

DU ÄR LURAD

Regeringen som inte visste att den var i minoritet

En genomgång av alla riksdagsbeslut som regeringen ignorerar

ULRIK FRANKE

2



TIMBRO

UPPDRAK SVERIGE 2006

Regeringen som inte visste att den var i minoritet

En genomgång av alla riksdagsbeslut som regeringen ignorerar

ULRIK FRANKE

2



TIMBRO

Mars 2006
ISBN 91-7566-614-6
Timbro, Box 5234
102 45 Stockholm
tel 08-587 898 00
fax 08-587 898 55
info@timbro.se
www.timbro.se

INNEHÅLL

Sammanfattning	(3)
Inledning	(4)
Ett återkommande problem	(5)
Situationen 2004	(6)
Situationen 2005	(9)
Avslutning	(10)
NOTER	(12)

Sammanfattning

Riksdagen är den folkvalda församlingen och den utser regering. Regeringen styr visserligen landet, men det är riksdagen som stiftar lagar. Regeringen ska lyda riksdagen. Detta är desto viktigare när landet styrs av en minoritetsregering.

Ändå finns det hela 153 riksdagsbeslut som regeringen har underlåtit att genomföra. 18 beslut är fattade före riksmötet 1999/2000 och 6 av dem är mer än tio år gamla.

Konstitutionsutskottet har vid återkommande tillfällen uppmärksammat regeringen på att den inte har hörsammat riksdagens beslut. Men det parlamentariska läget gör att regeringen inte behöver ta åt sig av kritiken.

Det är ytterst anmärkningsvärt att en regering med stöd av knappt fyra av tio röstande svenskar underlåter att genomföra hela 153 uppdrag som en majoritet i den folkvalda församlingen har gett den.

Detta vittnar om en grundläggande oförståelse för de spelregler på vilka den svenska parlamentariska demokratin vilar. Som en följd av det långa socialdemokratiska maktinnehavet tar regeringen makten för given. Riksdagen har endast mycket begränsad förmåga att kontrollera den verkställande makten. Folkviljan åsidosätts.

Inledning

Årligen redovisar regeringen om den genomfört de olika uppdrag den fått av riksdagen. Det är den naturliga ordningen i en parlamentarisk demokrati: parlamentet fattar beslut, regeringen verkställer. I beskrivningen av sitt arbete lyfter regeringen ofta fram § 6 i regeringsformens första kapitel: "Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen." Detta citat möter exempelvis besökarna på regeringskansliets hemsida. En mer fullödig beskrivning av riksdagens funktion finns dock redan i § 4 i samma kapitel: "Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning."

För att systemet ska fungera som det är avsett måste givetvis den här arbetsfördelningen mellan riksdag och regering upprätthållas. Det betyder i korthet att regeringen har att rätta sig efter riksdagens beslut. Inte minst är detta en viktig princip att hålla i minnet när vi, som idag, har en minoritetsregering. Socialdemokraterna har inte egen majoritet i riksdagen. Det händer att riksdagen fattar beslut som går regeringen emot. Att även sådana beslut måste verkställas är då en av de grundläggande spelreglerna i parlamentarismen.

Den här rapporten tar sin utgångspunkt i regeringens redogörelser för hur den hanterat de uppdrag den fått av riksdagen. I regeringens skrivelse 2004/05:75 redogörs för regeringens beslut under 2004. Denna har granskats för att ge en bakgrund och en mer kvalitativ bild av fenomenet. Som underlag för denna granskning har i stor utsträckning konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24 använts. Regeringens skrivelse 2005/06:75 redogör för beslut under 2005. Av tidsskäl granskar rapporten denna redogörelse främst i ett kvantitativt perspektiv.

Ett återkommande problem

Regeringens efterkommande av riksdagens tillkännagivanden är en gammal fråga. Konstitutionsutskottet, som normalt sett är den som granskar dessa förhållanden, hänvisar ofta till sina tidigare uttalanden, vilket underlättar för den som vill överblicka ärendets utveckling över tid. Ett axplock följer nedan.

I granskningen 1995 såg sig KU föranlett att understryka att ”utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då vara att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen.”¹

1996 menade KU att ”[n]är det gäller mer än ett år gamla riksdagsskrivelser som inte har slutbehandlats har utskottet tidigare anfört, senast i förra årets granskningsbetänkande, att orsakerna till att regeringen inte vidtagit någon åtgärd borde redovisas för riksdagen med uppgift om när åtgärderna beräknas vidtas.”² Detta uttalande fann KU vidare anledning att påminna om 1999 (betänkande 1999/2000:KU10) och 2005 (betänkande 2004/05:KU24).

2003, i samband med en granskning av finansministerns hantering av 3:12-reglerna, uttalade KU att man förutsätter ”att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen.”³

2004 valde KU att ”starkt understryka vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödig tidsutdräkt.”⁴ Detta sedan Lagutskottet, Socialförsäkringsutskottet, Trafikutskottet, Bostadsutskottet och Arbetsmarknadsutskottet alla i olika former riktat kritik mot långa handläggningstider.

Situationen 2004

LITE STATISTIK

2005 redovisade regeringen (i regeringens skrivelse 2004/05:75) 155 riksdagsskrivelser som inte var slutbehandlade – en oförändrad siffra jämfört med föregående redovisning. 32 skrivelser var från riksmötet 1999/2000 eller ännu tidigare. Tre av de inte slutbehandlade skrivelserna var till och med mer än tio år gamla, den äldsta från riksmötet 1986/87. Den riksdagsskrivelsen handlar om obligatorisk ansvarsförsäkring för fritidsbåtar.⁵

KONSTITUTIONSUTSKOTTETS BEDÖMNING

Konstitutionsutskottet konstaterar att "[s]ammantaget ger utskottens yttranden vid handen att det inte är ovanligt att behandlingen av riksdagens skrivelser fördröjs på ett otillfredsställande sätt".⁶ Man refererar också tidigare års uttalanden, där man påpekat hur viktigt det är att regeringen verkställer riksdagsbeslut tillräckligt snabbt. Det är endast på grund av att "konstitutionsutskottet förutsätter att rutinerna ses över"⁷ som man inte finner det nödvändigt med ett tillkännagivande till regeringen om just detta.

KU fortsätter med att konstatera att det kan vara rimligt att regeringen inte vidtar åtgärder i enlighet med riksdagens beslut, men att sådant handlande givetvis måste motiveras. Med anledning av ett aktuellt ärende i trafikutskottet understryker KU därför sitt tidigare uttalande att när riksdagsskrivelser som är mer än ett år gamla ännu icke slutbehandlats, ska regeringen redovisa orsakerna till detta tillsammans med en uppgift om när åtgärderna kan förväntas vidtagas.

Några ärenden i lagutskottet och trafikutskottet ger KU anledning att påpeka att redovisningen som regeringen lämnar avseende sina åtgärder bör vara rättvisande och omsorgsfull. KU tycker uppenbarligen att detta är så viktigt att påtala att man explicit skriver att "[d]e redovisade åtgärderna bör svara mot de krav som uppställs i de tillkännagivanden som avses".⁸

OPPOSITION I KAMMAREN

Så långt majoriteten i Konstitutionsutskottet. Oppositionen ville dock gå längre i sin kritik.

I den folkpartistiska motionen 2004/05:K14 av Tobias Krantz med flera begärs "ett tillkännagivande till regeringen om skärpta rutiner i fråga om verkställandet av riksdagens beslut".⁹ Dessutom begärs en strategi från regeringens sida för hur den administrativa hanteringen av riksdagens skrivelser till regeringen skall effektiviseras och stramas upp.

Krantz och hans medmotionärer skrader inte orden. De påminner om att regeringsformen fastslår att riksdagen är beslutande och regeringen är verkställande organ. De kritiserar regeringen för nonchalans gentemot riksdagsbeslut genom sitt långsamma verkställande av riksdagens beställningar.

Som exempel nämns socialförsäkringarna. Regeringen, i form av socialminister Berit Andnor, har sagt att regeringen inte tänker gå på riksdagsmajoritetens linje att tillsätta en bred parlamentarisk utredning, utan i stället anser att en enmansutredning är tillräcklig fram till slutet av 2006 (efter valet, *nota bene*).

Mönstret går igen i frågan om samkönade äktenskap, där riksdagen beslutat om en parlamentarisk kommitté, men regeringen menar att en enmansutredare räcker. Ytterligare exempel handlar om den så kallade pomperipossaeffekten (beskattning av andelsbyten som skett med förlust för säljaren), om finansiell samordning mellan sjukförsäkring och försäkringskassa och om sanktionssystem för nätbolag som inte uppfyller kraven vid byte av elleverantör. Motionärerna avslutar med att konstatera att antalet icke slutbehandlade skrivelser måste minska.

Konstitutionsutskottets majoritet avstyrkte motionen, men ett antal ledamöter från moderaterna och folkpartiet reserverade sig till förmån för den. I reservationen konstaterar de: "Det är inte ovanligt att regeringen dröjer år efter år med att tillgodose tillkännagivanden från riksdagen. [...] Det är inte en rimlig ordning att riksdagen återkommande skall behöva påpeka dröjsmålen."¹⁰ Motionen avslogs dock i kammaren.

OPPOSITION I UTSKOTTEN

Mönstret går igen i utskottens behandling av respektive sakområde. I Skatteutskottets yttrande till KU finns en avvikande mening anmäld, undertecknad av ledamöter ur alla de fyra borgerliga oppositionspartierna.¹¹ De anför ett flertal exempel på hur regeringen underlåtit att efterkomma riksdagens beslut. Bland de tillkännagivanden som faller under Skatteutskottets ansvarsområde finns exempelvis ärenden om yrkesfiskarnas konkurrenssituation, om skyddade uppgifter i folkbokföringen, om avveckling av reklamskatten och om den så kallade pomperipossa-effekten. I en annan avvikande mening framför en representant för vänsterpartiet likartad kritik vad gäller de skyddade uppgifterna i folkbokföringen och avvecklingen av reklam-

skatten. Ledamoten anser dock inte att det är påkallat med ytterligare uttalanden av riksdagen, och stödjer därför inte den kritiska motionen av Tobias Krantz och hans medförfattare.

I Socialförsäkringsutskottets yttrande finns en liknande avvikande mening anmäld från den borgerliga oppositionen.¹² Här handlar det om vinstandelsmedel, ensamkommande flyktingbarn, och om den parlamentariska utredningen av socialförsäkringarna. I de två sistnämnda fallen anser man det påkallat med ett påpekande från Konstitutionsutskottets sida.

Även i Bostadsutskottets yttrande återfinns avvikande fyrpartimeningar.¹³ Den ena är ett allmänt hållet stöd för den kritiska motionen av Tobias Krantz och hans medförfattare. Den andra handlar specifikt om regeringens beredning av reformförslag av Lantmäteriet, där utlovade propositioner uteblivit. Man menar att det är ”anmärkningsvärt att regeringen uppenbarligen inte klarar av att få fram ett förslag i en fråga som är så väl beredd som i detta fall”.¹⁴

Situationen 2005

Årets redogörelse från regeringen, skrivelse 2005/06:75, visar att antalet riksdags-skrivelser som inte var slutbehandlade av regeringen är 153. Problemet med att regeringen ignorerar riksdagen är alltså fortfarande flagrant. Fortfarande finns det dessutom 18 skrivelser från före riksmötet 1999/2000 som inte har slutbehandlats.

Avslutning

Riksdagen är den folkvalda församlingen som utser regering. Regeringen styr landet, men det är riksdagen som stiftar lagar. Regeringen ska lyda riksdagen. Detta är desto viktigare när landet styrs av en minoritetsregering. Socialdemokraternas stöd i valet 2002 bestod inte av mer än fyra av tio röstande svenskar (och bara åtta av tio röstberättigade gick faktiskt till valurnorna). Det är således extremt viktigt att regeringen respekterar riksdagens beslut och tar dess tillkännagivanden på allvar.

Nu är ju det parlamentariska läget sådant att regeringen styr med stöd av två stödpartier. Utan dessa skulle regeringen inte kunna sitta kvar. Eftersom såväl miljöpartiet som vänsterpartiet har uttryckt målsättningen att ingå i en ny regeringsbildning i händelse av en icke-borgerlig valseger till hösten, har de naturligtvis ett mycket svagt intresse av att fälla regeringen. Regeringen har därför ganska stort parlamentariskt manöverutrymme. Icke desto mindre är det anmärkningsvärt att en regering med stöd av knappt fyra av tio röstande svenskar underlåter att genomföra hela 153 uppdrag som en majoritet i den folkvalda församlingen har givit den. Det vittnar om en grundläggande oförståelse för de spelregler på vilka den svenska parlamentariska demokratin vilar.

En risk med det långa socialdemokratiska maktinnehavet är att regeringen, och i förlängningen hela ”rörelsen”, ser sig själv som den enda naturliga makthavaren och tar regeringsinnehavet för givet. Marita Ulvskogs famösa uttalande från 1976 om att det borgerliga maktövertagandet kändes som en statskupp är måhända det mest slående exemplet, men indikationer av väsentligt senare snitt finns. ”Rörelsen är marinerad i självgodhet”, har den före detta LO-ombudsmannen Olle Sahlström konstaterat.¹⁵ ”Jag tycker att Sverige har blivit mindre demokratiskt. Vi har ett maktbärande parti och det känns mer och mer som en enpartistat”, menar styrelseproffset Peggy Bruzelius.¹⁶ Den mentala inställning som citaten avspeglar kan vara svår att fånga upp, konkretisera och belägga. Samtidigt är det tydligt att den riskerar att få negativa effekter för demokratin. En indikator på detta är regeringens behandling av riksdagsbesluten.

Problemet vittnar också om riksdagens, och därmed folkviljans, begränsade förmåga att kontrollera den verkställande makten. Precis som när det gällde frågan om misstroendevotum mot Laila Freivalds efter regeringens hantering av tsunamikatastrofen är det osannolikt att Konstitutionsutskottet i år kommer att säga ifrån på skarpen när det gäller regeringens underlåtenhet att lyda den folkvalda majoriteten.

NOTER

1. Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU30, tillgängligt på http://riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GI01KU30&rm=1994/95&bet=KU30 (opaginerad).
2. Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU30, tillgängligt på http://riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GJ01KU30&rm=1995/96&bet=KU30 (opaginerad).
3. Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30, tillgängligt på http://riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GQ01KU30&rm=2002/03&bet=KU30 (opaginerad).
4. Konstitutionsutskottets betänkande 2003/04:KU21, tillgängligt på http://riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01KU21&rm=2003/04&bet=KU21 (opaginerad).
5. Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24, sid 5-6.
6. Ibid, sid 19.
7. Op cit.
8. Ibid, sid 21.
9. Motion 2004/05:K14
10. Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24, sid 22.
11. Bilaga till Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24, sid 29 f.
12. Bilaga till Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24, sid 42.
13. Bilaga till Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24, sid 65 f.
14. Bilaga till Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU24, sid 66.
15. *Aftonbladet*, "LO-man: Det kommer nya skandaler". Art av Irene Beertema, 2004-11-18.
16. *Dagens Industri*, "Här har du näringslivets betyg, Göran Persson!". Art av Margit Silberstein, Jenny Hedelin, Mikael Gianuzzi & Henrik Huldshiner, 2006-03-07.