan.

Sammantaget och särskilt i ljuset av rådande konstitutionell praxis framstår tillkännagivandeinstitutet som ett potentiellt mycket användbart redskap i riksdagens verktygslåda. Trots dess oreglerade karaktär har den framvuxna praxisen gjort att riksdagen har möjlighet, om den så önskar, att med hela handen peka ut en politisk inriktning för regeringen att följa. Givet detta är det också rimligt att användandet av tillkännagivanden gör det möjligt att säga något om riktigheten i tesen om parlamentarismens nedgång. Den tidigare forskningen är sparsmakad

7 I vissa fall går dock inte detta: Hegeland (2006:223) pekar insiktsfullt på ett antal fall av tillkännagivanden som rör EU-relaterade frågor där regeringen trots att den fullt ut följt riksdagens begäran (t.ex. om ett visst agerande gentemot kommissionen eller i rådet) ändå inte nått framgång och kunnat fullborda beställningen.

vad gäller analyser av tillkännagivandena och deras betydelse. Då institutet framstår som centralt i den svenska parlamentarismen har alltså en viktig del av riksdagens kontroll av regeringen ej tagits i beaktande när slutsatser dragits kring riksdagens förändrade roll. Detta i sig är olyckligt. Om det också visar sig att verktyget har ökat i betydelse över tid finns det, åtminstone i denna del, anledning att ifrågasätta deparlamentariseringstesens i den svenska kontexten. I avsnitt 5 nedan undersöker vi således i vilken omfattning och på vilket sätt som det i realiteten har använts.

4. Metod och material

I syfte att studera tillkännagivandena som ett parlamentariskt maktinstrument och hur dessa kan hjälpa oss förstå om och på vilket sätt det sker en reparlamentarisering av svensk politik har vi upprättat en databas över samtliga beslutade tillkännagivanden sedan den sista treåriga valperioden, dvs. från riksmötet 1991/92 och framåt. Andra slags källor såsom utskottens betänkanden, motioner, interpellationer och frågor har använts i tidigare studier kring oppositionens aktivitetsgrad (jfr Bergman & Bolin 2011; Loxbo & Sjölin 2016). I vårt fall har vi kodat in följande egenskaper hos varje enskilt tillkännagivande till regeringen⁸: (a) tidpunkt för när tillkännagivandet beslutades, (b) tidpunkt för när tillkännagivandet slutbehandlades av regeringen, (c) tidsåtgången i dagar för skillnaden mellan tidpunkterna (a) och (b), (d) uppgifter hämtade från betänkandena, och eventuella reservationer däri, samt kammarens protokoll över voteringar som visar om tillkännagivandet var (i) enigt, (ii) blocköverskridande eller (iii) utan regeringspartiernas stöd samt slutligen (e) uppgift om tillkännagivandet beslutades efter en votering och, för de fall detta fanns tillgängligt, uppgift om partitillhörigheten för ledamoten som begärde voteringen.

Analysen grundar sig på en statistisk genomgång där variationer i såväl antal som andel av olika typer, dvs. (i), (ii) eller (iii), av tillkännagivanden återspeglar variationer i graden av deparlamentarisering och därmed motsatsvis reparlamentarisering för det svenska fallet. De antaganden som genom denna metod testas är följande: För det första utgör ett stigande antal och andel, allt annat lika, av typ (iii) tillkännagivanden ett tecken på en ökad reparlamentarisering och att det motsatta gäller vid en ökning av typ (i) tillkännagivanden. Vad gäller antalet typ (ii) tillkännagivanden klarar denna variabel inte att på ett entydigt sätt avslöja någon förändringar vad gäller deparlamentariseringen. Däremot kan den ge en indikation på hur blockpolitiken och tillkännagivandeinstitutet samverkar. Vad gäller antalet och andelen voteringar vid oeniga tillkännagivanden antar vi att en ökning i dessa siffror skulle, allt annat lika, peka på en viss

8 Riksdagen beslutar även om tillkännagivanden till t.ex. riksdagsstyrelsen med begäran i olika riksdagsinterna frågor, såsom genomförandet av ett jubileum om ett minnesår för demokratis genombrott.

tilltagande reparlamentarisering även om antagandet i denna del inte är lika starkt på grund av riksdagens voteringspraxis som i viss mån hämmar det analytiska värdet av voteringsdata. Slutligen utgör en ökande tidsåtgång för slutbehandling av tillkännagivanden ett uttryck för att en tilltagande reparlamentarisering när parlamentet lämnar mer krävande begäran/uppdrag till regeringen.

Slutligen bör här nämnas att artikeln har begränsade förklarande ambitioner, vilket är ett medvetet val. Vi delar Gerrings (2012:744) bedömning om att beskrivande arbeten har försummats inom statsvetenskaplig forskning. I dagsläget lämpar sig således det första steget i detta forskningsfält kring parlaments resolutioner och yttranden för en sådan beskrivande studie. Vi menar dock att denna artikel lägger en god grund för framtida forskningsinsatser med förklarande ambitioner kring variationer i tillkännagivandeinstitutet.

5. Empirisk genomgång

TILLKÄNNAGIVANDENA SOM ETT PARLAMENTARISKT MAKTINSTRUMENT

Utöver kontrollmaktens traditionella institut⁹ som utgör redskap för riksdagens eller riksdagsorganens kontroll av regeringen finns andra s.k. kontrollinstrument. Riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen kan innebära en viss allmän kontroll. Således borde exempelvis riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kunna anses utgöra en slags kontroll. Även Bremdal (2011) lyfter fram debatter i kammaren och utskottens uppföljning och utvärdering som andra kontrollmedel i vid bemärkelse. Sett utifrån bl.a. de uttalanden i förarbetena till regeringsformen om att en naturlig huvuduppgift för riksdagen är att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik (prop. 1973:90:414) skulle tillkännagivandena även kunna ses som en utlöpare av denna granskning eller i vart fall som en form av maktinstrument. Tillkännagivandena grundar sig till syvende og sist på en analys av samhället och de brister/problem som denna analys exponerar. I tillkännagivandets beslutsform finns även vanligen en beställning om åtgärder från regeringen (eller myndigheter). Sådana riksdagsbeslut är ofta förknippade med en önskad politisk inriktning oberoende huruvida denna tar sig formen av ändrade lagar, utredningar eller särskilda insatser (som kräver ökade budgetutgifter eller ändrade/nya myndighetsuppdrag). Även konstitutionsutskottet (KU) har betonat (bet. 2014/15:KU21:29) att en omsorgsfull redogörelse av riksdagens beslut i den årligen återkommande skrivelsen 75 (där tillkännagivandena är inkluderade) är ett viktigt politiskt uppföljningsdokument för den parlamentariska kontrollen.

9 Konstitutionsutskottets granskning, åtal av statsråd, misstroendeförklaring, interpellationer och frågor, JO:s tillsyn samt Riksrevisionens granskning.

Tabell 1. Antal slutbehandlade tillkännagivanden (tkg) och genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandling av tkg beslutade under riksmötena 1991/92–2015/16

Riksmöte då tkg beslutades	Antalet tkg (varav slutbeh. tkg)		Genomsnittlig tidsåtgång [†] (median)		Svåra tkg [‡]	Mycket svåra tkg [‡]
1991/92	172	(172)	351	(146)	12	2
1992/93	189	(189)	301	(83)	12	0
1993/94	185	(185)	443	(233)	24	0
1994/95	136	(136)	538	(188)	19	2
1995/96	72	(72)	599	(194)	9	1
1996/97	101	(101)	385	(165)	10	0
1997/98	106	(106)	836	(429)	30	4
1998/99	77	(77)	601	(268)	13	1
1999/2000	87	(86)	891	(546)	21	3
2000/01	89	(89)	802	(434)	22	0
2001/02	119	(117)	890	(670)	32	2
2002/03	53	(53)	813	(372)	16	0
2003/04	64	(63)	659	(263)	14	1
2004/05	54	(51)	1 187	(895)	23	3
2005/06	96	(92)	990	(716)	30	-
2006/07	10	(9)	1 208	(1 033)	5	-
2007/08	11	(11)	661	(538)	1	0
2008/09	8	(7)	997	(678)	2	-
2009/10	13	(10)	1 123	(1 200)	7	-
2010/11	60	(45)	901	(707)	19	-
2011/12	52	(42)	675	(549)	14	-
2012/13	43	(28)	672	(781)	9	-
2013/14	56	(19)	565	(655)	-	-
2014/15	125	(31)	316	(338)	-	-
2015/16*	103	(1)	-	(-)	-	-

* För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 22 juni 2016.

† Visar antalet genomsnittliga dagar som det tog för regeringen att slutbehandla samtliga tillkännagivandena som antogs under riksmötet. Beräkningarna av tidsåtgång grundar sig på Excels antagande om månader med 30 dagar (dvs. att ett kalenderår har 360 dagar). Både medelvärde och medianvärde anges (det sistnämnda inom parentes och kursivt). Medianvärdet kompletterar medelvärdet då extrema värden som har stor inverkan på medelvärdet inte påverkar medianvärdet lika mycket. Båda värdena inkluderar alla tillkännagivanden (tkg). För de tkg som ännu inte har slutbehandlats används beslutsdatumet för regeringens senaste skrivelse 75 (dvs. skr. 2015/16:75) för att beräkna dessa tkg:enas "tidsåtgång".

‡ Med svåra tkg avses antalet tkg som tog mer än 3 år (dvs. 1 080 dagar) att slutbehandla och med mycket svåra avses antal tkg som tog mer än 11 år (dvs. 3 960 dagar) att slutbehandla.

I tabell 1 redovisas bl.a. antalet tillkännagivandena per riksmöte för de senaste tjugofem åren. Viss variation mellan riksmötena och den genomsnittliga tidsåtgången finns. Utöver en stadig ökning av den genomsnittliga tidsåtgången för

varje riksmöte och en minskning av antalet tillkännagivanden för varje valperiod saknas påtagliga mönster för hela den granskade perioden.

I tabellen ovan redogörs även för antalet tillkännagivanden som kan kategoriseras som svåra respektive mycket svåra. Med svåra tillkännagivanden avses sådana tillkännagivanden som tagit mer än tre år att slutbehandla av regeringen och med mycket svåra avses sådana tillkännagivanden som slutbehandlades först elva år eller mer efter riksdagens ursprungliga beslut. Dessa två kategorier grundar sig på två centrala uttalanden från KU vad gäller tidsgränser för slutbehandling av tillkännagivanden. Dessa uttalanden utgör de enda tillgängliga yttranden om tidsgränser. Även om de för en utomstående betraktare kan förefalla som skönsmässiga utgör de skäligen gränslinjer från den främste uttolkaren av svenska konstitutionella förhållanden. I maj 2006 anförde KU (bet. 2005/06:KU34:19) att det inte var omöjligt att tillkännagivandena hade en mer krävande karaktär än tidigare, men att det ändå borde höra till undantagen att de inte kan slutredovisas inom två till tre år. I maj 2010 konstaterade KU (bet. 2009/10:KU21:21) att elva år inte kunde anses vara en acceptabel tidsutdräkt vad gäller behandlingen av ett tillkännagivande, i synnerhet om regeringen samtidigt brister i information till riksdagen om ärendets beredning. Varför flest svåra tillkännagivanden beslutas under en valperiods sista riksmöte är än så länge oklart. Kanske tappar beredningen av regeringsärenden (inklusive de som krävs för att infria tillkännagivanden) fart inför och strax efter ett val. Eller så har tillkännagivanden antagna då ett kvistigare innehåll, såväl politiskt som beredningsmässigt (t.ex. att oppositionspartierna i riksdagen i högre grad begär att regeringen återkommer med lagförslag istället för utredningar). Därtill ökar *andelen* svåra tillkännagivanden kontinuerligt för varje valperiod. Under Sveriges sista treåriga respektive första fyraåriga valperiod var andelen sådana tillkännagivanden ca 9 respektive 16 procent, under de två påföljande valperioderna med en socialdemokratisk minoritetsregering var andelen ca 26 respektive 34 procent och under den borgerliga majoritetsregeringens valperiod var andelen ca 36 procent. Detta bekräftar i viss mån den bild av tillkännagivandenas alltmer krävande karaktär som KU pekat på efter utskottets omfattande uppföljnings- och utvärderingsarbete (se bet. 2005/06:KU34) av tillkännagivandeinstitutet. Uppföljningen sträckte sig över tre olika tidsperioder från 1970-talets mitt till 2000-talets mitt och visade på en märkbar nedgång i antalet tillkännagivanden. Trots denna nedgång ökade de genomsnittliga handläggningstiderna.

TILLKÄNNAGIVANDENA SOM ETT MÅTT PÅ EN REGERINGS PARLAMENTARISKA STYRKA

En frestande lättillgänglig (möjligen dock alltför förenklad, se nedan) syn på tillkännagivandena som mätare av en regerings parlamentariska styrka skulle vara att se på *antalet* tillkännagivanden. Visst stöd för en sådan syn finns: Under den borgerliga majoritetsregeringens valperiod var antalet tillkännagivanden exceptionellt

lågt. En liknande utveckling återfinns i Norge och Stortingets kontroll- og konstitutionskomiteens statistik (jfr Stortinget 2016, 2008 och 2003 samt Larue 2015:114) om de s.k. *anmodningsvedtak* (som i viss mån motsvarar tillkännagivandena inte minst genom att rätten att utfärda dessa inte är grundlagsfäst men följer av konstitutionell sedvanerätt). Under 2014/15 års riksmöte antog riksdagen det största antalet tillkännagivanden¹⁰ till regeringen på tjugo år. Den nuvarande rödgröna minoritetsregeringens har sett till antalet riksdagsmandat en svagare parlamentarisk ställning än t.ex. den tidigare borgerliga minoritetsregeringen.

Tabell 2. Antal (och andel) beslutade tillkännagivanden (tkg) under riksmötena 1991/92–2015/16 som var eniga, blocköverskridande respektive utan regeringspartiers stöd

Riksmöte	Antal tkg	varav eniga	blocköver- skridande	utan regerings- partiers stöd
1991/92	172	105 (61 %)	121 (70 %)	9 (5 %)
1992/93	189	125 (66 %)	143 (76 %)	16 (8 %)
1993/94	185	113 (61 %)	132 (71 %)	29 (16 %)
1994/95	136	75 (55 %)	111 (82 %)	1 (1 %)
1995/96	72	44 (61 %)	70 (97 %)	1 (1 %)
1996/97	101	56 (55 %)	99 (98 %)	1 (1 %)
1997/98	106	80 (75 %)	103 (97 %)	1 (1 %)
1998/99	77	43 (56 %)	69 (90 %)	8 (10 %)
1999/2000	87	55 (63 %)	84 (97 %)	10 (11 %)
2000/01	89	56 (63 %)	82 (92 %)	9 (10 %)
2001/02	119	83 (70 %)	112 (94 %)	15 (13 %)
2002/03	53	34 (63 %)	50 (93 %)	8 (15 %)
2003/04	64	29 (45 %)	56 (88 %)	14 (22 %)
2004/05	54	24 (44 %)	48 (88 %)	20 (37 %)
2005/06	96	40 (42 %)	83 (86 %)	44 (46 %)
2006/07	10	6 (60 %)	7 (70 %)	0 (0 %)
2007/08	11	7 (64 %)	9 (82 %)	1 (9 %)
2008/09	8	8 (100 %)	8 (100 %)	0 (0 %)
2009/10	13	9 (69 %)	9 (69 %)	1 (7 %)
2010/11	60	30 (50 %)	35 (58 %)	24 (40 %)
2011/12	52	25 (48 %)	30 (58 %)	24 (46 %)
2012/13	43	16 (37 %)	17 (40 %)	26 (60 %)
2013/14	56	14 (25 %)	17 (30 %)	39 (70 %)
2014/15	125	52 (42 %)	74 (59 %)	54 (43 %)
2015/16*	103	45 (44 %)	57 (55 %)	48 (47 %)

* För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 22 juni 2016.

10 Till detta stora antal kopplades även uttalanden om eventuella misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd som inte följde riksdagens beställningar, se Olsson & Rosén (2015).

Samtidigt finns det andra tecken som pekar på att förhållandet mellan antalet tillkännagivanden och en regerings parlamentariska styrka skulle kunna vara mer komplext. Som framgår av KU:s genomgång av tillkännagivandeinstitutionen (jfr bet. 2005/06:KU34) så har antalet tillkännagivanden historiskt minskat påtagligt. Under den treåriga valperioden 1976–1979 antog riksdagen 719 tillkännagivanden. Under valperioden 1988–1991 antogs 629 tillkännagivanden, under Sveriges första fyraåriga valperiod 1994–1998 antogs 415 och under den senaste valperioden 2010–2014 antogs 211. Att hävda ett direkt och linjärt samband mellan *antalet* tillkännagivanden och en regerings parlamentariska styrka blir således missvisande. Göran Perssons minoritetsregering tog emot långt fler tillkännagivanden under dennes första valperiod än under dess sista valperiod fastän regeringspartiets parlamentariska styrka mätt i antal riksdagsmandat var mindre under den sistnämnda valperioden. Givetvis kan inte heller en regerings parlamentariska ställning enbart reduceras till antalet riksdagsmandat utan måste ses i ljuset av bl.a. eventuella kontraktsparlamentariska samarbeten (Bale & Bergman 2006) som kan tillförsäkra en regering långsiktig parlamentarisk trygghet.

I tabell 2 redovisas antalet och andelen beslutade tillkännagivanden (tkg) de senaste 25 åren som var (a) *eniga*, (b) *blocköverskridande* respektive (c) utan regeringspartiers stöd. Med *eniga* tillkännagivanden avses i denna artikel sådana som antagits utan några reservationer eller andra yttranden från något parti eller ledamot. Det har räckt med ett särskilt yttrande¹¹ eller en s.k. motivreservation¹² till ett utskotts förslag till riksdagsbeslut för att ett tillkännagivande inte har kategoriserats som *enigt*. Även om definitionen kan anses strikt grundar den sig i att statistiken i vart fall än så länge bygger på en kvantitativ genomgång av tillgänglig data. Med *blocköverskridande* tillkännagivanden avses här sådana som antagits med stöd av minst ett parti från vart och ett av de två s.k. politiska blocken (dvs. de fyra borgerliga partierna å ena sidan och de tre rödgröna partierna å andra sidan). Sverigedemokraterna och Ny Demokrati påverkar i denna del inte kategoriseringen på något sätt. Med tillkännagivanden som antagits *utan regeringspartiers stöd* avses sådana som antagits (i) utan ett regeringspartis stöd alternativt (ii) utan *minst* ett av koalitionsregeringars partier. Denna definition skulle kunna ses

11 Särskilda yttranden har karaktären av en *röstförklaring* till ställningstagandet som den eller de berörda ledamöterna står bakom, jfr 10 kap. 12 § riksdagsordningen. Sådana yttranden får inte gå emot det beslut som förordas av de aktuella ledamöterna, oavsett om deras inställning kommer till uttryck i utskottsmajoritetens text eller i en reservation. Yttrandena innehåller inte något förslag till riksdagsbeslut och är inte ett alternativ vid omröstning om förslagspunkten (till skillnad från en reservation eller en motivreservation). De används oftast när ledamöter vill förklara varför de inte lämnade en reservation under en förslagspunkt.

12 En motivreservation är en reservation där förslaget till riksdagsbeslut inte avviker från utskottets förslag men där de som reserverar sig inte accepterar utskottsmajoritetens *motivering* till förslaget. En sådana reservation kan därför lämnas av ledamöter som delar majoritetens uppfattning i själva beslutets materiella innehåll, t.ex. att en viss motion ska avslås eller att ett lagförslag ska godkännas, men som har helt andra politiska åsikter som skäl för detta beslut. En motivreservation är dock viktig när riksdagen *dels* anvisar anslag (eftersom motiveringen utgör anslagsvillkoren under vilka anslaget får användas), *dels* stiftar lag (om en sådan reservation innehåller motivuttalanden som senare kan få betydelse i rättstillämpningen).

som att den innebär att koalitionsregeringarna på marginalen kan få några fler sådana tillkännagivanden (då det räcker att ett regeringsparti inte stödjer ett tillkännagivande). I vårt material har endast en handfull sådana tillkännagivanden återfunnits. Statistiken på vad som utgör eniga och blocköverskridande tillkännagivanden eller tillkännagivanden utan regeringspartiers stöd bygger här på ett direkt och översiktligt kvantitativt mått, dvs. förekomsten av voteringsresultat i kammaren alternativt reservationer i utskottsbetänkandena (i de fall votering uteblev). Följaktligen kan enstaka tillkännagivanden betecknas som t.ex. oeniga eller ej blocköverskridande eftersom ett (eller flera) parti(er) reserverat sig till förmån för ett annat tillkännagivande¹³ med en annan lydelse.

En första slutsats från kartläggningen ovan gäller andelen *eniga* tillkännagivanden. Andelen är relativt stabil över tid även om den minskade från lite över 60 procent i genomsnitt under 1990-talet till ca 40 procent i genomsnitt under den föregående valperioden. Noterbart är att denna nedgång huvudsakligen tycks sammanfalla i tid med upptakten på de borgerliga partiernas allianssamarbete.¹⁴ Trots denna minskning (som var exceptionell under det sista riksmötet innan 2014 års riksdagsval) är en stor del av tillkännagivandena alltså eniga. Detta är en väsentlig del av tillkännagivandeinstitutet, dvs. att riksdagspartierna i enighet begär att regeringen ska utreda vissa aspekter eller återkomma med förslag. Oftast handlar det om att riksdagen reagerar på uppmärksammade problem och företeelser som tidigare var okända (som t.ex. oförutsedda och oönskade konsekvenser av ny/ändrad lagstiftning) eller att riksdagen söker att få en särskild sakfråga utredd (t.ex. genom tilläggsdirektiv till en redan existerande utredning).

En annan iakttagelse är den om s.k. *blocköverskridande* tillkännagivanden. Här är dock trenden tydligare, särskilt under den föregående valperioden då andelen blocköverskridande tillkännagivanden minskade till ca hälften av alla tillkännagivanden jämfört med andelar kring 90 procent under socialdemokratiska minoritetsregeringar. Den lägre andelen hänger samman med att ett stort antal tillkännagivanden sedan riksdagsvalet 2010 har tillkommit genom att de två blocken växelvis fått stöd av vågmästarpartiet Sverigedemokraterna. Blockpolitikens cementering (Aylott & Bolin 2007) blir här uppenbar. I sammanhanget kan även nämnas att en fjärdedel av de blocköverskridande tillkännagivandena under valperioden 2002–2006 antogs av en riksdagsmajoritet bestående av de borgerliga partierna och Miljöpartiet. Under riksmötet 2005/06 var andelen nästan 30 procent.

13 Två dock svårfunna exempel är tillkännagivandena om en nationell cykelstrategi (bet. 2014/15:TU5) samt om det dåvarande inrättandet av ett kompetenscentrum med inriktning på dentala material (bet. 1997/98:SoU25). Inom ramen för denna artikel har vi dock bedömt att ett mer *kvalitativt* precist mått av samtliga tillkännagivanden skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats. Hur ofta ett eller flera partier har reserverat sig till förmån för ett skarpare tillkännagivande (eller tvärtom dvs. ett mildare tillkännagivande) skulle med fördel kunna studeras inom ramen för ett framtida mer omfattande forskningsprojekt.

14 Formellt bildades Alliansen vid det s.k. Högforsmötet i augusti 2004 men redan innan sommaren hade diskussioner mellan partiledarna inletts (Reinfeldt 2015:180f).

Slutligen och kanske mest intressant med avseende på frågan om huruvida tillkännagivanden kan ses som ett mått på en regerings parlamentariska styrka är de iakttagelser som kan dras utifrån förändringar av antalet och andelen tillkännagivanden som antagits av riksdagen *utan regeringspartiernas stöd*. Sett till den här granskade tidsperioden är trenden som tydligast. Från att knappt ha funnits några sådana tillkännagivanden under de socialdemokratiska minoritetsregeringarnas två första valperioderna vid 1990-talets slut och över millennieskiftet utgjorde över hälften (dvs. 113) av de tillkännagivanden som riksdagen antog under förra valperioden tydliga s.k. parlamentariska bakslag för Reinfeldts minoritetsregering. Under Göran Perssons sista valperiod var ungefär var tredje tillkännagivande som riksdagen riktade mot den dåvarande minoritetsregeringen av detta slag. Efter två riksmöten har Löfvens minoritetsregering redan tagit emot totalt 102 sådana bakslag (se tabell 2 ovan). Ett möjligt aber finns dock vid bedömningen av det s.k. analytiska värdet av tillkännagivandena som antagits med regeringspartiernas stöd: Det rör den politiska intensiteten i ett partis formella stöd för ett tillkännagivande. I ett antal fall (dock oklart exakt hur många) finns skäl att anta (se Larue 2015:120) att regeringspartier ställt sig bakom tillkännagivanden av taktiska skäl i vissa fall efter att ha fått till stånd ett mindre skarpt eller omfattande formulerat tillkännagivande (jfr även Sannerstedt 1992:128).

OLIKA STRATEGIER FÖR KAMMARVOTERINGAR OM TILLKÄNNAGIVANDEN

Den statistik som sammanställts inför föreliggande artikel har även blottat partiernas skilda strategier inför kammarvoteringar om tillkännagivanden. Av praxis vid kammarvoteringar följer att alla eniga tillkännagivanden beslutas genom s.k. acklamation¹⁵ (från latinets *acclamatio* som betyder bifallsrop). Övriga tillkännagivanden beslutas genom votering först om en ledamot (i praktiken ett parti) begär en sådan omröstning. Under den här granskade perioden (se tabellen nedan) framträder väsentliga skillnader i utfallet i voteringar, och därmed i partiernas strategier, när riksdagen antog oeniga tillkännagivanden. I materialet framträder främst två tillfällen då detta blir tydligast. Den tidpunkten då strategiskiftet är som mest påtagligt är under den förra valperioden när de borgerliga regeringspartierna inte ville yrka på sina reservationer eller begära votering om de var i minoritet. Inte heller de dåvarande oppositionspartierna önskade göra det sistnämnda, dvs. begära votering. Enligt uppgift från riksdagstjänstemän sökte borgerliga ledamöter vägledning från förvaltningen om vilka uttalanden/formuleringar från kammarens talarstol som var möjliga till stöd för en reservation i ett utskottsbetänkande *utan* att dessa även skulle uppfattas som ett yrkande. Det hände t.o.m. att ledamöter som (av misstag) yrkade snabbt begärde ordet för ett

15 Av 11 kap. 8 § riksdagsordningen (RO) följer att ärenden i kammaren avgörs genom acklamation. Omröstning sker endast om en ledamot begär det eller när en särskild beslutsregel enligt 11 kap. 14 § RO ska tillämpas.

kort anförande¹⁶ där yrkandet (som annars hade lett till en votering) togs tillbaka. Det andra tillfället då stora skillnader i andelen voteringar framträder överensstämmer med perioden före och efter de fyra dåvarande borgerliga oppositionspartiernas bildande av en allians. Då visar statistiken på toppnoteringar för andelen voteringar om oeniga tillkännagivanden under tre riksmöten i rad.

Tabell 3. Antal (och andel) voteringar om oeniga (blocköverskridande eller ej) tillkännagivanden (tkg) under riksmötena 1991/92–2015/16

Riksmöte	Antal oeniga tkg	Antal (och andel) voteringar [†]
1991/91	67	42 (63 %)
1992/93	64	50 (78 %)
1993/94	72	54 (75 %)
1994/95	61	33 (54 %)
1995/96	28	20 (71 %)
1996/97	45	25 (56 %)
1997/98	26	14 (54 %)
1998/99	34	27 (79 %)
1999/2000	32	18 (56 %)
2000/01	33	23 (70 %)
2001/02	36	27 (75 %)
2002/03	20	13 (65 %)
2003/04	35	35 (100 %)
2004/05	30	30 (100 %)
2005/06	56	46 (82 %)
2006/07	4	3 (75 %)
2007/08	4	2 (50 %)
2008/09	0	0 (0 %)
2009/10	4	3 (75 %)
2010/11	30	20 (67 %)
2011/12	27	12 (44 %)
2012/13	27	8 (30 %)
2013/14	42	6 (14 %)
2014/15	73	29 (40 %)
2015/16*	58	19 (33 %)

* För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 22 juni 2016.

† Med antal voteringar avses antalet gånger som ett beslut om ett oenigt tillkännagivande (tkg) föregicks av en formell votering i kammaren (detta då eniga tkg aldrig blir föremål för votering). Med andel avses den del uttryckt i procent av det totala antalet oeniga tkg som blir föremål för votering.

16 Så skedde t.ex. under en ärendedebatt (bet. 2012/13:FöU5) där en ledamot från ett regeringsparti begärde replik på utskottsordföranden (från ett oppositionsparti). Replikdebatten uteblev och ledamoten drog endast tillbaka sitt "felaktiga" yrkande (jfr anförande 134 i kammarens protokoll 2012/13:89 från den 11 april 2013).

De ledamöter som begär votering är huvudsakligen från partier som inte utgör riksdagsmajoriteten bakom tillkännagivandena. Detta enligt uppgifter över bl.a. kammarens voteringar. Uppgifterna omfattar i dagsläget bara tiden efter riksmötet 2006/07. Sedan dess hade det fram t.o.m. den 22 juni 2016 hållits 102 voteringar som resulterade i ett tillkännagivande. I endast 21 av dessa 102 voteringar (dvs. ca 21 procent) begärde ledamöter från partier som sedermera utgjorde majoriteten bakom tillkännagivandena en votering. I nästan hälften av dessa voteringar (dvs. 10 av 21) låg förslaget till tillkännagivande i en reservation, dvs. att en votering *krävdes* för det fall inte utskottsmajoritetens linje skulle ges företräde även i kammaren pga. ett acklamationsförefarande. I dessa tio sistnämnda fallen gällde oftast att Sverigedemokraterna inte hade tagit ställning i utskottet men att de sedan stödde oppositionspartiernas linje/reservation i kammaren. Flitigast på att begära votering under den ovannämnda perioden (som alltså är begränsad till de två senaste föregående valperiodernas och innevarande valperiodens hittills 102 voteringar om tillkännagivanden) var Socialdemokraterna följda av Vänsterpartiet samt Moderaterna och sedan Sverigedemokraterna, Miljöpartiet och Kristdemokraterna i tur och ordning. I något enstaka fall har voteringar begärts av centerpartister och dåvarande folkpartister (numera liberaler). Erinras bör här att statistiken i dessa delar endast omfattar en synnerligen begränsad del av samtliga voteringar under samma period.

Iakttagelserna ovan ska även i viss mån betraktas i ljuset av två metodologiska aspekter i frågan om voteringsdata. För det första gäller att det finns skillnader mellan partierna i inställningen till att begära votering (se ovan). Därutöver kan man utgå från att partier som t.ex. är splittrade i en fråga inte kommer att begära en omröstning medan det omvända gäller för partier vars ”politiska motståndare” är splittrade. Även om vi här inom ramen för den databas som ligger till grund för iakttagelserna ovan inte har kontrollerat för den bias (jfr Sjölin 1993:19) som uppstår vid användningen av elektronisk voteringsdata så bedömer vi i dagsläget att detta inte är nödvändigt. Anledningen till detta är att vi endast använt vissa specifika delar av tillgänglig voteringsdata. Ytterligare en omständighet som eventuellt kan påverka huruvida votering begärs är överenskommelser mellan partierna för att minska tiden som ägnas åt voteringar (se 2012/13:URF3:99f). Enligt dessa gäller bl.a. att partier med ett stort antal reservationer i ett betänkande endast bör yrka bifall till en eller ett par av dessa samt att partier inte bör begära rösträkning när utgången är given.

NEGATIVA TILLKÄNNAGIVANDEN – EN NY FÖRETEELSE

Under senare år har en uppmärksammas och hittills relativt sällsynt form av riksdagsbeslut framträtt, de s.k. negativa tillkännagivanden. Ett sådant tillkännagivande har definierats av KU (bet. 2014/15:KU20:79) som en begäran om att regeringen bör *avstå* från att vidta åtgärder. Således räcker det inte att riksdagen uttrycker en annan politisk ståndpunkt än regeringen. Sådana beslut

skulle snarare kunna benämnas för *semi-negativa* tillkännagivanden (se Larue 2016:306) då de innehåller ett politiskt ställningstagande som på ett tydligt sätt går emot regeringens uttalade politik. Utöver dessa två olika slags negativa tillkännagivanden finns villkorade negativa tillkännagivanden (se Larue 2016:291), dvs. där riksdagen begär att regeringen avvaktar med en åtgärd tills ett krav uppfyllts, t.ex. att en utredning slutförts.

Några av de hittills kända negativa tillkännagivandena har tidigare beskrivits i litteraturen (se Larue 2016). I denna framkommer att det återfinns en handfull sådana mer eller mindre skarpa tillkännagivanden i de två senaste valperioderna. Innan 2010 har endast ett fåtal skarpa negativa tillkännagivanden lämnats (men flera s.k. semi-negativa tillkännagivanden). Den nuvarande regeringen har redan tillmötesgått flera negativa tillkännagivanden, även om det i något fall (se avsnitt 6 nedan) synes ha varit under protest. Även tidigare regeringar har uppfyllt sådana tillkännagivanden. Sammanfattningsvis kan man säga att de negativa tillkännagivanden som beslutats längre tillbaka i tiden är något mindre skarpa jämfört med de som beslutats i närtid. Den nuvarande regeringen uttalade (skr. 2015/16:75) i mars 2016 att den – till skillnad från vad som i övrigt gäller enligt konstitutionell praxis – inte ska behöva ha som utgångspunkt att tillgodose ett tillkännagivande om att inte utreda en viss fråga eller inte lämna ett visst förslag till riksdagen. Utöver denna invändning påpekade regeringen att det naturligtvis står den fritt att ändå följa sådana tillkännagivanden.

I maj 2016 redovisade KU en kartläggning av negativa tillkännagivanden och gjorde då vissa uttalanden och iakttagelser (bet. 2015/16:KU21:32ff). Även om det enligt KU var svårt att definiera negativa tillkännagivanden mer bestämt kunde utskottet ändå dra slutsatsen att de två slags negativa tillkännagivanden som regeringen invänt mot är mycket ovanliga. I vissa väsentliga delar förefaller ett enligt KU bortse från regeringens förslag till praxisjustering, men i andra delar anas en viss acceptans för regeringens invändning: KU framhöll således att regeringen har att hantera tillkännagivanden, negativa och andra, under parlamentariskt ansvar. Å andra sidan uttalade KU även bl.a. att tillkännagivanden som är oreglerade inte kan ta över regeringsformens (RF) bestämmelser (t.ex. 4 kap. 4 § RF som ger regeringen förslagsrätt till riksdagen) samt att ett hindrande av regeringens rätt (och skyldighet, jfr 7 kap. 2 § RF) att vidta beredningsåtgärder skulle indirekt innebära ett kringskärande av regeringens initiativrätt. Ett ytterligare indicium, utöver de två sistnämnda uttalandena, är KU:s hantering av främst trafikutskottets (TU) men även socialutskottets (SoU) yttranden (se yttr. 2015/16:TU3y och 2015/16:SoU4y) i ärendet. De två utskottens majoriteter, bestående av allianspartierna och Sverigedemokraterna, opponerade mot regeringens invändning och pekade på att det inte finns någon skillnad mellan negativa och positiva tillkännagivanden i praxis. TU:s majoritet invände dessutom mot såväl regeringens avsikt att slutbehandla det negativa

s.k. Bromma-tillkännagivandet (se Larue 2016:294f) som slutbehandlingen av ett (s.k. positivt) tillkännagivande om att bevara Bromma flygplats (jfr bet. 2014/15:TU7). Etablerad praxis (se Larue 2015:103f) är att KU tar upp den sistnämnda typen av synpunkter från fackutskotten i sitt eget ställningstagande och på så vis vidarebefordrar dessa till regeringen, som därmed kan avgöra vilka slutbehandlingsåtgärder av tillkännagivanden (alternativt regeringens avsikt att slutbehandla) som riksdagen har accepterat. Så skedde alltså inte i fallet med TU:s sistnämnda invändningar, vilket är i det närmaste unikt. Sammantaget verkar ett enligt KU i allt väsentligt hålla fast vid rådande konstitutionell praxis även för negativa tillkännagivanden. I KU:s uttalanden anas dock även en viss förståelse för regeringens invändning. En KU-ledamot sammanfattade under kammardebatten KU:s ställningstagande i denna del med att "...riksdagen inte kan hindra regeringen från att utreda och bereda ärenden eller från att lägga fram förslag till riksdagen..." (jfr anförande 9 i kammarens protokoll 2015/16:116). KU:s eniga ställningstagande kan sammanfattas i devisen att en klok regering alltid bör beakta innehållet i *samtliga* – negativa och andra – tillkännagivanden. Detta i trygg förvisning om att RF:s bestämmelser bl.a. freddar regeringens rätt att styra riket så länge den åtnjuter riksdagens förtroende.

EN FÖRSTÄRKT GRANSKNING AV TILLKÄNNAGIVANDENAS BEHANDLING

En sista pusselbit förtjänar att nämnas avseende den ökande uppmärksamheten som tillkännagivandena fått under senare tid. För det första framhöll konstitutionsutskottet (KU) under våren 2010 att regeringens rapportering om huruvida riksdagsskrivelser är slutbehandlade eller inte, och om de beredningsåtgärder som genomförts eller planeras, har stor betydelse för att riksdagen ska kunna avgöra om regeringen har genomfört de beslut som riksdagen fattat. KU uttalade då mot denna bakgrund sin avsikt att härnäst förstärka sin granskning av redogörelsen. Denna förstärkta granskning inriktar sig huvudsakligen på regeringens behandling av tillkännagivandena.

För det andra har antalet KU-anmälningar som gäller regeringens och enskilda statsråds hantering av tillkännagivandena ökat under de två senaste åren. Under KU:s första s.k. vårgranskning (bet. 2014/15:KU20) efter valet 2014 uppmärksammades tillkännagivanden i tre granskningsärendens anmälningar. I KU:s andra vårgranskning (bet. 2015/16:KU20) för denna valperiod berörde tre granskningsärendens anmälningar regeringens och enskilda statsråds agerande med avseende på tillkännagivanden. Sedan tidigare gäller att KU under riksmötesperioden 1990/91–2013/14 behandlade 24 granskningsärenden där tillkännagivanden stod i fokus (Larue 2015:106ff) varav 15 av dessa behandlades under den förra socialdemokratiska minoritetsregeringens fem sista riksmöten. Under de två föregående valperioderna (dvs. 2006/07–2013/14) berörde dock endast fem granskningsärenden frågor om tillkännagivanden. Som framgår ovan har således frågor om tillkännagivanden berörts i fler (totalt sex stycken)

granskningsärenden redan nu efter endast den innevarande valperiodens två första riksmöten än under de två föregående valperiodernas åtta riksmöten. Intresset för att inom ramen för riksdagens kontrollmakt granska regeringens behandling av tillkännagivandena förefaller således öka.

6. Vissa slutsatser och diskussion

TILLKÄNNAGIVANDEN SOM ETT MÅTT PÅ REGERINGARS PARLAMENTARISKA STYRKA

Bilden av tillkännagivanden som ett eventuellt mått på regeringars parlamentariska styrka är komplex. Den här artikeln visar att enbart *antalet* tillkännagivanden utgör ett visst, om än alltför trubbigt, sådant mått. Snarare verkar *antalet* tillkännagivanden som antagits *utan regeringspartiernas stöd* som det i vart fall hittills träffsäkraste lackmustestet på regeringens parlamentariska styrka. Endast några ytterligare aspekter återstår att finkalibrera innan dessa tillkännagivanden (i sig själva eller i kombination med andra variabler, se nedan) kan användas som grund för att utforma ett indexvärde över regeringars parlamentariska styrka. Till exempel verkar det angeläget att framtida studier bedömer och graderar den politiska tyngden hos vart och ett av de tillkännagivanden som antagits utan regeringspartiernas stöd. Detta i syfte att ytterligare öka validiteten för ett sådant framtida indexvärde. Ett sådant värde skulle möjligen även kunna användas i bedömningen av regeringars parlamentariska styrka inom regeringsstabilitetsforskningen (se t.ex. Bergman m.fl. 2015). Ett annat mått som behöver undersökas närmare är *andelen* av tillkännagivanden som antagits *utan regeringspartiernas stöd* (nedan även kallade motgångstillkännagivanden). Oaktat detta kan vi redan här redovisa några preliminära slutsatser.

För det första är ett stort antal tillkännagivanden alltför eniga. Dessa kan gälla mer eller mindre tekniska aspekter på politiken, som oförutsedda effekter av lagstiftning eller behovet av en utredning. Att alla tillkännagivanden skulle s.a.s. gå emot regeringens politik är således en olyckligt vanlig villfarelse¹⁷. Andelen eniga och blocköverskridande tillkännagivanden minskar dock tydligt under den här granskade perioden (dvs. riksmötena 1991/92 – 2014/15), med undantag för de två senaste riksmötena. Det sistnämnda kan visa sig vara intressant. Även om tiden och framtida studier får utvisa huruvida detta utgör ett trendbrott torde regeringsskiftet hösten 2014 kunna ytterligare belysa eventuella skiftande strategier hos såväl riksdag som regering (och partierna) i fråga om tillkännagivanden. Parallellt med detta beslutades

17 T.ex. hävdar Bull & Sterzel (2015:131) att de över 100 tillkännagivanden som antogs under riksmötet 2014/15 var sådana som "gick emot regeringens politik" något som vår empiri inte stödjer, jfr tabell 2 ovan.

under det nästsista här granskade riksmötet fyra negativa tillkännagivandena. Denna typ av skarpt formulerade negativa uttalandebeslut är i bl.a. sin omfattning en nyhet i svensk parlamentarism där riksdagen aktivt söker att om inte rättsligt så i vart fall politiskt inskränka regeringsmakten (se även nedan). Dock verkar inga sådana tillkännagivanden ha beslutats under riksmötet 2015/16.

En annan erfarenhet från den svenska minoritetsparlamentarismen pekar på att regeringar har i vart fall avseende synliggörande av tillkännagivanden i kammaren valt olika strategier att hantera tillkännagivandeinstitutet. Vissa regeringar har uttryckligen satsat på att söka att osynliggöra tydliga motgångar, dvs. när tillkännagivanden antagits utan regeringspartiernas stöd. Andra regeringar tycks istället ha velat skapa tydliga avtryck i kammaren genom vote-ringar även i de fall som rört s.k. motgångstillkännagivanden.

Samtidigt kan man i vår mening (detta har dock inte belagts på ett systematiskt sätt i artikeln) ana ett växande antal tillkännagivanden på politiskt tunga områden och som går i diametralt riktning *mot* regeringens politik (jfr exempelvis de s.k. *semi*-negativa tillkännagivanden ovan). Vad ska en minoritetsregering göra när sådana tillkännagivanden meddelas? Ska den slå vakt om regeringsmakten som sådan och hävda regeringens självständighet som Schäder (2005) och nu senast Bull & Sterzel (2015:131) förespråkar och därmed visa prov på politiskt mod? Eller borde den göra som olika tidigare regeringar vid flera tillfällen (jfr t.ex. Larue 2015:118 och 2016) tycks ha gjort och krypa till korset? Till syvende och sist styr regeringen riket såväl efter eget skön som under parlamentariskt ansvar. Någonstans däremellan finns ett skiftande utrymme för en regerings eventuella politiska mod. Ett av många sätt att hantera detta korstryck är för regeringen (och dess partier) att inom ramen för riksdagsarbetet agera proaktivt i framtagandet av själva tillkännagivandena, vilket för oss till vår nästa slutsats.

Olika regeringar har bevisligen haft olika framgångar (och eventuellt olika strategier) i att minimera antalet tillkännagivanden som antagits utan regeringspartiernas stöd. Härvidlag finns stora skillnader mellan de olika minoritetsregeringarna. Självklart torde en stor del av dessa skillnader återspegla det för stunden rådande parlamentariska landskapet (och t.ex. kontraktsparlamentariska samarbeten e.d.) även om det i dagsläget alltjämt är oklart om det kan förklara hela skillnaden i statistiken som sammanställts här. Således tycks de socialdemokratiska minoritetsregeringarna mellan 1994 och 2002 varit särskilt framgångsrika i att undvika dessa s.k. motgångstillkännagivanden. Först under perioden 2002–2006 började den dåvarande socialdemokratiska minoritetsregeringen få snarlika svårigheter med att undvika detta slags tillkännagivanden som såväl den borgerliga minoritetsregeringen (särskilt under dess två sista riksmöten) som den nuvarande rödgröna minoritetsregeringen senare drabbades ännu hårdare av.

Bilden av hur användandet av tillkännagivanden utvecklats under åren rymmer fortfarande vissa svårfångade nyanser. Vissa tillkännagivanden kan t.ex. framstå som om riksdagens majoritet i strid med regeringens politik har fattat ett beslut som har rättsliga verkningar, särskilt när dessa rubriceras och beskrivs av medier som skarpa avgöranden (jfr Eka m.fl. 2012:36). Hur detta påverkar betydelsen av tillkännagivandena för den allmänna politiska utvecklingen (som t.ex. partisympatier) är en fråga som skulle kunna vara av intresse för medieforskare. Utvecklingen av användningen av tillkännagivandena rymmer följaktligen även outforskade aspekter (se avsnittet om avslutande reflektioner nedan).

Den kanske viktigaste outforskade aspekten utgörs dock av hur väl regeringen *de facto* fullföljer riksdagens begäran i tillkännagivandena. Frågeställningen¹⁸ berördes flyktigt i konstitutionsutskottets uppföljningsstudie (bet. 2005/06:KU34:117–122) där man konstaterade att regeringen i allmänhet (och många gånger efter lång tid) hade efterkommit tillkännagivanden genom att i stor utsträckning hänvisa till att dessa tagits upp i propositioner. I studien betonades dock att det ofta inte hade framgått om tillkännagivandet därigenom tillgodosetts. Inte heller var det ovanligt att regeringen förklarat sig inte kunna efterkomma tillkännagivanden. Studien redovisade ca 30 exempel på tillkännagivanden som besvarats med att regeringen gjort en annan bedömning än riksdagen. Studien gjorde inga anspråk på fullständighet av flera skäl, bl.a. att resurser för en heltäckande granskning saknades.

NEGATIVA TILLKÄNNAGIVANDEN OCH KAMMARVOTERINGAR

Av det ovanstående framgår att tydliga negativa tillkännagivanden främst beslutats under de senaste åren och då endast i relativ begränsad omfattning (se Larue 2016). Även om regeringen har ifrågasatt att den ska behöva uppfylla två slags negativa tillkännagivanden har ett enigt KU bedömt (se bet. 2015/16:KU21:32ff) att regeringen har att hantera samtliga tillkännagivanden, negativa och andra, under samma parlamentariska ansvar. Samtidigt framhöll KU med samma enighet att tillkännagivanden som är konstitutionellt oreglerade inte kan ta över RF:s bestämmelser. Av detta torde följa att riksdagen således inte kan hindra regeringen från att utreda och bereda regeringsärenden (7 kap. 2 §) eller från att lägga fram förslag till riksdagen (4 kap. 4 § RF). Även om negativa tillkännagivanden inte är förbjudna (jfr KU-ordföranden Andreas Norlén's klargörande under ärendedebatten, se anförande 2 i kammarrens protokoll 2015/16:116) utgör de en ännu mycket ovanlig beslutsform. Att riksdagen under senare år och med stöd av samtliga nuvarande riksdagspartier (förvisso i olika konstellationer) riktat både negativa och semi-negativa tillkännagivanden mot

18 Hegeland (2006:220f) utförde en sådan analys även om den begränsades till EU-relaterade tillkännagivanden och hur dessa förhöll sig till idealtyperna om utrikes- respektive inrikespolitik.

såväl tidigare som nuvarande regeringspartiers vilja utgör en pusselbit i bilden av en tilltagande reparlamentarisering som nu präglar svensk politik. I den skärpta konkurrensen som råder mellan de numera åtta riksdagspartierna om regeringsmaktens åtråvärda styrfunktioner är varje maktinstrument som kan påverka en minoritetsregering betydelsefull för oppositionspartierna. Således kan frestelsen växa att tänja på tillkännagivandeinstitutet och använda det på nya sätt, som t.ex. att formulera negativa tillkännagivanden. Den nuvarande regeringen har redan tillmötesgått några negativa tillkännagivanden fastän det i ett av de kontroversiella s.k. Bromma-tillkännagivandena verkade ha varit under protest (se Arbman 2015). Även om det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser från regeringens infriande av dessa tillkännagivanden åskådliggörs den reparlamentariseringen vi här lyfter fram.

Ytterligare ett tecken på tillkännagivandenas tilltagande användning såsom ett maktinstrument kan delvis speglas i regeringspartiernas förändrade beteende/strategier för kammarvoteringar om dessa. Vi ser att dessa partier i högre utsträckning än tidigare (i vart fall under förra valperioden men även i den nu pågående valperioden) undviker att begära voteringar i de fall där de kommer att förlora. Sannolikt (även om denna hypotes återstår att prövas genom bl.a. intervjuer med partiföreträdare) torde dessa förändrade strategier vara orsakade av en ambition att undvika uppmärksamhet för de riksdagsbeslut som går emot den egna regeringen.

FÖRSVUNNA TILLKÄNNAGIVANDEN OCH ANDRA METODOLOGISKA FALLGROPAR

Den statistik som har sammanställts i artikeln har så långt som möjligt stämts av och kontrollerats med vissa utskottstjänstemän. Som framgår av tabell 1 ovan (se tabellnoten) förekommer ibland vissa brister i regeringens skrivelse 75 (se avsnitt 3). Oftast saknas endast den asterisk som ett tillkännagivande (sedan riksmötet 1995/96) markeras med i skrivelsen. I enstaka fall saknas dock själva tillkännagivandet, vilket har föranlett kritik från konstitutionsutskottet (se bet. 2013/14:KU21:30). Att tillkännagivanden ibland saknas är utöver det ovannämnda även en metodologisk utmaning i sammanhanget eftersom den innebär att information om såväl regeringens åtgärder som tillkännagivandets slutbehandling saknas. I dessa lyckligtvis få fall har vi tvingats att ta ställning till huruvida tillkännagivandet kan anses slutbehandlat och i så fall när. Detta för att ta fram uppgifterna i tabell 1 om genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandling.

Utöver detta finns andra potentiella metodologiska fallgropar i det data som använts här, t.ex. klassificeringen av blocköverskridande tillkännagivanden där voteringsdata från kammaren saknas. Denna klassificering har utförts i ljust av de offentliga uppgifterna om (a) reservationer i utskottsbetänkandena och/eller (b) voteringar i kammaren (jfr avsnitt 5 ovan). Således har beslut om

tillkännagivanden där t.ex. endast två eller tre borgerliga partier lämnat reservationer klassificerats som blocköverskridande. En fallgrop i sammanhanget utgörs av att utskottsledamöter av olika skäl (bl.a. ett oväntat insjuknande eller en reseförsening) kan utebli från utskottsmötena. För de fall en suppleant inte hinner till utskottsmötet saknar dessa partier möjligheter att i utskottsbetänkandet markera sitt ställningstagande. Om en kammarvotering sedan även uteblir i ärendet saknas formellt dokumenterade bevis för hur ett eller flera partier ställde sig till beslutet. Detta inträffar dock i synnerliga undantagsfall och såvitt har kunnat utredas här finns det endast tre sådana fall¹⁹ sedan riksmötet 1991/92. Här bör även noteras att under den första fyraåriga valperioden så saknade kristdemokraterna representation i vissa av riksdagsutskotten, vilket har tagits i beaktande vid den ovannämnda klassificeringen.

Även frågan om huruvida ett parti ställt sig bakom ett tillkännagivande innehåller ett metodologiskt dilemma: Vid ett antal tillfällen utföll voteringen så att ledamöter från ett och samma parti röstade olika i slutvoteringen (dvs. utöver eventuella felvoteringar vilka brukar framgå av kammarprotokollen). Statistiken i tabell 2 utgår ifrån principen om att ett parti har registrerats som stödjande till ett tillkännagivande om en *majoritet* av partiets *närvarande* ledamöter vid voteringen röstade för tillkännagivandet (och tvärtom om samma majoritet röstade emot tillkännagivandet eller avstod i slutvoteringen).

Slutligen utgör omröstningarna i riksdagen en i vissa undantagssituationer osäker faktor såtillvida att majoriteten i kammaren växlar tillsynes oförklarligt under en och samma voteringstillfälle. Detta sker sällan men ibland får sådana växlingar oväntade effekter: Under voteringen den 18 april 2013 (som varade i ca 18 minuter) skiftade antalet frånvarande ledamöter fram och tillbaka från 45 till 48. Detta fick till följd att riksdagen beslutade om ett tillkännagivande om hjärtstartare till regeringen med en enda rösts marginal. Andra gånger leder oavsiktliga²⁰ fel i voteringar (där ledamöterna tar fel på knapparna) till att tillkännagivanden som egentligen saknade en teoretisk parlamentarisk majoritet blir till och att förväntade tillkännagivanden uteblir (Larue 2015:120). Detta sker dock i synnerliga undantagsfall. Såvitt har kunnat utredas här har endast

19 De två senaste fallen gällde dels tre av de totalt sju förslag till tillkännagivanden (om stiftelsen Svenska Filminstitutets roll och framtida organisationsform, om former för samverkan och inflytande samt om finansieringen av filmpolitiken) som kulturutskottet beslutade (bet. 2015/16:KrU11) vid sitt sammanträde den 24 maj 2016, dels två av de fyra förslag till tillkännagivanden (om privat initiativrätt till detaljplan samt om reduktion av bygglovsavgiften) som civilutskottet beslutade (bet. 2014/15:CU10) vid sitt sammanträde den 23 april 2015, där ledamöterna från Vänsterpartiet i respektive utskott inte var närvarande och där votering aldrig begärdes i kammaren. Det andra fallet gällde lagutskottets förslag till ett tillkännagivande om behörighetskrav för Konsumentombudsmannen (bet. 2005/06:LU33) som beslutades vid utskottets allra sista sammanträde den 2 juni 2006 där kristdemokraternas ledamot var frånvarande och där även kammarvoteringen uteblev.

20 Alternativt avsiktliga brott mot partilinjens: I de allra flesta – men *inte alla* – fallen har de ledamöter som i voteringar röstade "fel" sett till partilinjens anmält deras avsikt att rösta på partilinjens till protokollet.

12 av 2 081 tillkännagivanden (dvs. i ca 0,6 procent av fallen) beslutats sedan riksmötet 1991/92 genom sådana voteringsmissar. De flesta av dessa tolv tillkännagivanden slutbehandlades relativt snabbt, dock inte alla: Ett undantag avseende såväl den långa slutbehandlingstiden (över sex år) som den knappa (två röster) och spektakulärt brokiga majoriteten (där bl.a. en tredjedel av kristdemokraterna och femtedel av folkpartisterna övergav partilinjén) utgörs av tillkännagivandet om förtäckt tobaksreklam (bet. 1993/94:SoU17).

7. Avslutande reflektioner

Skildringar av riksdagen som ett knapptryckarkompani tycks oftast sprungna ur efemära majoritetsparlamentariska landskap och har huvudsakligen gällt samlingen av makt till riksdagspartiernas ledning och partikanslitjänstemän och inte det parlamentariska systemet som sådan. Den empiriska analysen i denna artikel ger också anledning att nyansera denna bild. Då tidigare analyser av den svenska riksdagens ställning visavi regeringen i allt väsentligt inte fäst någon uppmärksamhet vid tillkännagivandeinstitutet finns det redan här anledning att misstänka att riksdagens roll underskattats. Den utveckling som skett ger således skäl att ifrågasätta deparlamentariseringstesens. Särskilt intressant är trenden mot att såväl allt fler (i antal mätt) som en större andel av tillkännagivandena beslutas *utan regeringspartiernas stöd* och är således tydliga parlamentariska bakslag. Ökningen i såväl genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandlingen av tillkännagivandena som andelen s.k. *svåra* tillkännagivanden (se tabell 1) stärker slutsatsen om en svensk reparlamentarisering.

Snarare än deparlamentarisering framträder således en bild av svensk parlamentarism där riksdagen såväl som aktör som arena vinner i betydelse. I motsats till den nästan allmänt vedertagna idén om att partipolitiska konflikter i parlamentet minskar visar ny forskning på motsatsen (Loxbo och Sjölin 2016). Till denna bild hör även att riksdagsarbetet ökar i såväl vitalitet som oförutsägharhet. Oppositionspartiernas nyttjande av riksdagens olika maktinstrument intensifieras. Som vi visat ovan utgör tillkännagivandena ett av dessa maktinstrument genom vilka riksdagen söker att sätta press på regeringen och påverka politikens innehåll. Det gäller t.ex. såväl ökningen av anmälningar till konstitutionsutskottet om enskilda statsråds hantering av tillkännagivanden som en eventuell praxisutveckling med negativa tillkännagivanden som kringskär regeringens svängrum. En sådan reparlamentarisering av svensk politik skapar en mer komplex och dynamisk miljö där tidigare konceptualiseringar av relationen mellan riksdag och regering mister i vart fall delar av sin träffsäkerhet. Som Bäck och Hellström (2015:275) påpekat har det svenska parlamentariska läget i hög grad förändrats under de tre senaste decennierna. Det finns följaktligen goda skäl att ytterligare fördjupa vår förståelse av alltmer framträdande parlamentariska aspekter av den svenska folkstyrelsen.

I ljuset av det ovannämnda träder forskningsfrontens yttersta gräns kring tillkännagivandena fram. För det första, och en av de viktigaste frågorna i syfte att bättre förstå svensk parlamentarism, bör den hittills endast uttalade och aldrig empiriskt fastlagda tesen om att riksdagens tillkännagivanden faktiskt fullföljs av regeringen prövas empiriskt. Här behövs mer än enbart kvantitativa sammanställningar av de slag vi har redovisat ovan. Sannolikt krävs forskningsinsatser där erfarna och omdömesgilla bedömare (huvudsakligen f.d. chefstjänstemän inom den centrala statsförvaltningen och erfarna forskare) kan delta i en sådan oberoende prövning. Utöver frågan om hur väl regeringen har de facto uppfyllt riksdagens beställningar i tillkännagivandena torde även frågor om hur klara och tydliga samt hur politiskt viktiga riksdagens beställningar var tjäna på att ytterligare belysas. Detta i syfte att förädla validiteten i de s.k. motgångstillkännagivandena som ett mått på regeringars parlamentariska styrka. Såväl äldre (Sjölin 1991) som nyare (Loxbo och Sjölin 2016) studier kring parlamentens inflytande har fokuserat på hur helskinnade regeringsförslag klarat parlamentsbehandlingen. Sådana mått kan alltså vara värdefulla. I dag får dock oförankrade regeringsförslag ses som sällsynta anomalier. Därför framstår tillkännagivandena (som i det närmaste alltid har sitt ursprung i ett motionsyrkande från ett eller flera oppositionspartier) som en eventuellt mer intressant (och i vart fall värdefullt kompletterande) måttstock.

Givet att framtida studier kan bedrivas med en kvalitativ bedömning för vart och ett av tillkännagivandena under en längre period skulle dessa undersökningar sannolikt även kunna möjliggöra att vissa slutsatser dras kring hur olika politiska uppgörelser (som t.ex. tidigare kontraktsparlamentariska samarbeten) påverkar relationen mellan riksdag och regering. Erfarenheterna från den svenska minoritetsparlamentarismen låter ana att det parlamentariska arbetet inom t.ex. riksdagsutskotten tycks spela en nyckelroll i frågan om hur olika tillkännagivanden tas fram. Även utvecklingen av tillkännagivandenas innehåll, dvs. huruvida dessa innehåller begäran om utredningar eller faktiska lagförslag (eller enklare uppdrag såsom myndighetsåtgärder och/eller regeringsbeslut), torde vara betydelsefullt att ytterligare kartlägga för att öka vår förståelse av svensk parlamentarism (jfr Larue 2015:114ff). Likaså att förklara de relativt stora skillnaderna vad gäller *andelen* s.k. motgångstillkännagivanden.

Slutligen finns det på sikt en potential att utnyttja studier av liknande institut eller maktinstrument för komparativa forskningsinsatser. Det är uppenbart att det finns länder med liknande konstitutionellt system som det svenska som har andra mer (jfr det norska systemet med *anmodningsvedtak*) eller mindre²¹ långtgående motsvarigheter till det svenska tillkännagivandeinstitutet.

21 Jfr det brittiska underhusets s.k. resolutioner och de rutiner som verkar gälla vid sådana typer av beslut. Vid t.ex. underhusets resolution från den 13 oktober 2014 till den brittiska regeringen om vikten av att erkänna den palestinska staten deltog huvudsakligen ledamöter som avsåg att stödja beslutet i omröstningen.

Självklart måste varje lands reglering av sitt institut bedömas mot bakgrund av respektive lands konstitutionella grundstrukturer och den roll som institutet spelar i varje enskilt parlamentariskt system. Oaktat detta framstår i dagsläget ett nytt och lovande forskningsfält som i vart fall inom räckhåll.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Arbman, Hans, 2015. "Regeringens beslut: Flyget kvar på Bromma". *Dagens Nyheter*, publicerad den 22 december och tillgänglig på <http://www.dn.se/ekonomi/regeringens-beslut-flyget-kvar-pa-bromma/>
- Aylott, Nicholas, 2005. "'President Persson': How did Sweden get him?" i Poguntke, Thomas & Webb, Paul (red.), *The presidentialization of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Aylott, Nicholas & Bergman, Torbjörn, 2004. "Almost in Government, But Not Quite: The Swedish Greens, Bargaining Constraints and the Rise of Contract Parliamentarism", Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Uppsala, april 2004.
- Aylott, Nicholas & Bolin, Niklas, 2007. "Towards a two-party system? The Swedish parliamentary election of September 2006", *West European Politics* 30 (3), s. 621–633.
- Bale, Tim & Bergman, Torbjörn, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition* 41 (3), s. 422–449.
- Barrett, Gavin (red.), 2008. *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press.
- Bengtsson, Finn & Nilsson, Rolf K., 2016. "Valjarna i Sverige bör få mer verklig makt". *Svenska Dagbladet*, publicerad den 4 januari och tillgänglig på <http://www.svd.se/valjarna-i-sverige-bor-fa-mer-verklig-makt>.
- Bergman, Torbjörn, Ersson, Svante & Hellström, Johan, 2015. "Government formation and breakdown in Western and Central Eastern Europe", *Comparative European Politics* 13 (3), s. 345–375.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), 2011. *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare, 2004. "Shifting Dimensions of Citizen Control", *Scandinavian Political Studies* 27 (2), s. 89–113.
- Bergman, Torbjörn & Bolin, Niklas, 2011. "Swedish democracy. Crumbling political parties, a feeble Riksdag, and technocratic power holders?" i Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation*. Umeå: Umeå universitet.
- Bremdal, Patrik, 2011. *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Uppsala: Akademisk doktorsavhandling.

- Brevinge, Nina, 2015. "Motstånd via manifest", *Fokus*, publicerad den 3 juni och tillgänglig på <http://www.fokus.se/2015/06/motstand-via-manifest>.
- Bryce, James, 1921. *Modern Democracies*. New York: Macmillan.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2015. *Regeringsformen en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Hanna & Bergman, Torbjörn, 2015. "The Parties in Government Formation" i Pierre, Jon (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan, 2015. "Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117 (2), s. 261–278.
- Bäck, Hanna, 2010. "Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv" i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS förlag.
- Bäck, Hanna, Persson, Thomas, Vernby, Kåre & Westin, Lina, 2011. "Presidentialisation from a Historical Perspective: Ministerial Selection and Reshuffling in Swedish Cabinets" i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Cheibub, José Antonio; Martin, Shane & Rasch, Bjørn Erik, 2015. "Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies", *West European Politics* 38 (5), s. 969–996.
- Colomer, Josep M. & Negretto, Gabriel L., 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentary?", *Government and Opposition* 40 (1), s. 60–89.
- Christensen, Tom, Lægreid, Per & Roness, Paul G., 2002. "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects", *The Journal of Legislative Studies* 8 (1), s. 37–62.
- Christiansen, Flemming Juul, 2012. "Raising the Stakes. Passing State Budgets in Scandinavia", *World Political Science* 8 (1), s. 184–200.
- DI, 2015. "Regeringen har rekord i bakläxor", *Dagens Industri*, publicerad den 5 maj och tillgänglig på <http://www.di.se/di/artiklar/2015/5/6/regeringen-har-rekord-i-baklaxor>.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, 2012. *Regeringsformen: med kommentarer*. Stockholm: Karnov.
- Gerring, John, 2012. "Mere description", *British Journal of Political Science* 42 (4), s. 721–746.
- Gregory, Roy, 1990. "Parliamentary control and the use of English", *Parliamentary Affairs* 43, s. 59–76.
- Hegeland, Hans, 2006. *Nationell EU-parlamentarism*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hermansson, Jörgen & Vernby, Kåre, 2010. "Regeringsombildningar och statsrådskarriärer" i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS förlag.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne och Regner, Göran, 2012. *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Isaksson, Guy-Erik, 2011. "Presidentialisation of Parliamentary Systems: Reality or Illusion?" i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Isberg, Magnus, 1984. *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademilitteratur.

- Isberg, Magnus, 2011. "Is Sweden Going Majoritarian?" i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Larue, Thomas, 2006. *Agents in Brussels*. Umeå: Umeå universitet.
- Larue, Thomas, 2015. "Riksdagens tillkännagivanden till regeringen", *Svensk Juristtidning* 100 (2), s. 95–124.
- Larue, Thomas, 2016. "Om negativa och "försvunna" tillkännagivanden", *Svensk Juristtidning* 101 (4), s. 289–320.
- Loxbo Karl & Sjölin, Mats, 2016. "Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014", *Government and Opposition* 51 (2), s. 1–27.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2011. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2014. "Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise", *American Journal of Political Science* 58 (4), s. 979–996.
- Moe, T. M., 1984. "The new economics of organization", *American Journal of Political Science* 28 (4), s. 739–777.
- Olsson, Hans & Rosén, Hans, 2015. "Oppositionen vässar vapnen i maktstriden". *Dagens Nyheter*, publicerad den 4 april och tillgänglig på <http://www.dn.se/nyheter/politik/oppositionen-vassar-vapnen-i-maktstriden-1/>.
- O'Brennan, John & Raunio, Tapio, 2007. "Introduction: Deparliamentarization and European integration", i O'Brennan, John & Raunio, Tapio (red.). *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge.
- Poguntke, Thomas & Webb, Paul (red.), 2005. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Pålsson, Anne-Marie, 2011. *Knappttryckarkompaniet: rapport från Sveriges riksdag*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis AB.
- Raunio, Tapio, 2011. "The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System", *Journal of European Integration* 33 (3), s. 303–321.
- Reinfeldt, Fredrik, 2015. *Halvvägs*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Russo, Federico & Wiberg, Matti, 2010. "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *The Journal of Legislative Studies* 16 (2), s. 215–232.
- Sánchez de Dios, Manuel & Wiberg, Matti, 2011. "Questioning in European Parliaments", *The Journal of Legislative Studies* 17 (3), s. 354–367.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1989. *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Schäder, Göran, 2005. "Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen", i Regner, Göran, Eliason, Marianne och Vogel, Hans-Heinrick (red.), *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Lund: Juristförlaget.
- Sjölin, Mats, 1991. "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 94 (2), s. 125–148.
- Sprungk, Carina, 2013. "A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union", *Journal of European Integration* 35 (5), s. 547–563.

- Stordrange, Bjørn, 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortinget, 2003. *Innst. S. nr 210 (2002–2003), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Stortinget, 2008. *Innst. S. nr 119 (2008–2009), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2007–2008*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Stortinget, 2016. *Innst. 246 S (2015–2016), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2014–2015*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- SOU 1972:15. *Grundlagberedningen: Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*. Stockholm: Göteborgs Offsettryckeri
- SOU 2007:42. *Grundlagsutredningen: Från statminister till president?: Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2008:125. *Grundlagsutredningen: En reformerad grundlag*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SvD, 2015. "Löfven trött på tillkännagivanden". *Svenska Dagbladet*, publicerad den 22 maj och tillgänglig på <http://www.svd.se/lofven-trott-pa-tillkannagivanden>.
- Wehner, Joachim, 2007. "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Public Policy* 14 (2), s. 313–332.