

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING
[CXVII]

FREDRIK STERZEL
PARLAMENTARISMEN
I FÖRFATTNINGEN

EJ HEMLÅN

REF

ANDRA UPPLAGAN

NORSTEDTS JURIDIK

JURIDISKA INSTITUTIONEN

vid Uppsala Universitet

JUR

Oc 342 8WE

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

INSTITUTET FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

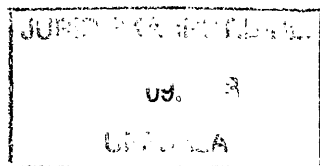
[CXVII]

FREDRIK STERZEL

=

Parlamentarismen i författningen

ANDRA UPPLAGAN



NORSTEDTS JURIDIK AB

Adress till förlaget:

Norstedts Juridik AB, Box 6472, 113 82 Stockholm

Fax 08-690 90 70, telefon 08-690 91 00

Beställningar:

Norstedts Juridik AB, Kundservice, Box 6454, 113 82 Stockholm

Fax 08-690 90 30, telefon 08-690 96 96, växel 08-690 91 00

e-post: kundservice.njab@liber.se

Parlamentarismen i författningen

Fredrik Sterzel

Upplaga 2:1

ISBN 91-39-00516-X

© 1999 författaren och Norstedts Juridik AB

Tryck: Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1999

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Norstedts Juridik AB, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande, såsom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Bakgrund och förarbeten 11

Parlamentarismen i förarbetena till RF 15

Från tvåkammarriksdag till enkammarriksdag 21

Grundlag och praxis 24

Fortsatt debatt och reformarbete 27

1. Misstroendeförklaring 29

Utvecklingen före RF 29

Förarbetena i författningsfrågan 43

Utvecklingen efter RF 49

Parlamentarism och misstroendeförklaring 63

2. Regeringsbildning 80

Utvecklingen före RF 80

Förarbetena i författningsfrågan 93

Utvecklingen efter RF 101

Parlamentarism och regeringsbildning 120

3. Extra val 147

Utvecklingen före RF 148

Förarbetena i författningsfrågan 159

6 *Innehåll*

Utvecklingen efter RF	164
Parlamentarism och extra val	172

4. Folkomröstning 184

Utvecklingen före RF	184
Förarbetena i författningsfrågan	193
Utvecklingen efter RF	197
Parlamentarism och folkomröstning	208

Slutord 218

RF och dess förarbeten – kort överblick	218
Har önskan om status quo förverkligats?	220
Anledning till grundlagsändringar?	227

Källor 229

Noter 235

Förord

Första upplagan av den här boken kom ut 1983. Den blev min doktorsavhandling i statsvetenskap och antogs sedan för publicering hos Institutet för rättsvetenskaplig forskning. Den åskådliggör därmed att den konstitutionella rätten är ett gränsområde. Denna andra upplaga har främst tillkommit därför att jag själv är road av ämnet. Samtidigt har jag tyckt att så grundläggande konstitutionella frågor bör ha en aktuell belysning även med en juridisk utgångspunkt.

Ett redaktionellt påpekande vill jag göra. Bruket av stor eller liten bokstav har växlat under den tid som berörs av framställningen. Jag har stannat för att det är mest praktiskt att genomgående använda liten bokstav både för myndigheter (mest kommittéer) och för partier.

Stockholm i juli 1999

Fredrik Sterzel

Inledning

Parlamentarismen är en viktig del av den ideologiska grundvalen för 1974 års regeringsform. Att den skulle grundlagfästas var det enda krav av principiell natur som ställdes i författningsarbetets tidigare skede. I det senare skedet utvecklades kravet därhän, att en ny grundlag skulle bygga på en allmän princip om folksuveränitet.

Parlamentarismens princip uppfattades från början som självklar och definierades därför inte. Vanligen avsåg man endast att regeringen skall utses på grundval av maktförhållandena i riksdagen och inte påverkas av kungens önskemål. Någon kritik riktades emellertid inte heller mot de spelregler mellan riksdag och regering som hade utvecklats i praxis. En viss formalisering blev ofrånkomlig sedan författningsfrågan väl hade aktualiserats. Inte på något håll ville man dock ändra den praktiska politikens förutsättningar genom sådana tekniska nyheter som blev nödvändiga vid en grundlagsreform. I den mån parlamentariska principfrågor alls diskuterades, kom de helt i bakgrunden för mera konkreta reformfrågor.

RF utarbetades i en stabil parlamentarisk situation. När reformarbetet inleddes hade socialdemokraterna redan under många år utövat regeringsledningen, och de behöll den utan avbrott under hela den långa tid som arbetet pågick. Detta kunde inte undgå att påverka både den konstitutionella debatten i allmänhet och de närmare övervägandena i författningsfrågan.

Med enkammarriksdagen inträdde en minskning av den parlamentariska stabiliteten. Mandatperioden 1973/76 blev känd som »jämviktsriksdagen», eftersom socialdemokraterna och vpk på ena sidan och de tre borgerliga partierna på den andra hade 175 mandat vardera, en situation som till följd av grundlagsändring inte kan inträda igen. Genom 1976 års val

skedde ett skifte av både riksdagsmajoritet och regering. Under de följande borgerliga åren inträffade tre regeringskriser. Efter 1982 års val återkom socialdemokraterna till regeringsmakten. Under de första åtta åren efter RF:s ikraftträdande kom landet att ha inte mindre än sex regeringar. Under samma period hölls en folkomröstning i kärnkraftsfrågan.

Den socialdemokratiska regeringen 1982–91 innebar en återgång till den gamla ordningen – men inte helt. Två gånger avgick regeringen och återkom i lätt ändrad skepnad, ena gången på grund av statsminister-skifte och andra gången på grund av ett nederlag i riksdagen. Genom både 1991 och 1994 års val åstadkoms majoritets- och regeringsskiften. Efter socialdemokraternas återkomst i regeringsställning hösten 1994 har en folkomröstning hållits i EU-frågan och ett skifte skett på statsministerposten. Extra val har f.n. (1999) större aktualitet än tidigare, och en ny folkomröstning, nu om EMU, övervägs.

Under dessa år har misstroendeförklaring haft aktualitet sex gånger. Extra val har diskuterats flera gånger och vid ett tillfälle faktiskt framförts som ett önskemål hos riksdagsmajoriteten.

RF har alltså satts på prov under helt andra förhållanden än dem som rådde under grundlagsarbetet. Just de regler som gäller samspelet mellan regering, riksdag och folk har kommit i förgrunden under de år som har gått sedan RF trädde i kraft. Mot denna bakgrund bör det idag vara av intresse att studera parlamentarismen som den har utvecklats i och under den nya författningen. Genom att se närmare på vad som har hänt och jämföra med tidigare förhållanden och med förarbetena i författningsfrågan får man också ett bidrag till förståelsen av vad det har inneburit att vårt land har fått en ny skriven författning och hur konstitutionell praxis utvecklas.

Syftet med denna bok har härmed angetts. Grundlagsregler som har en självfallen betydelse i detta perspektiv är de om misstroendeförklaring, om bildande av regering och om extra val till riksdagen. Även de om folkomröstning bör uppmärksammas med hänsyn till det nära sambandet mellan folksuveränitet och parlamentarism enligt RF. Grundläggande betydelse har principen att statschefen står utanför den politiska beslutsprocessen, men den kräver ingen analys i detta sammanhang.¹

Vart och ett av de fyra ämnena som har nämnts nu behandlas i det föl-

jande i var sitt kapitel. Perspektivet kan emellertid inte begränsas till grundlagsreglerna, utan dessa måste sättas in i ett större sammanhang. De ämnen som behandlas kan sammanfattas så, att de avser *regeringsavgång och bildande samt hörande av folket mellan de ordinarie valtillfällena*. Kapitelrubrikerna anknyter dock till RF.

I fortsättningen av denna inledning tas några allmänna bakgrundsfrågor upp, främst för att skapa sammanhang och minska antalet upprepningar längre fram. Först erinras om huvudpunkterna i det händelseförlopp som ledde fram till RF och om de huvudsakliga förarbetena.

Bakgrund och förarbeten

Parlamentarismens framväxt i vårt land har blivit väl belyst i den statsvetenskapliga litteraturen. Här behöver endast erinras om några punkter som har direkt betydelse för det följande.

Parlamentarismen brukar anses slutligt erkänd i samband med Nils Edéns regeringsbildning hösten 1917. Som den egentliga genombrotts-tiden betraktas åren dessförinnan från hösten 1905 då Karl Staaff bildade den första partiministären, sedan unionskrisen kort innan hade lett till det första totala ministerskiftet. En utveckling hade dock pågått länge, med oppositionsriksdagen 1840–41 som den första milstolpen och representationsreformen 1866–67 som den andra.

Erkännandet vann parlamentarismen efter kamp med kungamakten. Då man säger att den grundläggande principen har varit erkänd sedan 1917, avser man att riksdagen och inte kungen skall ha det avgörande inflytandet på regeringsbildningen. Några närmare spelregler för trekantsförhållandet regering–riksdag–folk var däremot inte utvecklade vid den tiden. Vilka närmare principer som skulle gälla i fråga om t.ex. regerings avgång eller bildande av regering var inte utan vidare klart. Man får i efterhand bedöma på grundval av historiska fakta vilka handlingsmönster som utvecklades i praxis. Inte ens kungens ställning var helt klarlagd. Ända in på 1960-talet rådde ovisshet om vilka exakta befogenheter kungen kunde anses ha.²

Parlamentarisk praxis i egentlig mening började utvecklas från hösten

1917, sedan huvudprincipen hade erkänts av kungamakten. Då man ser på den första perioden, framför allt minoritetsparlamentarismens år 1920–36, är det viktigt att komma ihåg att de parlamentariska tänkesätten inte hade stabiliserats ännu. Man talade ofta om parlamentarismens kris och förde en diskussion om de grundläggande principerna som fick stor betydelse för vår senare författningsdebatt.³

Under dessa år var det inte bara fråga om att man från olika håll kritiserade de rådande praktisk-politiska förhållandena, främst de täta regeringsskiftena och den svaga regeringsmakten. Man ifrågasatte också, kan man säga, systemets legitimitet. Ingen regering kunde göra anspråk på att ha riksdagens förtroende på det sätt som man hade tänkt sig att parlamentarismen egentligen förutsatte. Detta kompenseras i riksdagen genom den »utskottsparlamentarism» för vilken Carl Gustaf Ekman blev den främste företrädaren. Det är också belysande hur Hjalmar Branting och Ernst Trygger i sina regeringsförklaringar 1921 och 1923 var måna om att framhålla, att de inte hade bildat några kampregeringar utan »en folklig landsregering» resp. »en verklig riksregering». Regeringssystemet fick sin logiska fullbordan med Ekmans »vågmästarregeringar» som med sitt smala underlag i riksdagen introducerade »tyngdpunktsparlamentarismen». Samtidigt som ett principiellt försvar utvecklades för denna styrelseform, framkallade den också kritik och reaktion.

Så småningom formulerades en princip för förhållandet mellan riksdag och regering som numera ofta citeras: Regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende eller åtminstone vara *tolererad* av riksdagen. Detta uttryckssätt användes i författningsarbetet. Det innebär en sänkning av ambitionsnivån – ett uppgivande av illusioner – från parlamentarismens genombrottsår och första skede.

Inte heller författningsfrågan behöver skildras mera utförligt men huvudpunkterna bör antecknas.⁴ Först kan den korta summeringen göras att frågan utvecklades under ett kvartssekel *från* krav på vissa reformer inom ramen för 1809 års RF *via* en stor partiell reform som var genomförd 1971 *till* en total författningsreform som trädde i kraft 1975. Arbetet dominerades av de två parlamentariska kommittéerna författningsutredningen (FU) 1954–63 och grundlagberedningen (GB) 1966–72.

Från början var det folkomröstningsinstitutet och valsättet som stod i förgrunden för intresset. Genom partimotioner av folkpartiet om enkamarsystem fördes även den frågan in i bilden 1953. Samtidigt motionerade fem ledande socialdemokrater om en allmän översyn av författningen. Konstitutionsutskottet (KU 1953:17) var enigt om att endast förorda partiella reformer, avseende de tre frågekomplex som har nämnts här. Beträffande kammarsystemet ville majoriteten inte sträcka sig längre än till reformer rörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner. Riksdagen följde utskottet.

Regeringen tog emellertid upp de socialdemokratiska motionärernas tanke och gav FU i uppdrag »att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning». Detta innebar inte att FU fick till uppgift att utarbeta en helt ny författning, men under arbetets gång kom FU fram till att det borde bli slutresultatet. Särskilt pekade FU i sina slutbetänkanden (SOU 1963:16–18) på svårigheterna att ändra grundprincipen men ändå behålla 1809 års RF.

FU hade inte förankrat sitt förslag politiskt och redovisade dessutom två alternativ i fråga om kammarsystemet. Partierna enades emellertid inom kort om att man borde gå över till enkammarriksdag. Den stora stötestenen blev i stället frågan om det s.k. kommunala sambandet, särskilt förhållandet mellan riksdagsvalen och kommunalvalen. Efter partiöverläggningar och olika specialutredningar enades partierna i början av 1966 om att tillsätta GB och att inrikta dess arbete på en partiell reform genom första riksdagsbeslut 1968. Planen kunde hållas (SOU 1967:26, prop. 1968:27, KU 1968:20) genom att partierna under hösten 1966 träffade en kompromissuppgörelse om bl.a. gemensam valdag, treåriga mandatperioder och ny valmetod. Efter allmänna val på hösten 1970 började den nya enkammarriksdagen arbeta i januari påföljande år.

Ett drygt år senare lade GB fram sitt slutbetänkande (SOU 1972:15). Även i detta skede var vissa kompromisser nödvändiga, främst i samband med regleringen av statschefens ställning. Efter nya partiöverläggningar och en rätt omfattande teknisk överarbetning av GB:s förslag lades ännu ett år senare fram proposition om ny RF. Första beslutet togs av riksdag-

gen på våren 1973 (prop. 1973:90, KU 1973:26). Efter bekräftande beslut året därpå trädde RF i kraft den 1 januari 1975.

Detta välkända händelseförlopp fordrar inga utförliga kommentarer i detta sammanhang. Endast några randanmärkningar är motiverade, närmast därför att det är viktigt att utgå från en realistisk syn på förarbetena till RF och på de politiska förutsättningarna för reformarbetet.

Det bör till en början slås fast att ingenting är särskilt originellt i författningsfrågans utveckling. Stora grepp var vanliga i lagstiftningsarbetet på den tiden. Det är lätt att finna exempel på andra initiativ som har krävt många år och flera utredningar att ro i land och som överhuvudtaget har berett statsmakterna mycket bekymmer. Till bilden har nästan alltid hört att både det politiska engagemanget och reformlinjerna i sak har växlat under resans lopp och att man på olika håll har varit beredd att gå mycket långt i kompromisser för att få saken ur världen.

Det är notoriskt att regeringens intresse för en större grundlagsreform länge var ringa och att utgången av 1966 års kommunalval fick avgörande betydelse för uppgörelsen samma höst. Uppenbart är också att den politiska luften gick ur författningsfrågan då de stora delfrågorna blev lösta och att den totala reformen kom till stånd utan djupare engagemang inom partierna, särskilt socialdemokraterna och centern. Belysande är att jämföra regeringens attityd i direktiven för GB 1966, där alla svårigheter och all remisskritik mot FU utvecklas med stor utförlighet, och i propositionen 1973, där den lika allvarliga remisskritiken mot GB skjuts åt sidan liksom åtskilliga större och mindre konstitutionella problem. Det är för läsaren uppenbart att regeringen 1966 inte ville ha någon stor grundlagsreform och 1973 ville bli av med frågan.⁵

Författningsfrågans handläggning kan alltså sägas ge en ganska normal – i viss mån också tidstypisk – bild av arbetet med en stor lagstiftningsfråga av politisk betydelse. Likaså framstår FU:s och GB:s slutbetänkanden som typiska uttryck för svenskt kommittéväsen. FU:s är den klassiska utredningsprodukten, GB:s den utpräglade kompromissprodukten. De förra har sin tyngdpunkt i behandlingen av sakfrågor och sin svaghet i den politiska förankringen. Det senare har sin styrka i att de presenterade lösningarna har godtagits av partierna och sin svaghet i

motiven, som ju alltid är vanskliga vid politiska kompromisser. Förarbetena till den partiella reformen är lika iögonenfallande ett »andra steg». Klart avgränsade sakfrågor tas upp med väl genomarbetade förslag men utan vidlyftigare principiella resonemang. Tidspressen är märkbar i GB:s betänkanden, såväl 1967 som framför allt 1972.

Denna bild är av betydelse då man studerar särskilda konstitutionella frågor, t.ex. dem som hänger samman med parlamentarismen. Principiella resonemang och analyser finner man bäst hos FU. Även lösningarna i sak har ofta anvisats av FU. Reglerna om misstroendeförklaring och extra val bygger t.ex. på FU. GB utvecklade FU:s förslag och klarade i huvudsak ut frågorna politiskt. I sak viktigast i detta sammanhang är GB:s behandling av statschefens ställning och, som en konsekvens därav, regeringsbildningen. Utmärkande för både GB:s betänkanden, propositionerna och utskottsbetänkandena är strävan efter bred politisk enighet.

De randanmärkningar som har gjorts här bör beaktas vid ett studium av de frågor som tas upp i det följande. Man bör t.ex. akta sig för att pressa de senare förarbetena eller förbise de tidigare. Man måste vara försiktig med att dra slutsatser av att motivuttalanden på en punkt har fått avgörande betydelse för praxis men på en annan, i sak likvärdig punkt förefaller ha blivit förbisedda. Att synsättet i motiven till RF verkar vara ett annat än tidigare kan bero på tillfälligheter. Likaså bör man inte bli förvånad om man på någon punkt tycker sig finna en viss brist på kontinuitet eller inbördes sammanhang. En regel som har antagits av en enig riksdag kan i praktiken ha tillkommit på grund av att kanske bara ett mindre parti har yrkat på den och vunnit en förhandlingsframgång på just den punkten.

Parlamentarismen i förarbetena till RF

De särskilda frågor som är förknippade med parlamentarismen i RF måste naturligtvis ses mot bakgrunden av inställningen till parlamentarismen som sådan i författningsarbetet. Vad lade man in i själva begrep-

pet? Och vilka allmänna syften hade man med grundlagsregleringen? För att kunna svara på dessa frågor måste man börja med att se hur parlamentarismen fördes in i reformarbetet samt följa de allmänna resonemangen i ämnet.

Det är lämpligt att börja med 1953 års socialdemokratiska motioner om en allmän författningsöversyn⁶ eftersom de uppenbarligen beaktades då FU fick sina direktiv. Motionärerna begärde »en samlad och förut-sättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv». Deras huvudmotiv var att få till stånd en bredare diskussion och därigenom få folkomröstningsinstitutet och, framför allt, den proportionella valmetoden insatta i ett större sammanhang samt granskade tillsammans med andra alternativ, t.ex. majoritetsval. Några konkreta reformkrav beträffande parlamentarismen hade de inte. Deras synsätt kom säkert nära det som regeringen anlade då FU tillkallades för »en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem» och en modernisering av författningen.

Direktiven för FU tog upp parlamentarismen i samband med frågorna om regeringens ställning och arbetsformer. Till stor del hade grundlags-reglerna i dessa ämnen förlorat sitt reella innehåll och ersatts av konstitutionell sedvanerätt, yttrade departementschefen och fortsatte: »Det är sålunda påfallande, att icke ens de av alla demokratiska partier accepterade grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket finns upptagna i den skrivna författningen. Tiden får anses vara inne att utreda, hur dessa brister skall kunna avhjälpas. I stort sett torde man härvid kunna inskränka sig till att bringa regeringsformens föreskrifter till överensstämmelse med det faktiska rättsläge, som råder sedan länge.»

I vissa hänseenden syntes dock »även materiella reformer» vara motiverade. Utredningen borde göra en noggrann översyn av arbetsfördelningen mellan regering och riksdag samt föreslå en modernisering av regeringens arbetsformer och av reglerna om statsrådets ansvarighet. Om »det parlamentariska styrelseskickets grundprinciper» blev inskrivna i författningen, kunde man inte underlåta att »samtidigt upptaga frågan om statsrådets politiska ansvarighet» till förut-sättningslös omprövning, underströk departementschefen. Utredningen borde pröva om man

borde införa ett dagordningsinstitut eller någon annan form för politiskt ansvarsutkrävande. Den borde också överväga om det gamla dechargeförfarandet borde avskaffas eller bibehållas i ändrad form.

Man fäster sig vid att direktiven skilde mellan parlamentarismens grundprinciper och regeringens politiska ansvar. Det senare kan i och för sig uppfattas som själva kärnan i det förra. Man skall emellertid inte lägga in för mycket i ordalagen. Riksdagen hade 1952, på initiativ av konstitutionsutskottet (KU 1952:24), begärt en särskild översyn av reglerna om dechargeinstitutet och statsrådets ansvarighet. Det var därför naturligt att ta upp dessa frågor särskilt i direktiven. Att de formellt kom att framställas som fristående från grundprinciperna behöver inte ha berott på närmare överväganden. Klart är emellertid att man inte kände behov av några ändringar i vad som kallades grundprinciperna. Iögonenfallande är också att ingenting sades om innebörden i »det faktiska rättsläge» som råde »sedan länge».

Det blev en naturlig uppgift för FU att närmare diskutera begreppet parlamentarism.⁷ När ett statsskick betecknas som parlamentariskt avser man, anförde FU, »i första hand att allmänt framhäva den dominerande roll som tillkommer folkrepresentationen». Det utsäger emellertid också »något mera bestämt om förhållandet mellan parlamentet och regeringsmakten». Regeringen är beroende av parlamentet. Detta beroendeförhållande framträder på två sätt. För det första sätter parlamentarismen sin prägel på ministärbildningen och på ministärens ställning i förhållande till parlamentet. Ministären skall ha parlamentets förtroende eller åtminstone tolereras av detta. För det andra sätter parlamentarismen också sin prägel på förhållandet mellan statschef och minister. Det reella inflytandet över regeringsärendena kommer att ligga hos ministären och inte hos statschefen. I en monarki där den formella beslutanderätten ligger hos monarken innebär parlamentarismen att monarken regelbundet följer regeringens råd. »Endast i speciella situationer, då regeringens parlamentariska förankring eller parlamentets representativitet för folkopinionen satts i fråga, har en vägran att följa rådgivarnas råd ansetts förenlig med parlamentarismen» uttalade FU. Varje reell beslutanderätt därutöver för statschefen var att betrakta som en inskränkning i parlamentarismen.

FU angav tre utgångspunkter för behandlingen av frågorna om parlamentarismens grundlagfästande. Parlamentarismen är allmänt accepterad. Den kritik som har förekommit har vanligen knutit nära an till förhållanden som inte är författningsreglerade. Parlamentarismen har tekniskt fungerat väl. »Det väsentliga syftet» med att grundlagfästa parlamentarismen är därför »icke att söka förändra den svenska parlamentarismens sätt att fungera».

Motiven var i stället desamma som för en författningsreform överhuvudtaget. Grundlagsreglerna skulle återspegla det faktiska statsskicket, ge anvisningar om hur tvister skulle lösas samt allmänt befästa det institut de avser. Ett flertal frågor berördes: de om statschefens ställning och uppgifter, statsrådets utnämning och entledigande, rätten att förordna om nyval till riksdagen, konseljbehandling av regeringsärendena samt formerna för att fastställa om regeringen åtnjuter riksdagens förtroende.

I författningsförslagets första paragraf betecknades statsskicket som parlamentariskt. Detta betydde, framhöll FU, att riksdagen tillerkändes »en dominerande roll inom den svenska demokratin». De väsentliga politiska besluten skulle i huvudsak vara förbehållna riksdagen. Folkomröstning skulle endast kunna komma i fråga i speciella fall.

Om FU:s förslag behöver i övrigt endast nämnas att det bl.a. gav kungen vissa befogenheter i speciella situationer, i enlighet med det synsätt som har framgått av citaten i det föregående. I dessa delar väckte förslaget kritik både i den allmänna debatten och vid partiöverläggningarna.⁸

FU tolkade alltså parlamentarismens huvudprincip så att folkrepresentationen allmänt sett ges en dominerande roll. Detta uttryckssätt kommer tillbaka i de senare förarbetena. I förbigående noteras att en viss inre motsättning blir svår att komma ifrån om man *samtidigt* vill både ge riksdagen en huvudroll *och* återspegla det faktiska statsskicket utan saktliga ändringar. Att regeringen normalt dominerar scenen, även vid minoritetsparlamentarism, är ställt utom all tvekan. Ett visst mått av fiktioner och inre motsättningar lär emellertid få accepteras då man skriver en ny författning med demokrati och parlamentarism som självklara utgångspunkter.

I direktiven för GB uttalade departementschefen att önskemålen om

grundlagfästande av parlamentarismen djupare sett innebar önskemål om en författning byggd på folksuveränitetens princip. Kritiken mot FU:s förslag gick också väsentligen ut på att det på centrala punkter avvek från denna princip. Partiöverläggningarna hade nu lett till enighet om att en total författningsreform borde genomföras och att »författningen skall bygga på folksuveränitetens grund och parlamentarismen inskrivas i grundlagen». De rikspolitiska uppgifterna borde i enlighet härmed fördelas mellan folket, folkrepresentationen eller något dess organ samt regeringen. Statschefens ställning i en sådan modern, parlamentarisk demokrati borde tas upp till prövning. Direktiven pekade klart på att statschefen inte borde ha några konstitutionella befogenheter och inte heller delta i regeringssammanträden eller skriva under några beslut. Särskilda avsnitt i direktiven, som det blir anledning att återkomma till, behandlade regeringsbildningen och det statsrättsliga kontrollsystemet.

Man fäster sig vid att direktiven oftare talar om folksuveränitetens än om parlamentarismens princip. Det är sålunda folksuveränitetens princip som sägs leda till att regeringen inte bara vid sitt tillträde utan även under sin verksamhetstid bör åtnjuta riksdagens förtroende eller i vart fall vara tolererad av denna. Det är folksuveränitetens intresse som sägs vara motivet för att regeringen bör kunna förordna om extra val till riksdagen. Etc. I sistnämnda sammanhang sägs att då frågan är av utpräglat politisk natur »bör i enlighet med folksuveränitetens princip rätten att besluta härom tillkomma något organ, som enligt parlamentarismens betraktelsesätt härleder sin ställning från folket».

Det är tydligt att folksuveränitetens princip, som introducerades i direktiven för GB, är vidare än parlamentarismens och att den senare är tänkt som en del av den förra. Folksuveräniteten kommer till uttryck i RF:s första båda meningar: »All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.» Hur folksuveräniteten hänger samman med – omfattar – parlamentarismens princip framgår av den följande meningen: »Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.»

Folksuveräniteten ger onekligen en bättre grundval för en författning än parlamentarismen, genom att principen är mera heltäckande. Det kan

knappt råda någon tvekan om att det var frågan om statschefens ställning som låg bakom växlingen av grundläggande princip.

I två avsnitt i sitt slutbetänkande slog GB fast att den representativa demokratin är en hörnsten i vårt statsskick och parlamentarismen en annan hörnsten.⁹ GB erinrade om den partiella författningsreformen och anförde att dess nu framlagda förslag skulle befästa parlamentarismen ytterligare: »Den nya grundlagen skall överhuvudtaget inte konstituera ett system med krafter som balanserar varandra. Förslaget innebär att regeringen för att kunna fungera måste åtnjuta riksdagens förtroende eller i varje fall tolereras av denna och att statschefen inte skall ha någon politisk makt.» Riksdagens »dominerande ställning» borde komma till uttryck i grundlagen. Samtidigt slog GB emellertid också fast att regeringen så länge den tolereras av riksdagen skall, inom den ram som riksdagens grundläggande beslut bildar, »kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt». Grundlagen borde ge regeringen de befogenheter som detta kräver.

Regeringen och riksdagen anslöt sig vid ärendets vidare behandling till vad GB hade anfört om folksuveränitet och parlamentarism i allmänhet och även till de flesta konkreta förslagen.

Genomgången har gett klara besked i två hänseenden. För parlamentarismen enligt RF är de regler av central betydelse som studeras i de följande kapitlen. Bakom dessa reglers tillkomst låg inte någon av regeringen eller vid partiöverläggningarna uttryckt önskan att ändra de politiska spelreglerna.

Det sist sagda kan uttryckas så att man insåg nödvändigheten av tekniska nyheter om man ville grundlagfästa parlamentarismen och – vilket stod i nära samband – ta ifrån statschefen hans konstitutionella befogenheter, men att man inte hade några önskemål om faktiska förändringar. Det framhölls uttryckligen att dittills rådande förhållanden sådana de hade utvecklats i praxis var fullt tillfredsställande. Då de tekniska nyheterna föreslogs och godkändes, fördes inte något närmare resonemang om vad de kunde komma att innebära i praktiken. Endast någon enstaka remissinstans berörde detta.

Mot denna bakgrund är det av intresse att jämföra de oskrivna regler som tillämpades före RF med de regler som infördes i RF och den praxis

som har utvecklats efter RF:s tillkomst. Har några skillnader kommit till synes? Och i vilken utsträckning beror de i så fall på författningsreformen eller på andra faktorer?

Från tvåkammarriksdag till enkammarriksdag

Man kan inte jämföra ny och äldre praxis utan att ta hänsyn till de genomgripande förändringar i de yttre förutsättningarna som den partiella författningsreformen medförde. Särskilt viktig i detta sammanhang är övergången från tvåkammar- till enkammarssystem. Reformen kan förenklat beskrivas så att första kammaren avskaffades medan andra kammaren fick 50 % flera ledamöter och (till en början) en kortare mandatperiod. Innan man går vidare till de särskilda sakfrågorna, bör man mera allmänt överväga vilken inverkan första kammaren kan antas ha haft på utvecklingen av de oskrivna parlamentariska reglerna efter 1917.

Ett svar på den frågan antyds om man jämför regeringsbildningen med partiernas styrkeförhållanden i kamrarna under den aktuella perioden. Första kammaren förefaller ha haft mycket ringa betydelse för regeringsbildningen.

Under minoritetsparlamentarismens år 1920–36 fungerade fyra socialdemokratiska regeringar, tre från den politiska mitten, två högerregeringar och en tjänstemannaministär. I första kammaren förfogade socialdemokraterna under hela 1920-talet endast över drygt 50 av de 150 mandaten, och de kom först 1934 över 60 mandat. Deras ställning var visserligen starkare i andra kammaren men inte heller där nådde de någonsin majoritet ens med stöd av småpartierna till vänster. Starkast var de efter 1932 års val: 104 mandat vartill kom åtta kommunistiska. Att socialdemokraterna ensamma innehade regeringsmakten lika länge som de andra partierna tillsammans ger en klar anvisning om att styrkeförhållandena i andra kammaren tillmättes avgörande betydelse. Detta bekräftas av iakttagelsen att varje andrakammarval under dessa år följdes av regeringskifte. Tre gånger hade socialdemokraterna framgång – 1921, 1924, 1932 – och bildade då regering. En gång stod högern som segrare – 1928

– och övertog då regeringsmakten. Man talade ibland om »valvindsparlamentarism» eller »tendensparlamentarism». ¹⁰

Under åren 1936–45, 1951–57 och 1969–70 hade regeringarna egna majoriteter i båda kamrarna. Med stöd av kommunisterna i andra kammaren kunde socialdemokraterna också åren 1945–51 och 1958–68 utsluta varje regering som de inte själva ledde. Första kammaren behärskade de ensamma under hela efterkrigstiden, och andra kammaren hade »socialistisk» majoritet utom 1957–58. Det kan tilläggas att direkt röststöd av kommunisterna krävdes endast i andra kammaren 1958–60. I övrigt – liksom i gemensamma voteringar under den sistnämnda perioden – räckte det att kommunisterna inte röstade mot regeringen utan lade ned sina röster.

Endast de sju månaderna mellan koalitionsupplösningen 1957 och nyvalet 1958 var en annan regering, utan socialdemokraterna, tänkbar. Bara då kan det påstås att socialdemokraterna innehade regeringsmakten på grund av sin majoritet i första kammaren. Ett sådant påstående skulle emellertid vara vilseledande. En socialdemokratisk minoritetsregering var den naturliga lösningen även med hänsyn till läget i andra kammaren. En nyckelställning innehades av bondeförbundet som inte ville ingå i en koalitionsregering med folkpartiet och högern eller binda sig som en del av underlaget för en regering av de båda andra partierna. Alternativen var alltså antingen en socialdemokratisk regering med 106 mandat i andra kammaren, förutom fem kommunistiska, eller en folkpartihögerregering med 100 mandat i andra kammaren. I båda fallen måste regeringen söka stöd hos bondeförbundet. Att utse en socialdemokratisk regering låg i denna situation närmast till hands och svarade mot mönstret under det tidigare minoritetsparlamentariska skedet. ¹¹

Att första kammaren förefaller ha haft ringa inverkan på regeringsfrågan kan naturligtvis sägas bero på tillfälligheter. Det väsentliga här är emellertid att det knappast finns något som talar för att första kammaren skulle ha haft en sådan betydelse att man inte kan jämföra praxis idag med förhållandena under tvåkamarsystemets tid. En annan sak är att första kammaren i vissa lägen kunde utgöra ett slags skyddsnät för en regering. Typexempel som återkommer i det följande ger situationen 1958–60 då kommunisterna två gånger tillfogade regeringen nederlag i

andra kammaren på frågan om omsättningsskattens införande resp. avskaffande men båda gångerna lade ner sina röster i den gemensamma voteringen och därmed lät regeringen vinna i slutänden. Därigenom undgicks regeringskriser, men de gånger då en kris väl var ett faktum kan det inte – i vart fall inte efter 1923 – sägas att första kammaren inverkade på skeendet.¹²

Under arbetet med författningsfrågan uppfattades också läget på samma sätt som här. Tvåkamarsystemets betydelse för parlamentarismens funktion ansågs överlag vara en teoretisk fråga. Den nämndes i förbigående i 1953 års folkpartimotion om enkammarsystem. Det anfördes att strukturen i kamrarnas sammansättning ledde till »att parlamentarismens tillämpning kan försvåras, eftersom man i Sverige – till skillnad från i flertalet andra parlamentariskt styrda länder med tvåkamarsystem – vid regeringsbildningen har att ta hänsyn i lika hög grad till partiställningen i första kammaren som i andra». Konstitutionsutskottet, som endast ville förorda utredning om partiella reformer inom tvåkamarsystemets ram, avfärdade motionärernas argument helt kort med att »erfarenheten icke givit stöd åt dessa farhågor». Att detta argument inte tillmättes särskild tyngd framgår av att huvudmotionären inte upprepade det i sin reservation.¹³

Frågan om tvåkamarsystemets återverkan på parlamentarismen togs i FU upp endast av den majoritet som förordade enkamarsystem. Det anfördes att motsättningen mellan kamrarna kunde »försvåra en ministrarbildning liksom parlamentarismens funktion överhuvudtaget». Det medgavs att vi »ej haft några påtagliga erfarenheter härav», men detta kunde »delvis ses som en följd av tillfälliga omständigheter». Det tillades att första kammaren naturligtvis också kunde ge ett extra stöd åt en regering med osäkert underlag i andra kammaren. Ett sådant stöd skulle framstå som klart otillfredsställande om regeringens stöd i valmanskåren visade en fortsatt krympande tendens. Endast om det var fråga om en tillfällig vågdal och tendensen åter gick uppåt kunde bedömningen bli en annan. Framför allt var emellertid invändningen mot tvåkamarsystemet från parlamentarisk synpunkt, att det hindrade vad man kallade »den direkta parlamentarismen»: Valresultat från en tidigare period

borde inte påverka den aktuella politiken, utan väljarna borde så snart som möjligt se den fulla effekten av sin röstning.

FU:s resonemang om regeringens tillfälliga vågdal i valmanskåren etc. kan i och för sig synas diskutabelt och mindre väl förenligt med tankegångarna om den direkta parlamentarismen – en »hopskrivning» inom majoriteten kan inte uteslutas – men frågan saknar tillräckligt intresse för att kommenteras närmare i detta sammanhang.

Grundlag och praxis

RF:s bestämmelser samt parlamentarisk praxis före och efter RF står alltså i centrum. Det finns anledning att uppmärksamma de principiella problem som är förenade med en statsrättsligt inriktad undersökning på detta område idag och att närmare redovisa uppläggningsen i det följande.¹⁴

Två förhållanden av grundläggande betydelse måste beaktas innan man går in på en grundlagstolkning: Det är inte i detta fall fråga om vanliga rättsregler utan snarare om vad man kan kalla politiska spelregler, och endast vissa av de spelregler som har avsetts gälla har tagits in i RF.

En skillnad mot vanliga rättsregler ligger i att de här aktuella bestämmelserna skall iakttas av lagstiftaren själv. Någon möjlighet till prövning genom en fristående myndighet finns inte annat än i teoretiska fall, som kan konstrueras med utgångspunkt från förbudet i RF 11:14 för något allmänt organ att tillämpa föreskrifter av regeringen eller riksdagen om uppenbart fel föreligger genom strid mot RF. Skall valmyndigheterna medverka till ett extra val i strid med RF 3:4 andra stycket? Skall domstolar och förvaltningsmyndigheter tillämpa en förordning av en regering vars statsminister har förordnats i strid med RF 6:2? Osv. Att det inte är fruktbart att fördjupa sig i sådana frågor ligger i öppen dag. Det bestyrks av att riksdagen i sådana fall kan ingripa själv enligt RF, t.ex. genom att, eventuellt efter att ha kommit samman på eget initiativ, stifta en lag som inställer det olagliga valet, utse en ny talman, besluta om misstroendeförklaring mot statsministern och framtvinga regeringsskifte etc. Och om riksdagen av alldeles speciella skäl inte skulle inskrida mot

vad som synbarligen är ett svårt angrepp mot den själv, är det då säkert att ett annat allmänt organ bör göra det?

Att lagstiftaren själv tillämpar lagen innebär självfallet inte att lagstiftaren kan handla efter behag. De i vederbörlig ordning antagna reglerna skall tillämpas tills de har ändrats i samma ordning. En utomstående har emellertid svårt att lägga sig i saken. Insikten om detta bör prägla en konstitutionell analys. Man går ibland förbi problemets kärna genom att hävda att riksdagen har handlat i strid med RF eller med konstitutionell sedvanerätt etc.

Lika viktigt är att uppmärksamma att RF:s regler om parlamentarismen bara utgör en del av ett större system och att de måste ses i samband med andra, oskrivna normer. Det är inte meningsfullt att diskutera misstroendeförklaring oberoende av frågan om regerings avgång i allmänhet eller regeringsbildningen fristående från det mönster som har tecknats i den parlamentariska historien efter 1917. Förarbetena till RF visar klart att diskussionerna sällan har gällt vilka regler som i sak bör iakttas utan främst vilka regler som man av olika praktiska skäl har ansett det möjligt och lämpligt att grundlagfästa.

Om de bestämmelser som har tagits in i RF gäller att de i huvudsak är klara och otvetydiga, delvis matematiskt exakta. De kan diskuteras i sakmen knappast tolkas och tillämpas särskilt olika: Talmannen skall samråda med varje partigrupp i riksdagen innan han föreslår ny statsminister. Om fyra förslag förkastas av riksdagen skall extra val hållas. Minst 175 ledamöter krävs för att fälla ett sådant förslag eller åstadkomma en misstroendeförklaring. Vissa tidsfrister gäller i samband med extra val. Osv.

Vad RF innehåller är i huvudsak vad man kan kalla basregler eller ramregler. De är avsedda att fyllas ut i det praktiska parlamentariska livet. Utfyllnaden gäller inte bara detaljer som t.ex. ordningen för talmannens samråd under en regeringskris eller för kammardebatterna i ärenden om misstroendeförklaring eller ny statsminister. Det kan gälla något så väsentligt som innebörden av kammarens omröstning om ny statsminister: Skall den avse även en ny regerings sammansättning och hur skall i så fall förutsättningarna klargöras? Grundlagen kan rentav fyllas ut med oskrivna regler om det som egentligen är huvudsaken, t.ex. efter vilka principer en ny statsminister bör utses. Just den frågan fram-

hålls särskilt i direktiven för GB. De uttrycker önskemål om grundlagsreglering eller åtminstone vissa motivuttalanden om vilka principer som bör tillämpas i normalsituationer.

Mot denna bakgrund är det ganska självklart att man inte kan belysa parlamentarismen enligt RF genom att endast hålla sig till de skrivna reglerna samt förarbeten och praxis. Det är nödvändigt att sätta in frågorna i ett bredare sammanhang. Därigenom kan man också belysa vilka nyheter RF och utvecklingen därefter egentligen har inneburit.¹⁵

Ett särskilt principiellt intresse har frågan hur dagens läge förhåller sig till uttalandet i FU:s direktiv, att det i stort sett räckte med att kodifiera gällande konstitutionell sedvanerätt och bekräfta det faktiska rättsläge som rådde sedan länge. Vad innebar detta konkret? Att det var förenat med olika problem var FU klart medveten om. I motiveringen för en allmän grundlagsrevision uttalade FU bl.a. följande som ger en god sammanfattning av några väsentliga aspekter på frågan:¹⁶

Den närmast till hands liggande typen av motiv för att förorda en grundlagsändring är helt enkelt, att man därigenom vill ändra rådande förhållanden, t.ex. åstadkomma en ny organisation av ett visst statsorgan eller en ny kompetensfördelning. Här är den föreslagna grundlagstexten alltså ett instrument, med vars hjälp man vill få till stånd förändringar av det faktiska statsskicket.

I flera sammanhang har emellertid ett helt annat slag av motiv varit det väsentliga, nämligen när förslag framlägges om att rådande praxis skall inskrivas i grundlagen. Den nya grundlagstexten avser då icke att förändra utan tvärtom att konfirmera och befästa den berörda delen av det existerande statsskicket. Eftersom innebörden av en viss praxis ofta är ganska vag, betyder kodifieringen vanligen också en precisering. Den skrivna regeln får därigenom skarpare konturer än motsvarande faktiska handlingsmönster. Under arbetet med lagregelns utformning aktualiseras emellertid ofta andra frågeställningar än den ursprungliga. Härigenom vidgas också motivkretsen utöver den som enbart gäller att kodifiera en redan utbildad praxis. Som exempel må nämnas de många delproblem, vilka sammanhänger med parlamentarismens grundlagsfästande.

För att underlätta ett mera allmänt resonemang om både parlamentarismen och författningen i allmänhet följer de fyra kapitlen i denna bok samma disposition med fyra avsnitt. Efter en inledande redogörelse för

de gällande reglerna redovisas huvudpunkterna i utvecklingen före RF, i förarbetena till RF och i utvecklingen efter RF. I ett sista avsnitt granskas varje ämne systematiskt och mera i detalj.

Att infallsvinkeln i boken är konstitutionell påverkar behandlingen av historiska fakta. De utgör en viktig grundval eftersom de belyser utveckling och praxis, men de saknar självständigt intresse därutöver. Det är nödvändigt att uppmärksamma olika händelser och delar av händelseförlopp som har betydelse från konstitutionell synpunkt men gå förbi sådant som är ovidkommande från just denna synpunkt, oavsett dess allmänintresse.

Tidsperspektivet bereder särskilda svårigheter. I tiden näraliggande, politiskt kontroversiella händelser får ibland central betydelse, t.ex. yrkandet om misstroendeförklaring på hösten 1998. I tiden avlägsna, endast av historiskt intresserade hågkomna händelser utgör ibland en oundgänglig del av bakgrunden och jämförelsematerialet, t.ex. rösträttsfrågans hantering 1907 och regeringskriserna i februari 1921 och på hösten 1928. Inte heller de problem som följer av dessa förhållanden ägnar sig för en fristående teoretisk diskussion. Det viktigaste är att man inte drar ut slutsatser och resonemang längre än som är realistiskt.¹⁷

Fortsatt debatt och reformarbete

Till den gemensamma bakgrunden för de olika kapitlen i det följande hör slutligen den debatt och det reformarbete som har förekommit på det konstitutionella området efter RF:s tillkomst.

Efter riksdagens beslut om RF kom den konstitutionella debatten under några år att domineras av frågorna om grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter, där politisk oenighet kvarstod. Sedan två parlamentariska utredningar hade arbetat med dessa frågor, kunde de 1979 för en tid avföras från dagordningen. Den uppgörelse som då hade nåtts mellan partierna innefattade bl.a. möjlighet till beslutande folkomröstning om förslag till grundlagsändringar.

Det hade på olika håll förutsatts att ordningen med treåriga mandatperioder och gemensam valdag för riksdags- och kommunalval skulle vara mogen att tas upp till politisk omprövning efter 1979 års val. Rege-

ringskrisen 1978 samt valutgången och regeringsskiftet 1979 förde även andra frågor in i bilden, främst dem som hänger samman med proceduren vid regeringsbildning och med extra val. En kommitté med representanter för de fem riksdagspartierna tillkallades i februari 1980. Den antog namnet grundlagskommittén och lade fram sitt betänkande (SOU 1981:15) drygt en månad före inledningen till 1981 års regeringskris.

Grundlagskommittén kunde inte enas om några reformer. De fem borgerliga ledamöterna föreslog, mot reservation av de övriga fyra ledamöterna, övergång till fyraåriga mandatperioder och fristående riksdags- och kommunalval. De tre socialdemokraterna reserverade sig även till förmån för ändrade regler om regeringsbildningen och om extra val. I dessa för parlamentarismen grundläggande frågor framträdde bestämda åsiktsskillnader mellan socialdemokraterna och de övriga partierna. Vpk-ledamoten stod närmare de borgerliga i dessa frågor. Han förordade ensam en ändring av reglerna om misstroendeförklaring.

Trots oenigheten inom grundlagskommittén beslöts att fortsätta beredningen av frågorna i en arbetsgrupp med företrädare för de fem riksdagspartierna under justitieministerns ledning. Så småningom övergick arbetet, efter en framställning från riksdagen om olika konstitutionella frågor, i en ny parlamentarisk kommitté, folkstyrelsekommittén. Denna tillsattes 1984 och lade fram sitt betänkande (SOU 1987:6) i början av 1987. Det innehöll knappast några nyheter förutom en antydan om att socialdemokraterna skiftat ståndpunkt i fråga om proceduren för regeringsbildning, en i och för sig för framställningen här viktig händelse. Den gamla ståndpunkten upprepades dock av partiledaren några år senare.

Under senare år är det av de här behandlade grundlagsreglerna framför allt folkomröstningsinstitutet som har stått i förgrunden för diskussionen. En utredning på expertplanet arbetade 1996–97 och lade fram ett betänkande i flera delar (SOU 1997:56) som dock ännu (1999) inte har lett till någon proposition. I stället pågår f.n. överläggningar mellan partierna om en ny parlamentarisk kommitté för olika författningsfrågor. Kommittén antas få ett tämligen brett uppdrag – eventuellt sägs det kunna bli fråga om två kommittéer – men de här behandlade grundlagsreglerna har inte blivit nämnda i vad som hittills har kommit ut om överläggningarna.

1. Misstroendeförklaring

Det första steget mot parlamentarismens grundlagfästande togs genom att regler om misstroendeförklaring infördes i samband med den partiella författningsreformen. Det faller sig därför naturligt att först behandla dessa regler, som har förts över i stort sett oförändrade till RF (6:5 och 12:4).

Huvudpunkterna kan summeras på följande sätt. Riksdagen får besluta om misstroendeförklaring mot statsministern – vilket innebär detsamma som mot regeringen – eller mot annat statsråd. Yrkande måste framställas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att få prövas, och för beslut krävs absolut majoritet, dvs. minst 175 ja-röster. Talmannen skall entlediga den som drabbas av en misstroendeförklaring om inte regeringen inom en vecka förordnar om extra val.

Det är alltså fråga om en del av de parlamentariska spelregler som gäller regerings och regeringsledamots skyldighet att avgå. Det karakteristiska för RF är att den endast ger en garantiregel, med vilken avgång kan tvingas fram, men lämnar öppet i vilka lägen avgång eljest bör ske. RF innehåller i övrigt endast föreskrifter (6:6 och 7) som lägger avgörandet hos statsministern. Denne entledigas av talmannen på egen begäran och beslutar själv om övriga statsråds avgång, på deras egen begäran eller utan. Om statsministern entledigas eller dör skall dock talmannen alltid entlediga övriga statsråd.

Utvecklingen före RF

Eftersom reglerna om misstroendeförklaring är ett så typiskt uttryck för parlamentarismen, är det naturligt att huvudintresset i fråga om äldre

konstitutionella förhållanden riktar sig mot den praxis som utvecklades efter 1917 och inte mot reglerna i grundlagen. Decharge- och interpellationsinstitutionen utgör emellertid en bakgrund som inte kan förbigås.

Reglerna om konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen och om statsrådets ansvarighet – dechargeinstitutet – hör till de mest originella inslagen i 1809 års RF.¹⁸ Om reglernas innehåll behöver här endast nämnas att riksdagen hade befogenhet att efter anmälan av konstitutionsutskottet göra framställning hos kungen om entledigande av statsråd. Någon sådan framställning beslöts emellertid aldrig. Överhuvudtaget hade dechargeinstitutet redan under ståndsriksdagens sista årtionde förlorat sin huvudsakliga politiska betydelse, som en följd bl.a. av att relationerna mellan statsråd och ständer förbättrades under reformministären Louis De Geer.

Dechargeinstitutet behölls emellertid vid representationsreformen. Det fick en viss renässans under parlamentarismens genombrottsår och under minoritetsparlamentarismen, men det spelade ingen nämnvärd roll för regeringens politiska ställning annat än vid enstaka tillfällen. En dechargeanmärkning mot justitieminister Torsten Nothin 1926 såg ett tag ut att kunna bli ministären Sänders ättestupa. Krisen klarades men regeringen föll inom kort på en annan fråga. Tre år senare avgick finansminister Nils Wohlin ur ministären Lindman sedan andra kammaren hade uttryckt sitt gillande av en anmärkning mot honom. Samma form av kritik drabbade justitieminister Karl Schlyter våren 1936 trots att statsministern gjorde saken till en förtroendefråga för regeringen. Kammarens beslut fick dock inga konsekvenser den gången. Regeringskrisen kort tid därefter skall uppmärksammas i det följande. Incidenten belyste ministärens allmänna ställning och kan sägas ha förebådat slutet.¹⁹

Förslag om reformering av dechargeinstitutet fördes fram vid olika tillfällen men inte med någon större kraft förrän efter andra världskriget. Riksdagen beslöt 1952 att begära en förutsättningslös utredning. För utformningen av regeringens parlamentariska ansvar har dessa reformdiskussioner saknat all betydelse utöver den rent tekniska, som följer av att frågorna var sammankopplade i den gamla regeringsformen.

Samtidigt som dechargeinstitutet hamnade i bakgrunden, växte interpellationsinstitutet²⁰ fram i riksdagspraxis, utan formellt grundlags-

stöd förrän 1949. Louis De Geer brukar anses som upphovsman. Av intresse i detta sammanhang är att strävandena efter nya former för politiskt ansvarsutkrävande kom att knyta an till interpellationsinstitutet. Långt fram i tiden användes detta endast sparsamt och för viktiga frågor. Redan under 1870-talet diskuterades om man borde låta interpellationsdebatter utmynna i s.k. dagordningsbeslut, varmed avsågs politiska uttalanden av förtroendekaraktär. Det torde allmänt ha ansetts att ett sådant förfarande skulle vara grundlagsstridigt, men saken ställdes inte på sin spets. I stället förekom vid flera tillfällen demonstrationer i form av massinstämmanden i vissa anföranden eller officiella deklarationer av partiledare på hela riksdagsgruppens vägnar. Detta förfarande kulminerade vid 1909 års riksdag som ett uttryck för motsättningen mellan högerregeringen och andra kammarens vänstermajoritet. Några politiska konsekvenser fick aldrig sådana demonstrationer.

Direkta yrkanden om införande av ett dagordningsinstitut väcktes först längre fram, som ett led i reaktionen mot minoritetsparlamentarismen. I en motion 1928 föreslogs bl.a. att kammare skulle få besluta uttalanden med anledning av interpellationssvar. Syftet var att få ett nytt medel att utkräva regeringens parlamentariska ansvar. Motionen avslogs. Samma öde rönt en motion 1930 om grundlagsändringar »för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad, stark regeringsmakt», i vilken bl.a. föreslogs att ett dagordningsinstitut skulle införas i andra kammaren. I en ny motion 1931 begärdes utredning »huruvida och på vad sätt» ett dagordningsinstitut borde införas. Denna gång förordade konstitutionsutskottet en förutsättningslös utredning. Detta bifölls av riksdagen.²¹

Utredningen uppdrogs åt professor Herbert Tingsten, som lade fram sitt betänkande 1935. Vid den tidpunkten stod majoritetsparlamentarismen för dörren, och några konstitutionella reformer blev inte aktuella. Betänkandet redovisas här i samband med förarbetena i författningsfrågan.

Av störst intresse i detta sammanhang är frågan vilka parlamentariska spelregler som kom till uttryck efter 1917 i fråga om regeringsavgång. För att kunna bedöma det får man se på huvudskälen för de regerings-

skiften som inträffade samt komplettera med ytterligare några situationer där regeringens avgång hade – eller kunde ha haft – aktualitet.

Efter ministären Edéns tillträde och fram till författningsreformen inträffade 15 formella regeringsskiften, det första i mars 1920 och det sista i oktober 1969. Därutöver förekom fyra byten på statsministerposten. Dessa 19 händelser skall kort överblickas. Man kan lätt urskilja ett mönster med tre sakligt politiska skäl och två mera tekniska skäl: valutgång, koalitionsupplösning och nederlag i riksdagen resp. statsministerns personliga tillbakaträdande och breddning av regeringsunderlaget.

De mera tekniskt motiverade regeringsförändringarna kan lämpligen behandlas först. I samband med den partiella författningsreformen infördes en bestämmelse om att hela regeringen alltid skall entledigas om statsministern avgår. Grundlagsändringarna trädde i kraft först 1971 men regeln tillämpades ändå när statsminister Tage Erlander drog sig tillbaka hösten 1969. Den sittande regeringen entledigades och en ny utnämndes. I och med att regeringspartiet hade egen majoritet i riksdagens båda kamrar, blev regeringsskiftet dess interna angelägenhet. Det fick en närmast ceremoniell karaktär genom att endast ett statsråd avgick tillsammans med Erlander, på egen begäran och efter många års tjänst. Två personer gick, två flyttades upp inom regeringen och två nya kom.²²

Förfarandet 1969 innebar en brytning med praxis. Då Hjalmar Branting i januari 1925 på grund av sjukdom lämnade statsministerposten i den socialdemokratiska minoritetsregeringen, skedde överhuvudtaget inga personförändringar. Branting stod kvar till sin död kort efteråt på den post som statsråd utan departement som statsministerposten hade varit formellt förenad med, och Rickard Sandler behöll tills vidare chefskapet för handelsdepartementet som ny statsminister. Även när Carl Gustaf Ekman i början av augusti 1932 avgick ur den frisinade minoritetsregeringen, begränsades personförändringarna till det minsta möjliga. Finansminister Felix Hamrin övertog statsministerposten och ett nytt statsråd utan departement utnämndes. Det meddelades officiellt²³ att inga andra förändringar skulle ske i regeringens sammansättning före andrakammarvalet än de som föranleddes av statsministerns avgång. En omprövning av regeringsfrågan uppsköts alltså halvannan månad. Lika

begränsade blev förändringarna i regeringen vid Per Albin Hanssons död i oktober 1946. Liksom 1969 var regeringen då rent socialdemokratisk och hade näst intill egen majoritet i båda kamrarna. Sedan Tage Erlander hade valts till riksdagsgruppens ordförande, utnämndes han till statsminister och ett nytt statsråd inträdde på hans gamla post i regeringen. Erlander har själv upplyst att kungen, då han erbjöd honom statsministerposten, meddelade att samtliga statsråd muntligen hade ställt sina poster till förfogande. Erlander hade genast sagt att han inte ville ta fasta på detta utan önskade behålla regeringens sammansättning.²⁴

En växling på statsministerposten ägde också rum då Louis De Geers tjänstemannaregering i februari 1921 rekonstruerades under Oscar von Sydow efter en kris som hade utlösts av ett nederlag i riksdagen. Händelseförloppet²⁵ var så präglat av speciella omständigheter under det demokratiska genombrottets år att det kan förbigås med notisen endast, att det var enda gången efter 1917 som en regeringskris utmynnade i en regeringsombildning.

Det formella regeringsskiftet 1969 och de fyra bytena på statsministerposten har gemensamt, att ingen förändring i landets politiska styrelse åsyftades vid något av dessa fem tillfällen. Sådana förändringar hade varit fullt tänkbara de tre gånger – 1921, 1925, 1932 – då regeringen saknade majoritetsunderlag i riksdagen. Praxis före 1969 innebar emellertid att en omprövning av regeringsfrågan inte utlöstes av att statsministern trädde tillbaka personligen. Inga hinder förelåg dock mot att tillämpa ett annat förfarande om det hade framstått som lämpligast i det särskilda fallet. Hade t.ex. Carl Gustaf Ekman avgått under pågående riksdag och utan att andrakammarval stod för dörren, hade en total regeringskris kunnat anses naturlig. Regeringsunderlaget var mycket smalt och statsministerns person hade varit av stor betydelse i regeringen.

I den andra situation, som här har hänförts till de tekniskt motiverade regeringsskiftena, saknar det normalt betydelse om man förfar på det ena eller andra sättet. Det gäller breddning av regeringsunderlaget. Två fall har förekommit och de har handlagts på olika sätt. Då samlingsregeringen tillträdde i december 1939 markerades systemskiftet genom att den föregående regeringen formellt avgick. Eftersom den gamla regeringen kunde stödja sig på en majoritet i riksdagens båda kamrar och

statsministern förblev densamme, kunde skiftet i och för sig ha skett genom att man entledigade de fem statsråd som avgick, utnämnde de fem som inträdde samt utfärdade en ny regeringsförklaring. På det sättet förfor man vid det andra tillfället, då den socialdemokratiska regeringen 1951 breddades med företrädare för bondeförbundet. Fyra statsråd avgick, fyra nya utnämndes och ett par bytte poster. En regeringsförklaring av statsministern intogs dock i statsrådsprotokollet liksom vid ett formellt regeringsskifte.

Skillnaden mellan tillvägagångssätten 1939 och 1951 är endast teknisk eftersom båda regeringarna efter förändringarna hade majoritet i båda kamrarna. Något exempel ges inte på att en minoritetsregering har breddat sitt underlag utan att nå majoritetsställning. Det kunde ha inträffat t.ex. 1928 om Ekman då hade tagit in företrädare för högern i stället för de avgående liberala ministrarna. I en sådan situation är det inte uteslutet att valet av form för regeringsförändringen – totalt skifte eller rekonstruktion – kan få politisk betydelse. Regeringen med den smalare basen kan vara mera önskvärd eller lättare att tåla från riksdagsmajoritetens synpunkter än den breddade regeringen.²⁶

Rent politiska skäl har alltså motiverat 13 regeringsskiften under den aktuella perioden. Huvudskälen var i sex fall andrakammarval, i fyra fall koalitionsupplösning – ett av dessa inträffade efter andrakammarval och räknas därför till båda grupperna – samt i fyra fall nederlag i riksdagen.

De sex ministärer som avgick efter val var den första socialdemokratiska regeringen under Hjalmar Branting 1920, tjänstemannaregeringen under Oscar von Sydow 1921, högerregeringen under Ernst Trygger 1924, koalitionsregeringen mellan frisinnade och liberaler under Carl Gustaf Ekman 1928, den frisinnade regeringen under Felix Hamrin 1932 och bondeförbundsregeringen under Axel Pehrsson i Bramstorp 1936. Endast vid valet sistnämnda år hade utslaget blivit så klart att det var helt ställt utom diskussion vem som borde bilda regering. Visserligen vann inte socialdemokraterna egen majoritet i andra kammaren, men de fick 112 mandat av 230, efter en vinst på 10 mandat, och till vänster stod två kommunistiska partier med tillsammans 10 mandat. Andra kammaren hade alltså en klar socialistisk majoritet. Att första kammaren hade

borgerlig majoritet med 83 mandat av 150 kunde inte påverka statsministerfrågan men fick betydelse för den nya regeringens sammansättning.²⁷ Genom att Per Albin Hansson bildade en koalitionsregering med bondeförbundet garanterade han säkra regeringsmajoriteter i båda kamrarna. Det blev därigenom ett systemskifte. Minoritetsparlamentarismen var borta för många år framöver.

Det saknar inte intresse att konstatera att alla de sex ministärer som avgick efter andrakammarval var minoritetsregeringar och att bara en av dem blev direkt tvungen att avgå på grund av valutgången. Det hände aldrig att en minoritetsregering satt kvar efter ett andrakammarval. Detta leder till frågan om det kan sägas ha utvecklats en praxis av innebörd, att en minoritetsregering borde avgå efter andrakammarval för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. De sex skiftena får betraktas närmare.

De fyra regeringskriserna 1920, 1921, 1932 och 1936 var självklara. Socialdemokraterna hade förlorat kraftigt i 1920 års val och Branting avböjde bestämt att kvarstå. Att tjänstemannaregeringen skulle avgå efter 1921 års val – som var ett extra val för att de nya rösträttsreglerna skulle slå igenom – var bestämt i förväg. Likaså hade det, som redan nämnts, förutsatts att ministären Hamrin skulle avgå efter valet 1932 då statsministern utnämndes kort dessförinnan. Till detta kom att regeringspartiet led en allvarlig förlust i valet. Regeringsskiftet 1936 har redan berörts. Det bör dock tilläggas att Pehrssons regering hade bildats på sommaren efter riksdagens slut och säkert hade hoppats på att valutgången skulle göra det möjligt för den att möta 1937 års riksdag.²⁸

Av större intresse är händelserna 1924 och 1928. Tryggers ministär hade misslyckats att lösa försvarsfrågan på våren 1924 men beslutat att stanna kvar över valet. Detta medförde en mindre framgång för högern som ökade från 62 till 65 mandat. Det framgick emellertid snart att det inte skulle bli möjligt att nå en för högern godtagbar lösning av försvarsfrågan. I det läget avgick regeringen.²⁹ Inte heller 1928 hade regeringen förlorat i valet. Statsråden från det mindre koalitionspartiet, liberalerna, begärde emellertid att få avgå. Då Ekman ansåg det uteslutet att i stället bilda en koalition med valets segerherre högern, avgick regeringen.

Ekmans avgång 1928 har orsakat en del diskussion, särskilt inom fri-

sinnade och liberala kretsar.³⁰ En vanlig åsikt är att koalitionsupplösningen var det avgörande skälet och att man bör vara skeptisk till Ekmans egen version som han framförde i ett tal 1929. Ekman kan för tjäna att citeras:

Vår avgång skedde främst av den anledningen att ledaren för högern till mig uttalade den meningen, att detta parti, med hänsyn till valutgången, i fortsättningen ägde rätt att erhålla och därför begärde ett avgörande inflytande på regeringens hållning. Betydelsen av detta meddelande kunde inte för ringas utav det tillägget, att man hoppades att det sålunda krävda inflytandet kunde få utövas i samverkan med övriga borgerliga partier, därvid dock för de frisinnades räkning måste uppställas det villkoret, att de inte finge utan högerns samtycke lösa några frågor i samverkan med socialdemokraterna. Härmed var huvudanledningen till vårt tillbakaträdande given.

Koalitionsupplösningen hade enligt Ekman varit en bidragande orsak men ej den avgörande faktorn. Hans uttalande är av intresse därför att han representerade »tyngdpunktsparlamentarismen». Onekligen kunde man argumentera så, att förutsättningarna för hans politik snarast hade förbättrats genom att de stora flygelpartierna hade kommit varandra närmare i storlek genom högerns framgång och socialdemokraternas förluster. Ekmans förklaring förefaller emellertid konsekvent utifrån de parlamentariska förutsättningar som hans regering vilade på. Om valets segrare framförde krav på ett större inflytande över regeringspolitiken, var det naturligt för regeringen, med sitt väsentligt mindre underlag i riksdagen, att ställa sina platser till förfogande för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. I vart fall hade det i ett sådant läge onekligen varit något stötande om regeringen inte bara hade stannat kvar utan också hade rekonstruerats på en ännu smalare bas.

De båda fall som närmast är av intresse – 1924 och 1928 – härrör alltså från parlamentarismens första årtionde, och särskilda skäl förelåg för avgång genom nederlaget i riksdagen 1924 och koalitionsupplösningen 1928. Ingendera gången krävdes det heller direkt att regeringen skulle avgå, utan snarare överlämnades det åt regeringen själv att överväga konsekvenserna av valutslaget. Oavsett dessa reservationer har det sitt intresse att konstatera själva faktum, att ingen minoritetsregering satt kvar över ett andrakammarval utan omprövning av regeringsfrågan. Som

visas i det följande har frågan blivit aktuell i den parlamentariska debatten efter RF:s tillkomst.

Från senare år är att notera att Olof Palmes första regering satt kvar efter valet 1973 som ledde till ett parlamentariskt dödsläge, med 175 borgerliga och 175 socialistiska riksdagsmandat. De mycket speciella omständigheterna gör dock en diskussion ointressant i detta sammanhang. Eftersom de nya reglerna om misstroendeförklaring hade genomförts, går det inte heller att diskutera regeringsfrågan enbart mot bakgrunden av 1920- och 1930-talens parlamentariska praxis.

Regeringskoalitioner som upplöstes under denna tid var, förutom Carl Gustaf Ekmans 1928, Nils Edéns vänsterkoalition 1920, andra världskrigets samlingsregering 1945 och Tage Erlanders koalition mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1957. Om alla dessa tre regeringar kan sägas att de upplöstes sedan de hade fullgjort de uppgifter som hade motiverat deras tillkomst och i stället mötte nya problem som de inte var ägnade att lösa. Regeringens avgång kom inte i något fall oväntat och genomfördes i vänskapliga former, utan att tona fram motsättningar mellan de gamla koalitionspartierna.

Skiftet från Nils Edén till Hjalmar Branting förutsågs redan 1919 sedan de stora frågorna om demokratiseringen, åttatimmarslagen m.m. hade förts i hamn och främst kommunalskattefrågan blivit alltmer partiskiljande.³¹ Koalitionsregeringen satt dock kvar tills beslut hade fattats om Sveriges anslutning till Nationernas Förbund. Mot andra världskrigets slut fördes åtskillig diskussion om samlingsregeringen som tänkbar regeringsform även efter kriget. Även den lämpliga tidpunkten för en avlösning hade länge diskuterats, då uppbrottet signalerades från socialdemokratisk sida. Avgången dröjde ännu några månader.³² Bondeförbundets utträde ur ministären Erlander slutligen hade diskuterats länge både mellan och inom koalitionspartierna och i den allmänna debatten, då koalitionen upplöstes på hösten 1957. Ett år tidigare hade en svår förhandling om fortsatt samverkan genomförts. Samtidigt som det sexåriga samarbetet slet allt hårdare på partierna, framför allt på bondeförbundets riksdagsgrupp och väljare, växte tjänstepensionsfrågan fram som den slutliga ättestupan.³³

Ekman's koalition mellan frisinnade och liberaler var alltså den enda regeringssamverkan som brast under denna tid av andra skäl än att dess politiska uppgift var slutförd. Motsättningar hade uppstått bl.a. som en följd av att båda partiledarna ställde upp som kandidater till andra kammaren i Stockholm. Detta ledde till att Ekman, som tidigare hade tillhört första kammaren, blev placerad medan utrikesministern Eliel Löfgren blev utslagen ur riksdagen.

Att Nils Edéns regering skulle avgå och inte endast rekonstrueras 1920 torde hela tiden ha ansetts självklart. Huvudalternativet, som ju också realiserades, var att det större av koalitionspartierna skulle bilda egen regering. Då samlingsregeringen upplöstes 1945 hade socialdemokraterna, som förut nämnts, en så stark ställning i båda kamrarna, att den naturliga lösningen var en rent socialdemokratisk regering under Per Albin Hansson. Ett totalt ministerskifte skedde emellertid, inte bara ett utbyte av de avgående statsråden. Likaså föranledde upplösningen av regeringskoalitionen på hösten 1957 att hela regeringen avgick. Att den efterträddes av en rent socialdemokratisk ministär hade inom regeringskretsen hela tiden ansetts som den naturliga lösningen. Redan på ett tidigt stadium hade man emellertid kommit fram till att hela regeringen borde avgå. Att bara ersätta bondeförbundsstatsråden med socialdemokrater bedömdes alltså som onöjaktigt från parlamentarisk synpunkt.³⁴

Det nämndes förut att fyra regeringar har avgått på grund av motgångar i riksdagen. De är Hjalmar Brantings andra 1923, Rickard Sänders 1926, Arvid Lindmans 1930 och Per Albin Hanssons första 1936. I samtliga fall klargjorde statsministern i riksdagsdebatten att regeringen avsåg att avgå i händelse av nederlag i en viss fråga. I anslutning till gängse språkbruk kallas detta fortsättningsvis att *ställa kabinetsfråga*. Det kan nämnas att även krisen inom tjänstemannaregeringen i februari 1921 hade sin bakgrund i ett nederlag i riksdagen. Den gången klargjordes emellertid inte regeringens avsikter i förväg. De klarnade för övrigt först flera dagar senare.

Att ställa kabinetsfråga kan sägas vara både en »spegelbild» och en motsats till att yrka misstroendeförklaring. I ena fallet hotar regeringen den parlamentariska oppositionen med att avgå, i andra fallet yrkar den

parlamentariska oppositionen att regeringen skall avgå. Det finns anledning att i detta sammanhang dröja något vid kabinetsfråga i svensk parlamentarisk praxis.³⁵ Det kan då först slås fast att det inte rör sig om någon nyhet som introducerades av Hjalmar Branting 1923. Det var bara första gången som detta handlingssätt tillämpades av en parlamentarisk regering efter det demokratiska genombrottet. Den första klara kabinetsfrågan – det finns mindre tydliga exempel från ännu tidigare år – ställdes av Louis De Geer 1880 vid avlämnandet av propositionen i försvarsfrågan. Efter dennas fall avgick De Geer och efterträdades av lantmannapartiets ledare Arvid Posse. På 1890-talet hörde kabinetsfråga till de medel, med vilka Erik Gustaf Boström framgångsrikt regerade. Vidare kan erinras om att rösträttsfrågans lösning 1907 påverkades av att Arvid Lindman uttryckligen ställde kabinetsfråga i första kammaren.³⁶

Förhållandena 1923 var något säregna.³⁷ Krisen vållades av en i och för sig inte särskilt stor fråga om ändring av de s.k. arbetslöshetsdirektiven. Statsministern ställde först kabinetsfråga i andra kammaren genom att förklara, att ett beslut av kammaren enligt utskottets förslag var oacceptabelt för regeringen och att denna skulle ta den parlamentariska konsekvensen om utskottets förslag till sist blev riksdagens beslut. Regeringen segrade i andra kammaren men förlorade i slutänden nära tre veckor senare, efter sammanjämningsförsök och gemensam votering, till följd av första kammarens hållning. Kabinetsfrågan upprepades i första kammaren på sammanjämningsstadiet. Detta är det enda fallet av »successiv» kabinetsfråga, dvs. regeringens avgångshot framställdes i kamrarna på olika stadier av samma frågas handläggning.

Även 1926 års kris berodde på arbetslöshetsdirektiven och ger exempel på hur en minoritetsregering kan se sig tvingad – eventuellt provoceras – att av politiska skäl upphöja en mindre fråga till kabinetsfråga.³⁸ Tidigare har nämnts att regeringens ställning var hotad i samband med dechargedebatten. Torsten Nothin berättar i sina memoarer hur han fick uppbära klander av bl.a. statsministern för att han själv hotade att avgå utan att ha samrátt med regeringen som sannolikt skulle ha ställt sig solidarisk. Sedan angreppet mot justitieministern hade avvárjts med framgång, förutsågs det allmänt att regeringen Sandler skulle få möta även 1927 års riksdag. Under slutskedet av riksdagen kom emellertid den s.k.

Stripakonflikten att »spelas fram» av riksdagsoppositionen, främst av Carl Gustaf Ekman i statsutskottet. Situationen blev emellertid klarare än 1923 genom att regeringen förlorade voteringen i andra kammaren, med 114 röster mot 104, sedan Sandler ställt kabinetsfråga med de klassiska orden: »Det är bättre, att denna regering faller än att regeringsmakten lämnas att förfalla.»

Regeringskriserna 1930 och 1936, båda gångerna åter i riksdagens slutskede, brukar anföras som exempel på hur en minoritetsregering kan själv välja – eller rentav arrangera – en lämplig ättestupa, ställa kabinetsfråga och avgå, då regeringsinnehavet inte längre ter sig önskvärt.³⁹ I båda fallen finns det goda men inte helt avgörande skäl för en sådan tolkning. Högerregeringen avgick 1930 på frågan om tullskydd till stöd för det krisdrabbade jordbruket. Den socialdemokratiska regeringen våren 1936 ger det enda exemplet på »kombinerad» kabinetsfråga. Regeringen kopplade samman försvarsfrågan och frågan om dyrortsgradering av folkpensionerna genom att förklara, att den godtog ett dyrare försvarsbeslut än den egentligen ville ha under förutsättning att den fick bifall till sitt förslag i folkpensionsfrågan.⁴⁰ Sammankopplingen utvecklades ingående i försvarsdebatten, och kabinetsfrågan bekräftades i folkpensionsdebatten tre dagar senare.

Under drygt 20 års majoritetsparlamentarism förlorade krismekanismerna aktualitet, men de kom åter i förgrunden så snart den politiska situationen hade ändrats. Det var fallet mellan koalitionsupplösningen 1957 och andrakammarvalet 1960. Sedan andra kammarens avslag på regeringens proposition i tjänstepensionsfrågan hade lett till nyval 1958, hotades regeringen både 1959 och 1960 av nederlag i en annan stor fråga, omsättningsskattens införande resp. bibehållande. Genom att kommunisterna förenade sig med de borgerliga mot denna skatt, hamnade regeringen i minoritet i andra kammaren. Båda gångerna ställdes kabinetsfråga, dvs. regeringen hotade att avgå i händelse av nederlag. Inför detta besked beslöt kommunisterna att lägga ned sina röster i den gemensamma voteringen, vilket medförde att regeringen segrade.⁴¹

En liknande situation, där den socialdemokratiska regeringen var beroende av kommunisternas röstning i viktiga frågor, återkom först i enkammarriksdagen. Från konstitutionell synpunkt förelåg då den vik-

tiga skillnaden att regler om misstroendeförklaring hade införts. Lika fullt har det sitt intresse att erinra om händelserna 1972 då den gamla tvistefrågan kom tillbaka i ny tappning. En höjning av momsens ingick som ett viktigt led i regeringens ekonomiska politik men mötte motstånd från vpk och de borgerliga partierna. Om vpk även denna gång avstod från att rösta, skulle regeringen lida nederlag med 163 röster mot de borgerligas 170. I detta läge beslöt regeringen att avstå från momshöjningen. Den ersattes med en höjning av arbetsgivaravgifterna som kunde beslutas med stöd av vpk.⁴²

Genom händelser som de här redovisade får man en bild av vilken vikt olika regeringar vid olika tidpunkter har fäst vid nederlag i riksdagen. Även mindre frågor har i vissa fall getts betydelsen av kabinetsfrågor. Något mera exakt säger emellertid inte dessa exempel om innehållet i de parlamentariska principerna: vilka nederlag en regering kunde tåla, under vilka förutsättningar den ansågs kunna avgå utan att ha ställt kabinetsfråga i förväg resp. kunna stanna kvar genom att underlåta en formlig förklaring om kabinetsfråga etc. På några punkter är det emellertid möjligt att komplettera bilden.

Först och främst kan det utan vidare slås fast att problemet 1920–36 inte var att regeringarna hängde fast vid taburetterna för länge och i strid med riksdagens önskan utan tvärtom att de var för kortlivade och för svaga. Detta måste man hela tiden hålla för ögonen då man studerar denna tid och frågar sig vilka parlamentariska principer som ansågs gälla.

Vidare kan man konstatera att kabinetsfråga visserligen aldrig ställdes av andra än förhållandevis starka regeringar men att möjligheten ansågs stå varje regering till buds. Detta kan ses som en konsekvens av att institutet utvecklades långt före parlamentarismens genombrott. Likaväl som Louis De Geer den äldre kunde sätta sin ställning på spel kunde sonen ha gjort detsamma 40 år senare.

Tjänstemannaregeringen 1920–21 har överhuvudtaget ett visst principiellt intresse i detta sammanhang. En sådan regering kan sägas innebära att man för en tid sätter den normala parlamentarismen ur funktion. Endast under speciella förhållanden och för begränsad tid är en sådan regering i praktiken tänkbar. Efter 1921 har möjligheten inte diskuterats på allvar vid något tillfälle. Experimentet 1920–21 visar emellertid bl.a.

att relationerna till riksdagen kan bringa även en sådan regering på fall. Det är också klarlagt att ministären övervägde att ställa kabinetsfråga i riksdagen på den fråga som ledde till krisen och regeringsrekonstruktionen. Kritik riktades också mot att regeringen begärde avsked utan att ha klarlagt detta i förväg i riksdagsdebatten, något som aldrig har upprepats senare. Alla parlamentariska spelregler ansågs alltså inte vara försatta ur spel.⁴³

Av de partipolitiskt förankrade ministärerna är »vågmästarregeringarna» av speciellt intresse. Varje minoritetsregering måste vara beredd på vissa motgångar, och även riksdagen måste overse med sådana misslyckanden om systemet skall fungera. Men varje minoritetsregering måste också, särskilt om den är någorlunda »stark» eller har bildats av ett höger- eller vänsterparti, av ren självbevarelsedrift dra upp en någorlunda snäv gräns för vad den kan tåla i form av nederlag och kompromisser. Mandatmässigt svaga regeringar ur det politiska mittfältet bygger däremot själva sin existens på att de skall tåla nederlag i förhoppning att också vinna vissa framgångar med stöd av växlande majoriteter.

Ministärerna Hamrin och Pehrsson i Bramstorp mötte aldrig riksdagen men Ekmans två regeringar fungerade under fyra riksdagar. Det står klart att de visade resultat och handlingskraft men också att de led åtskilliga nederlag även i väsentliga frågor och någon gång t.o.m. i demonstrativa former. De övervägde emellertid aldrig att avgå till följd av sådana motgångar och ställde aldrig kabinetsfråga. Ibland fanns det dock stöd inom den frisinnade riksdagsgruppen för meningen att regeringen borde ställa kabinetsfråga. Detta avböjdes då av Ekman men inte av några principiella skäl.⁴⁴

Värt att lägga på minnet från denna tid är också att ministärerna Branting 1920 och Trygger 1924 led nederlag i sina huvudfrågor men beslöt sig för att stanna kvar över andrakammarvalen samma år. Per Albin Hansson lär ha kunnat göra detsamma 1936. Någon tvekan kan knappast råda om att de socialdemokratiska regeringarna 1923 och 1926 hade kunnat stanna kvar trots nederlagen om arbetslöshetsdirektiven.⁴⁵

Innan framställningen lämnar utvecklingen före RF bör frågan ställas: Ges det exempel på någon situation under den aktuella perioden, då det

kan sägas ha förelegat ett behov av regler om misstroendeförklaring eller då sådana regler i vart fall kunde ha varit till nytta? Svaret måste bli nej. Andra parlamentariska spelregler visade sig tillräckliga för att upprätthålla systemet, sådant det nu var. Ingen regering »hängde sig kvar». Från denna synpunkt är Carl Gustaf Ekmans tal 1929 av särskilt intresse. Han drev inte tyngdpunktsparlamentarismen in absurdum. Iögonenfallande är också hur snabbt de parlamentariska krismekanismerna aktualiserades sedan majoritetsregeringarnas tid tagit slut. Från den korta perioden 1957–60 har man att notera nyvalsförordnande 1958 och kabinetsfrågor 1959 och 1960. Efter 1970 års val dröjde det inte längre än till våren 1972 innan parlamentarisk dramatik inträffade.

Förarbetena i författningsfrågan

Diskussionen om nya regler för regeringens ansvar inför riksdagen kom alltså redan tidigt att i första hand gälla någon form av dagordningsinstitut. Denna inriktning har haft en viss inverkan på frågans slutliga lösning liksom den analys som Herbert Tingsten presenterade i sitt betänkande 1935. Man kan säga att Tingsten redde ut begreppen i en oklar debatt på ett sätt som fick betydelse för det senare författningsarbetet. Hans betänkande bildar därmed en naturlig utgångspunkt här.⁴⁶

Till förmån för ett dagordningsinstitut hade man i debatten främst anfört, att det kunde klarlägga regeringens parlamentariska ställning och även bidra till att skapa majoritetsregeringar. Mot detta hade invänts att regeringsstabiliteten tvärtom skulle minska ytterligare och att taktiskt spel skulle främjas. Konstitutionsutskottet sade sig inte överskatta det praktiska värdet av ett dagordningsinstitut som medel för att skapa bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. Förutsättningarna för det berodde ytterst på »de praktisk-politiska sedvanorna». Emellertid tillstyrktes en förutsättningslös utredning.

Tingsten definierade dagordningsinstitutet som en rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (eller en enskild minister) eller om dess åtgärder eller avsikter eller framställa önskemål om den framtida regeringspolitiken. Han

avstyrkte ett sådant institut. Om det infördes, borde man i vart fall inte föreskriva någon skyldighet för regeringen eller vederbörande minister att avgå vid misstroendevotum. En sådan skyldighet skulle bl.a. vålla svårigheter vid dagordningsbeslut av mera obestämd karaktär.

Tingsten underkände åsikten, att ett dagordningsinstitut skulle vara ägnat att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Erfarenheterna utomlands vederlade detta. De erbjöd snarast »en lektion i evasiv parlamentarisk taktik». Det fanns inget skäl att anta, att uppkomsten av majoritetsregeringar skulle underlättas. Varför skulle ett misstroendevotum förmå oppositionspartierna till samarbete i regeringsställning i högre grad än t.ex. avslag på en proposition? I andra länder hade ofta partier både till höger och till vänster om regeringen stått bakom ett misstroendevotum, och varje tanke på regeringssamverkan hade saknats. Att ett dagordningsinstitut skulle kunna stärka regeringens ställning var en ren missuppfattning; möjligheten att ställa kabinetsfråga förelåg alltid.

Även invändningarna mot ett dagordningsinstitut hade emellertid enligt Tingsten innehållit åtskilliga överdrifter. Erfarenheterna från utlandet visade, att det var lika oriktigt att i detta institut se en huvudorsak till täta regeringsväxlingar som motsatsen. Däremot var det obestridligt att det medförde risk för väsentligt ökad friktion mellan regering och riksdag. Friktionssfären skulle vidgas från att i huvudsak omfatta behandlingen av regeringens propositioner till hela området för regeringsmakten.

Fastän han sålunda avstyrkte ett dagordningsinstitut, gick Tingsten även in på hur det skulle kunna utformas tekniskt. Till vissa av hans synpunkter blir det anledning att återkomma i det följande.

Det har redan nämnts att FU enligt sina direktiv skulle undersöka på nytt om ett dagordningsinstitut borde införas men också pröva om någon annan form för politiskt ansvarsutkrävande kunde vara lämplig.⁴⁷

FU redovisade Tingstens betänkande men framhöll att utgångspunkten för den tidigare debatten var en annan än den aktuella. Då hade man väsentligen strävat efter att reformera den svenska parlamentarismen sådan den hade gestaltat sig under 1920-talet. Nu gällde det att låta par-

lamentarismens princip med avseende på ministärens ställning komma till uttryck vid en allmän författningsrevision, så att riksdagen fick möjlighet att vid behov effektivt hävda sin ledande ställning inom stats-skicket. Det var därvid »angeläget att icke lägga hinder i vägen för parlamentarisomens anpassning efter växlande politiska förhållanden, dvs. att icke söka påverka parlamentarisomen i viss riktning». Mycket av den tidigare argumenteringen saknade därför tillämplighet. FU delade emellertid Tingstens uppfattning, att de parlamentariska ansvarighetsreglerna inte kan i väsentlig grad påverka parlamentarisomens utformning utan att denna i första hand bestäms av de partipolitiska förhållandena. Likaså underströks det berättigade i varningen för att ge ökat utrymme för taktiskt parlamentariskt spel.

Här framträder med stor tydlighet den allmänna strävan att så litet som möjligt ändra den parlamentariska verkligheten genom sådana tekniska nyheter som blev ofrånkomliga vid en författningsreform.

FU gick vidare till den viktiga frågan om regeringens parlamentariska ansvar borde garanteras i positiv eller negativ form. Denna fråga gäller enligt FU:s definition »huruvida för en parlamentarisk regeringsbildning skall krävas en positiv förtroendeförklaring från riksdagens sida eller huruvida man skall nöja sig med att fastslå en avgångsskyldighet för ministären eller enskilt statsråd då riksdagen beslutat misstroendeförklaring».

Frågan besvarades av FU helt kort så, att det knappast kan råda någon tvekan om att bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar är tillräckliga för att vid behov klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Tanken på ett dagordningsinstitut i den gamla meningen avvisades med förklaringen, att det inte finns något behov av »ett institut som ger möjlighet till allsköns uttalanden angående regeringen och dess politik».

FU föreslog i stället att regler skulle införas om rätt för riksdagen att avge misstroendeförklaring och om en därmed förenad avgångsskyldighet. De nya reglerna skulle, framhöll FU, främst få karaktären av »en yttersta garanti för parlamentarisomen». Det normala borde alltså med detta synsätt vara att regeringsskifte utlöses av annan orsak. FU gick dock inte in på vad parlamentarisomens principer borde anses innebära i

detta avseende. Endast på en punkt föreslogs en grundlagsreglering. Det borde föreskrivas att statsministerns avgång alltid skulle medföra samtliga statsråds entledigande. Därmed skulle man framhäva »ministärens karaktär av en kollektiv enhet kring statsministern».

Direktiven för GB förutsatte att en rätt för riksdagen att besluta misstroendeförklaring skulle införas i huvudsaklig överensstämmelse med FU:s förslag. Detta förverkligades som förut nämnts redan i samband med den partiella författningsreformen. Liksom FU diskuterade GB inledningsvis frågan om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar och kom till samma slutsats.⁴⁸ Själva begreppen definierades dock något annorlunda:

Positivt parlamentariskt ansvar innebär i princip att regeringen är skyldig att avgå om riksdagen inte uttryckligen godkänner regeringens allmänna politiska program, vare sig vid regeringsbildningen eller senare, eller regeringens handlingslinjer eller konkreta åtgärder på något väsentligt område. Den positiva ansvarsprincipen förutsätter i och för sig att initiativet till att fastställa förtroendeförhållandet mellan regering och riksdag ligger hos regeringen. Regeringen kan visserligen åläggas författningsenlig skyldighet att begära riksdagens förtroende i vissa situationer, t.ex. i samband med att den tillträder. Att närmare bestämma inte bara i vilka fall regeringen skall begära riksdagens förtroende utan också vad begäran skall omfatta erbjuder emellertid stora vanskligheter.

Har regeringen negativt parlamentariskt ansvar är den principiellt skyldig att avgå om riksdagen uttalar sitt misstroende. Initiativet till att kontrollera förhållandet mellan regering och riksdag läggs i detta fall helt hos riksdagen.

Med en utförlig motivering avvisade GB härafter tanken på ett system med positivt parlamentariskt ansvar. Man fäster sig vid att GB inte någonstans tar upp FU:s resonemang om en yttersta garanti för parlamentarismen. Inte heller antyder GB att regeringen i praktiken kan komma att avgå enligt snävare principer, inom ramen för de grundlagfästa reglerna om negativt ansvar. Dessa förhållanden är värda att uppmärksammas, eftersom de citerade definitionerna leder ganska långt om man följer ordalagen strikt. Man får intrycket att en regering inte skall vara skyldig att avgå därför att riksdagen t.ex. genom avslag på en viktig

proposition inte godkänner »regeringens handlingslinjer eller konkreta åtgärder på något väsentligt område». Först när riksdagen uttalar sitt misstroende skall avgångsskyldighet föreligga. Om detta har varit GB:s avsikt, har förslaget om misstroendeförklaring inneburit en högst väsentlig nyhet i svensk parlamentarism. Det är i så fall inte längre fråga om en yttersta garanti för parlamentarismen utan om något som mera liknar en normalordning. Det är svårt att komma ifrån att det föreligger åtminstone en nyansskillnad i förhållande till FU, men det finns ingenting som direkt tyder på att det skulle vara åsyftat. I det följande väljs av försiktighetsskäl att ta fasta på försäkringarna, att det inte var avsikten att förändra parlamentarismens materiella innebörd.⁴⁹

Varken propositionen eller riksdagsbehandlingen har något direkt att tillföra på denna punkt. Propositionen refererar inte GB:s närmare resonemang om positivt eller negativt ansvar. Departementschefen instämmer i GB:s slutsats och anser förslaget i dess helhet vara »väl avvägt».⁵⁰

GB återkom inte till dessa frågor i slutbetänkandet annat än genom några korta uttalanden i inledningen till kapitlet om regeringsbildningen.⁵¹ De kan förtjäna att citeras på grund av sammanhanget med det föregående:

Relationerna mellan folkrepresentation och regering kan, enligt vad erfarenheten visar, klargöras genom regler om sådana maktfunktioner som normgivningsmakt och finansmakt. Utvecklingen till parlamentarism har i många länder, bl.a. Sverige, försiggått under hägnet av sådana regler. Folkrepresentationen har tillfogat regeringen nederlag i ett eller annat ärende. Den har därmed markerat sitt inflytande över politiken, och statsöverhuvudet har så småningom kommit att utse rådgivare som har åtnjutit folkrepresentationens förtroende. Sådana metoder för att bringa klarhet i förhållandet mellan folkrepresentation och regering utmärks av att de som regel ger utrymme för skilda tolkningar. Regeringen och företrädare för folkrepresentationen kan i förväg lämna öppet, vilka konsekvenser ett ställningstagande från folkrepresentationens sida skall få. Ett nederlag för regeringen kan allt efter omständigheterna leda till att regeringen sitter kvar och söker fullfölja sin politik eller anpassar denna efter folkrepresentationens ställningstagande, att den, om grundlagen tillåter det, upplöser folkrepresentationen och sätter sin ställning på spel eller att den avgår.

Frågorna om regeringens avgångsskyldighet och om upplösningsrätten reglerades i samband med enkammarreformen. Härvidlag har grundlagberedningen inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden. De år 1969 beslutade reglerna bör ändras bara i detaljer, närmast som en anpassning till ändringar i andra hänseenden.

Än större försiktighet är motiverad då det gäller att dra slutsatser av dessa uttalanden än i fråga om 1967 års betänkande. Man får dock även här notera en nyansskillnad i förhållande till FU som ligger rätt väl i linje med skrivningarna 1967: Frågan om regeringens avgångsskyldighet reglerades vid den partiella författningsreformen. De äldre, på grund av sin oklarhet bristfälliga förfaranden som tillämpades tidigare har ersatts av reglerna om misstroendeförklaring. Oavsett om regeringen i praktiken kan finna anledning att avgå även i andra situationer, kan man inte tala om någon skyldighet att avgå annat än i fall av misstroendeförklaring eller, kan man möjligen tillägga, om misstroendeförklaring kan förutses klart, t.ex. som en följd av valutslag.

Det finns alltså en antydning om en glidning från FU:s tanke om en yttersta garanti för parlamentarismen till någonting mera praktiskt betydelsefullt. I enlighet med den syn på förarbetena som angavs i inledningen skall emellertid inte några bestämda slutsatser dras av att resonemangen inte stämmer helt överens. Förhållandet ger endast anledning att i det följande ha uppmärksamheten särskilt riktad mot denna punkt.⁵²

Några av de viktigaste detaljfrågorna i samband med misstroendeförklaring bör också beröras. Konstruktionen går i stort sett tillbaka på FU:s förslag. Endast en jämkning av egentlig betydelse har gjorts senare.

Redan FU föreslog att en misstroendeförklaring borde riktas mot statsministern, då den avser regeringen i dess helhet, men även borde kunna beslutas mot ett enskilt statsråd. Avgångsskyldighet om ett yrkande vinner absolut majoritet men med rätt att i stället förordna om extra val inom en vecka återfinns likaså hos FU. Särskild diskussion har förts i förarbetena om misstroendeförklaring mot enskilt statsråd och om möjligheten att med anledning därav förordna om extra val. FU pekade själv på vissa »mellanfall» såsom misstroendeförklaring »mot finansministern, gällande den ekonomiska politiken, eller mot ledaren för ett i

regeringen ingående mindre koalitionsparti». Att ett mindre koalitionsparti kunde få besätta statsministerposten kunde FU tydligen inte föreställa sig, noterar man i förbigående.

Tanken på omröstningar om motiverade yrkanden om misstroendeförklaring har avvisats hela tiden, alltifrån Herbert Tingstens grundläggande utredning. Konstitutionsutskottet pekade dock på den risk för regeringsmakten som kan uppkomma i ett läge med minoritetsparlamentarism, om partier med helt olika åsikter i sak kan enas om att driva fram regeringens avgång. Ett krav på motivering skulle emellertid minska institutets användbarhet för riksdagen, anförde GB och departementschefen. Andra spärregler föreslogs inte av FU men togs upp på förslag av GB. Bl.a. infördes krav på att minst en tiondel av riksdagens ledamöter skall stå bakom ett yrkande för att det skall få prövas. Detta är den enda punkt av betydelse där FU:s förslag har jämkats.

Utvecklingen efter RF

Fyra omröstningar har hållits i riksdagen om yrkanden om misstroendeförklaring: 1980, 1985, 1996 och 1998. Alla har resulterat i att yrkandena har röstats ned. Vid två tillfällen har emellertid hot om misstroendeförklaring lett till regeringens resp. det angripna statsrådets avgång: 1981 och 1988. Dessa sex händelser skall kort redovisas i kronologisk ordning.

Det första yrkandet om misstroendeförklaring framställdes i slutet av den allmänpolitiska debatten torsdagen den 16 oktober 1980.⁵³ Båda oppositionspartierna hade riktat hårda angrepp mot de borgerliga partierna och den sittande trepartiregeringen. I ett sista anförande sammanfattade Olof Palme den socialdemokratiska kritiken samt yrkade på riksdagsgruppens vägnar misstroendeförklaring mot statsministern med följande motivering: »Av dessa skäl har vi socialdemokrater krävt nyval, vilket avvisats av den borgerliga regeringen. En misstroendeförklaring är då det enda sättet på vilket vi kan få vårt krav på nyval prövat i riksdagen.»

Yrkandet kom inte som någon överraskning utan hade tillkännagetts underhand i förväg. Talmannen räknade upp namnen på en rad socialdemokratiska ledamöter som instämde samt konstaterade att 35 ledamö-

ter hade förenat sig om yrkandet. Då de i RF angivna förutsättningarna således var uppfyllda, förklarades det anhängiggjorda ärendet om misstroendeförklaring mot statsministern bordlagt. Talmannen upplyste vidare att yrkandet skulle bordläggas på nytt påföljande dag och att han »efter överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier» skulle föreslå ännu en bordläggning på tisdagen, varefter omröstningen skulle äga rum vid början av kammarens sammanträde på onsdagen.

Efter talmannens anförande gavs ordet till vpk-ledaren Lars Werner som likaså krävde nyval samt på sin riksdagsgrupps vägnar yrkade misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannen räknade upp de ledamöter som hade biträtt yrkandet och konstaterade att de endast var 20. Eftersom detta antal understeg det som angetts i RF som förutsättning för prövning av yrkandet, kunde detta »inte föranleda någon riksdagens åtgärd». Härfter var dagens debatt avslutad.

Vid de förnyade bordläggningarna förekom ingen debatt. Då yrkandet kom upp till prövning gjordes bara ett inlägg, för vpk av Carl-Henrik Hermansson. Utöver kritik mot regeringen och de borgerliga partierna anförde han även vissa konstitutionella synpunkter. Vpk-gruppen skulle givetvis stödja det socialdemokratiska yrkandet. Det var emellertid anmärkningsvärt att det av vpk ställda, identiska yrkandet inte gemensamt underställdes riksdagens prövning. »Om oppositionen i riksdagen i ett läge skulle bestå av flera partier, vart och ett med mindre än 35 ledamöter, och partierna skulle vilja agera var för sig, kan ju ett läge tänkas där en misstroendeförklaring enligt nu tillämpade regler inte skulle vara möjlig.» Frågan borde prövas i lämpligt sammanhang.

Omröstningen utföll med 174 ja-röster och 175 nej-röster, dvs. partibanden höll och ingen var frånvarande.

Aktionen utgjorde kulmen på en upptrappning av de politiska motsättningarna, som nog kan sägas ha varit ovanlig, särskilt för ett eftervalår. Vintern 1980 dominerades av folkomröstningskampanjen i kärnkraftfrågan, våren av den största arbetskonflikten i landet på många år, sommaren av riksdagens inkallelse till extra (urtima) möte på oppositionens begäran. På hösten följde slutligen yrkande om misstroendeförklaring.

Ännu en gång har vpk-gruppen framställt ett yrkande om misstroendeförklaring.⁵⁴ Måndagen den 15 januari 1982 besvarade arbetsmark-

nadsministern flera kommunistiska interpellationer som rörde arbetslösheten i olika landsdelar. I slutet av debatten framträdde Carl-Henrik Hermansson och förklarade, att han som talesman för riksdagsgruppen ville läsa upp en skrivelse till riksdagen. Denna innehöll ett angrepp mot regeringens politik och utmynnade i ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannen förfor som förra gången, dvs. räknade upp de ledamöter som biträdde yrkandet samt konstaterade att det föreskrivna antalet inte hade uppnåtts, varför yrkandet inte kunde föranleda någon riksdagens åtgärd. Därefter var överläggningen avslutad.

Inte vid någotdera av dessa båda tillfällen ens antyddes det, att regeringens kvarstannande utan extra val skulle på något sätt strida mot parlamentariska spelregler. Man kan därför betrakta yrkandena – särskilt naturligtvis de två från vpk – som demonstrationer. De framställdes i första hand för att understryka oppositionspartiernas missnöje med regeringen och önskan om nyval.

Att misstroendeförklaring skulle kunna begäras i demonstrationssyfte hade förutsetts i förarbetena. En synpunkt som däremot inte hade uppmärksamrats – eller i vart fall inte hade tagits upp uttryckligen – var att reglerna gav riksdagsoppositionen en konstitutionell väg att driva ett krav på extra val. Som skall närmare beröras i ett senare kapitel kan reglerna rentav, i förening med dem om regeringsbildningen, göra det möjligt för riksdagen att tvinga fram ett extra val.

Sin största betydelse hittills har misstroendeförklaring haft vid ett tillfälle då det aldrig gick så långt som till ett formellt yrkande: Utsikten att ett sådant skulle resas och vinna bifall spelade en viktig roll under regeringskrisen 1981.

Händelseförloppet tas upp närmare i nästa kapitel. Här behöver som bakgrund endast nämnas att den andra trepartiregeringen förvandlades till en tvåpartiregering den 5 maj genom att statsministern beviljade de moderata statsrådets ansökan om entledigande. Det förklarades officiellt att regeringen nu hade tre vägar att välja mellan, nämligen att förordna om extra val, att sitta kvar utan extra val och att avgå. Då det tredje alternativet valdes efter några dagar, utfärdade de båda partiledarna en gemensam deklaration som börjar så: »I valet mellan de olika handlingsvägar som stått till buds har regeringen valt att avgå. Vi har därvid tagit

hänsyn till att socialdemokraterna förklarat att de avser föreslå misstroendeförklaring mot regeringen och att moderata samlingspartiet meddelat sin avsikt att stödja denna. Ett kvarstannande hade sålunda stått i strid med riksdagsmajoritetens önskan.» Försättningen kan förbigås i detta sammanhang.⁵⁵

Otvivelaktigt hade enligt denna deklaration institutet misstroendeförklaring spelat just den roll som förarbetena avsåg att det skulle ha. Riksdagsmajoriteten skall kunna avlägsna en regering som den inte vill ha. Då resultatet av en omröstning var klart på förhand, valde regeringen att avgå självmant. För den utgången talar förfarandet 1957, då hela koalitionsregeringen avgick när bondeförbundets statsråd bröt upp. Även ett annat ställningstagande 1981 kunde dock motiveras, bl.a. med hänvisning till den nya grundlagsregleringen och till politiska faktorer som inte behöver utvecklas här.⁵⁶ Onekligen är det mest iögonenfallande med 1981 års regeringsskifte, att samma statsminister återkom med samma tvåpartiregering som hade drivits bort en dryg vecka tidigare.

Nästa gång misstroendeförklaring aktualiserades var 1985, och då riktades yrkandet mot ett enskilt statsråd, utrikesministern Lennart Bodström i den socialdemokratiska regering som hade tillträtt på hösten 1982. Sedan dess hade en rad incidenter inträffat på det utrikespolitiska fältet som hade lett till stundtals högröstade motsättningar mellan regeringen och den borgerliga riksdagsoppositionen. Ett viktigt inslag i svensk utrikespolitik var vid denna tid hanteringen av frågan om ubåtskränkningar av svenskt territorialvatten, manifesterade genom en sovjetrisk ubåtsgrundstötning utanför Blekinge 1981. Från oppositionens sida ifrågasattes vid flera tillfällen om utrikesministern verkligen ställde sig bakom den officiella politik, som partipolitisk enighet rådde om. Den utlösande faktorn för misstroendekrisen blev ett TT-meddelande om ett samtal som utrikesministern haft med sex journalister och där han skulle ha mer eller mindre bagatelliserat ubåtsfrågan. Detta behöver inte redovisas mera ingående här liksom inte heller övriga bakomliggande politiska incidenter.⁵⁷

I den allmänpolitiska debatten den 6 februari 1985 framställde moderatledaren Ulf Adelsohn ett yrkande om misstroendeförklaring mot utri-

kesministern. I detta instämde center- och folkpartiledarna Thorbjörn Fälldin och Bengt Westerberg samt ytterligare 33 ledamöter från de borgerliga partierna. Yrkandet bordlades.

Omröstning ägde rum fredagen den 8 februari. Några anföranden förekom inte vid bordläggningarna, och debatten före omröstningen var kort. Thorbjörn Fälldin inledde med ett mycket kort anförande, där han betonade enigheten om den utrikespolitiska deklaration, som statsministern hade gjort i den allmänpolitiska debatten, men framhöll att utrikesministerns »möjligheter att på ett trovärdigt sätt företräda svensk utrikespolitik (hade) undergrävts» och att det därför blivit nödvändigt att ställa och rösta för yrkandet om misstroendeförklaring. Därefter följde ett längre anförande av socialdemokraternas gruppledare och av vpk:s partiledare, vilka båda gjorde gällande att den borgerliga oppositionen ifrågasatte den svenska säkerhetspolitiken. Till sist gjorde moderatledaren ett mycket kort bemötande, där han underströk att det enbart var fråga om utrikesministerns sätt att företräda regeringens utrikespolitik.

Omröstningen skedde helt efter partilinjor: 160 borgerliga röstade ja, 182 socialdemokrater och vpk-are röstade nej. Sju ledamöter var frånvarande.

Nästa händelse inträffade i riksmötets slutskede våren 1988 i anslutning till granskningen av regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme. Den frågan ägnades stort utrymme i konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden såväl 1987 som 1988.⁵⁸ Särskilt var uppmärksamheten inriktad på om regeringen hade på olämpligt sätt ingripit i förundersökningen och om den visat partiskhet genom att ställa sig på polisens sida i förhållande till åklagarna, då samarbetsproblem visat sig dem emellan. Under våren 1988 tillkom »affären Ebbe Carlsson». Den avsåg privata spaningar som företagits av en socialdemokratisk f.d. informationssekreterare i regeringskansliet och som ifrågasattes ha fått otillbörligt stöd av regeringen och främst dåvarande justitieministern Anna-Greta Leijon. Saken togs upp i debatten om konstitutionsutskottets granskningsbetänkande den 2 juni.

I ett pressmeddelande den 7 juni konstaterade justitieministern att det fanns en majoritet i riksdagen för misstroendeförklaring mot henne och att hon mot den bakgrunden skulle lämna in sin avskedsansökan till

statsministern. Till denna kris hade bidragit att ett rekommendationsbrev, som justitieministern utfärdat på sitt ämbetspapper för Ebbe Carlsson »till berörd brittisk myndighet», hade kommit till offentligheten. Statsministern entledigade henne samma dag. Han förklarade därvid att det skedde till följd av att ledarna för de övriga riksdagspartierna bestämt sig för att utnyttja makten att avsätta ett statsråd. Han uttalade också att Anna-Greta Leijon skulle återkomma med viktiga och tunga uppgifter i regeringen, om socialdemokraterna vann höstens val. Statsrådsskiftet meddelades riksdagen samma dag.

Även här syns det onödigt att gå närmare in på själva sakfrågorna. Det bör dock nämnas att konstitutionsutskottet redan den 8 juni mot bakgrund av det inträffade diskuterade frågan om den fortsatta granskningen och återupptog denna under sommaren. Därvid kom de nyligen införda reglerna om möjlighet till offentliga utfrågningar att utnyttjas för första gången. Resultatet av granskningen redovisades i 1989 års granskningsbetänkande (bilaga C).

Detta är enda gången en fråga om misstroendeförklaring haft en koppling till konstitutionsutskottets granskning. Det observeras att justitieministern redan hade avgått då granskningen i denna del tog sin början.

När ett yrkande om misstroendeförklaring framställdes nästa gång, 1996, riktades det mot statsministern, dvs. det aktualiserade hela regeringens avgång. I sak gällde det emellertid statsministern personligen. Han avlade i början av november ett officiellt besök i Kina. I ett lunchanförande för en grupp svenska affärsmän gjorde han ett uttalande om bl.a. värdet av politisk stabilitet för ekonomisk utveckling, vilket blev föremål för kritik av borgerliga politiker och pressorgan i Sverige. Saken togs upp med utrikesministern under riksdagens frågestund den 7 november, och en särskild debatt anordnades i kammaren den 20 november, efter statsministerns hemkomst. Efter denna debatt framställdes ett yrkande om misstroendeförklaring av moderaternas gruppleddare. Yrkandet var undertecknat av 35 ledamöter från moderata samlingspartiet, folkpartiet och kristdemokraterna. Sistnämnda båda partiers gruppleddare resp. partiledare gjorde korta inlägg, varefter yrkandet bordlades.⁵⁹

Efter ytterligare bordläggning – utan debattinlägg – blev yrkandet

föremål för omröstning den 22 november. Under överläggningen dessförinnan gjordes ett inlägg för ettbart av de sju riksdagspartierna. Den socialdemokratiska gruppledaren betecknade yrkandet som ett missbruk av författningen. Centerns gruppledare förklarade att partiets riksdagsgrupp inte ansåg statsministerns uttalande vara skäl för en misstroendeförklaring; en sådan skulle inte stå i rimlig proportion till den kritik som var berättigad. Vänsterpartiets ledare menade att det inte var rimligt att använda misstroendevotum som en reaktion på en utrikespolitisk fadäs. Miljöpartiets språkrör kritiserade statsministerns uttalande men ansåg det inte utgöra tillräcklig grund för en misstroendeförklaring. Partiet skulle markera sitt avståndstagande från statsministerns agerande genom att avstå i omröstningen. Till sist yttrade sig företrädare för de tre förslagsställande partierna till stöd för yrkandet.

Omröstningen skedde strikt efter partilinjor. Ja röstade 119 ledamöter, alla moderater, folkpartister och kristdemokrater. Nej röstade 204 ledamöter, alla socialdemokrater, centerpartister och vänsterpartister. De 16 miljöpartisterna avstod.

En genomgång av debattinläggen i riksdagen och i pressen ger intrycket att det både 1985 och 1988 var fråga om verklig brist på förtroende för vederbörande statsråd. Situationen 1996 ger främst intrycket att en – i och för sig äkta och uppriktig – kritik kom att drivas för långt.

Den hittills senaste gången som misstroendeförklaring har yrkats var i riksmötets början hösten 1998.⁶⁰ I valen dessförinnan hade socialdemokraterna lidit en mycket kraftig förlust. Vänsterpartiets stöd räckte inte längre för riksdagsmajoritet. Centerpartiet, som under en stor del av den gångna mandatperioden hade stött regeringen, gjorde likaså en stor förlust, likaså folkpartiet. Inte ens i koalition med *båda* dessa partier skulle socialdemokraterna få majoritet i riksdagen. Redan under valnatten aktualiserades, bl.a. av moderata samlingspartiets ledare, frågan om regeringen borde ställa sina platser till förfogande. Statsministern klargjorde redan då, att avsikten var att fortsätta regera och söka en uppgörelse med vänsterpartiet och miljöpartiet. Tillsammans har de tre partierna majoritet i riksdagen. Under tiden fram till riksmötet förhandlade socialdemokraterna därefter med de två partierna och nådde en uppgörelse.

Vid riksmötets öppnande den 6 oktober, omedelbart efter avslutandet av ceremonierna, gavs ordet till moderatledaren Carl Bildt som framställde ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Efter ett val, som innebär ett mycket betydande nederlag för regeringspartiet, bör statsministern avgå och bereda utrymme för en regeringsbildningsprocess under talmannens ledning, framhöll Bildt. Då så icke skett yrkades misstroendeförklaring. Yrkandet biträdades av 35 moderata ledamöter och bordlades. Efter ännu en bordläggning företogs det till avgörande den 8 oktober.

Även denna gång gjordes vid överläggningen före omröstningen ett inlägg för varterdera av de sju riksdagspartierna. Carl Bildts motivering innehåller uttalanden av principiellt intresse. Vår parlamentarism formas, framhöll han, på basen av regeringsformens formella regler men också med hjälp av den praxis som kontinuerligt utvecklas. Vi har under de senaste decennierna sett den gradvisa framväxten av en parlamentarisk praxis, som successivt gett ett allt tydligare innehåll åt vår författning. Bildt övergick härafter till att diskutera olika tänkbara situationer efter ett val. En majoritetsregering som behåller sin majoritet behöver inte avgå – det behöver inte finnas någon automatik i att regeringsfrågan prövas efter ett riksdagsval. Däremot är det självklart att en majoritetsregering, som tydligt förlorar sin majoritetsförankring, avgår. Situationen med minoritetsregeringar innehåller lägen som är svåra att bedöma. Regeringsformen har inga klara regler. Här utvecklas successivt en konstitutionell praxis. Det följande resonemanget, som stödde kravet på misstroendeförklaring i den aktuella situationen, kan förbigås liksom regeringspartiets och de två stödpartiernas inlägg. Ingenting av principiellt intresse tillfördes därigenom.

Av intresse är däremot att notera de tre övriga borgerliga partiernas synpunkter. Enligt kristdemokraterna hade det rimliga varit att regeringspartiet låtit talmannen pröva »förutsättningarna för ett regeringsunderlag med största möjliga bredd». Respekten för parlamentarismens principer borde ha lett till en avskedsansökan från statsministern, även om konstitutionen inte uttryckligen kräver det. Emellertid hade genom trepartiuppgörelsen visats att det fanns goda förutsättningar för ett långsiktigt samarbete mellan de tre partierna. Kristdemokraterna konstate-

rade att det för närvarande förelåg majoritetsstöd för den socialdemokratiska regeringen och skulle därför avstå i omröstningen. Centerns talesman menade att omröstningen kunde jämföras med en om ett förslag till statsminister som talmannen lagt fram. Partiets förhållningssätt var, liksom i tidigare liknande situationer, att avstå i voteringen, då regeringsbildningen bedömts vara i överensstämmelse med det parlamentariska läget. Folkpartiledaren uttalade att det hade varit mest korrekt av statsministern att efter valet agera som Ola Ullsten 1979, alltså lämna in regeringens avskedsansökan och låta en ny regeringsbildning ske under talmannens ledning. Nu hade emellertid trepartiuppgörelsen träffats. Hållfastheten och trovärdigheten kunde ifrågasättas, men om de tre partierna själva ansåg sig utgöra en regeringsduglig majoritet, fick det tills vidare godtas. Omröstningen var ett slags omvänd statsministeromröstning. Partiets ledamöter skulle, i enlighet med den linje man konsekvent följt sedan regeringsformens tillkomst, lägga ned sina röster. Det signalerade att de visserligen såg regeringslösningen som en naturlig följd av valutslaget men var kritiska till det politiska programmet.

I omröstningen röstade 82 ledamöter ja, samtliga moderater, medan 186 röstade nej, samtliga socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister. 74 ledamöter avstod, samtliga kristdemokrater, centerpartister och folkpartister.

Denna omröstning har ett särskilt intresse genom att yrkandet gavs en så klar principiell motivering, med direkt anknytning till parlamentarisk praxis vid grundlagstillämpningen. Man kan i debatten se en tydlig skillnad mellan en mera restriktiv och en mera extensiv linje, av vilka den restriktiva segrade. Det blir anledning att återkomma till händelsen.

Det har sitt intresse att i detta sammanhang hastigt betrakta även de andra regeringskriser som har förekommit efter RF:s tillkomst och se hur de förhåller sig till det mönster som tecknades i det första avsnittet.

Tio gånger har regeringar avgått efter regeringsformens tillkomst. De låter sig alla lätt inordna i de förut angivna grupperna. Fem regeringar har avgått efter val, två efter koalitionsupplösning, en efter kabinetsfråga och nederlag i riksdagen samt två slutligen vid skifte på statsministerposten. De två sistnämnda – Palme/Carlsson 1986 och Carlsson/Persson

1996 – saknar intresse här. De ansluter till skiftet Erlander/Palme 1969. Särskilt skiftet 1996 har dock ett visst intresse för nästa kapitel, om regeringsbildningen.

Att flera riksdagsval har lett till regeringsskifte svarar mot förhållandena 1917–36. Efter 1976 och 1982 års val blev det också systemskiften genom att riksdagsmajoriteten svängde först över till och sedan bort från de borgerliga partierna. Detsamma skedde 1991 och 1994. I äldre tid utgör 1936 års val den närmaste jämförelsepunkten. Att regeringen Ullsten avgick så snart valresultatet var klart 1979, trots att riksdagsmajoriteten fortfarande var borgerlig, stämmer överens med framför allt regeringen Ekmans avgång 1928 men även ministärerna Tryggers och Hamrins tillbakaträdande 1924 och 1932.

Då de båda borgerliga trepartiregeringarna avgick 1978 och 1981 var det fjärde och femte gångerna sedan 1917 som regeringskoalitioner upplöstes utan samband med val. Sätillvida var 1978 års kris lik de tidigare som uppbrottet inte kom plötsligt utan efter en viss »förberedelseprocess» och utlöstes av den naturliga faktorn.⁶¹ 1981 års kris kom mera oväntat; man kan inte tala om någon »naturlig ättestupa» men får konstatera, att det otvivelaktigt rörde sig om en stor och central politisk fråga. Kommunal skattefrågan 1920, världskrigets slut 1945, tjänstepensionsfrågan 1957, kärnkraftsfrågan 1978 och skattefrågan 1981 har varit de slutliga skälen för regeringskoalitioners uppsplittring.

På två sätt markerade dock krisen 1978 något nytt: dels genom att regeringen bröt upp i förtid, utan att ha realiserat sitt program och med demonstrerade motsättningar mellan regeringspartierna, dels genom den särskilda betydelse som folkomröstningsfrågan och regeringsförklaringen fick och som skall granskas närmare i fjärde kapitlet. Jämförd med 1981 års regeringskris – som blev ännu mera uppseendeväckande i fråga om strid mellan de gamla regeringspartierna – var 1978 års sätillvida enkel som någon partiell kris inte var tänkbar. Om något parti då skulle ha dragit sig tillbaka ensamt, skulle det ha varit statsministerns parti, och det hade automatiskt lett till totalt regeringsskifte. Alternativet att statsministern entledigade koalitionspartiernas statsråd, med eller utan deras egen ansökan, och fortsatte med en ren centerregering fanns endast teoretiskt med i bilden.⁶²

Kabinettsfråga ställdes inte förrän på 1990-talet. Att det inte blev aktuellt under de båda trepartiregeringarna är naturligt eftersom regeringspartierna representerade riksdagsmajoriteten. Under ministären Ullstens tid torde det ha varit förutsatt att regeringen inte skulle sätta sin existens på spel före 1979 års val. Någon diskussion därom förekom inte heller såvitt är bekant, trots att regeringen – precis som Carl Gustaf Ekmans – ingalunda bara upplevde framgångar utan också bakslag, även i stora frågor och i demonstrativa former.⁶³

Annorlunda förhöll det sig under den tredje ministären Fäldin, minoritetskoalitionen mellan centern och folkpartiet. Redan under sensommaren 1981 uppkom en livlig diskussion om regeringens öde, då det framgick att moderata samlingspartiet inte kunde godta dess ekonomiska handlingsprogram. En kompromiss nåddes under utskottsbehandlingen av den aktuella propositionen. En ny kris uppkom i början av 1982, även den gången till följd av oenighet om den ekonomiska politiken. Sedan möjligheten av en regeringskris hade diskuterats livligt under några veckor, nåddes även denna gång en lösning med moderaterna.⁶⁴ Det ligger nära till hands att jämföra dessa båda kristillbud och deras undanröjande med händelserna 1972, då den socialdemokratiska regeringen fick gå vpk till mötes på en central punkt för att inte lida nederlag på den ekonomiska politiken. Riskerna för kabinettsfråga och regeringskris kan inte avfärdas utan vidare i något av dessa fall. Av intresse är främst att notera skillnaden mellan 1978–79 och 1981–82. Otvivelaktigt hade en uppstramning skett på regeringssidan, och läget uppfattades också allmänt så, fullt naturligt till följd av den senare regeringens bredare underlag i riksdagen.

En konstitutionell teknikalitet skall anmärkas här som har stor betydelse i det praktiska parlamentariska livet. Om regeringens underlag i riksdagen är så smalt, att mer än en oppositionslinje kan samla flera röster än regeringens förslag, riskerar detta att bli utslaget vid de förberedande voteringarna om kontraposition. Det kan alltså hända att regeringens förslag helt enkelt inte kommer upp till slutlig votering i riksdagen. Detta var läget för ministären Ullsten. Både socialdemokraterna, moderaterna och centerpartiet hade var för sig flera mandat än folkpartiet. I sämsta fall kunde en proposition bli ett av fem partiförslag,

framställt av det näst minsta partiet och därför dömt att »spelas bort» på ett tidigt stadium. Under mittenregeringen däremot hade endast socialdemokraterna flera mandat än de båda regeringspartierna tillsammans. Det säger sig självt att tekniskt parlamentariska faktorer av denna art kan påverka benägenheten att ställa kabinetsfråga och riskera regeringskris.

Med den andra ministären Palme inträdde ett parlamentariskt läge liknande det som förekom 1945–51 och 1958–68. Regeringen kunde fällas om vpk röstade med de borgerliga men vann om vpk lade ned sina röster. Redan under hösten 1982 kom den gamla tvistefrågan om den indirekta beskattningen tillbaka. I en proposition, som avsåg att infria vissa vallöften, föreslog regeringen en momshöjning som en viktig del av finansieringen och som en förutsättning för utgiftsbesluten. Vpk sade emellertid nej till momshöjningen, vilket föranledde åtskillig diskussion om de parlamentariska konsekvenserna. Möjligheten förelåg att regeringen skulle lida ett nederlag i riksdagen, som innebar en förlust på 4,5 miljarder kronor, samtidigt som det stod klart att varken en misstroendeförklaring eller en alternativ, dvs. borgerlig regering hade någon utsikt att få nödvändigt stöd i riksdagen. Utgången blev att en uppgörelse träffades i sista stund mellan regeringen och vpk om sådana tillägg till propositionens förslag som säkerställde majoritet i riksdagen.⁶⁵

Frågan vilka nederlag en regering kan tåla enligt de parlamentariska spelreglerna dök alltså upp flera gånger under de första åren efter regeringsformens tillkomst, både vid borgerlig och vid socialdemokratisk regering. Efter 1982 års händelse kom det emellertid att dröja mer än sju år innan frågan åter aktualiserades på allvar. I början av 1990 lade regeringen Ingvar Carlsson fram vissa förslag av typen »krispaket», med bl.a. en proposition om allmänt lönestopp som i sin tur innefattade ett förbud mot fackliga stridsåtgärder.⁶⁶ Vpk tog avstånd från propositionen. Eftersom det kunde förutses att även de borgerliga partierna skulle rösta mot regeringen, hade denna att välja mellan att ställa kabinetsfråga och vid nederlag avgå eller att, liksom 1982, nå en förhandlingsuppgörelse i riksdagen eller, om det inte lyckades, återta propositionen. Någon uppgörelse kunde inte träffas, och regeringen ville endast återkalla förslaget om förbud mot stridsåtgärder, inte hela propositionen om lönestopp. Under kammararens överläggning i ärendet den 15 februari förklarade statsminis-

tern, att regeringen skulle avgå om förslaget fälldes. Sedan omröstningen utfallit till regeringens nackdel, ingav han samma dag sin avskedsansökan till talmannen. Regeringskrisens hantering hör till nästa kapitel.

Det hade, som visats, hänt flera gånger förut att minoritetsregeringar avgått efter nederlag i riksdagen. Händelsen 1990 är dock unik genom att det är enda gången en socialdemokratisk regering avgått därför att den misslyckats att i slutänden få stöd av vänstern, en konfliktmöjlighet som aktualiserats flera gånger, både under Tage Erlander och under Olof Palme.

Även regeringen Carl Bildt 1991–94 var en minoritetsregering; den var sammansatt av fyra borgerliga partier som tillsammans förfogade över 170 av riksdagens 349 mandat. Ny demokrati, som med 25 mandat tillhörde riksdagen den mandatperioden, hade en nyckelställning. Liksom under mittenregeringen 1981–82 aktualiserades möjligheten till kabinetsfråga och regeringskris. Någon verklig konflikt enligt det »klassiska» mönstret, där regeringen inför riksdagsbeslutet i en viktig fråga hotar med avgång eller nyval vid förlust, kom emellertid knappast till stånd. Närmast kom situationen i mars 1983.

Den 10 mars 1983 förlorade regeringen två vöteringar. Ny demokrati hade i båda fallen gått samman med socialdemokraterna.⁶⁷ Den första gällde dock inte ett sakligt ställningstagande utan återförvisning till finansutskottet av ärendet om den ekonomiska politiken och budgetregleringen m.m. Med 162 röster mot 157 beslöts återremiss. Den andra vöteringen gällde en fråga inom socialförsäkringssystemet – den s.k. delpensionsförsäkringen – i vilken regeringen även 1992 hade lidit nederlag på grund av samma partikombination i kammaren. Nu vann den socialdemokratiska reservationen med 160 röster mot 150. Statsministern tillkännagav omedelbart att han skulle ställa kabinetsfråga inför vöteringen om finansutskottets slutliga betänkande och vid nederlag förordna om extra val. I debatten den 17 mars hänvisade han härtill: han hade gett beskedet, som var förankrat hos samtliga regeringspartier, att »fälls regeringens förslag om riktlinjer för den ekonomiska politiken avser regeringen att förordna om extra val. Det beskedet ger jag också här och nu.» Eftersom det gällde det kanske viktigaste beslutet vid varje riksmöte, var väl risken ringa för att vöteringen även i sak skulle gå emot regeringen. Ny demokrati

hade inte heller framställt något sådant hot. Det är därför tveksamt om man kan tala om en verklig kabinetsfråga och dra en parallell med Tage Erlanders framgångsrika agerande 1959 och 1960.

Värt att notera är att det inte under hela tiden efter 1960 har förekommit att en regering lyckats med kabinetsfråga förmå ett parti utanför regeringen att ändra sin hållning i riksdagen. En bidragande orsak till detta är – efter 1970 – det nya institutet misstroendeförklaring.⁶⁸

En speciell diskussion uppkom sedan ministären Ullsten hade tillträtt på hösten 1978. Hur skulle man vid förnyad borgerlig riksdagsmajoritet efter 1979 års val få en möjlighet till nya, förutsättningslösa förhandlingar om en bredare borgerlig regering, om inte folkpartiregeringen trädde tillbaka på eget initiativ? Den nyckelställning, som hade lett folkpartiet ensamt till regeringsmakten, skulle bestå efter valet. Även om de andra partierna var ense om att önska en omprövning av regeringsfrågan, kunde misstroendeförklaring ses som en mindre tilltalande väg att tillgripa. Redan inlindade hot om en gemensam aktion med socialdemokraterna mot folkpartiregeringen skulle försvåra en redan förut vanskelig regeringsförhandling.

Mot denna bakgrund är det inte ägnat att förvåna, att enskilda centromotioner i riksdagen 1979 förde fram förslag om en ordning med obligatorisk omprövning av regeringsfrågan efter varje riksdagsval. Även i centerns partimotion om vissa författningsfrågor 1979 pekades kort på frågan som förtjänt att tas upp. Riksdagen hänvisade till den 1980 tillsatta grundlagskommittén som bl.a. fick i uppdrag att se över reglerna om regeringsbildningen. Motionärernas uppslag togs dock inte upp av kommittén.⁶⁹

I praktiken uppkom inga problem sedan valet 1979 hade resulterat i en borgerlig riksdagsmajoritet med ett mandat. Ola Ullsten kan sägas ha handlat efter samma princip som Carl Gustaf Ekman uttryckte ett halvsekel tidigare. Då de andra borgerliga partierna gjorde klart att de önskade folkpartiregeringens avgång och trepartiförhandlingar på jämställd fot, begärde statsministern entledigande.

Samma diskussion som 1979 kom inte upp inför 1982 års val. Förutsättningarna var ändrade både genom den dåvarande minoritetsregeringens uppträdande – kabinetsfråga och regeringskris hade som nämnts

legat i luften två gånger – och genom moderaternas ställningstagande i maj 1981 som visade att partiet var berett att tillgripa misstroendeförklaring för att åstadkomma en omprövning av regeringsfrågan. Som vanligt förekom dock en viss diskussion för den händelse de borgerliga partierna skulle behålla riksdagsmajoriteten. Det mest uppmärksammade inslaget var ett uttalande av förre moderatledaren, som i vart fall tolkades så att nyval kunde bli oundvikligt om inte en ny trepartiuppställning kunde träffas.⁷⁰ Regeringen på sin sida vägrade att ge några preciserade utfästelser i förväg om sitt handlande i hypotetiska lägen efter valet, utöver att en seger för socialdemokraterna och vpk skulle leda till omedelbart regeringsbyte, vilket också blev fallet.

Parlamentarism och misstroendeförklaring

Sedan misstroendeförklaring nu har begagnats sex gånger under de snart 30 år som institutet har existerat – fyra gånger formellt och två gånger underhand – bör man kunna tala om en viss praxis. Vi får se på de sex fallen tillsammans utan att upprepa detaljerna i händelseförloppen.

Två utgångspunkter är att det skall vara fråga om *misstroende* och att det rör sig om ett *extraordinärt* institut. Full enighet rådde i det långa författningsarbetet om att en regering (och ett enskilt statsråd) normalt skall avgå av andra skäl än misstroendeförklaring. Även om de båda kommittéerna, FU och GB, uppvisar nyanser i vad de skrev om institutet, var de fullt ense så här långt.

Tre gånger har regeringen som sådan varit adressat: 1980 och 1998 då formella yrkanden restes och 1981 då krav framfördes underhand. Ingen kan ifrågasätta det uppriktiga misstroendet från socialdemokraterna mot den borgerliga regeringen 1980 eller moderaternas misstroende mot den socialdemokratiska regeringen 1998.

Däremot måste man sätta frågetecken inför krisen 1981. Det gäller båda de stora partierna. Visserligen rådde starka motsättningar mellan trepartiregeringen och oppositionen – i det mycket jämna parlamentariska läget, 175 mandat mot 174 – men bakgrunden till krisen var att en stor skatteuppställning just hade träffats mellan socialdemokraterna och

de två partier som satt kvar i den regering som drevs bort. Och till moderaterna rådde naturligtvis en motsättning efter skatteuppgörelsen, men den var inte starkare än att moderaterna få dagar senare genom röstnedsläggelse släppte fram samma tvåpartiregering som de just hade kört iväg.

Moderaternas motivering 1981 var principiellt konstitutionell: De ville att regeringen skulle avgå och att en ny regeringsbildningsprocedur skulle komma till stånd under talmannens ledning. Samma inställning kan konstateras 1998, men då förelåg också ett klart misstroende.

Man förefaller inte kunna ifrågasätta misstroendet från de borgerliga mot utrikesminister Bodström 1985 eller från dem och vpk mot justitieminister Leijon 1988. Man noterar att statsminister Palme kunde ha ställt kabinetsfråga 1985. Det gjorde han inte, och det behövdes inte heller för utgången. Efter höstens val flyttades Bodström till en annan regeringspost. Även i detta fall har man visst fog för att tala om att yrkandet om misstroendeförklaring hade effekt. Till bilden hör även att Leijon inte återkom i regeringen efter valen 1988.

Oavsett hur man mera exakt bedömer fallen Bodström och Leijon pekar de på att ett yrkande om misstroendeförklaring kan ha »senare effekt». Likaväl som en statsminister kan känna starka skäl för att visa lojalitet med statsråd som angrips av oppositionen, kan han finna skäl att efter en övergångstid göra sig kvitt ett problem i förhållande till riksdagen. Men två förutsättningar lär då vara *att* det är fråga om ett verkligt misstroende och *att* själva institutet genom en restriktiv praxis har kommit att åtnjuta respekt.

Dessa synpunkter har betydelse för bedömningen av yrkandet mot Göran Persson 1996. Eftersom det gällde statsministern aktualiserades hela regeringens öde, men det råder ingen tvekan om att det var fråga om en rent personlig kritik. Dennas allvar bör inte underskattas, men det är svårt att uppfatta vare sig sakfrågan eller kritiken som tillräckligt allvarliga för att motivera en misstroendeförklaring mot statsministern. Genom att centern stödde Persson i omröstningen och inte bara socialdemokraterna och vänstern, uteblev i vart fall effekten.

Man kan således göra bedömningen att misstroendefrågorna var »äktare» 1985 och 1988 men knappast 1996⁷¹. Att användningen av institutet har varit sparsam kan konstateras. Som en följd därav har nya

yrkanden möjlighet att vinna respekt, även om naturligtvis motsatsen förkunnas högljutt av regeringen.

Man bör emellertid inte gå förbi frågan vilka *alternativ* som står till riksdagsoppositionens förfogande, om den vill understryka en allvarlig kritik och det inte finns något direkt ärende att knyta an till. Två möjligheter ligger nära till hands att peka på.

Den första av dessa är givetvis KU:s granskning av »statsrådets tjäns- teutövning och regeringsärendenas handläggning», för att direkt citera 12:1 RF. Visserligen är det angeläget att inte granskningen i alltför hög grad politiseras – ett gammalt problem – men ingen tvekan kan råda om att KU utgör rätt forum i många fall då det gäller att framföra men inte överdramatisera kritik. Så fungerar det också i praxis.

I samband med kammarbehandlingen av KU:s granskningsbetänkanden förekommer det ibland – liksom i äldre tid – att uttalanden läggs till handlingarna »med gillande» eller »med ogillande». Förfarandet öppnar möjlighet att understryka en kritik utan att tillgripa misstroendeförklaring. En förutsättning är naturligtvis att saken inte bedöms vara mera brådskande än att den kan anstå tills ett granskningsbetänkande föreligger.

Den andra vägen är att återgå till förfarandet i äldre tid med massinstämmanden i partiledares anföranden i särskilda debatter.⁷² Detta alternativ kommer osökt i tankarna vid läsning av vad riksdagsprotokollen innehåller om Göran Perssons Kinaresa 1996: En särskild debatt ordnades, och yrkandet om misstroendeförklaring framställdes under nästa paragraf i protokollet. Ett alternativ kunde ha varit att ledamöterna i de riksdagsgrupper, som nu stödde yrkandet, hade instämt i sina parti- eller gruppledares kritiska anföranden. Ett sådant förfarande skulle – om det tillgreps lika restriktivt som i äldre tid – kunna erbjuda ett praktiskt alternativ till misstroendeförklaring och understryka det institutets särskilda betydelse.

Det sagda har främst gällt misstroendeförklaring mot enskilda statsråd. Om denna möjlighet kan konstateras att den förefaller ha blivit viktigare i praktiken än man föreställde sig i författningsarbetet. Av störst intresse är emellertid yrkanden som riktar sig mot regeringen (via statsministerns person). Två omröstningar har förekommit, 1980 och 1998, och ytterligare en gång har saken varit överhängande aktuell. Dessa tre

fall bör ses i sitt sammanhang med den vidare frågan om regeringsavgång.

Som huvudprincip har angetts att regeringen skall ha riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av riksdagen. I RF kommer denna princip till uttryck genom bestämmelserna om att regeringen kan tvingas bort med beslut om misstroendeförklaring – men endast på det sättet. Förarbetena antyder att två synsätt är möjliga. Enligt det ena skall RF:s regler endast vara en yttersta garanti för parlamentarismen. Regeringen skall alltså normalt avgå *innan* den utsätts för en misstroendeförklaring. Det andra synsättet är mera formellt. En regering har rätt att anse sig tolererad av riksdagen så länge den inte drabbas av en misstroendeförklaring.

Det första synsättet svarar mot FU. Man kan inte påstå att det andra har direkt åsyftats av GB. Däremot står det klart att GB antyder en något större roll för misstroendeförklaring.

Översikten över utvecklingen före RF ledde till slutsatsen att det aldrig framkom något praktiskt behov av grundlagsregler om regeringsavgångsskyldighet. Det går inte att peka på något tillfälle då enligt en mera utbredd mening regeringen borde ha avgått men underlät det. Man kan snarare säga att varje regering höll sig med säker marginal innanför den gräns där den inte längre var tolererad.

Mot denna bakgrund skall man läsa FU. Enda motivet för att införa misstroendeförklaring är att parlamentarismen skall grundlagfästas. Som en lämplig teknisk lösning föreslås »en yttersta garanti». Att denna fått formen av misstroendeförklaring har en historisk förklaring. Reformdebatten hade sin utgångspunkt i interpellationsinstitutet och kom redan på 1870-talet in på »dagordningar». På det spåret blev den kvar fastän de senare reformkraven hade kunnat leda över till någonting annat.⁷³

GB redovisar ingen annan bedömning än FU då det gäller den tidigare parlamentariska händelseutvecklingen. Med hänsyn till den ganska viktiga plats som reglerna om misstroendeförklaring intog vid den partiella författningsreformen – långt mera framträdande än i FU:s förslag till en helt ny RF – är det begripligt om motiven likafullt antyder att det nya institutet kan få en viss praktisk betydelse och inte bara blir en »yttersta garanti».

Oavsett om GB i själva verket avsåg någonting annat och mera än den garanti som FU talade om, ger de nu angivna båda synsätten en lämplig utgångspunkt för den fortsatta granskningen. Det är också naturligt att knyta an till de huvudskäl för regerings avgång som har angetts förut: valutslag, koalitionsupplösning och nederlag i riksdagen.

Vi börjar med regeringsskiftet på grund av *valutslag*. De som skedde 1976, 1982, 1991 och 1994 svarar helt mot det som skedde på hösten 1936. Det var fråga om majoritetsomkastningar och systemskiftet. I moderna termer kan man beskriva lägen av denna typ så, att regeringen genom sin avgång förekommer en säker misstroendeförklaring.

Situationen 1973, då jämvikt uppstod mellan de båda blocken, kan också bedömas mot bakgrund av möjligheterna till misstroendeförklaring. Någon sådan kunde inte åstadkommas – det fattades en röst. Regeringen kunde därför sitta kvar och möta riksdagen. Det finns inte heller något fall i tidigare parlamentarisk historia som kan åberopas till stöd för avgång i denna mycket speciella situation.

Regeringsskiftet 1979 utgör en direkt parallell till regeringsskiftet 1928. Den jämförelsen är mera givande än spekulationer om misstroendeförklaring. Den föregående debatten, främst centermotionerna om omprövning av regeringsfrågan efter val, utgör emellertid ett nytt inslag i bilden. Naturligtvis skall man inte ge detta några större dimensioner eftersom utgången blev densamma som 1928. Iögonenfallande är dock att man 1928 diskuterade varför Carl Gustaf Ekman avgick medan man 1979 funderade över hur man skulle få Ola Ullsten att avgå. Båda debatterna kan ses som uttryck för oklarheter om de parlamentariska spelreglerna vid de två tidpunkterna.

På 1920-talet fanns inga skrivna regler om regerings avgångsskyldighet. Systemet byggde på att partierna och regeringarna respekterade oskrivna principer. Kunde en regering inte i rimlig mån fullfölja sin politik, avgick den. Önskade de större partierna en »vägmästarregerings» avgång, ställde den taburetterna till förfogande. Ekman framhöll detta många gånger och han praktiserade det 1928. Efter ett andrakammarval var också varje regering, vare sig från högern eller vänstern eller mitten, känslig för önskemål om omprövning av regeringsfrågan. Detta

gällde oavsett om alternativet kunde förutses bli en starkare regering eller inte.

Annorlunda blev läget i enkammarriksdagen. Nu kan det hävdas att RF genom reglerna om misstroendeförklaring ger besked om när en regering är skyldig att avgå. Att alla partier var ense i författningsarbetet om att avgång normalt skall ske oberoende av misstroendeförklaring framgår inte av lagtexten. Praxis blev därmed avgörande för den roll de nya reglerna skulle få spela för parlamentarismen. Diskussionen 1979 var i viss mån symptomatisk för den nya situationen med skrivna grundlagsregler. Den visar en dragning från »gamla» synsättet mot ett mera formellt, för vilket grundlagsreglerna spelar en större roll – naturligt men inte åsyftat.

Utvecklingen mot en mera formell syn bekräftades hösten 1998. Givetvis kan man inte jämföra Göran Perssons minoritetsregering med Ola Ullstens, och paralleller med »valvindsparlamentarismen» på 1920-talet kan verka långsökta. Viktigt är även att socialdemokraterna och vänsterpartiet förlorade majoriteten med bara ett mandat; valet innebar bl.a. att röster flyttat mellan de två partierna. Men härmed må förhålla sig hursomhelst: Det går inte att komma ifrån att regeringen var en enpartiregering och att ingen svensk regering någonsin tidigare lidit ett sådant nederlag.⁷⁴ Att inställningen till regeringsfrågan nu var en annan än i äldre tid och att det sammanhängde med reglerna om misstroendeförklaring går inte att komma ifrån.

Men det gällde inte bara socialdemokraterna. Moderaterna stod ensamma bakom yrkandet om misstroendeförklaring, låt vara att de övriga borgerliga partierna uttalade sig i allmänna ordalag om att det hade varit bäst om regeringsfrågan omprövats i de särskilda former RF anvisar.⁷⁵ En närmare diskussion hör hemma i nästa kapitel, om regeringsbildningen, men här bör konstateras att 1998 års ställningstagande får ses som ett prejudikat. Endast ett parti av sju stödde alltså ett yrkande som hade getts en klar principiell motivering.

Vad skulle då en omprövning av regeringsfrågan tjäna till? Utgången hade rimligen blivit densamma. Synpunkten är rätt ointressant här. Det viktiga är själva fakta *att* det inte blev någon omprövning, *att* detta antyder ett nytt synsätt och *att* man har fått en klar anvisning om en restriktiv grundlagstillämpning snarare än en extensiv.

Vid sidan av valutslag har *koalitionssupplösning* angetts som ett huvudskäl för regerings avgång. Mönstret från 1920, 1945 och 1957 upprepades 1978 och i slutänden 1981. Vid varje tillfälle blev utgången att koalitionsregeringen avgick och efterträddes av en ny regering som bildats på en del av den gamla basen.

Regeringsskiftet 1981 avviker från de tidigare. De moderata statsråden begärde och beviljades först entledigande ensamma, medan statsministern vid den tidpunkten avböjde att inge sin och därmed hela regeringens avskedsansökan. Den ingavs sedan det hade blivit klaggjort att moderaterna och socialdemokraterna – väl också vpk – var beredda att genomdriva ett regeringsskifte med hjälp av en misstroendeförklaring.

Då man granskar denna regeringskris måste man beakta, att den konstitutionella tvisten var ett led i en strid mellan partierna av stora både allmänpolitiska och sakpolitiska dimensioner och att man ännu var i en ovan situation, både konstitutionellt och politiskt. Man kan inte utesluta att förfarandet kan bli ett annat – kanske i full enighet, kanske på grund av andra styrkeförhållanden – om en liknande koalitionsupplösning inträffar på nytt.

Man får också konstatera att flera av de äldre fallen egentligen inte säger så mycket, även om de bildar ett klart mönster. Totala regerings-skiften var ofrånkomliga 1920 och 1978 eftersom statsministrarna avgick. Nils Edén avböjde uttryckligen att bilda en liberal ministär, och Thorbjörn Fälldin önskade inte leda en ren centerregering. Samlingsregeringen avlöstes 1945 av en socialdemokratisk regering. Någon annan lösning var i praktiken inte tänkbar. Dessa tre fall kunde knappast åberopas 1981. Det är inte svårt att tillämpa klara principer då det saknas politiska alternativ.⁷⁶

Av intresse är däremot att jämföra koalitionsupplösningarna 1957 och 1981. I båda fallen begärde ett parti sitt utträde ur regeringen med påföljd att denna förlorade sin majoritet i riksdagen. Genom Tage Erlanders avskedsansökan blev det möjligt att pröva om något annat alternativ stod till buds än det som – i enlighet med förväntningarna – blev realiserat. Regeringsskiftet 1957 framstår i efterhand som ett prejudikat för den händelse en likartad situation uppkommit under de äldre

konstitutionella förhållandena. Utan vidare kunde det däremot inte anses bindande 1981.

Då man ser på den partiella kris som uppkom genom de moderata statsrådets avgång, har man att uppmärksamma reglerna om den s.k. expeditionsregering som fungerar under en regeringskris.⁷⁷ Tidigare fanns det inga särskilda regler om denna. Statsråd kunde alltså i princip komma och gå. Det kunde även inträffa att regeringen tog tillbaka sin avskedsansökan på kungens begäran. Det var på det sättet som krisen inom tjänstemannaregeringen 1921 förvandlades från total till partiell. Som just den ministären visar hade kungen också möjligheter att åstadkomma en provisorisk regering i avvaktan på en bättre parlamentarisk lösning.

Annorlunda är läget numera enligt RF. Har talmannen entledigat statsministern och därmed hela regeringen, är *återtagande uteslutet*. Ny regeringsbildning måste ske enligt de särskilda reglerna därom. »Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt», föreskriver 6:8. Lagtexten antyder närmast att en expeditionsregerings sammansättning inte kan ändras, men i förarbetena sägs att det bör »vara möjligt att under pågående längre regeringskris byta ut enstaka statsråd, om det skulle visa sig nödvändigt». Från praxis kan nämnas att det har hänt två gånger att statsråd har utträtt ur en expeditionsregering: Thorbjörn Fälldin entledigade 1982 jordbruksminister Anders Dahlgren som skulle bli vice talman, och Ingvar Carlsson entledigade 1990 finansminister Kjell-Olof Feldt som lämnade politiken. I konsekvens härmed och med det citerade förarbetsuttalandet borde statsministern även kunna utnämna statsråd. Något formellt hinder skulle därmed inte föreligga mot en mera genomgripande förändring av en expeditionsregering, t.ex. av dess partipolitiska sammansättning. Någoting sådant lär dock inte aktualiseras utan alldeles speciella skäl. Onekligen ligger det något av en anomali i att utnämna statsråd som till följd av bestämmelsen i 6:7 RF antingen anses entledigade redan från början eller omedelbart entledigas av talmannen.⁷⁸

Under 1981 års regeringskris restes från flera håll krav på extra val. Den frågan kommer tillbaka i de följande kapitlen. Här skall endast anmärkas att ett val inte kunde hållas förrän i augusti. Möjligheten fanns

alltså att en havererad trepartiregering skulle få fungera under mer än tre månader som expeditonsregering och under den tiden utkämpa en valkampanj. Ett sådant alternativ måste framstå som utomordentligt motbjudande inte bara för de borgerliga partierna utan från landets synpunkt.⁷⁹

Det är tydligt att statsministern har anledning att tänka på expeditonsregeringens sammansättning innan han begär entledigande, om den parlamentariska situationen är oklar. Förändringar är visserligen formellt möjliga även senare men innebär då en konstitutionell nödlösning. I vart fall kan man inte rikta någon anmärkning mot förfarandet 1981 i vad det innebar att regeringens partimässiga sammansättning ändrades innan statsministern begärde entledigande.

De nya författningsreglerna motiverade således en avvikelse från det gamla mönstret för upplösning av koalitionsregeringar. Det är också klart att den andra avvikelsen som skedde 1981 – att statsministern väntade med sin avskedsansökan – måste ses i samband med RF och dess förarbeten. Viktigt är att komma ihåg att regeringskommunikén den 5 maj inte *avvisade* avgång utan pekade på den utvägen som en av tre föreliggande möjligheter.

RF:s tanke är att regeringen skall avgå – här bortses från rätten att förordna om extra val – då den inser att den inte är tolererad av riksdagen utan kan drabbas av misstroendeförklaring. Att en regering stannar med krympt partimässig bas för att få klarhet i den parlamentariska situationen kan stödjas på GB:s resonemang. Om det sedan är politiskt rätt eller fel att dröja kvar – hur det uppfattas av väljarna etc. – är en annan bedömning. I det aktuella fallet 1981 uttalade också den socialdemokratiske partiledaren uttryckligen, att regeringen måste ha en frist för att överväga situationen.

1981 års regeringskris leder alltså till slutsatsen, att RF:s nya regler kan ha medfört att ansvar och initiativ i någon mån har skjutits över från regeringen till riksdagen jämfört med tidigare förhållanden. I ett oklart läge har statsministern ingen *skyldighet* att föregripa riksdagen och eventuellt försätta denna i ett oönskat krisläge.⁸⁰ Synpunkten kan dras ut ett steg längre. Det kan sägas att statsministern i ett oklart läge har *rätt* att stanna kvar och möta riksdagen. Då är man framme vid situationen efter

1998 års val, som redan har diskuterats. I båda fallen, 1981 års och 1998 års, gav reglerna om misstroendeförklaring en »bortre gräns». Ett yrkande skulle få majoritet 1981 men röstas ned 1998.⁸¹

Det tredje huvudalternativet som orsak till en regerings avgång är *nederlag i riksdagen*. Här finns i första hand momsstriden 1982 och kabinettstriderna 1990 och 1993 att diskutera.

Med parlamentarismens princip förknippas ofta att regeringen skall avgå vid ett nederlag i en fråga av någorlunda storlek, givetvis med reservationen att motgången inte har berott på tillfälligheter såsom frånvaro eller felröstning i riksdagen. Åtminstone med ett äldre synsätt uppfattas detta rentav ofta som något av hjärtpunkten i parlamentarismen. Då man försöker precisera en sådan grundsats stöter man emellertid på svårigheter. Det ligger i sakens natur att varje regering, som för riksdagsmajoritet är beroende av ett utomstående parti, måste finna sig i vissa nederlag och att även riksdagen måste acceptera dessa om det parlamentariska systemet skall fungera.⁸² Vilka bakslag som skall tålas och hur motgångar skall värderas är alltid högintressanta diskussionsämnen mellan regerings- och oppositionspartierna. Det är därför meningslöst att söka principiell klarhet genom att studera politiska debattinlägg från olika perioder.

Det är svårt att föreställa sig, kan man hävda, att en regering under normala förhållanden drar på sig den kritik och prestigeförlust som följer av att nonchalera ett allvarligt nederlag i riksdagen. Det kan emellertid inte uteslutas. Regeringen kan hoppas på att den skall kunna förbättra sin ställning hos väljarna före nästa val och frukta att dess avgång och oppositionens övertagande av regeringsmakten får motsatt effekt. Det gäller alltså inte bara en principfråga utan också en praktisk-politisk avvägningsfråga.

Betraktar man från dessa utgångspunkter skedet mellan 1920 och 1936 kan man utan vidare slå fast, att det var regeringarna som själva gjorde de nödvändiga bedömningarna och att dessa inte gav anledning till någon berättigad kritik. Om Carl Gustaf Ekman skriver t.ex. hans vedersakare Ernst Wigforss⁸³ att det snart blev »tydligt att hans tyngdpunktsparlamentarism i stort sett kunde anses framgångsrik». De båda »vågmästarregeringarna» var också de mest långlivade före Per Albin

Hanssons första ministär. De var de enda som klarade två hela riksdagar. Minoritetsregeringarna från höger och vänster ställde kabinetsfrågor och drog konsekvenserna av sina nederlag. Ingen tvekan råder om att Branting 1923, Sandler 1926 och Lindman 1930 hade kunnat manövrera så att de sluppit avgå om de så hade önskat. Då Branting stannade över andrakammarvalet 1920 skedde det mot bakgrunden, att alla partier hade ansträngt sig att i kammardebatterna tona ned betydelsen av vårens nederlag i kommunalskattefrågan.⁸⁴ Att Trygger avvaktade valet 1924, sedan försvarsfrågan hade fallit, synes ha föranlett mest diskussion och kritik inom högern.

Principfrågan förefaller ha ställts mest i fokus under 1936 års riksdag. Vid flera tillfällen uttalade statsministern att han ville se till det parlamentariska samspelet i stort och inte enbart till försvarsfrågans utgång. Hans synsätt kritiserades i åtskilliga inlägg från borgerligt håll, som hävdade att regeringen var tvungen att dra parlamentariska konsekvenser av ett nederlag i försvarsfrågan genom att avgå. Någon slutsats kan emellertid inte dras, eftersom regeringen längre fram under riksdagen gjorde den förut nämnda sammankopplingen med folkpensionsfrågan och där efter avgick. Valet av avgångsanledning får anses ha varit regeringens sak under de rådande förhållandena.⁸⁵

Det står klart att ministären Erlander anlade ett synsätt som svarade väl mot det i det äldre skedet. Vikten av en stark regeringsmakt och vådorna av en vacklande parlamentarisk ställning utvecklades ofta både i den allmänna debatten och i de interna överläggningarna.⁸⁶

På ett ännu klarare sätt än 1979 och 1981 ställdes parlamentarismens principfrågor på sin spets genom striden om momshöjningen 1982. Det gällde den gången vilka parlamentariska konsekvenser en regering bör dra av ett väsentligt nederlag i riksdagen. Händelserna 1982 är också av särskilt intresse därför att man kan jämföra med praktiskt taget samma frågas handläggning dels under äldre konstitutionella förhållanden, dels under de övergångsår mellan den partiella och den totala författningsreformen då reglerna om misstroendeförklaring hade införts men inte de om regeringsbildningen.

En jämförelse mellan situationerna för ministären Erlander 1959–60 och för ministärerna Palme 1972 och 1982 ger god belysning åt författ-

ningsreformerna. Tage Erlander ställde kabinetsfråga 1959 och 1960 och förmådde därmed kommunisterna att lägga ned sina röster i den avgörande gemensamma voteringen. Om han hade misslyckats, hade han avgått och en borgerlig regering trätt till. Han anmärker själv i sina memoarer att kommunisterna »lyftes ur sitt dilemma genom ett listigt utnyttjande av tvåkamarsystemet»: De demonstrerade först sin ståndpunkt i andra kammaren men räddade sedan regeringen i slutomgången och förekom därigenom en borgerlig regeringsbildning.⁸⁷

Olof Palme måste för att klara en momshöjning 1972 förmå vpk att inte bara lägga ned sina röster utan direkt rösta med regeringen, och detta utan den demonstrationsmöjlighet som tvåkamarsystemet hade erbjudit.⁸⁸ Om han förlorade omröstningen, hade emellertid regeringen genom de nya reglerna om misstroendeförklaring fått ett tänkbart alibi för att ändå sitta kvar. Vpk skulle inte förena sig med de borgerliga om en misstroendeförklaring. Detta nya konstitutionella läge gav å andra sidan vpk ett ytterligare skäl för att inte offra sin egen linje och stödja en momshöjning, och hur som helst behövde regeringen pengarna. Kabinetsfråga hade alltså förlorat något av sin gamla effektivitet i ett läge då det krävdes en ännu större effekt än 1959–60. Resultatet blev, ej överraskande, att regeringen gav med sig i sakfrågan.

Det ligger närmast till hands att anse, att regeringen inte hade kunnat gå förbi ett nederlag i momsfrågan 1972. Dess handlande bestyrker den meningen. Att falla tillbaka på reglerna om misstroendeförklaring utan att ställa kabinetsfråga hade naturligtvis varit formellt möjligt, men det hade också inneburit en klar och väsentlig nyhet i förhållande till tidigare tillämpade principer.

Jämfört med 1972 hade två förändringar skett 1982. Det var nu tillräckligt om vpk lade ned sina röster. Sätillvida var man alltså tillbaka vid läget 1959 och 1960. Å andra sidan hade man nu också fått de nya reglerna om regeringsbildningen. Dessa innebär att en alternativ – dvs. i detta fall borgerlig – regering inte kan komma till stånd med mindre ett antal socialdemokrater lägger ned sina röster i voteringen om en ny statsminister, något som i praktiken lär vara otänkbart. I detta läge måste kabinetsfråga bli ett verkningslöst maktmedel gentemot vpk. I stället kan man tänka sig att regeringen som påtryckningsmedel använder hot

om ett extra val. Även detta vapen kan dock vara mindre verkningsfullt gentemot ett stödparti på ytterkanten.

I detta läge kunde fyra alternativa lösningar tänkas 1982. För det första kunde regeringen vinna med hjälp av vpk. Förutsättningarna för att nå detta resultat kan lämnas åt sidan eftersom alternativet är ointressant från konstitutionell synpunkt. För det andra kunde regeringen förlora och förordna om extra val. Om detta bör tilläggas att det för riksdagen måste principiellt vara det sämsta alternativet. Eftersom parlamentarismen innebär riksdagens överhöghet, måste det alltid finnas någon annan konstitutionell utväg då riksdagen och regeringen hamnar i kollision. För det tredje kunde regeringen ställa kabinetsfråga, lida nederlag och avgå. Men eftersom någon alternativ ministär var svår att bilda till följd av förfarandet med omröstning om ny statsminister, skulle den kanske snart komma tillbaka. För det fjärde slutligen kunde regeringen lida nederlag och sitta kvar, helt enkelt därför att det inte fanns någon bättre lösning och det kunde klart förutses att någon misstroendeförklaring inte skulle beslutas.

Att det fjärde alternativet existerade får anses som en nyhet i vårt parlamentariska liv. Visserligen har det i vissa situationer ansetts möjligt för en regering att bortse från även kännbara motgångar i riksdagen. Inget av de fall som har förekommit – närmast ministärerna Ekman och Ullsten samt Branting våren 1920 och Trygger våren 1924 – kan emellertid åberopas i detta sammanhang. Tvärtom visar en rad andra och mera jämförbara fall alltifrån parlamentarismens första år att en regering aldrig har ansetts kunna fortsätta om den inte kan genomföra huvudpunkterna i sitt politiska program. Inte bara momsfrågans behandling vid tidigare tillfällen utan också t.ex. krisdiskussionerna kring ministären Fälldin i början av 1982 hör hemma i detta perspektiv.

Genom att regeringen valde och genomförde det första alternativet – en uppgörelse med – uppsköts ett ställningstagande i principfrågan. Den skulle dock komma tillbaka 1990. Även då förelåg samma fyra alternativ men denna gång var det första uteslutet: Antingen fick regeringen dra tillbaka sitt förslag eller skulle detta avslås av riksdagen. I detta läge valdes det tredje alternativet – med den förutsebara konsekvensen att samma regering återkom. Så här långt kan det konstateras att regering-

ens hållning stämde överens med gammal praxis. Vilka nederlag som helst i riksdagen kan inte tålas. Huruvida kabinetsfrågan och avgången var seriösa eller endast ceremoniella är en annan fråga, som får övervägas i samband med reglerna om regeringsbildningen.

Principfrågan återkom på nytt under Carl Bildts borgerliga fyrtipartiregering. Särskilt spetsades den till 1993. Återigen förelåg i princip samma fyra handlingsalternativ. Denna gång valde regeringen det andra: kabinetsfråga i förening med nyvalshot. Emellertid har situationen ett artificiellt drag. Kabinetsfråga ställdes inte i delpensionsfrågan, där regeringen förlorade, utan i det senare ärendet om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetregleringen. Ny demokrati hade visserligen markerat sin självständighet genom återremissen till finansutskottet, men det är svårt att påstå att regeringen stod inför någon påtaglig risk för nederlag i slutänden.

Både Ingvar Carlssons och Carl Bildts kabinetsfrågor har alltså ett ceremoniellt drag. Båda gångerna markeras att gamla principer gäller – vad som helst tolereras inte – men något riktigt allvar är det inte fråga om. Nyvalshotet 1993 är ett nytt drag, men dess betydelse får tonas ned eftersom det knappast förelåg någon risk när det framställdes.⁸⁹

Om kabinetsfråga bör några detaljfrågor beröras. Att varje regering oberoende av typ har rätt att begagna avgångshot som ett parlamentariskt påtryckningsmedel står klart alltsedan tjänstemannaregeringen 1921. En regering som ställer kabinetsfråga måste vara beredd att ta konsekvenserna. Som en unik episod framstår dechargedebatten 1936 där som nämnts statsministern fällde uttalanden som gjorde kritik mot justitieministern till en förtroendefråga för regeringen men underlät att dra några konsekvenser av nederlaget. Kabinetsfråga kan framställas på ett tidigt stadium, som Louis De Geer gjorde 1880, men likaväl först inför det slutliga avgörandet, som Tage Erlander gjorde 1959 och 1960. Ofta används naturligtvis avgångshot först som påtryckningsmedel underhand, utan någon definitiv bindning, för att bekräftas formellt först i kammardebatten. Per Albin Hanssons agerande 1933 och 1936 är belysande.

Det har aldrig inträffat under den parlamentariska perioden i vårt land, att en regering har trätt tillbaka utan en klar yttre anledning, om

inte val eller koalitionsupplösning så i vart fall kabinetsfråga och nederlag i riksdagen. Den danska socialdemokratiska regeringens avgång 1982 gav emellertid ett exempel på en annan situation. Då den fann det utsiktslöst att arbeta vidare för en från dess synpunkt godtagbar lösning av krisfrågorna, avgick den utan att spilla tid och prestige på en i förväg förlorad strid i folketinget. Däremot torde det vara närmast uteslutet att en regering tar ett nederlag i riksdagen till anledning att avgå utan att ha klargjort sin hållning i förväg. Något sådant har inte inträffat sedan tjänstemannaregeringen 1921, och det väckte då kritik. Även en svag minoritetsregering torde ha anledning att söka en död i åtminstone relativ skönhet. En speciell situation kan föreligga då regeringens förslag har »spelats bort» i förvoteringsarna. Det lär då inte vara naturligt att tala om kabinetsfråga, men regeringens hållning torde i alla fall kunna klargöras.

Efter denna genomgång av misstroendeförklarings roll i det parlamentariska systemet återstår det att beröra några huvudpunkter rörande själva grundlagsreglernas konstruktion.

Om initiativrätten föreskriver RF 12:4 att yrkande om misstroendeförklaring skall tas upp till prövning endast om det väcks av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Syftet är självfallet att begränsa institutets användning till seriösa situationer och undvika okynnesyrkanden och personliga demonstrationer.⁹⁰

Redan Tingsten pekade i sitt betänkande på möjligheten att införa en spärregel av denna typ. FU ansåg emellertid att en sådan bestämmelse skulle få ett drag av godtycklighet. Mindre partier kunde bli helt berövade möjligheten att ställa yrkande om misstroendeförklaring. Man borde knappast behöva räkna med okynnesanvändning, särskilt som avslag oftast kunde tolkas som ett förtroendevotum.

GB avvek från FU på denna punkt med den korta motiveringen, att man inte kan helt bortse från risken för att yrkanden framställs i demonstrationssyfte. Garantier borde därför skapas för att ett yrkande har åtminstone viss förankring i riksdagen. Förslaget mötte ingen invändning i propositionen eller vid riksdagsbehandlingen.

Som en följd av spärregeln kan f.n. (1999) tre riksdagspartier inte på

egen hand få ett yrkande om misstroendeförklaring prövat. Regeln kritiserades i grundlagskommitténs betänkande 1981.

Enligt RF:s ordalag kan yrkande väckas av färre än 35 ledamöter, men det får inte provas med mindre så många ställer sig bakom. Det har också nämnts att vpk två gånger demonstrerade i kammaren, till protokollet, genom att framställa yrkanden som avvisades av talmannen.

Det är svårt att se varför små partier skall ha rätt att kräva votering och inte bara att ställa yrkanden. RF förefaller ha fått en principiellt god utformning på denna punkt. En spärregel stryker under att institutet misstroendeförklaring har en viktig funktion i författningen. Reell betydelse och inte bara demonstrationsverkan kan ett yrkande endast få i oklara lägen. Det förefaller lättare att argumentera för en högre gräns än 35 ledamöter än för en lägre då det gäller rätten att tvinga fram ett ställningstagande av riksdagen i sådana osäkra lägen. Som regel torde mest vara vunnet genom att koncentrera striden mellan partierna på de politiska sakfrågorna.

Ett ärende om misstroendeförklaring omfattar bara själva yrkandet. Motiveringen utgör bara ett led i debatten. En enda omröstning skall äga rum, om två eller flera yrkanden om misstroendeförklaring mot samma ledamot av statsrådet föreligger samtidigt. Omröstning får sålunda inte ske om motiveringar, och man kan inte kringgå förbudet genom att ställa yrkanden från olika meningsriktningar i riksdagen mot varandra.⁹¹

Yrkande om misstroendeförklaring skall alltid bordläggas minst två gånger och kan bordläggas även en tredje gång. I motiven till den nya riksdagsordningen framhåller GB att något hinder aldrig föreligger mot överläggning i samband med beslut om bordläggning av yrkande om misstroendeförklaring.⁹² I 1980 års ärende förekom ingen debatt. I 1985 års gjordes ett kort inlägg av Thorbjörn Fälldin, i vilket de två andra borgerliga partiledarna instämde, samt anföranden av socialdemokraternas och vpk:s gruppledare och en replik av moderatledaren. I både 1996 och 1998 års ärenden gjordes ett inlägg för vart och ett av de sju riksdagspartierna. Man kan alltså nu tala om en fast praxis.

För att misstroendeförklaring skall komma till stånd fordras absolut majoritet. Detta är en nödvändig garanti för att förklaringen verkligen utgör ett uttryck för det parlamentariska förtroendeförhållandet.⁹³

Att vara frånvarande eller avstå från att rösta är alltså likvärdigt med att rösta nej. Det kan emellertid tänkas få politisk betydelse, att en misstroendeförklaring undgås endast på grund av att vissa ledamöter har varit frånvarande eller avstått från att rösta. Särskilt torde det gälla om ledamöter i regeringsunderlaget har demonstrerat genom att avstå från att rösta. I fråga om voteringar, som gäller regeringen i dess helhet, kan denna möjlighet främst komma att begagnas av partier som stöder men inte tillhör regeringen. De kan markera sitt ogillande av en viss åtgärd eller sin reserverade hållning överhuvudtaget genom att avstå från att rösta för regeringen, i vetskap om att denna väl lider ett prestigenederlag men inte tvingas avgå.

Konstitutionella detaljer i övrigt lämnas här åt sidan. Sambandet med reglerna om regeringsbildningen granskas ytterligare i nästa kapitel och det med rätten att förordna om extra val tas upp i tredje kapitlet.

Avslutningsvis skall anmärkas att institutet misstroendeförklaring förefaller ha haft en inte alldeles ringa återverkan på parlamentarismen. Det inflytande som kan beläggas pekar i en bestämd riktning: mot en mera formell inställning som i sin tur snarare har försvagat riksdagens ställning och stärkt regeringens än motsatsen. Så länge det bara fanns oskrivna regler att lita till, förutsatte systemet en betydande känslighet från regeringens sida. Att riksdagen har fått ökade formella maktmedel har alltså haft en tendens att minska dess parlamentariska betydelse i vissa lägen, en till synes paradoxal effekt.

2. Regeringsbildning

Regler om regeringsbildningen infördes först i samband med den totala författningsreformen. RF föreskriver nu i huvudsak följande (6:1–4).

Då statsminister skall utses kallar riksdagens talman företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd samt överlägger med vice talmannen. Han avger därefter ett förslag till riksdagen som inom fyra dagar tar ställning genom omröstning. Förslaget är godkänt om det inte blir absolut majoritet emot det, dvs. minst 175 nej-röster. Om riksdagen fyra gånger förkastar talmannens förslag avbryts förfarandet för att återupptas efter nyval som skall hållas inom tre månader. När riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister, skall de statsråd som utses anmälas för riksdagen av statsministern så snart det kan ske. Talmannen utfärdar förordnande för statsministern, som tillsätter övriga statsråd.

Om regeringens organisation och arbete föreskriver RF bl.a. följande. Om indelning i departement och om ärendenas fördelning beslutar regeringen, medan departementschefer utses av statsministern (7:1). Denne kan också förordna ett statsråd att föredra vissa ärenden i departementschefs ställe (7:5) samt utse en ställföreträdare att vid förfall fullgöra statsministerns uppgifter (7:8). Har ställföreträdare inte utsetts tillämpas vanliga anciennitetsregler.

Utvecklingen före RF

Enligt 1809 års RF hade kungen rätt att utse de statsråd han önskade om bara vissa formella kompetenskrav var uppfyllda. Beträffande tjänsteorganisationen skall endast erinras om departementalreformen 1840–41 och om statsministerämbetets inrättande 1876.

Statsrådets utveckling till den moderna partiministären är väl belyst i litteraturen liksom flertalet regeringsskiften från det parlamentariska genombrottet till RF:s ikraftträdande.⁹⁴ En historisk redogörelse behöver därför inte lämnas här. Det räcker med att mera systematiskt se på vissa huvudfrågor under perioden efter 1917.

En lämplig utgångspunkt är att gruppera de *regeringstyper* som har förekommit eller i vart fall haft mera påtaglig aktualitet. Vid ett resonemang kring RF:s regler och andra parlamentariska spelregler är det viktigt att ha klarat ut vilken innebörd som läggs i de olika begreppen.

En ytterlighet är samlingsregeringen. Redan här möter definitionsproblem. Ordet används med olika innehåll i litteraturen och i debatten. Här kommer endast att avses den regeringstyp vi hade under andra världskriget: en regering där alla stora partier medverkade. Det betydde då socialdemokraterna, bondeförbundet, högern och folkpartiet. Samlingsregeringen i denna mening har två kännetecken: Den är ett tillfälligt arrangemang under speciella förhållanden⁹⁵ och den saknar egentlig parlamentarisk opposition. Detta regeringsalternativ har haft viss aktualitet även efter kriget. Hösten 1957 undersökte Tage Erlander på kungens uppdrag möjligheten att bilda en samlingsregering.

En annan typ av regering kan kallas den »breda» koalitionen. Den innebär att ett parti trots egen majoritet i riksdagen har valt att bilda en regeringskoalition eller att en bredare koalition har bildats än som krävts för att säkra majoritet i riksdagen. Gentemot samlingsregeringen är skillnaden att det finns en verklig organiserad opposition i riksdagen även frånsett små ytterlighetspartier. Denna regeringstyp förekommer ofta i en del andra länder – Finland är närmast – men något helt klart exempel finns inte i vårt land. Den har dock haft sådan aktualitet att den bör finnas med i ett resonemang.⁹⁶

Närmast kommer Per Albin Hanssons regering 1936–39 och Tage Erlanders 1951–56, framför allt den senare under dess första år. Socialdemokraterna hade ensamma majoritet i första kammaren alltsedan början av 1940-talet. De hade flera mandat i andra kammaren än de borgerliga partierna tillsammans vid tillkomsten av såväl Hanssons som Erlanders koalitioner med bondeförbundet, dvs. de borgerliga behövde stöd från ytterlighetspartierna till vänster för att försätta socialdemokraterna i

minoritet. Under mandatperioden 1953–56 hade socialdemokraterna och kommunisterna jämnt hälften av andra kammarens mandat. Huvudmotiven för koalitioner var 1936 önskan att äntligen få regeringsmajoritet i båda kamrarna efter många års minoritetsparlamentarism och 1951 de ekonomiska problemen i anslutning till kriget i Korea.

Andra »breda» kombinationer diskuterades ibland under förkrigstiden. En koalition mellan socialdemokraterna och de frisinna hade haft majoritet i båda kamrarna från och med 1926 års riksdag. Men man kunde – liksom Ekman 1926 – finna det lämpligt att försöka få med liberalerna. Socialdemokraterna och bondeförbundet hade tillsammans majoritet i båda kamrarna från och med krisuppgörelsens år 1933, men en bredare koalition kunde tänkas, närmast med de frisinna av vilka de flesta hade stött krisuppgörelsen i riksdagen.

Från dessa alternativ, som förutsätter speciella förhållanden för att förverkligas, får uppmärksamheten vändas mot vanliga majoritetsregeringar. Här avses alltså regeringar som omfattar ett eller flera partier med majoritet i riksdagen men inte flera än att majoritetsställningen går förlorad om något parti utträder. En enpartiregering med egen majoritet var den socialdemokratiska 1969–70.⁹⁷ Tvåpartiregeringar med majoritet leddes av Nils Edén 1917–20, Per Albin Hansson 1936–39 och Tage Erlander 1951–57. I de båda sist nämnda var, som nyss framgått, socialdemokraterna det dominerande partiet. Edéns ministär däremot omfattade sex liberaler och fyra socialdemokrater oaktat socialdemokraterna sedan flera år var andra kammarens största parti.

Någon flerpartikoalition kom aldrig till stånd under tiden före RF:s tillkomst. Uppdrag att bilda regering, preciserade till denna typ av regering, gavs emellertid Ernst Trygger 1923 och Axel Pehrsson i Bramstorp 1936 och ett sonderingsuppdrag gavs 1928 Arvid Lindman och Ernst Trygger gemensamt. Folkparti- och högerledarna Bertil Ohlin och Jarl Hjalmarsson bereddes hösten 1957 tillfälle att – utan formellt sonderingsuppdrag – informera sig om möjligheterna att få till stånd en sådan regering.⁹⁸

De regeringstyper som har berörts hittills har gemensamt, att regeringspartierna har representerat en riksdagsmajoritet. De återstående saknar detta kännetecken. Det skulle emellertid inte vara helt rättvisande att

utan vidare föra in dem alla under beteckningen minoritetsregeringar. Som visades i förra kapitlet har man goda skäl, inte minst konstitutionella, att särskilt uppmärksamma det fall då regeringen visserligen själv bara företräder en minoritet men kommer nära majoritet och har ett i huvudsak fast stöd i riksdagen som, så länge det ges, säkerställer en majoritet. Exempel under tiden före RF gav de socialdemokratiska regeringarna 1945–51, 1958–68 och 1971–73. Med »socialistisk majoritet» i riksdagen kunde de i praktiken agera som majoritetsregeringar, även om de vid enstaka tillfällen fick ställa kabinetsfråga eller ändra regeringsförslag för att hindra nederlag i riksdagen. Om man tar hänsyn till dessa realiteter synes beteckningen »informell» majoritetsregering vara träffande för denna regeringstyp.⁹⁹

Minoritetsregeringarna i egentlig mening kan principiellt vara av två typer: minoritetskoalitioner och enpartiregeringar. I praktiken får man inom vardera typen skilja mellan olika slags ministärer. Vid en meningsfull diskussion kan man inte gärna jämställa t.ex. Tage Erlanders regering 1957–58 eller Olof Palmes 1974–76 med Carl Gustaf Ekmans 1930–32, enbart därför att alla tre otvivelaktigt var enpartiministärer i minoritet. Skillnaden skulle kunna fångas in med begreppen »stora» och »små» minoritetsregeringar, men med hänsyn till de historiska förhållandena synes det mera givande att skilja mellan regeringar »åt sidan» och »i mitten». Som framgått redan av förra kapitlet gestaltar sig parlamentarismen i viss mån olika vid skilda typer av minoritetsregeringar.¹⁰⁰

Under tiden före RF finns endast ett exempel på en minoritetskoalition, nämligen den mellan frisinna och liberaler som leddes av Carl Gustaf Ekman 1926–28. Att de båda regeringspartierna utgjorde ett parti fram till våren 1923 och från hösten 1934 får inte föranleda att man beaktar koalitionen som mera formell. Just den i tiden näraliggande partisplittningen innebär tvärtom ett särskilt skäl att uppmärksamma både initiativet till och förverkligandet av ett regeringssamarbete. Regeringens parlamentariska underlag ökades emellertid endast med fyra mandat i andra kammaren – åtta i den första – genom liberalernas deltagande. Som ett viktigt skäl för koalitionen har anförts den personella kvalitetsförstärkning som liberalerna medförde.¹⁰¹

Även andra minoritetskoalitioner var aktuella men kom inte till stånd

under denna tid. Någon samling »i mitten» lyckades inte Ekman åstadkomma 1930, vare sig med liberalerna eller med bondeförbundet, trots att kungen då han lämnade regeringsuppdraget hade strukit under vikten av »ett starkt parlamentariskt underlag». Inte heller Axel Pehrsson i Bramstorp åstadkom 1936 någon sådan samling genom samverkan med folkpartiet. Bådas ambitioner att få med andra partier än det egna torde ha varit begränsade.¹⁰²

En koalition »åt sidan» genom samverkan med högern avvisade Ekman såväl 1926 som 1928, och han klargjorde 1930 från början att han avsåg att söka samarbete med liberalerna och bondeförbundet. Även Ernst Trygger 1923 och Arvid Lindman 1928 misslyckades att åstadkomma koalitionsregeringar. I Tryggers ministär inträdde dock bondeförbundets vice ordförande och två andra icke högermän. Även Pehrssons ministär 1936 omfattade enskilda statsråd som tillhörde andra partier. Två kandiderade i årets andrakammarval för folkpartiet.¹⁰³

Enpartiregeringar i minoritet var den vanliga regeringstypen under tiden mellan Nils Edéns avgång 1920 och Per Albin Hanssons återkomst 1936. Det svagaste underlaget i riksdagen hade de två regeringarna »i mitten». Av andra kammarens 230 mandat hade de frisinna endast 28 under sin regeringsperiod 1930–32, medan bondeförbundet hade 37 mandat 1936.

Vanligast under minoritetsparlamentarismens tid var emellertid regeringar av de stora partierna till höger och vänster. Första kammaren hade som förut nämnts oavbruten borgerlig majoritet. I andra kammaren hade högern 62 mandat under Ernst Tryggers regeringstid och 73 under Arvid Lindmans ministär. Av de socialdemokratiska regeringarna förfogade vid tillkomsten de två första över 86 resp. 93 mandat, de två senare över vardera 104 mandat. Läger man samman alla »socialistiska» mandat i andra kammaren, stiger dessa tal till 97, 106, 109 och 112. Det sista mandattalet gällde också under den enda minoritetsregeringen i egentlig mening under tvåkamarsystemets slutskede efter andra världskriget, Tage Erlanders 1957–58. Ännu starkare underlag hade Olof Palmes minoritetsregering 1974–76, då det vägde precis jämnt mellan de båda blocken i enkammarriksdagen. Socialdemokraterna hade 156 mandat och vpk 19.

En sista regeringstyp är tjänstemannaregeringen. Den utgör den motsatta ytterligheten i förhållande till samlingsregeringen. I det ena fallet har samtliga partier regeringsansvar, i det andra fallet inget av dem. Att enstaka statsråd tillhör ett parti eller rentav företräder det i riksdagen, ändrar inte själva regeringstypen, lika litet som Ernst Tryggers och Axel Pehrssons ministärer förlorade karaktären av höger- resp. bondeförbundsregeringar därför att enskilda statsråd hörde hemma i andra partier.

En regering av denna typ fungerade mellan andrakammarvalen 1920 och 1921, med en kris och skiften på stats- och finansministerposterna i februari 1921. Arrangemanget kom till stånd med partiernas samtycke då inget av dem ville åta sig att bilda regering. I samband med krisen 1921 fick envar av de partiledare som kunde komma i fråga ett formellt anbud att bilda regering, innan tjänstemannaregeringen rekonstruerades. Om denna bör tilläggas att en svaghet låg i dess bristande kontakt med riksdagen. Inget statsråd tillhörde någondera kammaren då regeringen mötte 1921 års riksdag, och endast någon enstaka hade tidigare parlamentarisk erfarenhet. På det sättet var regeringen mera extremt oparlamentarisk än någon både tidigare och senare.¹⁰⁴

Den svenska parlamentarismen före RF uppvisar alltså en ganska växlingsrik bild trots att socialdemokraterna hade hand om regeringsledningen alltifrån hösten 1932, med ett kort semesteruppehåll 1936. I detta sammanhang tjänar bilden endast som bakgrund för en aktuell diskussion. Frågan är vilka principer som kan sägas ha blivit iakttagna vid val av statsminister och regeringstyp.¹⁰⁵

Till en början bör konstateras att första kammaren knappast hade någon självständig betydelse för regeringsfrågans lösning. Inte vid något tillfälle under perioden före andra världskriget hade maktförhållandena där en avgörande inverkan, så att man med fog kan hävda att ett annat parti hade fått ta ansvaret om endast andra kammaren hade funnits.¹⁰⁶ Tvärtom är det slående vid läsningen av den rätt omfattande historiska litteraturen i form av avhandlingar och memoarer, hur alla resonemang dominerades av andra kammaren alltifrån författningsreformen efter första världskriget. Och under efterkrigsåren finns endast regeringskrisen på hösten 1957 att diskutera.

Vidare kan det slås fast att ingen regeringskris på något sätt orsakades av kungen. Exakt vilka formella befogenheter han borde anses ha var något oklart, som visades av debatten kring författningsutredningens förslag. Det finns ingen anledning att gå närmare in på de frågorna nu. Ända till den totala författningsreformen hade emellertid kungen en central roll sedan väl en regeringskris hade inträtt. I de situationer då en majoritetsregering inte kunde bildas var det omöjligt att helt utesluta ett personligt inflytande. Om utövningen av kungens funktion i dessa sammanhang kan i efterhand främst tre konstateranden göras.

Inte i något fall drog kungen på sig någon kritik värd att nämnas för utgången av en regeringskris. I de fall då den slutliga lösningen väckte missnöje på olika håll, vände sig kritiken inte mot kungen utan mot vissa riksdagspartier och deras ledare, t.ex. mot Carl Gustaf Ekman och de frisinnade 1930 och mot Axel Pehrsson och bondeförbundet 1936.

Det står vidare klart att kungen inte kände sig särskilt bunden vid någon speciell rådgivare. Vad som närmast åsyftas är den sittande, avgående regeringen. Innehavet av regeringsmakten och därmed av ställningen som kungens konstitutionella rådgivare gav inte något försteg i en regeringskris. Förhållandet är värt att påpekas med tanke på det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet. Man fäster sig särskilt vid att kungen vid koalitionsregeringens avgång hösten 1957 inte redan efter den första samrådsomgången gav Tage Erlander uppdraget att bilda en socialdemokratisk minoritetsregering. Först insisterade han på att Erlander skulle undersöka möjligheterna för en samlingsregering, och sedan detta var gjort med negativt resultat beredde han Bertil Ohlin och Jarl Hjalmarsson tillfälle att undersöka förutsättningarna för en borgerlig regering med stöd av andra kammarens majoritet. Mot denna handläggning riktades inte någon kritik från socialdemokratiskt håll.¹⁰⁷

Slutligen måste om kungens handlande sägas att han med stor följsamhet anpassade sig efter partiernas synpunkter sådana de framfördes till honom.¹⁰⁸ Även om hans resonemang med enskilda politiker kunde vara både ingående och ibland öppen hjärtiga i fråga om hans egna preferenser, präglades de faktiska åtgärderna för att lösa de olika kriserna av stor försiktighet. Det går inte att peka på något fall där kungen gav ett uppdrag att bilda regering utan att ha god förankring och »ryggen fri».

Det mest iögonenfallande, då man studerar kungens handläggning av regeringskriserna under minoritetsparlamentarismens tid, är hur passivt och sangviniskt han accepterade de smala regeringsbildningar som kom till stånd 1930 och 1936, sedan han uttryckligen hade gett Carl Gustaf Ekman resp. Axel Pehrsson i uppdrag att bilda regering på bredare bas.

Om man vill försöka att närmare bestämma de principer, enligt vilka regeringsbildare valdes under den aktuella perioden, kan man utifrån det sagda konstatera följande. Förhållandena i andra kammaren hade avgörande betydelse. Uppdrag att bilda regering gavs till den partiledare som efter förekomna samråd föreföll utpekad i den givna situationen. Kungen strävade de facto efter en så litet avgörande roll som möjligt. Något uppdrag att bilda regering gavs aldrig förrän det kunde bedömas som säkert att vederbörande verkligen borde ifrågakomma i första hand och hade rimliga utsikter att lyckas.¹⁰⁹ Ett givet uppdrag återkallades aldrig även om ministären blev en annan, med en smalare bas, än kungen egentligen hade åsyftat. Inte i något fall efter krisen inom tjänstemannaregeringen 1921 torde det ha inträffat att någon har erhållit ett uppdrag utan att också lyckas bilda regering.

Man kan beskriva förfarandet så att kungen försökte finna den kandidat till statsministerposten som han kunde lämna över ansvaret till med den största utsikten till framgång och den minsta risken för kritik. I efterhand kan också konstateras att consensus i stort sett visade sig råda om dem som fick uppdrag att bilda regering. Denna strävan efter consensus framstår som mera grundläggande för kungens handlande än några speciella parlamentariska principer. Först 1957 års regeringskris visar ett mera klart handlingsmönster av innebörd att kungen först undersökte den bredaste möjliga lösningen och sedan fortsatte stegvis med en smalare regeringsbas. Valet av regeringstyp överläts varje gång de facto till den blivande statsministern att avgöra. Uppmaningar att söka en så bred lösning som möjligt brukade åtfölja regeringsbildningsuppdrag, men i praktiken accepterades alltid den lösning som vederbörande föreslog. Det förekom aldrig att kungen efter att ha lämnat ett uppdrag att bilda regering försökte genom kontakter med andra partiledare informera sig om eller påverka möjligheterna att få till stånd en koalition.

På vilka grunder uppnåddes då consensus om val av regeringsbildare

under perioden före 1936 års val? Av största intresset är de fyra socialdemokratiska regeringsbildningarna, som ägde rum trots vad som i dag skulle kallas »borgerlig majoritet» i riksdagens båda kamrar.¹¹⁰ En avgörande faktor är givetvis att det inte gick någon klar politisk skiljelinje mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Tillkomsten av 1917 års koalitionsregering var ett uttryck för att skiljelinjen vid den tiden i stället gick mellan högern och vänsterpartierna. Efter koalitionen upplösning 1920 existerade under många år inget blocksystem utan ett flerpartisystem i egentlig mening.

Regeringsbildningen i mars 1920 mötte inga egentliga problem. Att budet måste gå till endera liberalerna eller socialdemokraterna var uppenbart. Då de förra avböjde men de senare önskade bilda regering och dessutom var största parti synes det självklart att Hjalmar Branting måste få uppdraget. Mera förvånande är i så fall att Nils Edén först erbjöds att bilda en liberal regering.

Intressantare är regeringsbildningarna 1921, då tjänstemannaregeringen avgick, samt 1924 och 1932, då borgerliga regeringar avlöstes. Gemensamt för situationerna var tre faktorer, nämligen att den föregående regeringen var förbrukad, att socialdemokraterna var största parti i båda kamrarna och att de också hade vunnit i de just förrättade andra-kammarvalen. Tjänstemannaregeringen 1921 var ett provisorium som måste avlösas. Socialdemokraterna hade vunnit 18 nya mandat. Även de två småpartierna till vänster hade vunnit, tillsammans sex nya mandat. Samtliga borgerliga partier hade förlorat. Att regeringsbildningen åter uppdrogs åt Branting synes ganska självklart.

Våren 1924 hade Ernst Tryggers regering lidit nederlag i försvarsfrågan men i stället för att avgå valt att stanna över andrakammarvalet. Visserligen vann högern då tre mandat, men Trygger måste konstatera att försvarsfrågan inte kunde lösas enligt högerns intentioner och drog de parlamentariska konsekvenserna genom att avgå. Liberalerna hade splittrats 1923 och nu förlorat totalt åtta mandat. Bondeförbundet hade visserligen ökat något men kunde med en tiondel av kammaren inte rimligen ges uppdraget att bilda regering. Socialdemokraterna hade nu 104 mandat – för första gången sedan liberala samlingspartiets storhetstid hade ett parti mer än 100 mandat. Därtill kom fem kommunister. Då

dessutom försvarsfrågan måste lösas »till vänster», var det rätt självklart att Branting åter fick uppdraget att bilda regering.

I andrakammarvalet 1928 svängde pendeln kraftigt åt höger men 1932 åter till vänster. De frisinna förlorade åtta mandat, högern femton. Socialdemokraterna och bondeförbundet vann fjorton resp. nio mandat. Det är svårt att se hur socialdemokraterna skulle kunna vägras regeringsmakten då de önskade den.

Det bereder alltså knappast något problem att förklara de socialdemokratiska regeringsbildningarna. Endast den första förefaller också ha varit omstridd, genom att högern motsatte sig en sådan lösning och krävde att liberalerna skulle åta sig regeringsansvaret. Vid de tre senare tillfällena kan det däremot konstateras bl.a. att Arvid Lindman redan från början uttalade sig för att socialdemokraterna borde få bilda regering. Valutslagen och bristen på bättre borgerliga alternativ framstår som avgörande.¹¹¹

Det återstår att se på de fem borgerliga regeringsbildningarna. Från tjänstemannaregeringen 1920–21 kan bortses som en episod av speciell karaktär. Eftersom båda kamrarna hade borgerlig majoritet, kan man knappast vid något tillfälle kritisera tillkomsten av en borgerlig regering. Det kan vara lämpligt att först se på skiftena 1928 då Lindman avlöste Ekman och 1930 då Ekman avlöste Lindman. Vid ingetdera tillfället kunde socialdemokraterna begära regeringsmakten. Valet 1928 hade som nämnts gått klart till förmån för högern och medfört kraftiga förluster för socialdemokraterna. Partiställningen i andra kammaren var oförändrad 1930. Sedan de frisinna hade avvisat Per Albin Hanssons propå om en koalition, var det från parlamentarisk synpunkt naturligt att det bildades en ny borgerlig regering.

Frågan blev alltså vem av de borgerliga partiledarna som borde utses till regeringschef. Någon egentlig tvist synes aldrig ha förekommit. Läget 1923 utpekade högern. I vart fall lär inte liberalerna då, kort före partisprängningen, ha traktat efter regeringsmakten.¹¹² Det blev alltså närmast en intern fråga för högern vem som utsågs. Valet av Ernst Trygger framstår som naturligt då han men inte Arvid Lindman önskade bilda regering samt dessutom ministären Branting hade fällts av första kammaren. Att Ekman gärna ville ha ett nytt regeringsuppdrag 1928,

fastän han hade ansett sig böra inge sin avskedsansökan, är sannolikt. Med hänsyn till valutgången kunde han emellertid inte rimligen klaga över att budet gick till Lindman, och han gjorde det inte heller. Efter Lindmans avgång 1930 var Ekman enda borgerliga kandidat, och vid Per Albin Hanssons avgång 1936 utpekade samtliga partiledare Axel Pehrsson i Bramstorp.

Det enda problemet synes vara 1926 års regeringsbildning. Högern med dubbelt så många mandat i vardera kammaren som den utnämnda regeringen Ekman kunde ha krävt att återfå regeringsmakten, som den hade lämnat till socialdemokraterna hösten 1924. Något sådant krav restes dock inte. Överhuvudtaget förefaller det som om Ekman ansågs tämligen självskriven som ny regeringschef. Även om mycken kritik riktades mot »tyngdpunktsparlamentarismen» och »vågmästarpolitiken» under de följande åren, stod alternativ inte att finna. Ekman och hans parti hade spelat nyckelrollen då de tre föregående regeringarna störtades, Brantings och Sändlers på arbetslöshetsdirektiven, Tryggers på försvarsfrågan. Nyckelställningen kvarstod. Koalitioner kunde inte tvingas fram.

Sammanfattningsvis kan sägas att valet av regeringsbildare förefaller ha varit ganska enkelt under perioden 1920–36. Koalitioner kunde inte bildas, om man bortser från Ekmans koalition mellan frisinnade och liberaler. Endast minoritetsregeringar var möjliga. Avgörande hänsyn togs till andra kammaren och valen till den. Valens segrare fick bilda regering. Vid regeringskriser mellan valen följdes enkla principer. Då majoritetskoalitionen upplöstes 1920, övertogs ansvaret av det största koalitionspartiet. Vid övriga tillfällen – 1923, 1926, 1930, 1936 – bildades regering av det borgerliga parti som utpekades av situationen och vid regeringssonderingarna, vilket var naturligt med hänsyn till att det var borgerlig majoritet i båda kamrarna.

Efter 1936 blev regeringsfrågan aktuell först på hösten 1957. Om man bortser från kungens formellt omsorgsfulla tillvägagångssätt – som var naturligt efter mer än 20 år med (åtminstone »informella») majoritetsregeringar – faller krisen väl in i det tidigare mönstret. Närmast jämförbara situation var mars 1920 och utgången blev densamma. Styrkeförhållandet i andra kammaren var detsamma som 1932 då likaså en socialdemokratisk minoritetsregering hade bildats. Att omedelbart efter koa-

litionsregeringens uppbrott tala om ett borgerligt block med majoritet i andra kammaren var orealistiskt, vilket också bekräftades vid partiöverläggningarna. Det finns ingen anledning att se första kammaren som en avgörande faktor. Tvärtom markerade kungens handläggning den särskilda betydelse, som traditionellt tillmättes partiställningen i andra kammaren.

Från tiden före RF skall ytterligare bara ges några korta notiser om själva proceduren vid regeringsbildning. Först bör nämnas att regeringskriser alltid var korta, vanligen några få dagar. Undantagen är de två komplicerade kriserna under parlamentarismens första år: hösten 1917 då ministären Edén tillträdde efter 17 dagar och februari 1921 då krisen inom tjänstemannaregeringen varade 14 dagar.¹¹³

Någon bestämd tågordning utvecklades inte för kungens samråd med talmän och partiledare. Under krisen 1957 infördes emellertid principen att ge partiledarna företräde i ordning efter partiernas storlek. Fast praxis var hela tiden att samråd endast skedde med företrädare för partier som kunde komma i fråga i regeringsställning, aldrig med de små partierna till vänster om socialdemokraterna.

Ansökningar om entledigande beviljades inte förrän utnämningar kunde ske. Till och med 1924 års regeringskris användes formuleringen att den gamla regeringen anmodades kvarbli »i avvidan på prövning av ansökningen» om entledigande. Från och med 1926 års regeringskris uppmanades i stället regeringen »att tills vidare kvarstå för att ombesörja handläggningen av de löpande ärendena». Någon formell begränsning fanns inte föreskriven i fråga om regeringens kompetens. Ingenting hindrade t.ex. en regering att återta en ansökan om entledigande. Detta skedde sista gången i februari 1921.

Regeringsskiftena återspeglades formellt inte i riksdagens protokoll förrän hösten 1957, då stats- och utrikesministrarna föredrog den nya regeringsförklaringen i kamrarna efter ett särskilt meddelande enligt riksdagsordningen.¹¹⁴ Detta blev utgångspunkten för höstens allmänpolitiska debatt. Tidigare hade regeringsförklaringar avgetts av statsministern till statsrådsprotokollet. I samband med 1969 års formella regeringsskifte förekom dock ingen regeringsförklaring.

Några meddelanden om förändringar i regeringens sammansättning gavs aldrig officiellt till riksdagen. Då systemet med ersättare för riksdagsmän som blir statsråd infördes i samband med enkammarreformen, blev indirekt vissa uppgifter nödvändiga. Praxis innebar också bl.a. att statsråden fortsatte att framträda i riksdagen med svar på interpellationer och frågor och med inlägg i vanliga debatter även sedan en regering hade lämnat sin avskedsansökan.

Om regeringsorganisationen förtjänar anmärkas att den kännetecknades av stor stabilitet. Den enda större reformen under mellankrigstiden genomfördes vid halvårsskiftet 1920. Regeringen bestod därefter av nio departementschefer och tre statsråd utan departement, de s.k. konsultativa statsråden. Två av de sistnämnda skulle uppfylla kravet att »hava förvaltat civil beställning» vilket ledde till att de med få och kortvariga undantag besattes med jurister. Den tredje posten innehades normalt av statsministern. Hjalmar Branting innehade dock även utrikesministerposten 1921–23 och Carl Gustaf Ekman försvarsministerposten 1930–31, och ytterligare några kortvariga provisorier förekom med statsministern som departementschef, sista gången 1936. Därefter har regeringschefen aldrig samtidigt varit fackminister.

Andra världskriget medförde att regeringskretsen utvidgades från 12 till 16 ledamöter. En för framtiden viktig nyhet blev att utöver de båda »juristkonsulterna» även utsågs »fackkonsulter» för särskilda frågor inom vissa departement. Antalet statsråd ökades sedan först 1964 till 17 och 1967 till 19. Departementen var 13 vid den nu behandlade periodens slut, efter bl.a. en större förändring efter 1973 års val då inrikesdepartementet avskaffades samt arbetsmarknads-, bostads- och kommundepartementen inrättades.

I stort sett kan man alltså konstatera att regeringsbildningen under tiden före RF inte innebar några förändringar i själva organisationen. Dessa inskränktes till marginella justeringar av innebörd att vissa ärendegrupper bytte föredragande. Under den långa socialdemokratiska regeringsperioden skedde givetvis åtskilliga ändringar i organisationen, men de hade inte med regeringsbildningen att göra.¹¹⁵ Förändringarna efter 1973 års val kan emellertid sägas ha förebådat en större rörlighet än tidigare.

Förarbetena i författningsfrågan

Regeringsbildningen berördes knappast alls i författningsarbetets tidigaste skede, före FU:s slutbetänkande. Den skymtar hastigt förbi i 1953 års riksdagsärende som ett marginellt argument i diskussionen om kamarsystemet. Direktiven för FU nämnde inte alls regeringsbildningen. Den enda anvisningen på denna punkt låg i det allmänna uttalandet, att man i fråga om »de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket» torde kunna »i stort sett» begränsa sig till att bringa grundlagsreglerna till överensstämmelse med det faktiska rättsläget.

FU strävade efter att strikt hålla sig till direktiven.¹¹⁶ Som en konsekvens av detta stod kungen alltså i centrum för regeringsbildningsproceduren. Direktiven berörde inte alls frågorna om statschefens ställning och befogenheter. Allmänt deklarerade FU att statschefens uppgifter utöver de representativa borde »begränsas till vad som av honom kräves för det parlamentariska systemets funktion». Formellt innebar detta en stark begränsning av kungens befogenheter, men »i förhållande till rådande konstitutionell praxis» kunde förslagen, framhöll FU, »i huvudsak betraktas som en kodifiering och precisering av den ordning som faktiskt gäller».

I det särskilda avsnittet om ministärbildningen avvisade FU till en början tanken på permanent samlingsregering. Att låta riksdagen välja partiministär avböjdes likaså, eftersom det skulle vara omöjligt att konstruera regler som passade i alla tänkbara situationer. Inte ens uppgiften att låta riksdagen enbart välja ministärbildare kunde genomföras praktiskt i alla lägen utan statschefens reella medverkan, framhöll FU och fortsatte: »Partiernas styrkeförhållanden och partiernas inbördes relationer kan i själva verket variera på så oändligt många sätt att någon allmän giltig formel för ministärbildningens problem ej gives. Det är detta förhållande man erkänner, då man anser det bäst att, utan att ge detaljerade anvisningar, uppdraga åt en person, statschefen, att skaffa landet en ministär. Garantien för folkrepresentationens inflytande får erhållas på annat sätt.»

Mot denna bakgrund ville FU slå fast i grundlag att »kungen utnämner statsminister sedan han rådgjort med riksdagens talman och med

företrädare för partigrupper inom riksdagen» och att han utnämner övriga statsråd på förslag av statsministern. Reglerna anslöt enligt FU nära till praxis och markerade också den ledande ställning inom ministären som statsministern borde ha. FU pekade vidare på förslagen om misstroendeförklaring och om rätt för riksdagen att samlas även utan regeringens medverkan. Därigenom förelåg »tillräckliga garantier mot att en ministär någon längre tid skulle kunna fungera mot riksdagens vilja». Kungens frihet vid valet av statsminister skulle liksom dittills bli beroende av det parlamentariska läget. Att uppfattningarna inom riksdagen skulle vara vägledande framgick av den föreslagna lagtexten. Som upplysts i förra kapitlet uttalade FU i anslutning till förslaget om misstroendeförklaring, att det knappast kan råda någon tvekan om att det är tillräckligt med ett negativt parlamentariskt ansvar för regeringen.

Remisskritiken och den allmänna debatten kring FU:s förslag har nämnts förut. Under partiöverläggningarna upprättades en promemoria om regeringsbildningen som trycktes 1966.¹¹⁷ Inledningsvis nämns att promemorian mot bakgrunden av diskussionen mellan partiledarna koncentreras till de tre alternativen att statsminister utses av riksdagen genom val eller av statschefen eller av talmannen. Ett klart intryck av promemorian är att val måste uteslutas och att det ligger närmast till hands att låta talmannen överta statschefens roll. Till en början behandlas olika system för val av statsminister som samtliga visas vara förenade med praktiska svårigheter, till stor del sammanhängande med möjligheterna till taktiskt spel. Om statschefen som ansvarig för regeringsbildningen sägs vidare, att det är närmast omöjligt att formulera vare sig en handlingsregel i grundlag för personvalet eller motivuttalanden om handlingsmönster som täcker alla tänkbara situationer. Vidare berörs alternativet med kontroll av statschefens beslut i efterhand genom misstroendeförklaring enligt FU:s förslag. Även möjligheten att kräva positiv förtroendeförklaring nämns, men den kommenteras inte. Slutligen diskuteras talmannen i statschefens roll vid regeringsbildningen.

Direktiven till GB ansluter i viss mån till promemorian. Det sägs att det, då författningen skall bygga på folksuveränitetens princip, faller sig naturligt att låta organ eller person med mer eller mindre direkt mandat

från folket handha uppgiften att utse ministärledare. Val genom riksdagen skulle vara en principiellt tilltalande lösning, men man måste »räkna med att det kan vara förenat med betydande svårigheter att konstruera ett för detta ändamål avsett valsystem, som både är tillräckligt nyanserat för att i alla lägen leda till det ur parlamentarisk synpunkt mest rättvisande resultatet och samtidigt ägnat att utesluta risken för obehöriga valtaktiska manövrer». Om dessa svårigheter visade sig övermäktiga, borde utredningen överväga andra alternativ. Endast ett sådant alternativ anvisades, nämligen att låta riksdagens talman utse ministärledaren. Skyldighet att samråda med företrädare för olika riksdagspartier borde i så fall grundlagfästas.

Det bör också enligt direktiven undersökas om grundlagen eller dess motiv kan fastlägga handlingsmönster för olika typsituationer i syfte att valet skall falla på den som »vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget». Härfter slutar direktiven i denna del med att stryka under betydelsen av de nya regler om misstroendeförklaring som förutsatts bli införda. En sådan möjlighet till snabb kontroll från folkrepresentationens sida skulle kunna innefatta »en icke obetydlig garanti för att den som har att utse ministärledare bemödar sig om att härutinnan verkligen träffa det ur parlamentarisk synpunkt riktiga valet».

Man fäster sig vid att GB fick i uppdrag att överväga även alternativ som hade avvisats i promemorian. Partiöverläggningarna hade tydligen inte fortsatt längre på denna punkt sedan en majoritet hade kommit fram till att i vart fall inte statschefen borde ha kvar uppgiften att utse statsminister.¹¹⁸

I samband med den partiella författningsreformen redovisade GB några korta överväganden men inga förslag beträffande regeringsbildningen.¹¹⁹ Där avvisades alternativet att låta statsminister utses av riksdagen genom val. GB uttalade att det inte går att utforma ett i alla hänseenden tillfredsställande regelsystem för ett sådant förfarande. Vilken lösning man borde välja i stället hängde nära samman med frågan om statschefens ställning, som det var uteslutet att ta upp redan på detta stadium. För att inte på något sätt föregripa kommande ställningstaganden ville GB överhuvudtaget inte gå in på statschefens ställning eller de därmed sammanhängande frågorna om regeringsbildningen i övrigt.

I sin diskussion om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar, som har redovisats i första kapitlet, gjorde emellertid GB vissa uttalanden av betydelse för frågan om regeringsbildningen.¹²⁰ Efter att ha framhållit, att ett system med positivt ansvar inte syntes innebära några fördelar utan tvärtom kunde medföra olägenheter, fortsatte GB:

I situationer då regeringens parlamentariska underlag är förhållandevis svagt kan en partigrupp tänkas visserligen tolerera regeringen som den bästa i förhandenvarande situation men samtidigt inte vilja positivt stödja regeringens hela politiska program. En sådan partigrupp kan därför vara obenägen att rösta för förtroendeförklaring och i stället vilja lägga ner sina röster. Den kan emellertid då riskera den icke önskade konsekvensen att majoritet inte nås för förtroendeförklaringen med påföljd att regeringen faller. Väljer man i stället systemet med misstroendeförklaring och i likhet med författningsutredningen kräver absolut majoritet härför, får ett avstående från att rösta samma effekt som röster mot yrkande om misstroendeförklaring. Blanka röster kommer inte att bidra till att regeringen störtas. Vidare antyder erfarenheter från främmande länder som tillämpar eller har tillämpat den positiva ansvarsprincipen att denna kan ge utrymme för taktiska manövrer framför allt från regeringens sida. Möjligheter härtill föreligger bl.a. vid formuleringen av förtroendeyrkandet.

Det har ibland gjorts gällande att en regering i vart fall i samband med att den tillträder skall förvissa sig om att den åtnjuter positivt förtroende hos riksdagen. Som framgår av vad som har sagts förut tar man emellertid då inte tillräcklig hänsyn till att en parlamentarisk regering bör kunna stödja sig inte endast på riksdagens uttalade förtroende utan även på tolerans från riksdagens sida. Förtroendeförklaring är därför lika litet vid regeringens tillträde som i andra fall ett adekvat medel att ge uttryck för riksdagens inställning till regeringen.

GB avvisade alltså tanken på förtroendestämning i samband med regeringens tillkomst. Denna ståndpunkt godtogs i propositionen. Institutet misstroendeförklaring är, framhöll departementschefen, »klart att föredra framför det i vissa länder praktiserade institutet förtroendevotum som i regel innebär att en regering redan vid sitt tillträde måste ha ett positivt stöd hos parlamentet». Konstitutionsutskottet uttalade sig inte på just denna punkt men anslöt sig till regeringens överväganden och

förslag med tillfogande av några synpunkter som har redovisats i första kapitlet.

Under den andra utredningsetappen lät GB först genomföra en särskild undersökning av regeringsbildningen enligt äldre svensk praxis och i vissa andra europeiska länder.¹²¹ I slutbetänkandet uttalade GB först att det knappast var möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur regeringsbildningen borde ske i olika situationer.¹²² Argumenteringen liknade den som hade förts tidigare, men ett par tillägg gjordes som förtjänar att nämnas. Det finns lägen, påpekade GB, där man överhuvudtaget inte kan tala om en viss lösning som den riktiga. Flera lösningar kan vara tänkbara och valet mellan dem kan vara ett val mellan olika politiska program. Det enda kriteriet på en riktig regeringsbildning är därför om regeringen kan fungera, och det beror i sin tur på regeringens politik och gensvaret i riksdagen. Slutsatsen blev att man i grundlagen inte borde skriva in några *principer* för valet av ministärledare utan endast ge föreskrifter om *proceduren* för valet.

I sitt fortsatta resonemang kom GB först fram till att uppgiften att utse statsminister borde läggas på talmannen och inte på statschefen. Efter detta ställningstagande anmärkte GB att den synpunkten hade framförts, »att talmannen, särskilt i vissa situationer, icke skulle kunna befria sig från partipolitiska bindningar». GB fann det »därför, i enlighet med direktiven, önskvärt att man tar ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister». Även bortsett från detta argument var det »naturligt att riksdagen får sista ordet». I första hand borde man undersöka hur reglerna om misstroendeförklaring skulle fungera. På detta alternativ anlades positiva synpunkter, i stort sett desamma som tidigare hade anförts. Särskilt poängterades att proceduren skulle bli oproblematiske även då en minoritetsregering i egentlig mening måste bli lösningen. De partier som inte ingår i regeringsunderlaget kan, framhöll GB, »skjuta på avgörandet utan att svika väljarnas förtroende». Som motskäl och slutsats anfördes följande som på grund av sin centrala betydelse bör citeras direkt:

Å andra sidan: den som har utsetts till statsminister får redan därigenom sin maktställning stärkt. Vid valet av medarbetare och vid förhandlingar med

andra partigrupper har han tack vare sin ställning som regeringschef goda förhandlingsmöjligheter. Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt »oriktigt» val av statsminister komma att stå sig. En eventuell motvilja att väcka yrkande om misstroendeförklaring kan förstärkas av att den som en gång har utsetts till statsminister därmed har möjlighet att möta en sådan förklaring med nyvalsförordnande och därmed utsläcka alla riksdagsledamöters mandat; detta gäller dock enligt beredningens förslag icke under den första tiden efter val till riksdagen (2 kap. 4 § i förslaget till RF).

Beredningen har på grund av det anförda funnit att man måste ställa det kravet på proceduren för regeringsbildning att den föreslagne kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen, innan han förordnas och alltså förfogar över upplösningsvapnet. Å andra sidan leder kravet att inte i onödan försvåra regeringsbildning till att man inte bör kräva att statsministerkandidaten får uttryckligt stöd av en majoritet bland ledamöterna. De partier som inte uttryckligen stödjer honom bör kunna bevara sin handlingsfrihet.

Härefter presenterades GB:s förslag som i huvudsak överensstämde med den ordning som genomfördes och nu gäller. Motiveringen kan kort sammanfattas så: Det behövs ett korrektiv mot felaktiga beslut av talmannen, och detta korrektiv måste sättas in innan regeringen har tillträtt och därmed förfogar över rätten att förordna om extra val.

Vid remissbehandlingen förbigicks denna punkt till följd av dess utpräglat politiska karaktär. En remissinstans, Svea hovrätt, tog dock upp förslaget till ingående granskning.¹²³ Eftersom det rör sig om ett enda yttrande och en del av synpunkterna återkommer i det följande, kan huvudinnehållet förtjäna återges:

Man fäster sig vid regeln, att förslag skall anses godkänt om inte minst 175 riksdagsledamöter röstar nej. Det kan onekligen sägas vara besynnerligt att utforma ett parlamentariskt system så att en ny regeringschef kan utnämnas efter att ha förlorat en förtroendestämning, låt vara i relativa men inte i absoluta tal. Man väntar sig ett ingående resonemang om denna synpunkt i motiven. Anmärkningsvärt nog har den emellertid helt förbigåtts av beredningen. Att frågeställningen är i hög grad praktisk torde klargöras redan av ytliga spekulationer kring de många skiften på statsministerposten som

skedde under tiden mellan tillkomsten av majoritetsregeringarna 1917 och 1936.

Inte heller har beredningen närmare övervägt situationen då ett statsministerskifte är påkallat under riksdagens sessionsuppehåll. Ett praktiskt fall visar skiftet 1969: statsministern avgår som partiledare vid ordinarie partikongress som hålls mellan riksdagens sessioner. Enligt beredningens förslag får man välja mellan att låta skiftet på statsministerposten anstå tills riksdagen samlas på nytt, alltså kanske fyra månader, eller inkalla riksdagen till extra session. Om statsministern avlider eller ett skifte av annat skäl inte kan anstå, går det inte att undvika en extra session.

Redan de nu påvisade båda luckorna i motiven ger anledning till tvekan om förslaget är tillräckligt väl genomtänkt. Denna tvekan förstärks av de korta skäl som redovisats av beredningen. — —

Efter det anförda citatet fortsätter beredningen: »Det kan tänkas att de grupper som inte stödjer regeringen dröjer med att väcka yrkande om misstroendeförklaring, och till följd därav kan även ett från parlamentarisk synpunkt »oriktigt» val av statsminister komma att stå sig.» Denna argumentering strider mot beredningens egen definition på parlamentarism: regeringen skall åtminstone tolereras av riksdagen. Om riksdagsmajoriteten inte avlägsnar regeringen med en misstroendeförklaring, kan det alltså inte hävdas att det skett ett från parlamentarisk synpunkt riktigt val av statsminister. — —

Huvudskälet för den föreslagna ordningen med positiv parlamentarism synes sålunda vara, att den utgör en garanti mot missbruk av rätten att förordna om nyval. Utan att diskutera behovet av en sådan garanti vill hovrätten påpeka som en ytterligare brist i motiven, att beredningen inte alls berört alternativet att frånta en ny regering rätten att möta en omedelbar misstroendeförklaring med ett nyvalsförordnande. Hovrätten har noterat att beredningen föreslagit en annan begränsning av denna rätt, förutom att den överförts från statsministern till regeringen.

Eftersom det var fråga om en typisk politisk kompromiss inom GB, som stod enig bakom förslaget, var det inte att vänta att kritiken skulle vinna beaktande. I propositionen uttalade departementschefen endast, att de invändningar som kunde göras inte var så starka att de borde anses avgörande samt att det låg ett betydande värde i att förslaget hade vunnit anslutning från företrädare för samtliga i GB representerade partier.¹²⁴

Departementschefen gjorde också ett annat uttalande, som kom att få

oförutsedd betydelse i praxis. GB:s förslag innebar bl.a. att en regerings sammansättning och regeringsförklaring skulle presenteras först efter det att den nye statsministern hade godkänts genom omröstning i riksdagen. I anslutning till detta uttalade departementschefen: »Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort.» I praktiken kunde man därför räkna med att talmannen inte skulle lägga fram något förslag för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern hade gett besked om sin regerings politiska karaktär. Det ansågs emellertid inte lämpligt att kräva en fullständig ministerlista före omröstningen.

Vid riksdagsbehandlingen yppades ingen sådan tvekan som Svea hovrätt hade gett uttryck för. Det enda säryrkandet på denna punkt avsåg tvärtom att man skulle gå längre än GB och åtminstone i praktiken införa val av statsminister genom en noga reglerad procedur i riksdagen med högst fyra valomgångar. Förslaget fördes fram i en »tung» folkpartimotion som följdes upp med en reservation i konstitutionsutskottet. Med förnyad hänvisning till värdet av enigheten inom GB följde utskottet och riksdagen propositionen.¹²⁵

Den nya regeln, att riksdagen skall rösta om talmannens förslag till ny statsminister, tillkom som ett led i kompromissen rörande statschefens ställning. Vad man vet om bakgrunden och tillkomsten – och för övrigt lätt kan räkna ut av omständigheterna – är att yrkandet om ett korrektiv mot felaktiga beslut av talmannen restes från moderat håll inom GB och stöddes i första hand av folkpartiet, medan framför allt socialdemokraterna, möjligen också centern, ställde sig tveksamma eller negativa, i vart fall vid partiöverläggningarna före propositionen. Att det rädde »stor samstämmighet» vid riksdagsbehandlingen av bl.a. detta förslag har emellertid omvitnats av konstitutionsutskottets dåvarande ordförande, själv socialdemokratisk ledamot i GB, vid ett symposium om RF 1975, alltså vid en tidpunkt då händelserna var i färskt minne.¹²⁶

Utvecklingen efter RF

De nya bestämmelserna om regeringsbildningen har numera tillämpats tio gånger.¹²⁷ Redan vid det första tillfället upptäcktes vissa problem, och det andra gav upptakten till den konstitutionella debatt som i sin tur ledde till att grundlagskommittén fick i uppdrag att även se över dessa regler. Kommitténs arbete utfördes mellan de tredje och fjärde regeringskriserna efter RF:s tillkomst.

Riksdagsvalet den 19 september 1976 ledde till att centerpartiet, moderata samlingspartiet och folkpartiet fick 86, 55 resp. 39 mandat medan socialdemokraterna och vpk fick 152 resp. 17 mandat. Denna utgång stod klar under valnatten. Redan på måndagskvällen överlämnade statsministern sin avskedsansökan till talmannen. Denne entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Ett skriftligt beslut lämnades till statsministern och sändes nästa dag till övriga statsråd.

I samband med detta val lades mandatperioden om, så att den nyvalda riksdagen samlades redan på femtonde dagen efter valet i stället för som tidigare först på nyåret. Den gamla riksdagens talman fick alltså nu ta emot statsministerns avskedsansökan två veckor innan val av ny talman skulle förrättas. Han beslöt att genast kalla övriga fyra partiledare i riksdagen till ett första samråd. Han begränsade emellertid kontakten till en formell information och till att framhålla för de tre borgerliga, att överläggningarna om ny statsminister borde bedrivas med största skyndsamhet. Samråden ägde rum på tisdagen. Partiledarna togs emot i ordning efter partiernas storlek.

Sedan talmannen hade omvalts vid den nya riksdagens första sammanträde den 4 oktober, hade han samråd först med de fem partiledarna, i samma turordning som första gången, och därefter med de tre vice talmännen. Eftersom regeringskrisens lösning då var klar genom de borgerliga partiernas överläggningar,¹²⁸ kunde samråden klaras av på en dryg timme. Vid kammarens sammanträde samma dag föreslog talmannen i ett kort anförande riksdagen »att till ny statsminister utse herr Fäldin». Förslaget bordlades, vilket upprepades följande dag.

Vid kammarens sammanträde på torsdagen beslöts att ta upp förslaget utan ytterligare bordläggning. Före omröstningen begärdes ordet

endast av gruppledarna för de båda partier som inte skulle ingå i regeringen. De redovisade motiven för att partierna ansåg sig böra rösta nej trots att de självfallet respekterade valutslaget parlamentariska konsekvenser och således i sak godtog talmannens förslag.¹²⁹

Den socialdemokratiska gruppledaren framhöll att det var naturligt med hänsyn till valutslaget att en borgerlig regering bildades och att till statsminister utsågs den som de borgerliga partierna hade enats om. Gruppen hade därför övervägt att avstå i omröstningen. Då emellertid denna enligt förarbetena till RF – det uttalande i propositionen som har citerats i det föregående – skulle gälla även regeringens program i stort, hade gruppen beslutat att rösta nej. Samma standpunkt redovisades för vpk, med tillägget att det i och för sig inte alls var självklart att valutslaget måste leda till en borgerlig samlingsregering. Vpk ansåg att det hade varit riktigtast, bl.a. med hänsyn till mittenpartiernas uttalanden i valrörelsen, att moderata samlingspartiet inte hade blivit företrätt i regeringen.

Omröstningen utföll med 174 ja och 160 nej. Femton ledamöter var frånvarande. Samma dag utfärdade talmannen förordnande för Thorbjörn Fälldin som statsminister. Regeringsskiftet avslutades nästa dag. Enligt riksdagens protokoll anmälde statsministern då vilka statsråd han hade utsett samt meddelade i omedelbar anslutning därtill, att de tre borgerliga partierna hade enats om att bilda regering och att dennas politik under mandatperioden skulle grundas på riktlinjerna i den regeringsdeklaration som statsministern nu läste upp. Anmälan lades till handlingarna utan debatt. Samma förmiddag hölls regeringsskifteskonselj hos kungen. Denna inleddes med en offentlig del, under vilken kungen öppnade konseljen, talmannen föredrog ett kort meddelande om regeringsbildningsproceduren och kungen konstaterade att regeringsskifte enligt RF 6:4 hade skett.

Regeringsskiftet 1976 föranleder på detta stadium närmast anmärkningen att det tog lång tid i anspråk. Med 18 dagar mellan regeringen Palmes entledigande och regeringen Fälldins tillträde överträffar krisen rentav det tidigare rekordet från hösten 1917. Detta hängde samman med valet och riksdagens sammankomst och var i och för sig förutsett.

Förfarandet 1976 gav grundmönstret för handläggningen av de senare regeringskriserna. Då den borgerliga trepartiregeringen avgick den

5 oktober 1978 på grund av motsättningar i energifrågan,¹³⁰ följdes till en början helt det gamla mönstret: statsministerns begäran om entledigande, talmannens skriftliga beslut och dess expedition samt talmannens samråd med partiledarna och med vice talmännen. Den enda detaljskillnaden var att den avgående statsministern inkallades efter de övriga partiledarna.

Intensiva överläggningar ägde rum under en vecka. Läget kan sammanfattas i fyra punkter. Riksdagen hade borgerlig majoritet, varför det låg nära till hands att först pröva ett borgerligt regeringsalternativ. Två sådana fanns: antingen en tvåpartikoalition utan centerpartiet, vilket önskades av moderaterna, eller en ministär av folkpartiet ensamt, vilket detta parti eftersträvade. Medan koalitionsalternativet skulle klara en omröstning i riksdagen genom centerpartiets stöd eller röstnedläggelse, kunde alternativet med en ren folkpartiregering förutses bli mött med nej-röstning av moderaterna och därmed bli beroende av socialdemokraternas ställningstagande. Vare sig det blev det ena eller det andra av dessa alternativ, var folkpartiledaren Ola Ullsten redan från början klart utpekad som statsminister.

Under detta förhandlingsskede förekom täta kontakter mellan talmannen och partiledarna. Redan måndagen den 9 oktober förekom på nytt samråd med alla partiledarna och därefter med vice talmännen. Av partiledarna togs nu de borgerliga först, i ordning efter partiernas storlek, och därefter de båda andra partiledarna enligt samma princip. Efter endast ett kort uppehåll följde nya samtal med de tre borgerliga partiledarna, i samma ordning som förut, samt med vice talmännen på kvällen. Under de följande två dagarna hade talmannen två kontakter med envar av ledarna för de fyra största partierna. En fullständig »talmansrunda» förekom på onsdagseftermiddagen med alla fem partiledarna i samma ordning som senast samt överläggning med vice talmännen.

Slutskedet inleddes på torsdagseftermiddagen, sedan partierna hade bestämt och offentliggjort sina ställningstaganden. I stora drag följdes samma mönster som 1976: Först genomfördes en snabb talmansrunda med partiledarna i ordning efter partiernas storlek samt överläggning med vice talmännen. Muntligt förslag till riksdagen lämnades samma dag och bordlades. Efter ännu en bordläggning, utan debatt, verkställdes

tredje gången omröstning efter röstförklaringar av gruppledarna för de fyra partier som inte skulle ingå i regeringen. Vid ett senare kammarplenium tillkännagav statsministern regeringens sammansättning och föredrog regeringsdeklarationen. Därefter hölls regeringsskifteskonselj på slottet.¹³¹

En viktig nyhet förekom emellertid 1978, nämligen att uppgift om den nya regeringens sammansättning lämnades av talmannen i samband med förslaget och inte först av statsministern i efterhand. I talmannens anförande i kammaren heter det sålunda att riksdagen föreslås »att till ny statsminister utse Ola Ullsten, som avser att bilda en folkpartiregering i vilken kan komma att ingå personer utan partipolitisk förankring». I övrigt kan noteras att tidsutdräkten förkortades genom att två bordläggningar hölls med två timmars mellanrum samma dag. Omröstningen verkställdes alltså dagen efter förslaget. Regeringsskiftet dröjde emellertid ytterligare fem dagar. I allt tog krisen 13 dagar i anspråk.

Röstningen om ny statsminister utföll med 66 nej och 39 ja medan 215 ledamöter avstod från att rösta. Resultatet uppfyllde RF:s krav för att förslaget skulle anses godkänt. Tre partier hade röstat annorlunda än 1970.

Röstförklaringarna innehöll i huvudsak följande. Socialdemokraterna hade begärt att få bilda regering för att utlysa nyval som första åtgärd, men den borgerliga riksdagsmajoriteten hade sagt nej till detta. De borgerliga hade alltså dels misslyckats med att själva bilda regering, dels hindrat socialdemokraterna från att ta över ansvaret. I det allvarliga läge som uppkommit ville socialdemokraterna inte förhindra att en provisorisk regering kom till stånd utan hade beslutat att lägga ned sina röster. Centerpartiets ståndpunkt var att inte motsätta sig en folkpartiregering men inte heller rösta ja på grund av de båda partiernas olika ståndpunkter i energipolitiken. Moderaterna ansåg att en icke-socialistisk regering på bredaste möjliga bas borde bildas. Att folkpartiet hade valt att ensamt bilda regering med indirekt stöd av socialdemokraterna kunde inte uppfattas annat än som ett steg bort från trepartisamverkan. Moderaterna skulle därför rösta nej. I den mån den nya regeringen fortsatte trepartiregeringens politik kunde den i konkreta sakfrågor räkna med moderaternas stöd. Vpk slutligen hade önskat nyval och röstade därför nej.

Resultatet av 1979 års val blev på valnatten en seger för socialdemokraterna och vpk med ett mandat över de tre borgerliga partierna. Det kunde emellertid förutses att ett mandat skulle byta sida sedan de sista utlandsrösterna m.m. hade räknats. Detta blev klart onsdagen den 19 september. Socialdemokraterna ökade med två mandat till 154, moderata samlingspartiet med 18 mandat till 73 och vpk med tre mandat till 20, medan centerpartiet minskade med 22 mandat till 64 och folkpartiet med ett mandat till 38.

Påföljande torsdagseftermiddag överlämnade statsministern sin avskedsansökan till talmannen. Proceduren överensstämde helt med den som tillämpades efter 1976 års val. Den gamla riksdagens talman, som i samband med valet lämnade riksdagen, fick än en gång agera. Han uppmanade särskilt den avgående statsministern att ta kontakt med de andra borgerliga partiledarna och framhöll det angelägna i att få en lösning lika snabbt som 1976. Han träffade på nytt de tre borgerliga partiledarna den 26 september samt före kammarens sammanträde den 1 oktober för att orientera sig om förhandlingsläget. Efter talmansvalet informerade han sin efterträdare om sina kontakter och om det aktuella läget.

Regeringsförhandlingarna drog denna gång längre ut på tiden. De var dock klart inriktade på en ny borgerlig trepartiregering. Mot denna bakgrund får man se att den nyvalde talmannens samråd följde ett annat mönster än de tidigare. Under den första veckan sammanträffade han endast med de borgerliga partiledarna och en gång med vice talmännen. Först som sista led i proceduren tillkallade han socialdemokraternas partiledare och vpk-ledaren.

Tisdagen den 9 oktober ägde de slutliga samråden rum, först på förmiddagen med de tre borgerliga partiledarna gemensamt och en kvart senare med vice talmännen samt på eftermiddagen med Olof Palme och Lars Werner gemensamt. Därefter framställde talmannen sitt förslag för kammaren. Det följde mönstret från 1978 och upplyste om den tilltänkta regeringens sammansättning, något som fick en speciell betydelse vid regeringskoalitionens upplösning våren 1981. Det heter i riksdagsprotokollet att riksdagen föreslås »att till ny statsminister utse Thorbjörn Fälldin som avser att bilda en regering i vilken kommer att ingå företrädare för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet».

I slutskedet följdes helt det tidigare förfarandet med två bordläggningar, inga debattinlägg utom röstförklaringar av de båda partier som inte ingick i den nya regeringen, anmälan av regeringens sammansättning, föredragning av regeringsdeklarationen samt regeringsskifteskonsej.¹³² Socialdemokraterna återgick till 1976 års ståndpunkt och röstade liksom vpk nej. Partiledaren hänvisade helt kort till vad partiets företrädare hade sagt 1976 och citerade på nytt samma propositionsuttalande. Vid omröstningen avgavs 174 nej-röster och 170 ja-röster. En ledamot avstod från att rösta. Regeringen tillträdde den 12 oktober, alltså 26 dagar efter valet och 23 dagar efter den formella regeringskrisens början.

Vid denna tidpunkt hade reglerna om regeringsbildningen gett upphov till debatt. Det har redan nämnts att frågan om obligatorisk omprövning av regeringsfrågan efter riksdagsval togs upp i centermotioner 1979. Viktigast var emellertid den kritik mot förfarandet med omröstning om ny statsminister som fördes fram framför allt från socialdemokratiskt håll. Den ledde till att riksdagen uttryckte önskemål (KU 1979/80:32) om att formerna för regeringsbildningen skulle omfattas av den översyn av vissa grundlagsfrågor som var förestående. Eftersom detta arbete kom att genomföras under tiden mellan 1979 och 1981 års regeringskriser, kan det lämpligen redovisas här på detta stadium.

Grundlagskommittén¹³³ skulle enligt direktiven studera tillämpningen av reglerna om regeringsbildningen 1976, 1978 och 1979 och föreslå de reformer som kunde anses motiverade. Några mera genomgripande förändringar av systemet med dess förankring av beslutsprocessen i riksdagen hade dock inte aktualiserats, slutade direktiven i denna del.

Kommittén kunde inte enas. De borgerliga ledamöterna gick emot ändringar i systemet medan socialdemokraterna ville ha bort omröstningen om ny statsminister. Vpk-representanten stödde de borgerligas linje men ville ha ändringen att regeringsförklaring skall avges före omröstningen. Betänkandet framlades någon månad före 1981 års regeringskris. Som en bilaga togs in en redogörelse för ett samtal med den förutvarande talmannen, med vars bedömningar efterträdaren förklarar sig ense.

De borgerliga ledamöterna uttalade kort att de anslöt sig till den upp-

fattnng som ligger till grund för gällande regler, att en statsministerkandidat skall »i någon form godkännas av riksdagen innan han förordnas och hans regering alltså förfogar över bl.a. upplösningsrätten». Godkännandet borde avse inte bara personen utan också den partimässiga sammansättningen av regeringen men inte den nya regeringens program. Den som godkänner förslaget eller avstår från att rösta ålägger sig därmed ingen begränsning i sin framtida handlingsfrihet. »Inte ens den som har för avsikt att driva en utpräglad oppositionspolitik med syfte att vid nästa riksdagsval skapa en avgörande förändring av majoritetsförhållandena behöver rösta emot den statsministerkandidat som så länge dessa består synes ha de största möjligheterna att bilda regering.» Det ankommer enligt dessa ledamöters mening »på riksdagspartierna att genom sitt praktiska handlande undanröja de olägenheter som kan ha uppstått till följd av 1973 års departementschefsuttalande».

De socialdemokratiska ledamöterna argumenterade något mera utförligt i sin reservation. De noterade att bakgrunden till reglerna är partiernas överenskommelse rörande statschefens roll: »Bl.a. för att undvika att valet av talman i oklara parlamentariska lägen skulle komma att politiseras p.g.a. talmannens viktiga funktion i samband med regeringsbildningen infördes en slags garanti för att den av talmannen föreslagna statsministern skall kunna tillträda sitt ämbete endast om han verkligen accepteras av riksdagen.» Mot bakgrunden av de dåliga erfarenheterna i utlandet av s.k. positiv parlamentarism begränsades garantiregeln till att avse att regeringsbildaren inte skall ha en riksdagsmajoritet emot sig. Ledamöterna fortsatte:

Skillnaden mellan dessa två alternativ framstår emellertid som liten. De partier som genom att lägga ned sina röster indirekt medverkar till att en minoritetsregering kommer till stånd får svårigheter att inför allmänheten motivera sina ställningstaganden. De förhandlingar mellan partierna som blir nödvändiga i sådana situationer riskerar att dra ut på tiden, något som kan vara allvarligt i perioder då landet behöver en handlingsduglig regering. Reglerna skapar också svårigheter i de fall ett regeringsskifte förorsakas av utslaget i ett allmänt val. Förtroendeomröstningen kan då äga rum först efter tre veckors tid under vilken den sittande regeringen tvingas att agera som expeditonsminister. Genom systemet med fyra olika omröstningar kan det ta

ännu längre tid att uppnå enighet om ministärbildaren. Till svårigheterna bidrar även att omröstningen äger rum *innan* ministären i sin helhet är bildad och innan den föreslagna statsministerkandidaten presenterat sin regeringsförklaring. Även om det i motivtexten till författningsreformen förutsätts att det skall vara känt vilken slags regering som statsministerkandidaten avser att bilda är det uppenbart att partierna tvingas till en förtroendeomröstning inför allmänheten grundad på ofullständig information.

För att komma till rätta med problemet att en ny regering kan missbruka rätten att förordna om nyval kunde, uttalade reservanterna, »ett slags karantänregel övervägas som förhindrar att en nyutnämnd regering utlyser nyval sedan riksdagen uttalat en misstroendeförklaring». Vpk-ledamoten begränsade sig på denna punkt till att väsentligen framhålla, att fortsatta överväganden även borde omfatta frågan om omröstning rörande regeringens sammansättning och program i sak.

Få veckor efter publiceringen av grundlagskommitténs betänkande ställdes reglerna på ett nytt prov.¹³⁴ Regeringskrisen 1981 kan sägas ha tagit sin början fredagen den 24 april då det meddelades, att mittenpartierna och socialdemokraterna hade träffat en uppgörelse i skattefrågan som avvisades av moderaterna. Under de följande tio dagarna utspelades en intensiv dragkamp mellan regeringspartierna som i stort sett är ovidkommande här. En viktig fråga var uppenbarligen vem som skulle tvingas att ta det formella initiativet till regeringens upplösning. Moderaterna hävdade att detta var statsministerns sak då han inte kunde hålla ihop regeringen. De båda mittenpartierna sade sig emellertid önska att moderaterna skulle stå kvar i regeringen. Socialdemokraterna förklarade på sin sida att uppgörelsen skulle förfalla om inte de moderata statsråden antingen godtog den eller avgick.

Måndagen den 4 maj begärde slutligen de moderata statsråden entledigande som beviljades av statsministern påföljande dag. På fredagen överlämnade statsministern sin avskedsansökan till talmannen. Denne handlade som tidigare. De första samråden med partiledarna samma dag skedde dock i den turordning i vilken han fick tag i dem. Statsministern uppmanades att ta kontakt med de andra borgerliga partiledarna i regeringsfrågan.

Läget 1981 kan liksom läget 1978 sammanfattas i fyra punkter. Riks-

dagen hade borgerlig majoritet, varför det låg nära till hands att först pröva ett borgerligt regeringsalternativ. Mittenpartierna önskade gemensamt bilda en minoritetsregering. Socialdemokraterna och vpk deklarerade att de önskade nyval och avsåg att rösta emot nya borgerliga regeringsalternativ. En nyckelroll tillkom till följd av dessa förhållanden moderata samlingspartiet som nu, liksom socialdemokraterna 1978, hade avgörandet i sin hand. Denna bakgrund kom att prägla handläggningen av krisen.

Ett första skede av krisen utspelades den 11–14 maj. Talmannen sammanträffade i tur och ordning med ledarna för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet. Enligt vad som framkom i massmedierna föreslog moderatledaren, att han skulle utses till statsminister i en ny borgerlig trepartiregering.¹³⁵ Talmannen underrättade omedelbart de övriga fyra partiledarna om detta. Samma kväll inkom avböjande svar från mittenpartierna. Nästa förmiddag mottog talmannen åter moderatledaren och framhöll att partiledarna borde omedelbart uppta överläggningar med anledning av det låsta läget. Ytterligare kontakter förekom med statsministern och med moderatledaren.

Avgörandet träffades i sak under fredagen. Statsministern efterkom ett krav av moderatledaren genom att tillstålla honom ett brev med vissa försäkringar om en mittenregerings politik.¹³⁶ Den moderata riksdagsgruppen beslöt därefter att lägga ner sina röster i en omröstning om Thorbjörn Fälldin som statsminister i en sådan regering. Under dagens lopp hade talmannen två kontakter med envar av de fem partiledarna. Den andra serien skedde per telefon och följdes omedelbart av en överläggning med vice talmännen. Man kan här tala om en bekräftande »talmansrunda». Partiledarna kontaktades i den ordning som tillämpats i mellanomgångarna 1978, alltså efter partistorlek, först de borgerliga, därefter socialdemokraterna och vpk.

Regeringskrisen slutfördes under den följande veckan enligt samma procedur som tidigare. Förslag om ny statsminister lades fram på måndagen, liksom 1978 och 1979 med uppgift om den tilltänkta regeringens sammansättning. Omröstning skedde på tisdagen, sedan bordläggningsförfarandet pressats ned på samma sätt som 1978, och regeringsskiftet verkställdes på fredagen. Den formella regeringskrisen hade då tagit

jämmt två veckor i anspråk men om man räknar från den 24 april jämmt fyra veckor.¹³⁷

Vid omröstningen avgavs 174 nej-röster och 102 ja-röster medan 62 ledamöter avstod från att rösta. Elva moderater hade varit frånvarande. Åtminstone en av dem deklarerade öppet att han hade känt sig tvungen att rösta nej men hade övertalats av partiledaren att i stället hålla sig borta.¹³⁸

Röstförklaringarna innehöll i huvudsak följande. Socialdemokraterna krävde nyval och ansåg en mittenregering alltför svag för att svara mot lägets krav. De röstade av dessa skäl nej. Moderatledaren bekräftade den under hela krisen spridda uppgiften, att även hans parti egentligen ville ha nyval om det visade sig omöjligt att få en ny trepartiregering. Vallagen hindrade dock ett nyval inom rimlig tid. Sedan det förutnämnda brevet hade erhållits, hade riksdagsgruppen i detta läge beslutat att inte rösta emot talmannens förslag. Partiet var emellertid nu ett oppositionsparti och ämnade pröva regeringens förslag enligt de regler som gäller i riksdagen för förhållandet mellan regering och opposition. Även vpk-ledaren framhävde kravet på nyval.

Från konstitutionell synpunkt har 1981 års regeringskris intresse på flera sätt: Hot om misstroendeförklaring spelade in. Extra val kom i förgrunden på ett särskilt sätt. Samma regering som avgick kom tillbaka. En annan teknik än tidigare användes för att upplösa en koalitionsregering.

I jämförelse med de tidigare blev 1982 års regeringsskifte helt odramatiskt. Valet den 19 september medförde att socialdemokraterna ökade med 12 mandat till 166 mandat. Vpk behöll sina 20 mandat. Moderata samlingspartiet ökade med 13 mandat till 86 medan centerpartiet minskade med 8 mandat till 56 och folkpartiet med 17 till 21.

Redan under måndagen efter valet vidtogs åtgärder enligt tidigare mönster för entledigande av regeringen och inledande av regeringsbildning. Liksom 1981 synes samtalen mellan talmannen och partiledarna ha ägt rum i den ordning i vilken det gick att få kontakt. Sedan talmanen hade omvalts efter den nya riksdagens sammankomst, genomfördes en kort samrådsomgång med endast den avvikelser från tidigare förfarande att den blivande statsministern togs emot sist av partiledarna.

Dagen därpå framställde talmannen sitt förslag om ny statsminister, med uppgift om den blivande regeringens sammansättning. Två dagar senare, efter vederbörliga bordläggningar, företogs omröstning med sedvanliga röstförklaringar av gruppledarna för de partier som inte skulle ingå i regeringen, och dagen därefter, fredagen den 8 oktober, skedde regeringsskiftet. Förfarandet tog alltså 18 dygn i anspråk.¹³⁹

I omröstningen avgavs denna gång inga nej-röster. De borgerliga partierna lade ner sina röster med förklaringen, att de inte tog ställning till den nya regeringens program utan bara till talmannens förslag, vilket överensstämde med parlamentariska principer. Moderatledaren utvecklade detta så att hans parti fann sig böra rösta ja då partiet självt skulle ingå i regeringen, rösta nej då ett bättre alternativ stod till buds samt avstå från att rösta då det inte var möjligt att anvisa något bättre alternativ. Vpk underströk vänstermajoriteten och röstade ja. Omröstningen utföll med 179 ja-röster och 147 nedlagda.

Det formella regeringsskiftet efter mordet på Olof Palme den 28 februari 1986 blev närmast av ceremoniell karaktär. Det parlamentariska läget efter 1985 års val innebar följande. Socialdemokraterna och vänstern hade förlorat sju resp. ett mandat och hade nu 159 resp. 19. Moderata samlingspartiet och centern hade förlorat tio resp. tolv mandat och hade nu 76 resp. 44 mandat. Folkpartiet hade ökat från 21 till 51 mandat. Socialdemokraterna och vänstern hade alltså 178 mandat mot 171 för de borgerliga.

Den 1 mars entledigade talmannen statsråden. Senare under dagen sammanträffade han med övriga partiets ledare. Redan samma dag tillkännagavs att ställföreträdande statsministern Ingvar Carlsson skulle bli Palmes efterträdare, men först den 10 mars inleddes den formella regeringsbildningsproceduren med att den socialdemokratiska riksdagsgruppen formellt föreslog Carlsson till talmannen. Denne hade därefter korta överläggningar med partiledarna och vice talmännen, allt på en timme, samt framställde ett formellt förslag i kammaren påföljande dag. Sedan detta bordlagts en andra gång på eftermiddagen togs det upp till omröstning den 12 mars. Inga inlägg gjordes. Samtliga socialdemokrater och vpk-riksdagsmän röstade för, vilket gav 178 ja-röster. Ingen röstade nej men 159 borgerliga ledamöter avstod från att rösta. Ingen ändring gjor-

des i regeringens sammansättning, endast en mindre omfördelning av ärenden mellan statsråden.¹⁴⁰

En helt annan dramatik kringgärdade regeringskrisen 1990. Innan den behandlas bör dock övervägandena inom folkstyrelsekommittén redovisas.¹⁴¹ Den tillsattes på riksdagens begäran 1984 och lämnade sitt slutbetänkande på nyåret 1987. Konstitutionsutskottet hade bland önskade utredningsfrågor kort nämnt proceduren vid regeringsbildning, »ett omdiskuterat inslag i den nya författningen». I direktiven uttalade justitieministern, att kommittén borde studera erfarenheterna av reglernas tillämpning och föreslå de förbättringar som kunde anses motiverade, samt fortsatte:

Enligt min mening bör den obligatoriska omröstningen om talmannens statsministerförslag avskaffas. En sådan reform skulle underlätta regeringsbildningen i besvärliga parlamentariska situationer och möjliggöra en snabbare regeringsbildning när det parlamentariska läget är klart. Reglerna om misstroendeförklaring ger enligt min mening tillräckliga garantier för att en regeringsbildare inte utses i strid med parlamentarismens principer.

Trots dessa klara uttalanden, som låg i linje med socialdemokraternas tidigare ställningstaganden, förslög kommittén enhälligt att omröstningen skulle behållas. Argumenteringen innehåller ingenting som är nytt eller eljest av intresse: Goda skäl skulle kunna åberopas för att slopa omröstningen men, även om en sådan reform inte skulle leda till några negativa konsekvenser, kunde samtidigt konstateras att olägenheterna med gällande ordning inte borde överdrivas etc. Inte heller i frågan om innebörden av ställningstagandet i en sådan omröstning, som togs upp i ett särskilt avsnitt, hade kommittén något att tillföra diskussionen. I propositionen uttalade justitieministern att han fortfarande ansåg, att omröstningen om statsministerkandidat borde kunna avskaffas, men att han med hänsyn till kommitténs enhälliga ställningstagande inte ville driva frågan vidare.

Det intressanta med folkstyrelsekommittén är att socialdemokraterna intog en ny, mera positiv attityd, trots regeringens uttryckliga direktiv. Det är svårt att tänka sig men är givetvis inte omöjligt, att regeringspar-

tiets företrädare i kommittén skulle ha på egen hand intagit en ny hållning i en fråga som, om än begränsad, gäller en central punkt för själva regeringsuppdraget. Här spekuleras inte över vad som låg bakom socialdemokraternas ställningstagande.¹⁴² Det bör dock redan här skjutas in att partiledaren Ingvar Carlsson deklarerade den gamla hållningen som alltså gällande drygt fyra år senare, i en tidningsartikel under regeringskrisen 1991:¹⁴³ »Omröstningen skapar onödiga bindningar och den leder inte till att en tillträdande minoritetsregering genom denna omröstning får något effektivt stöd för sin politik i riksdagen. Det skulle ha varit tillräckligt med möjligheten till misstroendeförklaring». Han försvarade den socialdemokratiska praxis att röst nej till borgerliga regeringar, med tillägget att det »kan uppkomma lägen under mandatperioden som gör att man måste kunna lägga ned sin röst, med den innebörd detta har. Vi gjorde det 1978.»

Det kan även nämnas redan här att omröstningsreglerna aktualiserades på nytt i konstitutionsutskottet så sent som 1998. Avslag (enhälligt) på en socialdemokratisk motion motiverades då helt kort: »Utskottet anser inte att det finns skäl att ompröva bestämmelserna om val av statsminister. De skäl som anfördes när bestämmelserna infördes är alltså giltiga.»¹⁴⁴

Hursomhelst är det svårt att komma ifrån att den diskuterade omröstningen var en inte oviktig bricka i spelet vid 1990 års regeringskris.¹⁴⁵ Det parlamentariska läget hade förändrats genom 1988 års val som gett s-vpk 177 mandat, 156 plus 21. De tre borgerliga partierna hade alla minskat, till sammanlagt 152 mandat, 66 för moderata samlingspartiet, 42 för centerpartiet och 44 för folkpartiet. Dessutom hade för första gången på mycket länge ett nytt parti kommit in i riksdagen, miljöpartiet med 20 mandat.

Regeringen avgick som nämnts den 15 februari 1990. Talmannen sammanträffade samma dag med ledarna för oppositionspartierna och följande dag först med vice talmännen och senare med samtliga partiledare i ordning efter partiernas storlek. Lördagen den 17 februari uppdrog talmannen åt Carl Bildt »att sondera förutsättningarna för att bilda en borgerlig trepartiregering». Detta offentliggjordes först på måndagsförmiddagen genom ett pressmeddelande från talmannen. Bildt fick förlängd tid

för sonderingen under söndagen och gav på måndagen beskedet, att det inte fanns förutsättningar för honom att bilda en borgerlig trepartiregering. Under eftermiddagen sammanträffade talmannen med Ingvar Carlsson, som fick i uppdrag att sondera möjligheterna att bilda en regering. Därefter informerades övriga partiledare genom telefonkontakter.

Sedan även Carlsson fått förlängd tid, meddelade han på torsdagen att han var beredd att bilda en socialdemokratisk regering. Efter avslutande konsultationer enligt praxis framställde talmannen på fredagen i kammaren förslag om Ingvar Carlsson som statsminister i en socialdemokratisk regering. Efter bordläggningar blev förslaget föremål för omröstning måndagen den 26 februari. Därvid röstade 175 ledamöter ja och 101 nej medan 59 avstod från att rösta. En röstförklaring avgavs för varje parti men andra inlägg förekom inte. Den avgångna regeringen kom tillbaka med endast små förändringar i personsammansättningen. Finansministern hade avgått redan ur expeditonsregeringen och ersattes nu. Ytterligare ett nytt statsråd utnämndes.

Om röstförklaringarna kan följande nämnas. Moderaterna ansåg att regeringen skulle ha utlyst nyval. Innebörden av talmannens förslag var i realiteten att statsministern återtog sin avskedsansökan. Moderaterna skulle därför rösta nej. Detta var »först och främst ett ja till ett nyval men också ett nej till att en statsminister som avgått får återkomma som om ingenting hänt». I huvudsak samma syn utvecklades för folkpartiet. »Regeringskrisen framstår som ett stycke absurd teater i vilket många har tvingats spela med.» Centerledaren betonade att det parlamentariska läget var oförändrat sedan hösten 1988. Han framhöll också: »Regeringen avgick frivilligt sedan propositionen om allmänt lönestopp och strejkröförbud avslagits. Regeringen var sålunda inte tvingad att avgå.» Regeringen kunde i stället för att avgå ha utlyst extra val men hade avhänt sig den möjligheten. I första hand hade centerpartiet föreslagit »en tidsbegränsad samlingsregering för att lösa den uppkomna krisen» men förslaget hade inte prövats. I det föreliggande läget skulle partiet avstå, vilket låg i linje med dess ställningstaganden i omröstningarna 1982 och 1986. Miljöpartiet skulle likaså lägga ned sina röster. »Vi förutsätter att det som skett inte har varit ett spel för gallerierna.» Uttalandena från regeringsunderlaget innehåller ingenting av intresse.

En omfattande debatt fördes både före och efter regeringskrisen. Från de uttalanden som gjordes då bortses här i huvudsak. Några kompletteringar kan dock ges till vad man får veta genom de yttre fakta och röstförklaringarna.¹⁴⁶

Ingvar Carlsson bemötte i en tidningsartikel den 19 februari Carl Bildt, som vid flera tillfällen skulle ha beskyllt regeringen och socialdemokratin för att »blockera» möjligheterna till nyval. Genom att avgå hade regeringen, menade Carlsson, lämnat alla alternativ öppna för talmannen, även i sista hand nyval, som däremot hade blivit det enda prövade alternativet om regeringen hade beslutat sig för det. Han framhöll vidare, att syftet med nyval är att förbättra möjligheterna att bilda handlingskraftiga regeringar men att risken var att nyval inte skulle åstadkomma en parlamentarisk situation som underlättade en regeringsbildning.

Sonderingsuppdraget till Carl Bildt orsakade många inlägg, bl.a. mellan honom själv och folkpartiledaren Bengt Westerberg. Bildt upplyste i en tidningsartikel den 1 mars bl.a. att han uttryckligen begärde Westerbergs råd, om han borde ta kontakt med socialdemokraterna för att höra om de var beredda att genom nedlagda röster släppa fram en trepartiregering. Han avråddes från det. Centerledaren Olof Johansson betonade i en annan tidningsartikel samma dag att centern inte hade uteslutit nyval, fastän partiet inte önskade något sådant utan prioriterade en så snabb lösning av regeringskrisen som möjligt. Han upplyste också att Bildt vid de borgerliga partiledarnas sammanträffande söndagen den 18 februari var tveksam om han skulle kontakta socialdemokraterna. »Enligt mitt synsätt var det naturligt. Det inkluderade givetvis också nyvalsfrågan.»

Oavsett hur det exakta händelseförloppet var i detaljerna kan man konstatera, att någon kontakt med socialdemokraterna inte togs under Bildts regeringssondering. Man får alltså inget svar på den intressantaste frågan: om situationen hade blivit låst genom de konstitutionella reglerna, så att endast en socialdemokratisk regering var möjlig. Att vpk inte skulle medverka till en borgerlig regerings tillkomst hade partiledaren klargjort i sin röstförklaring.

Slutligen kan förtjäna nämnas att Bengt Westerberg i en stor tid-

ningsintervju den 3 mars – under rubriken »Blockpolitikens tid är ute» – utvecklade att man kunde skönja nya samarbetsmönster. Man kunde under 90-talet tänka sig många olika slags regeringar, både koalitioner och enpartiregeringar. Han uteslöt inte en folkpartiregering eller en centerregering under en del av decenniet. Villkoret för en majoritetsregering skulle bli samarbete över blockgränsen.

Ingen av de tre ytterligare statsministeromröstningar som hittills har förekommit efter 1990 har kringgårdats av någon dramatik. De skall därför behandlas kort.

Båda de följande valen ledde till regeringsskiften. I 1991 års val minskade socialdemokraterna och vpk till 138 resp. 16 mandat, dvs. tillsammans 154. Samtidigt ökade moderaterna med 14 mandat till 80, medan folkpartiet och centern minskade med vardera 11 mandat till resp. 33 och 31 mandat. Två nya partier kom in: ny demokrati fick 25, kristdemokraterna 26 mandat. Miljöpartiet åkte ur riksdagen.

Ingvar Carlsson ingav omedelbart regeringens avskedsansökan. Regeringsbildningsproceduren inleddes av den gamla riksdagens talman och avslutades av den nyvalda talmannen, som föreslog Carl Bildt som statsminister i en borgerlig fyrpartiregering. Denna hade kommit till stånd efter intensiva förhandlingar och skulle stödjas av 170 ledamöter i kammaren. Det var alltså fråga om en minoritetsregering; det fattades fem mandat för majoritet. Vid omröstningen avgavs 163 ja-röster och 147 nej-röster. Ny demokratis 23 ledamöter avstod från att rösta. Som motivering anförde partiledaren att man inte sett ett handlingskraftigt program som övertygade om att en förändring värd namnet verkligen var på gång. I övrigt avgavs röstförklaringar från socialdemokraterna och vänstern, som båda röstade nej, och från centern, som alltså skulle ingå i regeringen och därför röstade ja.¹⁴⁷

I 1994 års val återvann socialdemokraterna och vänstern majoriteten med 161 resp. 22 mandat, alltså tillsammans 183. Moderaterna fick oförändrat 80 mandat medan de övriga tre regeringspartierna backade, folkpartiet till 26 mandat, centern till 27 och kristdemokraterna till 15. Ny demokrati åkte ur riksdagen, men miljöpartiet återkom med 18 mandat.

Carl Bildt ingav genast sin avskedsansökan. Talmannen – även denna

gång skedde skifte också på denna post – föreslog Ingvar Carlsson till statsminister i en socialdemokratisk minoritetsregering. Omröstning hölls den 6 oktober. Alla utom socialdemokraterna avgav röstförklaringar. Det enda intressanta är vad som sades för folkpartiet. Partiet ansåg att landet behövde en majoritetsregering. När valet inte gav majoritet åt vare sig de borgerliga eller socialdemokraterna, hade partiledaren i sina samtal med talmannen förordat, att möjligheten att åstadkomma en majoritetskoalition över blockgränsen skulle provas. Ingvar Carlsson hade också fått uppdrag att sondera möjligheterna att bilda en så bred regering som möjligt. Han provade emellertid aldrig på ett seriöst sätt möjligheten att bilda en majoritetsregering. Därför skulle folkpartiet rösta nej. Vid omröstningen röstade de 26 folkpartisterna ensamma nej, medan socialdemokraterna och vänstern röstade ja och övriga partier lade ned sina röster.¹⁴⁸

Den senaste omröstningen skedde när Ingvar Carlsson avgick och Göran Persson tillträdde. Den blev rent »teknisk». Socialdemokraterna och vänstern röstade ja, samtliga övriga lade ned sina röster. Folkpartiets ändrade röstning förklarades med att partiet nu inte såg någon annan realistisk lösning på den parlamentariska situationen.¹⁴⁹

Detta statsministerskifte har intresse bara från en sidosynpunkt. Det bröt traditionen att vid personsifte på statsministerposten – Branting/Sandler, Ekman/Hamrin, Hansson/Erlander, Erlander/Palme, Palme/Carlsson – endast företa minsta möjliga förändringar i regeringens övriga personsammansättning. Denna gång blev det fråga om en verklig regeringsombildning. Flera statsråd avgick, flera tillkom och flera fick ändrade uppgifter i regeringen.

Avslutningsvis skall om 1998 års val antecknas att socialdemokraterna fick 131 mandat, moderaterna 82, vänstern 43, kristdemokraterna 42, centern 18, folkpartiet 17 och miljöpartiet 16 mandat.

Efter denna genomgång av regeringskrisernas yttre förlopp kan det ha sitt intresse att sätta in de olika regeringarna efter RF:s tillkomst i den systematik som gavs i det första avsnittet. En tidigare diskuterad men inte realiserad regeringstyp representerar de två borgerliga trepartiregningar som har bildats men upplösts inom två resp. halvtannat år. Minis-

tären Ullsten var en minoritetsregering av den extrema typ som tidigare förekommit 1930–32 och sommaren 1936. Med 11,1 % av valmanskåren bakom sig och motsvarande antal riksdagsmandat innehar den rentav rekordet i fråga om smal parlamentarisk bas. Carl Gustaf Ekman hade 16 % av första kammarens och 12 % av andra kammarens mandat att stödja sig på.

Mittenregeringen 1981–82 ger ett bättre exempel på en minoritetskoalition än den mellan frisinnade och liberaler 1926–28. Liksom i det äldre skedet har det inte lyckats att skapa en minoritetskoalition »åt sidan». De moderata önskemålen därom 1978 fogar sig till partifrändernas strävanden i samma riktning på 1920-talet. Krisen 1978 ger dock det första exemplet på att en sådan regering har varit ett förstahandsönskemål för något parti.

Carl Bildts fyrtipartiregering 1991–94 var också en minoritetskoalition men den hör enligt definitionerna här snarast hemma i kategorin »informella majoritetsregeringar», som den enda borgerliga där. Dit hör också de socialdemokratiska regeringarna 1982–91 och från 1994. De företer inga nyheter i princip jämförda med dem som förekommit tidigare.

Efter 1998 års val faller det sig dock inte lika naturligt som i tidigare skeden att tala om en »informell majoritetsregering». Socialdemokraterna är svagare än tidigare och beroende av två partiers stöd för majoritet. Så länge trepartisamarbetet med vänsterpartiet och miljöpartiet varar är ordet emellertid tekniskt korrekt. Det har också sitt intresse att konstatera, att valet medförde växling från en majoritetskonstellation till en annan. Den gångna mandatperioden hade dominerats av ett samarbete med centern, fastän vänsterpartiets stöd hade räckt för majoritet.

Någon tjänstemannaregering har aldrig på allvar övervägts efter 1920/21 års experiment men har funnits som en åtminstone teoretisk möjlighet i händelse av dödläge och extra val.¹⁵⁰

Regeringens organisation och ärendefördelningen mellan statsråden har under tiden efter RF:s tillkomst spelat en större roll vid regeringsbildningarna än tidigare. Författningsreformen som sådan har haft en underordnad betydelse för detta.¹⁵¹ Viktigare har naturligtvis varit att tre koalitionsregeringar har bildats. De största organisatoriska förändring-

arna beslöts emellertid 1998 i samband med att Göran Persson efter valet rekonstruerade den socialdemokratiska regeringen.¹⁵²

Detaljerna i de reformer som har genomförts kan förbigås här. Två nyheter som RF medförde bör dock nämnas: Statsministern kan förordna en särskild ställföreträdare och inget statsråd behöver ha »förvaltat civil beställning». Systemet med »juristkonsulter» avvecklades 1975. Uppgiften som ställföreträdare för statsministern fick särskild betydelse vid regeringsskiftet 1982 då den lades på ett statsråd utan departement med placering i statsrådsberedningen och vissa centrala politiska uppgifter. I de borgerliga koalitionsregeringarna under centerpartiledaren hade uppgiften lagts på folkpartiledaren vid sidan av hans ordinarie statsrådsuppgifter. I de båda tidigare enpartiregeringarna Palme och Ullsten hade ingen ställföreträdare utsetts för statsministern. Det skedde inte heller i regeringarna Carlsson 1986–90 och Persson 1996–97.¹⁵³

Antalet statsråd har i stort sett hållits intakt. I dag finns förutom statsministern tolv departementschefer och sju statsråd utan departement. Bilden av regeringens uppbyggnad och arbete har emellertid förändrats rätt genomgripande om man jämför med förhållandena i början av 1960-talet. Då var statsministerns främsta uppgift partiledarens. Hans administrativa bas inom kanslihuset var svag. Först under 1950-talet började Tage Erlander som förste regeringschef att omge sig med egna politiska medarbetare, och inte förrän 1964 fick han en egen statssekreterare. Finansdepartementets roll i det interna arbetet inom regering och regeringskansli blev med tiden alltmer dominerande. Uppgifterna i övrigt fördelades mellan ett tiotal departementschefer, vartill normalt kom endast två jurister och två fackkonsulter med bestämt avgränsade uppgifter.

Idag avtecknar sig bilden av statsrådsberedningen som det främsta maktcentrum, med statsministern–partiledaren i mitten, med en omfattande och kvalificerad organisation för politisk samordning och planering. Regeringsarbetet kommer alltså att i högre grad än tidigare bli underordnat den centrala ledningen, även om finansdepartementet till följd av sakens natur måste ha en stark ställning.¹⁵⁴ Ett annat viktigt drag i bilden framträdde först i samband med ommöbleringarna inom regeringen Erlander 1966–67 och har vidareutvecklats under de följande åren

oavsett regeringarnas sammansättning: Vid sidan av departementscheferna har tillkommit biträdande ministrar med tyngre uppgifter och starkare ställning än det äldre skedets konsultativa statsråd.¹⁵⁵

Parlamentarism och regeringsbildning

Med reglerna om regeringsbildning kommer man in i själva centrum för parlamentarismen enligt RF. I och för sig är regerings avgång ett lika centralt ämne som regerings bildande – frågorna är ju oskiljaktiga – men enligt RF är läget ett annat. Medan reglerna om misstroendeförklaring endast träder i funktion i undantagsfall, skall de om regeringsbildningen tillämpas var gång saken är aktuell, oavsett hur enkelt läget må vara. En granskning av detta frågekomplex från konstitutionell synpunkt – utifrån *reglerna*, de skrivna och de som möjligen kan ha utvecklats i praxis – måste ske i medvetande om att tyngdpunkten i skeendet alltid ligger hos partierna och därmed utanför ramen för framställningen. Den rent politiska sidan förbigås, men den får inte förbises.

Reglerna i RF har nu (1999) tillämpats tio gånger. Sju gånger har läget varit enkelt och proceduren övervägande ceremoniell: 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994 bildades regering av de partier som utpekades av valutslag, 1986 och 1996 skedde personskiften på statsministerposten. Tre av dessa fall innefattade dock moment som inte var självklara: varken 1979 eller 1991 var det klart hur den nya regeringen skulle se ut, och 1996 gjordes stora förändringar i regeringens sammansättning. Av störst intresse från konstitutionell synpunkt är emellertid de tre återstående fallen, där regeringskriser inträffade under löpande mandatperiod: 1978, 1981 och 1990. Utgången blev visserligen inte i något fall överraskande, men skeendet ställde de konstitutionella reglerna på prov.

Det är naturligt att till en början följa förfarandet från start till mål, och först klara av frågor och synpunkter som främst har att göra med den yttre proceduren. För enkelhets skull delas denna in i tre huvudskeden: initialskedet, förhandlingsskedet och slutskedet. I de helt okomplicerade fallen går de samman i ett enda förlopp. Bara i de svåra fallen förekom-

mer det ett förhandlingsskede, sett nämligen från RF:s, närmast talmannens synpunkt; det reella arbetet görs av partierna som presenterar sitt slutresultat för talmannen som processar det vidare. Eftersom det är de komplicerade fallen som ger mest av intresse är dock tredelningen av värde. Iögonenfallande är att en i huvudsak fast praxis har utvecklats för väsentliga avsnitt i proceduren, främst början och slutet.

Initialskedet tar sin början med statsministerns ansökan om entledigande. Den inleder regeringskrisen i konstitutionell mening. I praktiken börjar den alltid tidigare, med en eller flera av de faktorer som har berörts i det förra kapitlet: med ett valutslag, med en kabinetsfråga, med en informell överenskommelse att inom kort upplösa en koalition, med en partiell ministerkris som övergår i en total etc.

Allmänt kan man säga att en kris reellt börjar den dag då regeringen *de facto* förvandlas till en expeditionsministär för löpande ärenden. Då det sker *formellt* är man inne i vad som här kallas initialskedet. Detta är i sin tur avslutat med talmannens första samråd.

Sedan statsministern väl har fattat sitt beslut att avgå iakttas för regeringskrisens initialskede en i huvudsak fast ritual. Statsministern uppsöker talmannen och överlämnar sin skriftliga avskedsansökan, som omfattar en enda mening. Talmannen, som är beredd på besöket och ärendet, beviljar entledigandet och överlämnar som formell bekräftelse ett skriftligt beslut. Detta har upprättats i förväg och innefattar även de övriga regeringsmedlemmarnas entledigande. Beslutet expedieras genom att sändas över till samtliga statsråd. Härefter inkallas partiledarna till samråd i ordning efter partiernas mandatantal i riksdagen, om inte rent praktiska skäl motiverar en annan ordning. Inträffar krisen efter ett val, beaktas partiernas storlek efter valet, och initialskedet är avslutat med dessa samråd. Har en kris uppkommit under löpande mandatperiod – under pågående riksmöte – hålls också samråd med vice talmännen.

Några detaljer i detta förfarande förtjänar att tas upp. Först och främst är det viktigt att erinra om att ett beslut om entledigande inte kan återkallas av talmannen. Någon annan tolkning av RF är knappast möjlig. Detta kan i vissa besvärliga lägen vara en nackdel. Med hänsyn till möjligheten att besluta om misstroendeförklaring – som talmannen givetvis inte skulle förbise – är det svårt att se något bärande skäl för att utesluta

nödlösningen att en regeringskris helt enkelt inställs, ett förfarande som ibland begagnas i andra länder. Den utvägen skulle kunna bli ändamålsenlig t.ex. då en minoritetsregering har ställt sina platser till förfogande efter ett val, enligt det synsätt som diskuterades i det förra kapitlet. Man kan t.ex. överväga den hypotetiska situationen att de borgerliga trepartiförhandlingarna inte hade gått i lås 1979. Ett återtagande av statsministerns avskedsansökan skulle i en sådan situation i realiteten innebära att regeringskrisen skjuts upp en tid till förmån för det ordinarie riksdags- och regeringsarbetets bedrivande.¹⁵⁶

Talmannen kan inte vägra statsministern entledigande om han begär det.¹⁵⁷ Det förefaller emellertid ganska självklart att han har rätt att uppmana statsministern att överväga sitt ställningstagande ytterligare. Talmannen kan förutse att en regeringskris blir svårlöst och utdragen eller möjligen av andra speciella skäl olycklig för tillfället. Det kan i sådana fall inte heller uteslutas att talmannen önskar samråda med partiledarna och vice talmännen innan han formellt tar ställning till en avskedsansökan. Även detta måste vara möjligt. Helt uteslutet är inte att i ett vanskligt parlamentariskt läge just talmannens auktoritet kan bidra till att undanröja konflikthanledningar. En förutsättning för sådana uppskov med talmannens beslut bör dock vara att inte omständigheterna är sådana, att regeringen bör avgå enligt vedertagna parlamentariska principer och statsministern bestämt påyrkar entledigande utan dröjsmål.

RF föreskriver att talmannen skall kalla företrädare för varje parti-grupp inom riksdagen till samråd och att han skall överlägga med vice talmännen. Grundlagen överensstämmer med GB:s förslag som i sin tur avvek från FU:s endast i den detaljen, att enligt FU inte varje partigrupp skulle behöva höras. GB framhöll på denna punkt att det i vissa lägen kan vara av betydelse, att upplysningar inhämtas inte bara från de större riksdagsgrupperna utan även från mindre grupper, men att samrådets omfattning givetvis kan anpassas efter behovet.¹⁵⁸ Med tanke på valsystemets fyraprocentsspärr – som inte var aktuell för FU – är GB:s ståndpunkt ganska självklar. Det parti som har lyckats komma över gränsen och fått minst 14 mandat kan onekligen ha betydelse för regeringsfrågan. Formellt kommer samrådsplikten enligt RF även att omfatta ett parti som endast får ett enstaka mandat enligt valsystemets tolvprocentregel.

De jämna valutgångarna 1973 och 1979 visar att den konsekvensen inte är orimlig.¹⁵⁹

GB uttalade att det bör vara varje grupps sak att utse sin eller sina företrädare och att gruppen borde anmäla denne eller dessa för talmannen på anmodan av honom. I praxis har samråd främst skett med partiledarna. När en partiledare inte tillhört riksdagen – moderaterna i initialskedet 1982 och folkpartiet vid statsministerskiftet 1996 – har samråd i stället hållits med gruppledaren.¹⁶⁰

Samråden har i initialskedet efter ett val som lett till regeringsskifte alltid skett i ordningsföljd efter partiernas storlek efter valet. I sak har samråden begränsats till information, och därutöver har talmannen uppmanat till ett skyndsamt agerande från de partiers sida som har varit aktuella för regeringsbildning.

Ordningen för talmannens samråd har inte reglerats. GB menade att talmannen allmänt sett torde komma till resultat snabbast om han följer ordningen efter partiernas storlek. Någon ovillkorlig princip borde emellertid inte införas, och den skulle i vart fall inte kunna gälla annat än den första samrådsomgången, dvs. det som här har kallats initialskedet. Vid de tillfällen hittills då ytterligare samråd har varit nödvändiga, har talmannen som visats tillämpat vad man kan kalla en »blockprincip». De borgerliga partiledarna har inkallats i tur och ordning efter partiernas storlek, därefter den socialdemokratiska ledaren och sist vpk-ledaren. Under förhandlingsskedet 1979 inkallades rentav bara de borgerliga, givetvis därför att dessa hade det primära ansvaret för regeringsbildningen.

Ett särskilt problem hänger samman med regeringsskifte i anslutning till val. Den nyvalda riksdagen samlas och väljer talman först 15 dagar efter den allmänna valdagen. Intill dess fungerar vid behov den gamla riksdagen och dess talman. Eftersom ett regeringsskifte förutsätter en omröstning som rimligen bör företas av den nyvalda riksdagen – även om den gamla riksdagen i nödfall kan uppfylla formalia med respekt för valutgången – blir alltid ett dröjsmål med över två veckor nödvändigt. Om de officiella regeringsförhandlingarna skall inledas först efter talmansvalet, kan tidsutdräkten bli ännu längre. Frågan blir alltså vilken arbetsfördelning som bör iakttas mellan den avgående talmannen och den nyvalde.

GB såg inget problem i detta.¹⁶¹ Riksdagen skulle enligt dess förslag samlas på tolfte dagen efter valet. GB förutsatte att ett klart valutslag kunde leda till att regeringen begärde avsked »redan någon vecka efter valet». Ansökan borde då ges in till den gamla riksdagens talman, som skulle meddela beslut om statsministerns entledigande och därmed regeringens omvandling till expeditionsinistär. Med detta borde »hans roll i regel vara utspelad». De fortsatta förhandlingarna borde inledas först då den nya riksdagen hade valt talman, även om naturligtvis kontakter kunde förekomma mellan partierna. Den gamla riksdagens talman borde dock inte göras formellt obehörig, framhöll GB: »Man kan tänka sig lägen där en snabb lösning av krisen är så angelägen att han måste kunna fungera trots att hans parlamentariska förankring är bristfällig.»

Regeringen och riksdagen anslöt sig till GB på denna punkt.¹⁶² Möjligen kan man tala om en mindre nyansskillnad i propositionen. I allmänhet bör det, framhöll departementschefen, vara den nyvalde talmannen som leder sonderingarna mellan partiernas företrädare. Liksom GB ansåg han emellertid att det inte borde vara uteslutet att den gamla riksdagens talman för tids vinnande medverkar i ett inledande skede. Konstitutionsutskottet uttalade sig inte om arbetsfördelningen mellan talmännen men framhöll, att det inte kunde »se någon avgörande nackdel med att en ny regering kan tillträda först omkring 20 dygn efter valet. Tvärtom måste det anses angeläget att partierna får viss tidsrymd till sitt förfogande för överläggningar.»

Denna diskussion i förarbeten förefaller något teoretisk. Regeringsfrågan lär hanteras av partierna – eller det eller de som närmast berörs till följd av valutslaget – så snart valet är över. Det är svårt att tänka sig situationen att regeringen avgår men partierna låter saken bero i ett par veckor tills den nyvalda riksdagen samlas. Vad saken gäller lär alltså endast vara de formella förhandlingar som leds av talmannen. De kan förmodligen vänta, men om det i något fall skulle hända att partierna inte visar en aktivitet, som svarar mot en komplicerad situations krav, torde den avgående talmannen få överväga att åtminstone göra sig informerad om vad som pågår och upprepa önskemålet om en skyndsam handläggning.¹⁶³

Proceduren för regeringsbildning enligt RF bygger på att man kan hysa förtroende för den som väljs till riksdagens talman. Förtroendet är

visserligen inte obegränsat – omröstningen om ny statsminister är en garanti mot missbruk av ställningen – men det är grundläggande. Med detta skulle det rimma illa att låta nödvändiga regeringsförhandlingar vänta i drygt två veckor därför att talmannen har en bristfällig parlamentarisk förankring.¹⁶⁴ Det rimligaste är att den avgående talmannen alltid agerar så att en regeringskris blir så kort som möjligt.

Ett särskilt förhandlingsskede med talmannen i centrum har endast förekommit 1978, 1979, 1981 och 1990, och under regeringskrisen 1979 inskränkte sig talmannens roll till att han informerade sig och sökte skynda på förhandlingarna. Vid övriga tillfällen kan regeringsförhandlingarna beskrivas som rena partiangelägenheter. Det torde också vara en ändamålsenlig och önskvärd ordning.

Den konstitutionella huvudfrågan under ett förhandlingsskede gäller talmannens roll. Grundlagstexten säger i huvudsak endast att talmannen skall ha vissa »samråd» samt lägga fram ett förslag till statsminister för riksdagen. Vilka personer han samråder med och i vilken ordning har redan berörts. Det skall bara läggas till att det torde ligga i sakens natur, att talmannen i ett förhandlingsskede inte behöver inskränka sig till att ta emot de företrädare som partigrupperna utser utan även har rätt att själv ta initiativ och rentav påfordra överläggning med andra som han bedömer det vara nödvändigt eller åtminstone ändamålsenligt att höra. Det ligger dock också i sakens natur att talmannen måste iaktta försiktighet vid sådana kontakter. Som GB framhöll måste hans huvudsakliga kunskapskälla vara partiernas utsedda företrädare.

Det väsentliga är emellertid inte vilka personer talmannen samråder med och i vilken ordning det sker utan vad samråden syftar till och går ut på i sak.

GB sammanfattade¹⁶⁵ talmannens roll så att han skall »ta initiativet till regeringsförhandlingarna, leda dem och summera resultatet av dem genom att presentera ett förslag för riksdagen». GB uttalade vidare att »det finns skäl att antaga att talmannen som regel kommer att presentera riksdagen ett förslag först när han har fått sådana försäkringar från partiernas företrädare att han kan utgå från att hans förslag inte kommer att förkastas».

Departementschefen anslöt sig i propositionen¹⁶⁶ uttryckligen till GB:s bedömning och gjorde därutöver det uttalande om innebörden av riksdagens omröstning som har citerats förut: Den avser inte bara statsministerns person utan framför allt regeringens sammansättning och program i stort. »Det torde därför», fortsatte departementschefen, »kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern kan ge besked angående sin regerings politiska karaktär». Om det blir fråga om en koalitionsregering »kan man vidare anta att de sonderingar som föregår talmannens förslag har lett till överenskommelse också om regeringens personsammansättning». Några uttalanden av betydelse i detta sammanhang gjordes inte av vare sig konstitutionsutskottet eller grundlagskommittén.

Talmannen skall alltså inte bara ge förslag om statsminister utan förväntas också ha förankrat sitt förslag hos partigrupperna, så att han kan räkna med att det inte förkastas. Detta innebär i sin tur att han skall ha kännedom om den blivande regeringens »sammansättning och program i stort», för att citera förarbetena. Skillnaden är högst väsentlig. Det kan vara uppenbart vem som i första hand måste komma i fråga som statsminister men oklart vilken regering han kan komma att bilda. Ett typexempel ger situationen 1978. Ola Ullsten var klart utpekad som statsminister, men två regeringsalternativ förelåg och det var tveksamt om det alternativ han själv föredrog skulle klara en omröstning. Enligt grundlagstexten kunde talmannen redan efter sin första samrådsomgång ha föreslagit Ullsten. De klara uttalandena i förarbetena uteslöt emellertid detta och gjorde komplicerade förhandlingar nödvändiga.¹⁶⁷

Talmannen har hittills haft för vana att tala med varje partiledare enskilt, om man bortser från det formella slutskedet 1979. Om samtalen har förutvarande talmannen Henry Allard i en bilaga till grundlagskommitténs betänkande upplyst, att de förts förtroligt, vilket har lett till att talmannen har fått förtroenden som han inte har kunnat vidarebefordra. Det har aldrig hänt att samtalen förts in på innehållet i den politik en eventuell regering skulle komma att föra. En sådan diskussion skulle enligt Allards bedömning i vart fall inte underlätta regeringsbildningen.

I vissa lägen kan samtalen få föras något längre än till förtroliga över-

läggningar om aktuella alternativ och pågående diskussioner mellan partierna. Det är klart, menar Allard, att talmannen kan uppmana olika partigrupper att diskutera vilka villkor de vill ställa upp för en regeringsbildning. Som exempel tar han fallet om socialdemokraterna 1978 hade beslutat att rösta nej till Ullsten. Talmannen kunde då antingen ha uppmanat de tre borgerliga partiledarna till en diskussion av villkoren för en regeringsbildning eller också ha anmodat Ullsten att diskutera socialdemokraternas villkor för att lägga ner sina röster. Emellertid skulle han »absolut inte ha gått in i någon sakdiskussion med partiledarna angående dessa villkor».

Med det sist citerade uttalandet har talmannen angett en princip som det finns starka skäl att försöka upprätthålla så länge det är möjligt. Man kan dock inte utesluta möjligheten att det kan uppkomma situationer, då det finns skäl att rucka på principen. Likaväl som talmannen i kraft av sin auktoritet och förtroendeställning skulle kunna medverka till att landet undgår en onödig och svårlöst regeringskris, kan det tänkas att talmannen under en regeringskris hamnar i en situation där han i realiteten kan få göra tjänst som en politisk förlikningsman, kanske efter direkt vädjan av partierna.

I sina kommentarer till 1978 års kris har Allard också antytt hur han hade tänkt sig fortsättningen, om socialdemokraterna hade sagt nej till Ullsten. De båda alternativ som nämndes i det föregående var bara exempel på hur talmannen kunde ha agerat. I praktiken hade Allard, framgår det på ett annat ställe i texten, avsett att ta upp nya samtal med de borgerliga partiledarna. Han skulle ha kallat dem till en gemensam överläggning, »och därvid hade han fått poängtera att de med hänsyn till den parlamentariska situationen borde ena sig om en statsministerkandidat». Om inte heller ett sådant initiativ hade lett till framgång, hade Allard fått meddela de borgerliga partiledarna »att han själv skulle kunna komma att bli tvungen att gå fram med ett förslag för att få ett slut på regeringskrisen».

Här antyds alltså tre möjliga led. Först kommer ett led med samråd, möjligen i flera omgångar, som syftar till att klarlägga – utöver vad som har kommit fram redan vid de första samråden, i initialskedet – vilka regeringsalternativ som är tänkbara och hur de olika partierna ställer sig

till dem.¹⁶⁸ Om inget alternativ visar sig vara utan vidare genomförbart, tar talmannen ett mera aktivt initiativ. I detta andra led går han partiledarna närmare in på livet. Han begär preciseringar av deras villkor för att acceptera olika lösningar. Han kan givetvis – som tycks ha varit avsett 1978 – efter ett gemensamt möte uppmana vissa partiledare att först på egen hand sköta erforderliga preciseringar och förhandlingar. I sista hand måste han emellertid kräva att själv få del av partiernas ståndpunkter i sak. Denna information kan nämligen vara avgörande för hans vidare agerande, även om han inte går in på någon sakdiskussion. Om partierna trots alla bemödanden inte kan visa på en lösning av krisen inom rimlig tid, nödgas talmannen lägga fram ett »eget» förslag för riksdagen. Detta tredje led måste omfatta en särskild formell samrådsomgång, men knappast flera. Därefter inleds de sista samråd före förslagets framställande i kammaren som här hänförs till krisens slutskede.¹⁶⁹

Det kan bli svårt för talmannen att undgå alla politiska sakdiskussioner innan han lägger fram ett »eget» förslag. Man får förutsätta att han med varje partiledare enskilt går igenom och för sig själv preciserar innebörden av partiets ståndpunkt. Steget är onekligen inte långt till förtroliga sakresonemang. Man bör erinra sig GB:s påpekande, att flera alternativ kan vara parlamentariskt godtagbara och att valet mellan dem ytterst blir ett val av program. I en komplicerad situation kan talmannen tvingas att välja mellan olika program för att föra en regeringskris framåt mot sin lösning.

Allmänt bör gälla att talmannen måste tillerkännas befogenhet att med kraft verka för att låsningar och blockeringar undanröjs. I stället för att känna sig tvingad att på eget ansvar lägga fram oförankrade förslag och i sämsta fall riskera ett extra val, måste han t.ex. ha rätt att påfordra att ett parti tar sin ståndpunkt under förnyat övervägande. Eventuellt kan vice talmännen i en fastlåst situation få en reell betydelse genom att ge talmannen sitt stöd för att t.ex. kräva att en riksdagsgrupp inkallas till ett nytt möte.

Talmannens roll är både större och mindre än kungens roll före RF. Den är mindre genom att han inte kan förordna statsminister på egen hand utan har att lägga fram förslag för riksdagen. Den är större genom att han inte kan avbördas sig det personliga ansvaret på samma sätt som

kungen kunde, genom att ge ett sonderingsuppdrag eller ett regeringsbildningsuppdrag och sedan acceptera resultatet. Fallen Ekman 1930 och Pehrsson i Bramstorp 1936 pekar på att kungen hade kunnat bli av med krisen 1978 genom att på ett tidigt stadium ge Ullsten uppdrag att bilda regering »med stark parlamentarisk bas» och sedan godta att resultatet blev en ren folkpartiregering. För talmannen var saken inte så enkel, men resultatet blev alltså detsamma.¹⁷⁰

Man kan alltså konstatera att talmannen, fastän han inte har samma ställning som kungen hade tidigare, ändå måste kunna agera med större kraft än den utanför politiken stående statschefen visade tidigare och skulle vara benägen att utveckla idag. I RF:s anda ligger att talmannen i en svår situation, då en regeringskris »spårar ur», inte drar sig tillbaka och blir endast expeditör av förslag till riksdagen.

Regeringskrisen 1990 tillförde en nyhet, nämligen talmannens sonderingsuppdrag, först till Carl Bildt och sedan till Ingvar Carlsson. Att motsvarande inte förekommit tidigare – i första hand inte 1978, 1979 eller 1981 – berodde uppenbarligen på den parlamentariska situationen. Man noterar att talmannen saknar befogenhet att ge någon ett uppdrag att »bilda regering». Hans uppgift är endast att lägga fram ett förslag till statsminister för riksdagen. Uppdraget till Bildt motiverades av att han var ledare för det största borgerliga partiet och behövde inte tolkas som ett utpekande av honom som ny statsminister. Ett alternativ hade varit att – efter mönster av kungens handläggning 1957 – ge ett gemensamt uppdrag. Att även Carlsson fick ett formellt sonderingsuppdrag berodde givetvis på att hans regering hade fällt av riksdagsmajoriteten och att möjligheterna att återupprätta en vänstermajoritet måste utredas.

En diskussion uppkom kring lämpligheten att inte omedelbart offentliggöra uppdraget till Carl Bildt. I efterhand kan det synas märkligt att publiceringen dröjde, eftersom Bildt onekligen var den främste kandidaten till statsministerposten enligt gängse parlamentariska spelregler. Att han gavs ett uttryckligt, officiellt uppdrag förefaller ha varit närmast ofrånkomligt, om inte regeringskrisen skulle framstå som en ceremoni utan egentligt innehåll. Ett omedelbart offentliggörande förefaller därför i detta fall ha varit det naturliga. Uppenbart är emellertid att talmannen mycket väl kan råka i en situation, där förtrolighet och

begränsad publicitet kan bedömas vara förutsättningar för en lyckosam handläggning.

Då talmannen finner tiden vara inne för att lägga fram ett förslag till ny statsminister för riksdagen, börjar det som här har kallats slutskedet av en regeringskris. Från eventualiteten, att det inte blir något slut utan i stället nya förhandlingar och ett nytt förslag, bortses tills vidare.

Talmannen håller på detta stadium en ny fullständig omgång av samråd, med alla partiledare och med vice talmännen. Dessa samråd har hittills varje gång varit mycket korta och formella. De följs samma dag av att talmannen muntligen framför sitt förslag i kammaren där det bordläggs. Efter en ytterligare bordläggning prövar riksdagen förslaget genom omröstning. Gruppledaren för varje parti som inte avses gå in i den nya regeringen – eventuellt, men inte nödvändigt, även en företrädare för regeringssidan – avger en röstförklaring på riksdagsgruppens vägnar, men inga andra inlägg förekommer. Om förslaget inte förkastas, utfärdar talmannen samma dag ett förordnande för den nye statsministern. Någon dag senare tillkännager denne i kammaren den nya regeringens sammansättning samt läser upp regeringsförklaringen. Inte heller då förekommer någon debatt. Efter någon timme, då regeringen har mött företrädare för massmedierna m.m., beger sig talmannen och regeringen till slottet där konselj hålls inför kungen. Därmed har den nya regeringen trätt till och den gamla upphört.

Någon helt fast ordning för talmannens slutliga samråd har inte lagts fast i praxis. Som normalt lär kunna anses att vice talmännen kommer sist och att partiledarna hörs i ordning efter partiernas mandatantal, möjligen med undantaget att den tilltänkte statsministern tas sist.

Om vice talmännens roll bör tilläggas att de brukar hållas informerade även under förhandlingsskedet – om något sådant i egentlig mening förekommer – men att de har en närmast formell funktion.¹⁷¹ De har knappast någonting att tillföra som deras partiledare inte redan har framfört, och de förtroliga informationer som talmannen kan ha fått av partiledarna kan han inte föra vidare. Om emellertid talmannen skulle felbedöma den parlamentariska situationen eller mot förmodan missbruka sin ställning, har vice talmännen en möjlighet att påverka handlägg-

ningen. I besvärliga lägen kan de också tänkas utgöra ett stöd för talmannen.

Med början under 1990 års regeringskris har det också blivit praxis att talmannen håller statschefen underrättad om utvecklingen.

Beträffande bordläggningsförfarande och debatt har en bestämd praxis iakttagits hittills. Man kan naturligtvis inte förutsäga om den kommer att hålla även i en oviss situation, t.ex. där talmannen har nödgats gå fram med ett »eget» förslag utan klara förhandsuttalanden av partiledarna. Man kan dock erinra om den osäkerhet som rådde in i det sista 1981, då förslaget gick igenom på grund av (vad som sades vara) avsiktlig frånvaro. Det ligger naturligtvis ett värde i att iakttä ett bestämt yttre mönster även i en komplicerad situation.

Inga formella hinder föreligger mot debatt, vare sig vid bordläggning eller före omröstningen. Tvärtom framhöll GB särskilt att varje ledamot borde kunna framföra sin åsikt före omröstningen.¹⁷²

Det centrala momentet i regeringsbildningsproceduren är omröstningen i riksdagen. Den gäller formellt endast talmannens förslag till ny statsminister, och detta är godkänt om inte en absolut majoritet, dvs. minst 175 ledamöter, röstar nej. Som redan har påpekats betyder omröstningen i praktiken mera. I enlighet med förarbetena fogar talmannen till sitt namnförslag en upplysning om den partimässiga sammansättningen av den regering som hans kandidat har avsett att bilda om förslaget blivit godtaget. Huruvida talmannen kommer att följa denna praxis om han får gå fram med ett »eget» förslag, utan klar förankring i förväg, får i vart fall anses osäkert.

Det har visats att en rätt klar praxis har utbildats för partiernas ställningstaganden i omröstningarna. Blivande regeringspartier röstar förstås alltid ja. Utanför regeringsställning röstar socialdemokraterna och vänsterpartiet alltid nej till borgerliga alternativ, även då de svarar mot det parlamentariska läget. Ett undantag gjordes 1978 då socialdemokraterna släppte fram Ola Ullsten. De borgerliga partierna lägger ned sina röster när en regering svarar mot det parlamentariska läget. De röstar nej om de anser att det finns ett bättre alternativ som först borde ha prövats.¹⁷³ Exempel är moderaternas nej-röster 1978 och folkpartiets nej-röster 1994.

Redan skillnaden i röstningsbeteende mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna antyder att det finns brister i systemet. Man kunde vänta sig att i vart fall de stora partierna – eller de som deltog i GB – skulle vara överens på en så viktig punkt som hur man ställer sig till att en regering bildas i enlighet med parlamentariska spelregler. Tvekan inför systemet ökas av den utomordentligt bristfälliga motiveringen hos GB.

Som enda syfte med omröstningen angav GB, som nämnts, att den skulle innebära en garanti mot att en regering tillträder i strid med riksdagsmajoritetens vilja och får möjlighet att genom beslut om extra val utsläcka riksdagsledamöternas mandat. Detta syfte måste godtas. Det kan emellertid, som påpekades redan i Svea hovrätts remissyttrande över GB:s förslag, likaväl uppnås genom att man begränsar en nytillträdd regerings befogenhet att förordna om extra val. De socialdemokratiska ledamöterna i grundlagskommittén förordade också en sådan »karantänregel».

Utöver det skäl som nu har nämnts har ingenting anförts i förarbetena till RF som motiv för omröstningsregeln, om man inte beaktar allmänna uttalanden om att regeringsbildningsproceduren bör förankras i riksdagen, att det är naturligt att riksdagen får sista ordet etc. Sådana synpunkter måste anses tillgodosedda genom talmannens centrala roll och det samrådsförfarande som har föreskrivits.

Särskilt som GB uttalat sig på andra, delvis triviala punkter i regeringsbildningsförfarandet, t.ex. ordningen för talmannens samråd, kunde man ha väntat sig en ingående analys av förslaget på denna verkligt centrala punkt. Att en sådan saknas beror rimligen på att förslaget är en kompromissprodukt. Socialdemokraterna var, som visats, emot omröstningsförfarandet.

Det är svårt att se någon fördel med omröstningen. Att det uppgivna syftet likaväl kunde ha uppnåtts på annat sätt har redan påpekats. Det enda skäl som möjligen kan uppåddas – men som alltså inte anförts av GB – är att det kan se märkligt ut att en talman utnämner en statsminister, en internationellt såvitt bekant okänd ordning. Denna ceremoniella synpunkt hade dock lätt kunnat tillgodoses t.ex. genom en handling i anslutning till regeringsskifteskonseljen, utfärdad av statschefen och talmannen gemensamt.

Vilka nackdelar har då omröstningsförfarandet? Sammanfattningsvis

att det ger ett onödigt utrymme för taktiskt spel och leder till lösningar i besvärliga lägen samt i vissa avseenden fungerar på ett egendomligt sätt.

Den avgörande skillnaden mot tidigare förhållanden är att RF tvingar fram ett både offentligt och officiellt ställningstagande av varje parti i riksdagen vid varje skifte på statsministerposten. Tidigare kunde de partier hålla sig passivt i bakgrunden, som inte var aktuella som regeringspartier enligt vedertaget parlamentariskt synsätt. Det underlättade lösningen av komplicerade kriser. Nu kan det i stället tänkas att själva avgörandet kommer att ligga i händerna på partier som har en klar oppositionsställning, som fallet blev 1978. Även 1981 kan något liknande sägas ha inträffat. Och 1990 blev till följd av RF det enda praktiska alternativet att den just avgångna regeringen sattes in på nytt.

RF:s regler innebär att det är en väsentlig skillnad mellan att rösta nej och att avstå från att rösta. Inte ens ett klart oppositionsparti skall behöva rösta nej utan skall kunna avstå från att delta i omröstningen vid regeringens tillkomst. Ställningstagandet innebär ingen bundenhet utan enbart ett konstaterande, att den av talmannen föreslagna lösningen är godtagbar från parlamentarisk synpunkt.

Emellertid finns det, som både FU och, framför allt, GB utvecklade, lägen där man inte kan tala om en viss lösning av regeringsfrågan som den parlamentariskt riktiga. Flera alternativ kan tänkas och valet mellan dem kan i realiteten bli ett val mellan olika program. Det enda kriteriet på om lösningen har blivit riktig är i själva verket om regeringen visar sig kunna fungera, vilket i sin tur beror på hur den agerar och hur riksdagen bemöter den. Konsekvensen blir att ett avstående från att rösta utgör en klar och kanske i praktiken avgörande politisk markering om det finns alternativ att välja mellan. Typexempel ger regeringsbildningarna 1978 och 1981. Om det å andra sidan inte finns mer än ett alternativ är omröstningsförfarandet onödigt.¹⁷⁴

Av reglernas konstruktion följer alltså att de lätt kan leda till lösningar i just de enda lägen då de skulle kunna ha någon saklig funktion att fylla.

En egendomlig konsekvens av systemet är att en statsminister kan godkännas med flera nej-röster än ja-röster. Detta kan onekligen ge ett egendomligt intryck men har redan inträffat tre gånger: 1978, 1979 och 1981. Naturligtvis kan man försvara denna ordning med att det inte är

fråga om någon »positiv parlamentarism» genom en förtroendeomröstning. Argumentationen har dock ett drag av spetsfundighet, något som för övrigt markeras av att t.o.m. grundlagspropositionen¹⁷⁵ har råkat använda ordet »förtroendeomröstningen».

Det måste också anses otillfredsställande att en ny grundlag innehåller regler – dessutom på en verkligt central punkt – som inte tillämpas enligt normal ordning. En grundläggande princip är att samtliga ledamöter av riksdagen företräder folket och fattar beslut som dess ombud. Det kan därför framstå som stötande att ett av de viktigaste beslut som riksdagen har att fatta kommer till stånd genom att i bästa fall (1982, 1994) bortåt hälften av ledamöterna och i andra fall (1978) den överväldigande majoriteten avstår från att rösta och att det rentav kan inträffa (1981) att beslutet blir beroende av att vissa ledamöter har avsiktligt hållit sig borta från omröstningen.¹⁷⁶ Det kan vara ett farligt prejudikat att lägga fast en praxis enligt vilken den vanliga beslutsordningen inte iakttas.

Från praktisk synpunkt har man vidare att tänka på de fall då statsministern dör (1946) eller avgår av rent personliga skäl (1925, 1969). Särskilt bör man beakta situationen att ett skifte på statsministerposten blir nödvändigt då riksdagen inte är samlad (1932, 1969). Då man vid den partiella författningsreformen införde regeln, att hela regeringen skall entledigas då statsministern avgår, hade man ingen tanke på det komplicerade förfarande som sedermera har införts. I propositionen framhölls sålunda uttryckligen:¹⁷⁷

Motivet för den nya regeln är att den nye statsministern skall ha helt fria händer i valet av medarbetare. Avsikten är däremot inte att introducera en ny parlamentarisk praxis, enligt vilken statsministerns avgång alltid blir inledning till en regeringskris, där valet av ny statsminister står helt öppet och kräver överläggningar från kungens sida med företrädare för olika meningsriktningar inom riksdagen. Om statsministern avgår av personliga skäl eller annars under sådana omständigheter att hans avgång inte är uttryck för att det eller de partier som har regeringsansvar vill dra sig tillbaka från regeringsställningen, bör regeringspartiet eller -partierna omgående kunna få uppdraget att utse en person som de vill att kungen skall utnämna till ny statsminister.

Vid den totala författningsreformen diskuterade man endast om talman-

nen borde åläggas ett fullständigt samrådsförfarande även då statsministern avgår av personliga skäl. Man kom fram till att det borde ske, därför att det kan göras olika bedömningar om personliga eller politiska skäl har varit bestämmande.¹⁷⁸ Däremot redovisades inga överväganden om vad en ny omröstning skulle innebära i ett känsligt parlamentariskt läge med minoritetsregering och inte heller situationen då en statsminister drar sig tillbaka under riksdagens sessionsuppehåll. Man kan tänka på skiftet Ekman-Hamrin i början av valrörelsen 1932.

Väsentligast är emellertid hur omröstningsförfarandet påverkar regeringsbildningen. Fortfarande gäller det bara de svåra lägen, då en minoritetsregering av något slag måste bli lösningen. Det blir då inte frågan om att få fram den starkaste regeringen eller den som kan antas ha de bästa förutsättningarna att styra landet i samarbete med riksdagen. Vilken det skulle vara har partierna säkert olika åsikter om. Det avgörande blir i stället vilken hållning partierna kommer att inta i omröstningen om talmannens förslag. Den skillnaden kan vara högst väsentlig i ett läge av partisplittring och starka motsättningar. Något parti måste – som socialdemokraterna 1978 och moderaterna 1981 – godta en från dess synpunkt föga tilltalande andrahandslösning. En svag regering kan då vara lättare att tolerera än en stark. Att ett parti mycket väl skulle kunna regera i det aktuella läget – eventuellt med nyvalshot – kan vara ett avgörande skäl för att hindra att det får regeringsmakten. Den naturligaste parlamentariska lösningen kan visa sig politiskt omöjlig att förverkliga osv.

Det är inte bara orealistiskt utan också principiellt fel att avvisa sådana påståenden: De är i själva verket en konsekvens av att RF lägger ett ansvar för regeringsbildningen – i vissa fall rentav ett avgörande ansvar – på partier som inte skall ingå i regeringen utan kanske tvärtom har som främsta och fullt legitima intresse att vinna framgång i ett nära förestående val. Härigenom kan omröstningsförfarandet ge svagare lösningar än som är önskvärt.

En praktiskt viktig konsekvens av omröstningsförfarandet skall slutligen påpekas helt neutralt. Om den är en fördel eller en nackdel beror på politiska bedömningar.

Så länge det nuvarande blocksystemet i svensk politik består, medför omröstningsreglerna att ett läge låses på valdagen fram till nästa val. Har det blivit borgerlig majoritet, kan en socialdemokratisk regering blockeras oavsett hur regeringssamverkan utfaller. På samma sätt kan ett borgerligt alternativ blockeras av en vänstermajoritet även om regeringen skulle ställa kabinetsfråga, förlora och avgå. Regeringskriserna 1981 och 1990 kan övervägas från denna synpunkt. Samtidigt skall man komma ihåg, att reglerna om misstroendeförklaring har gett ett alibi för stödpartier utanför regeringen att rösta emot denna i sakfrågor. De har fått en möjlighet att profilera sig i sakfrågor utan att äventyra regeringen. Det är dennas eget ansvar om den avgår och släpper motståndarna till makten. Om en koalition spricker – vare sig en formell regeringskoalition eller informell koalition i riksdagen – kan man kanske i alla fall ena sig om så mycket som att rösta nej till en statsminister ur oppositionen (och åtminstone lägga ner sina röster i en omröstning om misstroendeförklaring mot den sittande statsministern).

Den enda objektivt konstitutionella synpunkt, som synes kunna anläggas på det anförda, är att systemet rimligen minskar riskerna för extra val.

Det nämndes tidigare att man i förarbetena till RF diskuterade möjligheterna att i RF eller i motivuttalanden ange principer för hur talmannen bör träffa sitt val av ny statsminister. Det talades om handlingsmönster för hur talmannen bör gå till väga för att hans val av statsminister skall komma att falla på »den som vid varje tillfälle kan påräkna det bredaste parlamentariska underlaget».¹⁷⁹ Man kan tolka detta så att talmannen bör eftersträva en så stark parlamentarisk bas som möjligt. Oavsett vilken vikt man fäster vid ett uttalande som det citerade, finns det anledning att tänka på kungens traditionella strävan efter så breda lösningar som möjligt. Särskilt tydligt kom denna strävan till uttryck 1957.

I och för sig torde det ligga i sakens natur att talmannen är benägen för lösningar som ger ett säkert parlamentariskt underlag. Som redan 1978 års kris gjorde klart verkar han dock inte aktivt i denna riktning utan strävar i det längsta att hålla sig utanför procedures politiska sida och accepterar i stället den lösning som partierna kan finna.

Det är knappast möjligt att redan nu tala om några handlingsmönster som har utvecklats under RF. Lösningarna 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994 följde bara valutslagen, och kriserna 1978, 1981 och 1990 ger ett för litet studiematerial. Endast två förhållanden förtjänar att anmärkas. För det första gav redan krisen 1978 en antydning om att det viktigaste kan vara, inte hur stort underlag regeringen får utan hur stark oppositionen blir. För det andra har ett blocktänkande kommit till uttryck som saknar varje motsvarighet i äldre tid. Detta har dock inte med RF att göra.

En speciell fråga gäller hur talmannens handlande bör påverkas av att krav på nyval förs fram till honom under samråden.¹⁸⁰ Ibland kan, som redan situationerna 1978, 1981 och 1990 visade, alternativen för talmannen vara olika minoritetsregeringar av vilka någon skulle vara benägen för ett extra val.

Skall talmannen låta ett nyvalskrav påverka sitt val av regeringsbildare? Bör han diskutera frågan närmare med partiledarna eller i vart fall med en partiledare som kan vara aktuell som ny statsminister? Goda skäl finns för jakande svar på båda frågorna. Extra val måste betraktas som en dålig lösning från riksdagens synpunkt. Detta gäller oavsett hur stort sakligt fog som kan förebäras, något som meningarna vanligen är delade om. Som riksdagens främste företrädare måste därför talmannen eftersträva en lösning utan extra val. Detta ligger också i linje med att RF anvisar extra val som en sista nödutväg, om fyra förslag av talmannen förkastats. Det måste därför anses ha legat klart inom hans befogenheter att t.ex. 1981 framhålla för Olof Palme att nyval inte var önskvärt. Detta hade dock inte blivit aktuellt förrän ett första förslag om Thorbjörn Fälldin som statsminister hade förkastats. Det skulle vidare inte heller ha kunnat anses fel om ett vidhållande av det socialdemokratiska nyvalskravet i ett sådant läge hade föranlett talmannen att söka ännu en borgerlig kandidat.

I sista hand torde emellertid talmannen inte kunna åberopa nyvalshot som skäl för att välja en annan parlamentarisk lösning. Om »den naturlige» statsministerkandidaten bestämt vidhåller – och kan bedömas klara en omröstning i kammaren – fordras det i vart fall mycket goda skäl i övrigt för att välja en annan kandidat.

Om situationen då riksdagen förkastar talmannens förslag behöver endast ett par kommentarer göras ytterligare. Man kan fråga sig om talmannens förslagsrätt skall anses oinskränkt eller om det skall krävas samtycke av den som föreslås. Spontant lär de flesta vilja svara att ingen bör få föreslås utan eget samtycke, men närmare överväganden syns leda till ett annat resultat. Man kan inte acceptera situationen att alla tänkbara kandidater, dvs. i första hand alla partiledare, avböjer. En lösning kunde då vara att anse den sittande expeditonsregeringens statsminister vara skyldig att ta emot ett nytt mandat. Närmare till hands torde dock ligga att talmannen får bortse från avböjanden, givetvis med undantag för den situation där det i något fall föreligger ett starkt personligt skäl och inte bara politiska. Man bör bl.a. beakta att en ordning, där talmannen i första hand skall föreslå någon som förklarat sig villig, kan medföra en partipolitisk favorisering. Särskilt känsligt blir det om det är talmannens egen partiledare som föreslås eller undgår att föreslås.

RF föreskriver att förfarandet skall upprepas tre gånger till men avbrytas, om fyra förslag har underkänts, och återupptas först efter ett extra val. Henry Allard har i sitt samtal med grundlagskommittén nämnt, att han har varit inne på tanken att det är onödigt med så många som fyra förslag. I ett sådant krisläge »har talmannen ansträngt sig till det yttersta för att få fram ett förslag som kan godkännas av riksdagen». Misslyckas han »torde det räcka med förslagsvis två omröstningar innan det automatiskt blir extra val».

Det ligger onekligen mycket i detta. En begränsad invändning kan dock göras så länge den nuvarande blockindelningen kvarstår med samma skärpa. Om det är borgerlig majoritet i riksdagen, är det naturligt att talmannen – som skedde 1981 – i första omgången inriktar sig på ett borgerligt namn, fastän detta inte helt svarar mot mönstret i äldre tid. Förkastas det första förslaget är det emellertid svårt att se hur talmannens val i nästa omgång skulle kunna undgå att falla på det största partiets ledare. Blockuppdelningen är ju då demonstrativt upplöst. Men om blocken samlas igen vid den andra voteringen, kan en tredje chans vara befogad. Ett typexempel ger situationen 1981. Den borgerliga majoriteten var ett mandat. I vart fall om socialdemokraterna hade avstått från sitt krav på omedelbart nyval måste Olof Palme ha varit självklar som tal-

mannens andra förslag, om ingenting oförutsett hade inträffat. Om då de borgerliga partierna hade enats om nej, hade det varit rimligt med ett tredje försök men knappast med ett fjärde.¹⁸¹

Som det normala får emellertid anses att talmannen endast lägger fram ett förslag och att detta inte förkastas av riksdagen. Det vidare förfarandet efter omröstningen följer ett noga fastlagt mönster och behöver endast kommenteras på några få punkter. Talmannen utfärdar som redan sagts genast ett förordnande för den nye statsministern. Det måste emellertid uppmärksammas att denne inte tillträder ämbetet förrän i samband med regeringsskifteskonsejen, fastän detta inte kommer till uttryck i själva förordnandet. Man noterar också att riksdagsprotokollen talar om »statsministern» redan i samband med föredragningen av regeringsförklaringen m.m. Under en kort tid – hittills längst 1978, fem dagar – har landet alltså två regeringschefer, en som uppehåller befattningen fram till konsejen och en ordinarie som tar över då. Det kan tilläggas att ingenting hindrar den som har godtagits av riksdagen som statsminister att sedermera avböja uppdraget, t.ex. därför att omröstningen utföll sämre än väntat eller därför att regeringens sammansättning har mött problem. Skulle detta inträffa finns fortfarande möjlighet till fullt antal omröstningar, eftersom ju talmannens förslag inte har förkastats av riksdagen, vilket är det avgörande enligt RF 6:3.

RF:s förarbeten diskuterar särskilt, huruvida ministerlista och regeringsförklaring bör krävas före omröstningen, men stannar vid nekande svar. Det är tillräckligt att huvuddragen är klara. Frågorna aktualiserades inom grundlagskommittén av vpk-ledamoten, som förordade bestämmelser om att omröstningen i riksdagen skall gälla även regeringens sammansättning och program i stort.

En principiell fråga rörande tillämpningen av omröstningsreglerna skall slutligen beröras. Det kan onekligen anföras skäl för att en ny regeringsbildningsprocedur bör genomföras då en viktigare förändring inträffar i fråga om regeringens sammansättning eller underlag. Om ett koalitionsparti lämnar regeringen – som skedde 1981 – kan det sägas följa av RF:s anda att regeringsfrågan bör omprövas. Riksdagen har inte godkänt det parlamentariska alternativ som statsministern därefter

företräder. Samma resonemang kan föras – men naturligtvis med mindre fog – då en regering breddas, i vart fall om den inte därmed kommer att företräda en riksdagsmajoritet. Vidare kan man hävda att regeringsfrågan bör omprövas efter ett val, om inte den sittande regeringen har nått majoritet eller åtminstone stärkt sin ställning. Här kan man hänvisa till ministären Ullstens avgång, som svarade mot mönstret i äldre tid.

Emellertid får principiella resonemang vägas mot praktiskt politiska faktorer. Riksdagen och partierna har frihet att etablera en ändamålsenlig praxis.¹⁸² Det har framgått av det föregående att det finns goda skäl att iaktta försiktighet. Komplicerade situationer bör inte drivas fram i onödan. Även om de alltid blir lösta på något sätt förr eller senare, har man riksdagens anseende och regeringsmakten att tänka på. Detta talar för en restriktiv tillämpning av RF 6:2–4. Reglerna om misstroendeförklaring ger en garanti för att en regering inte kan fortsätta om riksdagsmajoriteten vill bli av med den.¹⁸³

Riksdagen får numera anses ha tagit ställning till förmån för en restriktiv grundlagstillämpning i samband med yrkandet om misstroendeförklaring mot Göran Persson därför att han inte avgick efter socialdemokraternas stora valnederlag 1998 och därmed möjliggjorde en omprövning av regeringsfrågan i de av RF föreskrivna formerna. Moderaterna ensamma stödde yrkandet.

Regeringens närmare organisation behöver inte behandlas närmare här. Det bör endast anmärkas att regeringsbildningen hösten 1982 innebar ett fullföljande av den tanke på att stärka regeringschefens ställning som har varit genomgående i hela författningsarbetet och att såväl personväxlingarna som departementsförändringarna på hösten 1998 var med bred marginal de mest omfattande som förekommit efter 1917.¹⁸⁴

Den regeringsförklaring, som en ny statsminister avger inför riksdagen innan regeringen tillträder, är ett dokument av central politisk betydelse. Det har dock inte alltid varit fallet under den parlamentariska tiden och varken RF eller RO innehåller någonting om detta led i proceduren. RF ålägger endast (6:4) en ny statsminister att så snart det kan ske anmäla de utsedda statsråden för riksdagen. RO föreskriver (1:6) att

statsministern skall avge en regeringsförklaring vid det sammanträde med riksdagen då ett lagtima riksmöte öppnas. Det är fråga om dels en utveckling i parlamentarisk praxis, dels vissa ceremoniella förändringar som hänger samman med statschefens ändrade ställning enligt RF.

Tidigare hade det trontal, som kungen läste upp vid öppnandet av en ny riksdag, innehållit regeringens programförklaring för det kommande arbetsåret. Vid sidan härav blev det under den parlamentariska tiden praxis att statsministern i samband med en ny regerings tillträde avgav en särskild politisk deklaration till statsrådsprotokollet. Någon sådan förekom däremot inte i de fall då endast en ny statsminister men inte en ny regering tillträdde. Däremot avgav statsministern en särskild regeringsförklaring 1951 i anslutning till att den socialdemokratiska regeringen breddades med företrädare för bondeförbundet. Även i vissa andra sammanhang inträffade det att statsministern gjorde en allmänpolitisk deklaration till statsrådsprotokollet. I det föregående har t.ex. nämnts att Ernst Trygger på detta sätt motiverade regeringens kvarstående efter försvarsfrågans fall 1924.

Programförklaringen vid en ny regerings tillträde har utvecklats från mera allmänna och kortfattade avsiktsdeklarationer till omfångs- och detaljrika dokument. Motpolerna är Arvid Lindman 1928 och Thorbjörn Fälldin 1979, med texter svarande mot mindre än en halv resp. mera än nio trycksidor i riksdagsprotokollet. Det kan vara av intresse att se något på hur praxis har utvecklats.¹⁸⁵

Som den första egentliga regeringsförklaringen brukar man se den som avgavs av Nils Edén 1917. Ser man längre tillbaka i tiden finner man att kungen någon gång själv fann anledning att göra ett uttalande till protokollet, t.ex. 1906 då Arvid Lindman avlöste Karl Staaff. Han preciserade då – för andra gången – sina motiv för att avböja den avgående ministärens nyvalskrav. Då »borggårdsministären» tog över efter Karl Staaff 1914 noterar man i stället den första ansatsen till en programförklaring i riksdagen genom den nye statsministern Hjalmar Hammar-skjöld.¹⁸⁶ Hans efterträdare, Carl Swartz, blev i mars 1917 den förste statsministern som vid ämbetstillträdet gjorde en förklaring till statsrådsprotokollet. I ett kort anförande deklarerade han att den nya ministärens främsta uppgift var »att obrottsligt fullfölja den konsekventa och opar-

tiska neutralitetspolitik» som dittills hade förts samt tillfogade några ord om det utrikespolitiska läget och vissa aktuella handelspolitiska frågor.

Nils Edéns regeringsförklaring markerar redan i inledningen att en ny ordning har genomförts. Statsministern anholder »att i korthet få angiva några huvudsakliga grundsatser» som han och hans kolleger ämnar »såsom ledamöter av statsrådet fullfölja». Därefter följer två längre stycken om utrikes- och handelspolitiken och om kristidens allmänna problem. Man fäster sig vid det på socialdemokratiskt yrkande intagna löftet att efter krigets slut ta upp frågan om försvarets utformning »till ingående prövning». I ett tredje stycke understryks »nödvändigheten av att genom en klart demokratisk politik på samhällslivets alla områden söka samla alla krafter i gemensamt arbete för folkets väl». En rad angelägna författningsreformer anges, och i en slutmening förklarar statsministern att regeringen ämnar »ofördröjligen upptaga arbetet» med dessa frågor.

Hjalmar Branting avgav i mars 1920 en något utförligare regeringsförklaring då den första socialdemokratiska ministären tillträdde. Vad man främst fäster sig vid är den långa ingressen om bakgrunden, där även Nils Edéns avböjande att bilda regering nämns, samt den modesta syn på den nya regeringens uppgift som kommer till uttryck, med kommunalskattefrågan och det nära förestående valet ställda i förgrunden. Regeringen tillträder »icke i förväntan på omedelbara åtgärder till förverkligande av dess program för samhällets omdaning» utan för att söka genomföra en kommunalskattereform. Även bostadsfrågan tas upp liksom utrikes- och handelspolitiken, och avslutningsvis signaleras att vissa förberedande utredningar skall tillsättas bl.a. för socialiseringsfrågan.

De närmast följande regeringsförklaringarna anslöt sig till detta mönster. Louis De Geer betonade främst kontinuiteten i handläggningen av Ålandsfrågan samt slutade med att förutskicka nyval hösten 1921 och ett nytt försök att bilda »en regering på parlamentarisk grund». Brantings andra regeringsförklaring framstår i efterhand som den mest välformulerade under hela tiden efter 1917. I breda drag skisseras samhällsproblemen och regeringens allmänna inriktning. Avslutningsvis sägs att regeringen är på det klara med sin minoritetsställning men självfallet kommer att »söka föra en politik i närmaste överensstämmelse med

de allmänna riktlinjer, vilka valutgången anvisat som de inom svensk demokrati bärande» och uttrycker en förhoppning om att kunna ta ytterligare steg i fråga om sociala reformer. Ernst Trygger redovisade inledningsvis sina ansträngningar att få till stånd en bredare politisk samling. Tanken på en borgerlig koalition nämns här för första gången. Den regering som nu har fått bildas vill »inför Sveriges folk uttala den önskan, att den måtte få njuta förmånen att bedömas efter sitt uppsåt och sina gärningar. Det helas väl, ej något partis särskilda fördelar, blir normen för regeringens verksamhet.» Den enda sakfråga som nämns är försvarsfrågan. Brantings tredje regeringsförklaring är väsentligt kortare än den andra. Även den framhåller försvarsfrågan. I ett avslutande stycke uttalas att »i fråga om det sociala reformarbete som tiden kräver äro anvisningarna genom valet inte lika bestämt utformade som i försvarsfrågan». Läget sägs vara ungefär detsamma som då den första socialdemokratiska regeringen tillträdde. Man vill »med all kraft fullfölja» det reformarbete som har inletts.

Märkligt nog är det Carl Gustaf Ekmans »vägmästarregering» som med sin regeringsförklaring först påminner om en senare tids mönster. Utöver ingress och slutord tar den i tolv särskilda stycken upp väsentliga områden som regeringen kommer att ägna särskild uppmärksamhet enligt angivna grundsatser. Ingen anknytning görs till det parlamentariska läget, bakgrunden till regeringens tillkomst etc. utöver att »den fråga som närmast föranlett regeringsskiftet» behandlas först av de olika sakfrågorna. Av helt annan karaktär är Arvid Lindmans regeringsförklaring 1928: två allmänt hållna stycken och en slutmening med hopp om »stöd av alla dem som gillar våra syften och tro på vår ärliga vilja att förverkliga dem». Ekman 1930 är mindre »modern» än fyra år tidigare men dock mera konkret än Lindman. Han avslutar med att notera, att försöken att enligt kungens önskan »samla åtminstone några partier till samverkan inom regeringen» har misslyckats, samt uttalar förhoppningen att regeringens begränsade parlamentariska underlag inte skall hindra att den får ett bredare stöd.

Regeringsförklaringarna 1932 samt våren och hösten 1936 knyter an till 1926 års mönster. Samlingsregeringen 1939 begränsade sig till en kort deklaration, och den första efterkrigsregeringen förklarade att vid

dess tillkomst tarvades »icke någon utförlig programförklaring». Den hänvisade till det socialdemokratiska handlingsprogrammet och framhöll några väsentliga punkter. Den sista regeringsförklaringen till statsrådsprotokollet avgavs av Tage Erlander i anslutning till regeringsombildningen 1951. Det var en längre och mera konkret redovisning än som tidigare förekommit.

En ny praxis inleddes som nämnts 1957 då den nya regeringens programförklaring för första gången föredrogs i riksdagen.¹⁸⁷ Därmed ändrar den också slutligt karaktär till en mera allmän och heltäckande regeringsdeklaration. Den längd och detaljrikedom som präglade 1976 års borgerliga regeringsförklaring – den första som avgavs efter 1957 – saknar dock varje tidigare motsvarighet. Den överträffades i sin tur av 1979 års. Utan vidare kan konstateras att dessa dokument inte bara tjänar som programförklaringar utan också utgör förhandlingsuppgörelser över hela det politiska fältet. Även de senare regeringsförklaringarna – 1982, 1990, 1991, 1994 – har emellertid ett helt annat omfång och en större detaljrikedom än som förekom under tiden före RF.

I samband med den totala författningsreformen avskaffades kungens årliga trontal och ersattes med en regeringsförklaring av statsministern.¹⁸⁸ En sådan kan underlätas om särskilda skäl föranleder det, vilket var fallet 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994 då expeditionsministrar fungerade i avvaktan på den nya regeringsbildningen. Däremot avgav den borgerliga trepartiregeringen en ny regeringsförklaring två dagar innan den avgick 1978.

Proceduren för bildande av en ny regering enligt RF tar sin tid. En diskussion har förekommit om förfarandet är – eller åtminstone kan bli – alltför utdraget. Ofta har man hänvisat till de mycket korta regeringskriserna under tiden före RF. De omfattade normalt bara några dagar. Man har menat att det i dagens samhälle är mindre godtagbart än tidigare att landet står utan en verklig regering någon längre tid. Behovet av en effektiv regeringsmakt ströks också under i författningsarbetet. Samtidigt framhöll emellertid konstitutionsutskottet, som har citerats i det föregående, att det inte kunde se någon avgörande nackdel i att en regeringskris efter ett val tar omkring 20 dagar. Debatten kring denna fråga

fick näring av att 1981 års regeringskris bröt ut då en betydande arbetskonflikt var överhängande och att det under 1982 års regeringskris bedrevs internationellt uppmärksammas spaningar efter en främmande ubåt i svenskt territorialvatten.

Om tidsutdräkten skall kunna minskas vid regeringsskifte efter val är beroende av om det är tekniskt möjligt att låta den nyvalda riksdagen samlas tidigare, i praktiken dock tidigast torsdagen i veckan efter valet. Det skulle – i förening med ett förhandlingsskede under talmannens ledning – otvivelaktigt ge fullt tillräcklig tid för partiförhandlingar, om man ser till förhållandena i jämförbara länder.¹⁸⁹ Om man godtar det synsätt som har anlagts i det föregående, skall lösningen normalt vara färdig direkt efter talmansvalet. Slopas omröstningen, skulle en ny regering kunna ha tillträtt då riksmötet öppnas och avge sin regeringsförklaring då. Det skulle kunna skapa en nyttig press på partierna om det klarare än nu utpekades, både i RF och i praxis, att det är konstitutionellt onaturligt att ett riksmöte öppnas utan regeringsförklaring. Att låta regeringsskifte äga rum redan innan den nyvalda riksdagen har samlats torde däremot vara otänkbart annat än i nödfall, eftersom det formella förordnandet av statsminister då får ges av den gamla riksdagens talman.

Då man ser på förhållandena före RF bör man erinra sig, att det snabba tillkännagivandet av valens slutresultat liksom det snabba valgenomslaget hör till mycket sen tid. Först 1976 inträffade det att en nyvald riksdag samlades 15 dagar efter valet och inte först i januari året efter. Även i övrigt bör man vara försiktig vid jämförelser med äldre tid. Dels var regeringskriserna förutsedda och förberedda på ett helt annat sätt än 1978, 1981 och 1990. Dels misslyckades alla koalitionssträvanden utom under de speciella förhållandena 1926 och 1936. Inga verkliga koalitionsförhandlingar blev någonsin ens inledda, och valet av regeringsbildare var i huvudsak oproblematiskt.

Tydligt är att tidsutdräkten för en regeringskris som inte har samband med ett val främst beror av omröstningen om ny statsminister. Grunden är, som har påpekats förut, att alla partier engageras i regeringsbildningen, även de som inte är aktuella som regeringspartier enligt gängse spelregler. Detta kan i sämsta fall leda till ett extra val och därefter en ny regeringsbildningsprocedur. Fram till 1982 innebar detta en tidsutdräkt

i extremfallen på 4–5 månader. Efter ändringar i vallagen som berörs i nästa kapitel har tiden numera nedbragts till 35 dagar.

En klar nyhet efter RF är de långvariga expeditonsregeringarna. Även om man bortser från sådana ytterlighetsfall som nyss angavs kommer man till tider som var okända förut. Praxis var rentav att statsråden fortsatte att besvara interpellationer och frågor i riksdagen även efter det att regeringen hade begärt avsked. Övergångstiden med formell expeditonsregering blev efter 1921 aldrig längre än några dagar. Inte heller de facto synes någon regering under den perioden ha förvandlats till expeditonsregering innan den formellt ingett avskedsansökan.¹⁹⁰

Även om en expeditonsregering i och för sig har samma befogenheter som en ordinarie regering så när som på rätten att förordna om extra val, kan det onekligen anses stötande att RF har medfört längre tillstånd med formellt sett entledigade regeringar. I praktiken iakttas stränga begränsningar av regeringsaktiviteterna under sådana perioder.¹⁹¹ Det får därför anses motiverat med justeringar av proceduren i syfte att förkorta tiden.

3. Extra val

De båda föregående kapitlen har behandlat parlamentarismens huvudfrågor. Regeringens rätt att förordna om extra val utgör närmast en komplettering. Att det är fråga om ett maktmedel, som inte bör utnyttjas annat än i speciella situationer, bekräftas av den historiska utvecklingen. Extra val har emellertid redan kommit in i resonemangen flera gånger, bl.a. som det möjliga svaret på en misstroendeförklaring och som sista utväg då regeringsbildning misslyckas.

I motsats till reglerna om misstroendeförklaring och om regeringsbildning har de om extra val direkta förebilder i äldre statsrätt. Vid representationsreformen fick kungen befogenhet att förordna om nya val i hela riket till riksdagens kamrar eller den ena av dem. Reglerna härom fick stå kvar med endast smärre tekniska justeringar ända till de stora författningsreformerna. De ändringar som genomfördes då var dels av principiell natur, t.ex. att kungen ställdes utanför beslutsfattandet, dels av teknisk art, bl.a. att riksdagen fick möjlighet att arbeta även efter ett förordnande om extra val.

Huvudbestämmelserna finns i RF 3:4. Regeringen får förordna om extra val till riksdagen mellan de ordinarie valen. Dessa påverkas inte utan hålls alltid på de dagar som följer av RF. Extra val hålls inom tre månader efter förordnandet. Efter ett val, vare sig ordinarie eller extra, får regeringen inte förordna om extra val förrän tre månader har gått från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Har regeringen förordnat om extra val, kan den enligt RO 1:4 under återstoden av valperioden besluta att avbryta riksmöte.

Utvecklingen före RF

Representationsreformen 1866 medförde en väsentlig förstärkning av riksdagens ställning inte bara genom att de fyra ständerna ersattes av de två mera tidsenliga kamrarna utan också genom att årliga riksdagar infördes. Riksdagen skulle samlas till lagtima möte varje år oberoende av kungens kallelse och skulle i princip – liksom alla lagtima riksdagar sedan 1809 – vara garanterad fyra månaders arbetstid innan den kunde åtskiljas av kungen. I praktiken kom de lagtima riksdagarna regelmässigt att avslutas någon av de sista dagarna i maj eller i början av juni. Under resten av året kunde kungen kalla in en urtima riksdag. Ett sådant extra möte kunde däremot inte krävas av riksdagen själv.

Som en kompensation för kungen, då riksdagen fick sin ställning stärkt, infördes rätten att förordna om nyval och avsluta riksdagen i förtid. Behovet av en sådan kompensation hade framgått så klart av diskussionerna vid 1859–60 och 1862–63 års riksdagar att ingen närmare motivering ansågs behövlig i 1863 års proposition.¹⁹²

Nyval skulle gälla till utgången av löpande mandatperiod, både i fråga om första kammaren med dess successiva förnyelse och i fråga om den andra med dess fasta mandattid. Om riksdagen var samlad då ett nyvals-förordnande meddelades, skulle den omedelbart vara »upplöst». Ny riksdag skulle samlas inom tre månader och fick inte upplösas på nytt inom fyra månader. Ordalagen knöt an till det gängse språkbruket där »upplösningsrätt» ofta får beteckna vad som i första hand är en rätt att förordna om nya val.

Mellan 1867 och 1975 förekom politiskt motiverade nyval tre gånger och därutöver tre nyval som hängde samman med att rösträtten utvidgades. Under halvseket före parlamentarismens genombrott nyvaldes andra kammaren på grund av tullfrågan 1887 och på grund av försvarsfrågan 1914 samt första kammaren 1911 i anslutning till den första rösträttsreformen. Den allmänna rösträttens genomförande ledde till att första kammaren nyvaldes 1919 och båda kamrarna 1921. Slutligen medförde striden i tjänstepensionsfrågan ett nyval till andra kammaren 1958.

Att nyvalsförordnande har förekommit så sällan betyder inte att institutet har varit oväsentligt för relationerna mellan regering och riksdag.

Både före och efter parlamentarismens erkännande har själva befogenheten att förordna om nyval haft betydelse vid åtskilliga tillfällen, fastän den inte har tagits i bruk flera gånger än de nämnda.

Nyvalsinstitutet tycks ha haft verklig aktualitet oftare före än efter parlamentarismens genombrott. Det är också ganska naturligt. Halvsekellet mellan ständsriksdagens slut och ministären Edéns tillträde präglades av riksdagens och partiernas successiva maktövertagande och kungamak- tens stegvis minskade politiska roll. Under denna ingalunda friktionsfria utveckling hade kungen goda skäl att beakta sitt nya maktmedel gentemot riksdagen. Den parlamentariska perioden inleddes med 15 år av täta regeringsväxlingar och fortsatte med en nästan obruten socialdemokratisk regeringsledning ända fram till författningsreformen, under långa tider med (i stort sett) fast majoritet i riksdagen. Man kan knappast förvåna sig över att nyvalshot inte spelade någon större roll under den första tiden, då demokrati och parlamentarism just hade vunnits, och inte heller under majoritetsregeringarnas tid.¹⁹³ Intressant är i stället att nyvalsvapnet hade betydande aktualitet under parlamentarismens genombrottsår och under envar av de tre kritiska perioderna för det socialdemokratiska regeringsinnehavet, i början och i slutet samt under månaderna i minoritet 1957–58.

Under de första årtiondena efter representationsreformen var den viktigaste händelsen naturligtvis tullvalet.¹⁹⁴ Nyval till andra kammaren hade diskuterats flera gånger under de föregående 20 åren. Kungen aktualiserade själv tanken i samband med försvarsfrågans behandling 1871, 1877 och 1880. Vid det första tillfället inkallades i stället en urtima riksdag som ledde till ett nytt misslyckande i försvarsfrågan, och 1880 lät kungen anteckna sin önskan om nyval till statsrådsprotokollet. Även 1883 resonerades om nyval sedan försvarsfrågan åter hade fallit, men slutet blev då liksom 1880 ett skifte på statsministerposten.

Tullfrågan ställdes på sin spets redan under 1886 års riksdag. Inför utsikten att protektionisterna skulle vinna en knapp seger vid gemensam votering synes enighet i princip ha nåtts mellan kungen och ministären Themptander om nyval till andra kammaren. Voteringen utföll emellertid till frihandelns förmån. Ett avgörande drevs fram följande år då första

kammaren stödde frihandelslinjen med två rösters majoritet men andra kammaren dagen efter tog motsatt ståndpunkt med tio rösters majoritet. Utan att avvakta den gemensamma voteringen beslöt kungen att förordna om nyval till andra kammaren för att »lämna nationen tillfälle... att uttala sin mening» i den »djupt ingripande frågan om övergång till annat tullsystem». Beslutet svarade mot flertalet statsråds mening, och kamrarnas talmän hade konsulterats i förväg. Det är omvittnat att nyvalsförordnandet kom oväntat för tullvännerna. I kammardebatterna hade endast en oklar kabinettsfråga framställts.

Om händelseförloppet 1887 bör nämnas att nyvalsfrågan aktualiserades först på ett sent stadium och att tvekan rådde in i det sista. Bakgrunden var protektionismens frammarsch som märktes bl.a. i förstakammarvalen. Ministären hade åtminstone två gånger efter 1886 års tullbeslut erbjudit sig att avgå. Valutsikterna förefaller snarare ha utgjort skäl mot än skäl för ett nyval. Ordinarie andrakammarval skulle hållas samma höst, något som anfördes både för och emot ett extra val. Avgörande för beslutet förefaller främst ha varit dels en vilja att föra till slutet en strid som ministären hade engagerat sig kraftigt i, dels en önskan att begagna nyvalsvapnet så att det inte blev döda bokstäver i författningen.

Extravalet 1887 blev till allmän överraskning en stor framgång för frihandlarna, som även vann majoritet i höstens andrakammarval. Den berömda fataliteten med »Ångköks-Olles» oguldna skatt på 11 kronor 58 öre ledde emellertid till att 22 frihandlare i Stockholm ersattes med lika många protektionister och att kammarmajoriteten svängde. Från nutida synpunkt ter sig ett nyvalsförordnande som oundvikligt, även om tre nyval under mindre än ett år måste vara motbjudande. Emellertid avgick i stället ministären Themptander, ett gott uttryck för att händelserna utspelades 30 år före parlamentarismens och demokratins genombrott.

Sista gången fråga om nyval diskuterades under förra seklet var 1892 och då än en gång på grund av försvarsfrågan. Liksom 1871 valdes i stället utvägen att kalla en urtima riksdag, denna gång med positivt resultat.

Gemensamt för alla de nu berörda incidenterna är att nyvalsvapnet uppfattades som kungens maktmedel, i full överensstämmelse med grundlagstiftarens tanke. Varje gång gällde frågan mera att visa beslut-

samhet och fasthet, att fullfölja en linje i en viktig sakfråga, än att nå en avgörande framgång i ett nyval. Däremot utlystes inte nyval den enda gång då en ändrad andrakammarmajoritet verkligen kunde tas med i kalkylerna med någon säkerhet – då resultatet av 1887 års höstval hade påverkats av överklagande.

Nyvalsinstitutet kom på nytt i förgrunden genom tillkomsten av Karl Staaffs första ministär 1905. Att en konflikt med första kammaren i röst-rättsfrågan knappast kunde undvikas förutsåg Staaff från början, liksom han var på det klara med att regeringen inte kunde ge vika. Hans avsikt var att söka bryta första kammarens motstånd genom en demonstration av folkviljan i ett nyval till andra kammaren. Emellertid försäkrade han sig av psykologiska skäl inte i förväg om kungens medverkan. Då krisen blev ett faktum i maj 1906 blev svaret på regeringens begäran om nyval nekande, med regeringskris som följd.

De motiv för sitt ställningstagande, som kungen utvecklade till stats-rådsprotokollet, gjorde det nästintill ofrånkomligt att regeringskris och/eller nyval till andra kammaren skulle bli följden om första kammaren även 1907 vägrade att medverka till en lösning av rösträttsfrågan.¹⁹⁵ Det har också redan nämnts att Arvid Lindman genomdrev ett positivt beslut genom att ställa kabinetsfråga i första kammaren. Riksdagen 1907 ger det första exemplet på att nyvalshot har varit överhängande under hela den tid då en stor politisk fråga har behandlats.

Fråga om nyval dök upp på nytt redan vid 1909 års riksdag, då Karl Staaff samlade vänstern bakom sig i ett krav på nyvalsförordnande för ett tidigare genomförande av rösträttsreformen. Det nyval till första kam-maren som genomfördes hösten 1911 väckte kritik på högerhåll och gav bl.a. genljud i 1912 års dechargedebatt.¹⁹⁶

På hösten 1913 började det direkta förspelet till 1914 års mycket omskrivna kris.¹⁹⁷ Tanken på ett nyval till andra kammaren fick ungefär samtidigt aktualitet både inom regeringen och riksdagsvänstern och för kungen och riksdagshögern. Karl Staaff ansåg sig inte böra ta upp frågan om övningstidens längd före ett nyval på grund av de vallöften som hade getts 1911. Till en början var siktet inställt på ett uppskov till efter valen på hösten 1914. Någon av dagarna före borggårdstalet underrättades

kungen emellertid om att regeringen hade bestämt sig för att ta upp frågan redan under våren. Kungen å sin sida var redan före riksdagens början 1914 inställd på regeringsskifte och nyval. Avsikten hade varit att genomdriva detta före riksdagen. Dagarna före jul 1913 gavs Staaff ett formellt erbjudande att förordna om nyval till andra kammaren om han ville lägga fram frågan om övningstiden för 1914 års riksdag. Hans svar var då närmast avböjande. Det positiva meddelandet en dryg månad senare påverkade inte händelseförloppet, utan den konstitutionella krisen blev ett faktum. Regeringen avgick, en ny utnämndes och efter två veckor förordnades om nyval till andra kammaren. Kungen förklarade sig »av den omsorg om rikets säkerhet» som var hans plikt manad »att lämna folket tillfälle att... uttala sin mening i försvarsfrågan».

Valen 1914 ledde som bekant till stora förskjutningar. Liberalerna minskade från 102 mandat till 70 i andra kammaren efter extravalet och 57 efter höstvalet. Högern ökade med 22 mandat till 86 i extravalet och fick oförändrad utdelning i höstvalet. Socialdemokraterna vann 10 mandat i extravalet och ytterligare 13 i höstvalet, varefter de blev andra kammarens största parti med 87 mandat. Aktionen mot den liberala regeringen var alltså framgångsrik. Efter världskrigets utbrott kunde också försvarsfrågan lösas. Man fäster sig emellertid vid att den samlade vänstern hade kraftig majoritet både i andra kammaren och vid gemensamma voteringar såväl efter extravalet (144–86 resp. 206–174) som efter höstvalet (144–86 resp. 205–175). Eftersom kungen och högern knappast kunde ha kalkylerat med ännu större framgångar, var företaget beroende av att ett tillräckligt antal liberaler skulle vara beredda till en uppgörelse med den nya regeringen i försvarsfrågan. Hur händelseförloppet kunde ha blivit, om inte kriget hade kommit emellan, är inte ägnat att spekulera över. Att kungens plan på en ny, moderatliberal ministär i februari 1914 gick om intet är dock ett faktum.

Karl Staaffs resonemang om att uppbåda folkopinionen mot första kammaren resp. om nyval och vallöften är numera främst av intresse därför att de med dagens utgångspunkter för tanken till förhållandet mellan extra val och folkomröstning. Först 1922 infördes ett folkomröstningsinstitut i vår författning.

Att Nils Edéns regeringsbildning 1917 brukar ses som det slutliga

genombrottet för parlamentarismen beror bl.a. på att de konstitutionella tvistefrågorna från regeringskriserna 1906 och 1914 klarades ut i det sammanhanget. I nyvalsfrågan gjorde sig Edén i förväg underrättad om vilken hållning kungen skulle inta vid en konflikt med första kammaren. Kunde regeringen räkna med att få förordna om nyval till andra kammaren eller till båda kamrarna? Kungen hade »icke något principiellt att invända», utan om statsråden tillrådde nyval skulle han »taga detta under allvarligt och välvilligt övervägande för att kunna följa deras råd», har Edén själv antecknat.¹⁹⁸

Nyvalsvapnet kom emellertid inte att spela någon nämnvärd roll i ministären Edéns arbete. De stora avgörandena kom till stånd under intrycket av omvälvningarna vid första världskrigets slut. De tekniskt motiverade nyvalen 1919 och 1921 kan gås förbi här. Det enda som förtjänar nämnas är att socialdemokraterna på hösten 1919 – inför utsikten att inom kort få överta regeringsansvaret ensamma – beslöt att inrikta sig på ett nyval till andra kammaren i maj 1920 efter en förutsedd konflikt med första kammaren i kommunalskattefrågan. Det skulle leda till att de nya rösträttsbestämmelserna kunde tillämpas redan i de ordinarie valen till andra kammaren på hösten samma år. Riksdagens beslut i frågan kom emellertid att dröja till juni då det var för sent att genomföra ett extra val.¹⁹⁹

Under den följande tioårsperioden saknade nyvalsfrågan i stort sett aktualitet. Varken Hjalmar Brantings eller Rickard Sänders ministrar övervägde nyval som alternativ till avgång 1923 resp. 1926. För Ernst Tryggers högerregering uppkom frågan under några dagar 1924, sedan kamrarna hade stannat i olika beslut i försvarsfrågan och en sammanjämkning »åt vänster» inte kunde uteslutas. Om en sådan kom till stånd var Trygger inställd på att förordna om extra val. Sedan sammanjämkningen hade misslyckats, anförde han som förut nämnts en särskild motivering till statsrådsprotokollet för regeringens beslut att stanna kvar över höstens val. Han hänvisade bl.a. till olägenheterna med ett extra val på försvarsfrågan så nära in på de ordinarie valen.²⁰⁰

Att Carl Gustaf Ekman aldrig övervägde nyvalsförordnande ligger i sakens natur. I själva regeringssystemet låg att det knappast var att tänka

på. Inte heller Arvid Lindman såg nyval som ett alternativ utan valde att liksom Branting och Sandler ställa kabinetsfråga och avgå 1930. Som en möjlighet nämndes under regeringskrisen en socialdemokratisk ministär som skulle utlysa nyval till andra kammaren. Det var ett uttryck för att en ändrad syn på regeringsproblemet höll på att växa fram inom det socialdemokratiska partiet.²⁰¹

Från dessa år är att nämna ett förslag om en begränsning av rätten att förordna om nyval till första kammaren. Inom den kommitté som hade utrett frågan hade majoriteten ställt sig avvisande. Den menade att något missbruk inte hade förekommit och inte heller behövde befaras. Två reservanter föreslog ändrade grundlagsregler med motiveringen, att nyval till första kammaren redan hade diskuterats vid ett par tillfällen trots att bara vissa mandatvinster hade kunnat nås men varken majoritet i kammaren eller ens i gemensamma voteringar. Att sådana överväganden hade förekommit inom regeringarna Branting 1922 och Trygger 1923 är belagt. En proposition framlades 1928 men avslogs av riksdagen. Den blev ett offer för kritiken mot »tyngdpunktsparlamentarismen» och förkastades utan sakprövning. Motioner som tog upp frågan igen 1929 blev visserligen då behandlade i sak men avslogs på väsentligen sådana grunder som kommittémajoriteten hade anfört.²⁰²

Nyvalsreglerna aktualiserades också i den förut berörda socialdemokratiska motionen vid 1930 års riksdag »om utredning rörande grundlagsändringar för åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt». Den krävde bl.a. att nyval till andra kammaren alltid skulle gälla för en fyraårsperiod. Konstitutionsutskottet uttalade emellertid att en ökad användning av nyvalsinstitutet inte var önskvärd. Fyra av utskottets socialdemokrater anslöt sig till den negativa skrivningen, som godtogs av riksdagen.²⁰³

Socialdemokraterna lyckades under Per Albin Hanssons första regering att lägga grunden för den brytning med minoritetsparlamentarismen som blev resultatet av 1936 års andrakammarval. I detta sammanhang är av intresse att notera, att en av de olika faktorer som samverkade till framgången var, att regeringen intog en aktivare hållning gentemot riksdagen och sköt nyvalsvapnet i förgrunden på ett helt annat sätt än som hänt någon gång tidigare under det parlamentariska skedet. Samtidigt

som regeringen sökte nå en bred samförståndslösning av de aktuella krisfrågorna, var den beredd på politisk kamp, om så krävdes i ett extra val till andra kammaren. Denna inriktning kom inte överraskande utan hade kunnat utläsas ur partiets agerande under perioden efter ministären Sandlers avgång. Man kan tillägga att utsikterna till framgång ökades genom Carl Gustaf Ekmans fall 1932 och bondeförbundets framträdande i de frisinnades gamla nyckelroll.²⁰⁴

Innan Per Albin Hansson åtog sig uppdraget att bilda regering diskuterades handlingslinjerna i partistyrelsen. Åsikten att man kunde vädja till folket i nyval vid nederlag i riksdagen vann full anslutning. Hansson ansåg dock att man av försiktighetsskäl inte borde avkräva kungen något löfte om nyval på förhand utan nöja sig med att påpeka att saken kunde bli aktuell.

Det råder ingen tvekan om att nyval till andra kammaren 1933 bedömdes som en möjlighet att räkna med i händelse av regeringens nederlag, även om meningarna var delade om hur överhängande hotet var. Helt naturligt markerade ministären sin kampvilja starkare i början och i slutet av riksdagen, medan mildare tongångar anslogs däremellan. Det spelar ingen roll i det här sammanhanget vilken betydelse nyvalshotet faktiskt hade för tillkomsten av krisuppgörelsen.²⁰⁵ Av intresse är själva faktum att för första gången sedan 1907 möjligheten av ett nyvals-förordnande var en realitet under hela riksdagsbehandlingen av dagspolitikens huvudfråga. Klart är också att det hade stridit mot dåtida parlamentarisk praxis om regeringen 1933 hade underlåtit att dra konsekvenserna av ett nederlag genom att antingen avgå eller utlysa nyval.

Även under 1935 års riksdag var nyval till andra kammaren en möjlighet att räkna med. En kris kunde vållas av frågan om lagstiftning till förmån för tredje man vid arbetskonflikter. Att socialdemokraterna hade haft framgångar i 1934 års kommunalval ökade allvaret i nyvalshotet, som framfördes tämligen rakt på sak av statsministern i flera anföranden. Han tog också upp saken med kronprinsen i hans egenskap av regent. Han fick dock inte någon utfästelse i förväg.

Nyvalsfrågan ventilerades 1935 i den allmänna debatten på ett annat sätt än tidigare. Man diskuterade vilka parlamentariskt berättigade anspråk en minoritetsregering kunde ha på att få förordna om nyval vid

nederlag i riksdagen. En vanlig ståndpunkt på oppositionshåll var att riksdagsmajoriteten först borde ges möjlighet att bilda regering. I denna debatt intog naturligtvis kungen en central roll: Frågan gällde ju ytterst om han kunde anses ha rätt att vägra ett nyvalsförordnande. Inom oppositionspartierna synes man allmänt ha erkänt en rätt för kungen att vägra. Några klara uttalanden från socialdemokratiskt håll finns inte att redovisa. Man fäster sig dock vid Hanssons försiktiga hållning vid regeringsbildningen 1932. Det är också känt att kronprinsens oförbindande svar 1935 redovisades för riksdagsgruppen utan att väcka kritik. Efter 1936 års val förlorade nyvalsfrågan aktualitet för många år framöver. Från tiden före ATP-striden är endast att nämna att högerens och folkpartiets ledare krävde nyval 1947. Kravet tillbakavisades med motiveringen att det skulle innebära en uppseendeväckande avvikelse från parlamentarismen att förordna om nyval därför att oppositionen önskade det.²⁰⁶

Koalitionsupplösningen 1957 inledde en kort period av parlamentarisk instabilitet, med borgerlig majoritet i andra kammaren men socialistisk i den första och i gemensamma voteringar. Redan innan regeringen lämnade sin avskedsansökan begärde och fick statsministern ett klart stöd av partistyrelsen och riksdagsgruppen för att ta en strid på tjänstepensionsfrågan genom nyval till andra kammaren om det blev nödvändigt. I det längsta sökte emellertid socialdemokraterna nå en lösning utan nyval. Tjänstepensionsfrågan uppfattades länge som en olämplig ättestupa, som mera en belastning än en röstvinnande faktor i en valrörelse. In i det sista bedömdes utsikterna till framgång i ett val som åtminstone tveksamma. Man hoppades på sin höjd men trodde knappast på socialistisk majoritet. Inom det borgerliga lägret önskade centerpartiet naturligt nog ett nyval för att kunna tillgodogöra sig framgången i folkomröstningen. I övrigt kan noteras att alternativet med andrakammarval samtidigt med kommunalvalen i september diskuterades liksom även kungens möjlighet att vägra ett nyval.²⁰⁷

Statsministern angav formellt regeringens ståndpunkt i andra kammaren före voteringen den 25 april. Nyvalsförordnandet beslöts den 28 april sedan riksdagen under mellandagarna hade vidtagit vissa provisoriska anordningar för budgetregleringen m.m. Valet ägde rum den 1 juni, alltså efter endast en dryg månad.

Parallellerna mellan agerandet under ministärerna Hansson 1932–33 och Erlander 1957–58 är slående. Skillnaderna mellan de politiska situationerna ligger främst i att en uppgörelse nåddes 1933 men inte 1958 och att ett borgerligt parti önskade nyval 1958 vilket knappast var fallet 1933. Gemensamt är att nyvalsvapnet utnyttjades effektivt, med beredskap att ta konsekvenserna, trots att en avgörande maktförskjutning inte alls hölls för säker någondera gången. Man kan säga att ett nyval, om det kom till stånd, sågs som en ofrånkomlig konsekvens av handlandet och som ett medel att slutföra striden i sakfrågan och klargöra det parlamentariska läget.

Efter nyvalet 1958 vägde det i praktiken jämnt i andra kammaren, med 115 röster för socialdemokraterna och kommunisterna mot 115 röster för de tre borgerliga partierna, beroende på att talmannen – socialdemokrat – vid den tiden varken hade rösträtt eller ersättare. Jämvikten ändrades till regeringens förmån i anslagsfrågor och annat som kunde bli föremål för gemensam votering. Under resten av mandatperioden hade ännu ett nyval såvitt bekant ingen aktualitet. Däremot ställdes två gånger kabinetsfråga, som nämndes i det första kapitlet. Man bör också erinra om att tjänstepensionsfrågan löstes genom att en folkpartist lade ned sin röst vid voteringen i andra kammaren.

En mera renodlad jämviktssituation inträffade efter 1973 års val. Regeringen saknade då det skyddsnät som första kammaren och de gemensamma voteringarna hade utgjort 1958–60. Ett extra val var onekligen ett realistiskt alternativ på ett helt annat sätt än under åren efter tjänstepensionsvalet. På många håll bedömdes ett nyval rentav som oundvikligt, och överlag erkände man att möjligheterna var stora under 1974 och början av 1975. Senare innebar närheten till 1976 års val en praktisk olägenhet.²⁰⁸ Liksom under minoritetsperioderna på 1930- och 1950-talen strävade den socialdemokratiska regeringen i första hand efter uppgörelser i riksdagen men höll samtidigt dörren öppen för nyval. Det främsta resultatet blev de s.k. Haga-uppgörelserna 1974 och 1975. En viktig faktor var att folkpartiet hade lidit en allvarlig motgång 1973 och hotades av ett nytt nederlag i händelse av extra val 1974–75.

Under den återstående delen av den här behandlade perioden, alltså åren 1961–73, var regeringen starkast under tvåkammarriksdagens sista

år, 1969–70, med egen majoritet i båda kamrarna, och svagast under enkammarriksdagens första mandatperiod, 1971–73, då den behövde röststöd av vpk för att inte voteras ned av de borgerliga partierna. Under åren 1961–68 krävdes i stället att kommunisterna röstade med de borgerliga för att regeringen skulle lida nederlag. Det är knappast förvånande att man inte kan peka på någon situation under hela trettonårsperioden då en kris med nyval sågs som en praktisk möjlighet. Det allvarligaste kris-tillbudet kom på momsfrågan 1972 som har behandlats i det föregående.

Likväl kom nyvalsförordnande att övervägas vid ett tillfälle som på grund av sin författningspolitiska anknytning har bestående intresse. Kommunalvalen 1966 gav socialdemokraterna deras lägsta röstandel sedan 1934 eller 42,2 %, att jämföra med 50,5 % i kommunalvalen 1962 och 47,3 % i andrakammarvalet 1964. Klart är att valutgången fick avgörande betydelse för uppgörelsen inom GB. Den drog emellertid också med sig en diskussion om nyval till andra kammaren, som får ses mot bakgrunden av socialdemokraternas starka hävdande av det s.k. kommunala sambandet. Att överväganden gjordes är bekant genom dåvarande statsrådet Ulla Lindströms publicerade dagböcker.²⁰⁹

Redan dagen efter valet tog statsministern i regeringskretsen upp bl.a. frågan om nyval till andra kammaren. Även om de flesta var emot denna tanke, fortsatte diskussionen och fördes även i partistyrelsen den 1 oktober. Då riksdagsgruppen samlades den 11 oktober hade emellertid nyvalsfrågan sjunkit undan. Naturligt nog ville inte ledamöterna sätta sina mandat på spel.

Vid dessa diskussioner förefaller man överlag ha bedömt valutsikterna pessimistiskt, men åtminstone någon framgång jämfört med kommunalvalen räknade man med på många håll. Sedan slutresultatet hade räknats om, som om det hade gällt andra kammaren, visade det sig att det endast betydde fem mandatförluster. Detta skulle ge minsta möjliga borgerliga majoritet i andra kammaren och socialistisk majoritet i gemensamma voteringar. Det förelåg alltså en klar chans för socialdemokraterna att försvara regeringsinnehavet i ett nyval till andra kammaren. Vidare upplystes det under diskussionernas gång att det dåmera, efter olika ändringar i vallagen, krävdes nio veckor mellan beslut och verkställighet av ett nyval, alltså nästan dubbelt så lång tid som 1958. Det skulle leda till

ett val vid Luciatiden, en klart olämplig tidpunkt för ett allmänt val om man ville ha ett högt valdeltagande och ett representativt utslag.

Förarbetena i författningsfrågan

Då författningsarbetet inleddes hade grundlagsreglerna om nyvalsförordnande och riksdagsupplösning alltsedan representationsreformen endast underkastats smärre tekniska justeringar. Främst hade 1949 begreppen lagtima och urtima riksdagar avskaffats och nya regler införts om vår- och höstsessioner samt extra sessioner. Det senaste nyvalet låg flera decennier tillbaka i tiden, och någon seriös diskussion om nyval hade inte förekommit sedan 1935. Under FU:s arbete inträffade emellertid striden om tjänstepensionsfrågan.

Man kan mot denna bakgrund vänta sig att förarbetena till RF skall på ett stillsamt sätt återspegla de åsiktsskillnader som kom till uttryck i det tidigare parlamentariska skedet, främst vid 1930 och 1935 års riksdagar. Sådana förväntningar infrias också. Både FU och GB förordade att nyvalsinstitutet skulle få finnas kvar men intog en restriktiv hållning till dess användning. Professor Sten Wahlund, som företrädde centerpartiet i båda kommittéerna, reserverade sig på denna punkt och ville avskaffa rätten att förordna om nyval. Han ansåg det felaktigt att med en sådan befogenhet stärka regeringsmakten på riksdagens bekostnad. Vid varje konflikt mellan statsmakterna borde regeringen och inte riksdagen vika. Att denna diskussion fördes på det rent principiella planet är uppenbart, eftersom just centerpartiet hade önskat nyval 1958 och då vunnit en avgörande framgång.

FU framhöll att extra val kan vara motiverade i två huvudtyper av fall. Dels kan det inträffa att en motsättning mellan regering och riksdag inte kan undanröjas på annat sätt, t.ex. genom bildande av en ny regering med stöd av riksdagsmajoriteten. Dels kan riksdag och regering gemensamt önska påskynda genomförandet av en grundlagsändring, som skedde i samband med rösträttsreformerna. Reglernas närmare utformning diskuterades i samband med frågorna om kammarsystemet och om statschefens ställning.²¹⁰

FU anmärkte, att vårt land är nästan ensamt om ordningen med extra val endast för återstoden av löpande mandatperiod, men erinrade om att riksdagen under 1930-talet hade ställt sig avvisande till en ändring och överhuvudtaget till en ökad användning av nyvalsinstitutet. För egen del uttalade FU att det givetvis inte är eftersträfvansvärt med extra val som uttryck för en allvarlig konflikt mellan regering och riksdag. Om emellertid den situationen föreligger, att en samverkan mellan regering och riksdag inte kan åstadkommas i väsentliga frågor, fortsatte FU, »kräver hänsynen till parlamentarismens och därmed också folkstyrelsens funktionsduglighet att denna konflikt undanröjes. Med den omfattning statsverksamheten har i våra dagar är det utomordentligt angeläget att statsmakternas handlingskraft bevaras.» Extra val kunde således vara ett effektivt hjälpmedel i folkstyrelsens tjänst. Reglerna borde därför inte vara utformade så att de i praktiken försvårade utnyttjandet. Detta talade för rörliga mandatperioder. En sådan ordning skulle emellertid ge regeringen en alltför stor favör i förhållande till oppositionen och skulle dessutom vara till olägenhet med hänsyn till de kommunala valen. FU stannade för att förorda fasta mandatperioder med den modifikation, att ett ordinarie val skulle inställas om extra val anordnades inom ett år före mandatperiodens slut.

FU diskuterade vidare förutsättningarna för beslut om extra val. Tre alternativ redovisades. Beslutanderätten kunde tilläggas enbart statschefen, enbart statsministern eller båda i förening. Det sistnämnda förordades: Extra val skulle beslutas av kungen men han skulle endast få fatta ett sådant beslut på begäran av statsministern. Att lägga hela avgörandet hos statschefen »skulle innebära en väsentlig begränsning av den parlamentariska principen». Mot att ge statsministern exklusiv befogenhet anfördes att det inte alltid är självklart att han bör få sin vilja igenom. Främst gäller detta i ett läge då ministären önskar nyval men statschefen har förvissat sig om att en ny ministär kan bildas med stöd hos riksdagens majoritet. Det är då inte givet att den fungerande ministärens önskan att pröva sin framgång hos väljarna skall ges företräde framför riksdagsmajoritetens uppfattning.

Statschefen borde alltså enligt FU i vissa lägen ha en reell möjlighet att vägra bifall till begäran om nyval, med regeringskris som sannolik

följd. »Det säger sig emellertid självt» framhöll FU, »att situationer av detta slag endast i undantagsfall kan tänkas uppkomma och att man i första hand har anledning att räkna med att statschefen bifaller en statsministers hemställan». Den föreslagna ordningen överensstämde enligt FU bäst med den allmänna, ganska restriktiva syn på extra val som utredningen hade utvecklat. Genom den föreslagna modifikationen av den fasta mandatperioden underlättades extra val i vissa situationer, »främst i syfte att möjliggöra brytande av ett parlamentariskt dödläge».

Två ledamöter – en socialdemokrat och en folkpartist – reserverade sig mot förslaget att statschefen skulle kunna vägra att medverka till nyvalsbeslut. En sådan ordning var principiellt fel och i praktiken onödig eftersom det slutliga avgörandet ändå alltid i sista hand skulle ligga hos folket.

FU föreslog också vissa mera tekniska ändringar, bl.a. att rätten att åtskilja riksdag skulle särhållas från rätten att förordna om extra val och att den »gamla» riksdagen i enlighet därmed skulle kunna vid behov inkallas till ett nytt möte trots att nyvalsförordnande meddelats.

Vid remissbehandlingen riktades viss kritik bl.a. mot den föreslagna modifikationen i den fasta mandatperioden. I den allmänna debatten angreps från flera håll FU:s ståndpunkt att statschefen borde ha rätt att vägra nyval i vissa fall. Förutom dessa frågor diskuterades vid partiöverläggningarna olika möjligheter att begränsa rätten att förordna om nyval och skapa garantier mot missbruk. Liksom regeringsbildningen behandlades »upplösning sinstitutet» i en departementspromemoria som publicerades ungefär samtidigt som GB tillsattes.²¹¹ Denna innehåller fyra avsnitt om resp. vetorätt för parlamentet, för detta och statschefen i förening samt för statschefen ensam och slutligen andra tänkbara sätt att förstärka skyddet mot missbruk. Av störst intresse är det tredje avsnittet som utmynnar i slutsatsen, att det inte finns tillräckligt motiv för att göra ett avsteg från folksuveränitetens princip genom att ge statschefen rätt att vägra nyval. Som fem faktorer som motverkar en regerings benägenhet för extra val i oträngt mål nämns risken för prestigeförlust, nyvalets karaktär av vågspel som man av egen omsorg inte utan starka skäl ger sig in på, olägenheterna med upplösning innan budgeten fastställts, den relativa stabilitet som styrkeförhållandena mellan partierna uppvisar i vårt land samt valkostnaderna.

Direktiven för GB framhöll på denna punkt först att riksdagsopinionens förhållande till folkopinionen borde kunna kontrolleras likaväl som förhållandet mellan regering och riksdag. Rätten att besluta om extra val borde tillkomma »något organ som enligt parlamentarismens betraktelsesätt härleder sin ställning från folket». Då riksdagen inte gärna kunde komma i fråga i detta sammanhang, borde beslutanderätten tillkomma »regeringen ensam». Härfter utvecklade departementschefen vissa synpunkter på nyvalsinstitutet som sådant och dess grundlagsreglering, som kan förtjäna att återges:

Upplösning och nyval bör självfallet ske endast i undantagssituationer. Tåta riksdagsupplösningar är till skada för stabilitet och effektivitet i samhällsmaskineriet. Frågan om åtgärder till förebyggande av ett alltför frekvent bruk av upplösning sinstitutet är därför förtjänt av uppmärksamhet. Sant är, att åtskilliga faktiska förhållanden kan verka återhållande på en regerings benägenhet att i onödan gripa till upplösning och nyval, t.ex. äventyrsmomentet i ett sådant företag med dess risk för negativ väljarreaktion mot för tät val, de för en regering och för samhället i dess helhet påtagliga olägenheterna av riksdagsupplösning innan budgeten blivit reglerad samt de kostnader, som ett extraval förorsakar såväl det allmänna som de politiska partierna. Detta utesluter dock icke, att även författning smässiga garantier mot missbruk av upplösning sinstitutet exempelvis i form av spärrtider mot för tät upplösningar för alla eventualiteters skull kan behöva tillskapas. Utredningen bör närmare överväga, vilket skydd mot alltför tät riksdagsupplösningar som kan vara påkallat i ett system med regeringen som ensamt beslutande organ i upplösning sfrågor. Den nuvarande regeln att upplösning sval gäller endast för återstoden av ordinarie valperiod är i sin mån ägnad att motverka benägenheten för upplösning och nyval under valperiodens senare del. Regeln passar f.ö. ganska väl med det faktum att endast den fråga som föranlett upplösningen brukar tilldra sig större intresse i ett upplösning sval. Med hänsyn härtill synes den regeln icke böra frångås utan att starka skäl kan åberopas härför.

Det blir anledning att återkomma till den allmänna syn på nyvalsmöjligheten som här kommer till uttryck.

Frågorna om extra val behandlades av GB redan i den första arbetsstappen på grund av sambandet med de nya reglerna om misstroendeför-

klaring.²¹² Inledningsvis utvecklade beredningen under vilka förutsättningar extra val kan tänkas bli aktuellt. Liksom FU pekade GB först på fall av konflikt mellan regering och riksdag. En sådan kan manifesteras, anförde GB, genom att riksdagen avslår regeringens förslag i någon fråga som regeringen bedömer som väsentlig. En ny väg att konstatera konflikt skulle komma att föreligga genom de nya reglerna om misstroendeförklaring. »Också utgången av allmänna val som inte genast och fullt ut har slagit igenom i riksdagens sammansättning har gett anledning till diskussioner om nyval» uttalade GB vidare, uppenbarligen syftande på situationen efter det föregående årets kommunalval. Som ytterligare skäl för nyval nämndes, liksom hos FU, att ett parlamentariskt dödläge har inträtt samt slutligen att statsmakterna vill genomföra en grundlagsändring snabbt.

Det reella avgörandet i fråga om nyval borde i enlighet med direktiven tillkomma regeringen ensam. GB hade emellertid i olika sammanhang betonat statsministerns ledande ställning och även markerat denna t.ex. i sitt förslag till regler om misstroendeförklaring. Med hänsyn härtill förordade GB att regeringens avgörande inflytande skulle komma till uttryck genom ett stadgande, att kungen beslutar nyval om statsministern begär det. »Det torde redan nu få anses uteslutet att kungen skulle vägra att tillmötesgå en begäran av regeringen om nyvalsförordnande», uttalade GB i ett senare sammanhang.

I övrigt föreslog GB väsentligen samma tekniska nyheter som FU hade förordat. Något undantag från reglerna om ordinarie val upptogs dock inte, naturligt nog med hänsyn till förslaget om gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval.

Särskilda överväganden ägnades i enlighet med direktiven frågan om skydd mot täta nyvalsförordnanden. GB förklarade sig dela direktivens restriktiva syn på nyvalsinstitutet men kom till slutsatsen att ytterligare spärregler inte behövdes. I praktiken skulle det nya systemet med enkammarriksdag, gemensam valdag och treårig mandatperiod verka i riktningen, att extra val skulle komma att behövas än mera sällan än tidigare.

I propositionen anslöt sig departementschefen till GB med endast korta motivuttalanden. Nyvalsinstitutet sades vara »ett värdefullt kom-

plement till reglerna om regeringens parlamentariska ansvar» men borde givetvis begagnas med försiktighet. Riskerna för missbruk borde emellertid bli mindre än tidigare. Statsministerns roll underströks. Innebörden av förslaget sades vara »att statsministern exklusivt får rätt att bestämma när nyvalsinstitutet skall komma till användning». Formellt var det fråga om »regeringsärenden som avgörs i vanlig ordning» men statsministern skulle vara föredragande och kungen vara bunden vid att besluta enligt hans förslag.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget och påpekade bl.a. att det medförde »en inte oväsentlig förstärkning av statsministerns ställning som kan bli av betydelse bl.a. i koalitionsregeringar». En motion av Sten Wahlund, som följde upp sina reservationer i FU och GB, avstyrktes med motiveringen att det var närmast uteslutet att avskaffa nyvalsinstitutet då möjlighet infördes att besluta misstroendeförklaring. »Effektiviteten av denna befogenhet bör inte överskattas» framhöll utskottet emellertid i ett annat sammanhang, »särskilt ej i ett läge av partisplittring och minoritetsparlamentarism och då misstroendeförklaringen inte haft sin grund i en stor politisk fråga».

Frågorna om extra val togs inte upp på nytt i GB:s slutbetänkande. Beredningen hade »inte funnit anledning till mera djupgående förnyade överväganden» utan föreslog endast jämkningar i detaljer, »närmast som en anpassning till ändringar i andra avseenden». Till dessa hörde en så pass viktig ändring som att man tog bort den särskilda markeringen av statsministerns ställning; beslut skulle fattas av regeringen i vanlig ordning. Detta förslag berördes inte alls i motiven och genomfördes utan några kommentarer av vare sig departementschefen eller konstitutionsutskottet.²¹³

Utvecklingen efter RF

Ingen av de regeringar som har fungerat sedan RF:s tillkomst torde ha på allvar övervägt att förordna om extra val, möjligen med undantag för den första ministären Palme i början av 1975, då ännu halvtannat år återstod av jämviktsriksdagens mandatperiod²¹⁴, och ministären Bildt. Lika-

fullt har skedat efter RF hört till de mera händelserika i nyvalsinstitutets historia.

Nyvalsmöjligheten dök plötsligt upp genom regeringskrisen 1978. Det har redan nämnts att socialdemokraterna begärde att få bilda regering för att som första åtgärd förordna om extra val och att även vpk reste krav på nyval. Båda partiledarna underströk detta alternativ i sina röstförklaringar före voteringen om ny statsminister.²¹⁵

Då misstroendeförklaring mot statsministern yrkades av socialdemokraterna 1980 åberopades som huvudskäl att partiet önskade nyval och inte hade någon annan väg att driva detta krav. Även vpk framförde ett nyvalskrav i motiveringen till sitt samtidiga, avvisade yrkande om misstroendeförklaring.

Regeringskrisen 1981 ställde frågan om nyval på sin spets. Socialdemokraterna och vpk intog samma ståndpunkt som 1978 och begärde åter nyval. Kravet preciserades att gälla ett extra val den 28 juni, dvs. söndagen sju veckor efter den som inföll två dagar efter statsministerns avskedsansökan.²¹⁶ Även moderata samlingspartiet hade intresse för nyval. På dess begäran upprättades sålunda en promemoria inom justitiedepartementet om möjligheterna att hålla ett extra val redan den 28 juni. Slutsatserna blev att detta var möjligt men endast under förutsättning att en lag stiftades om vissa avvikelser från vallagen och vidare bl.a. att nomineringsarbetet kunde vara färdigt den 29 maj. Promemorian betonade avslutningsvis att det förelåg en uppenbar risk för att alla röstberättigade inte skulle kunna garanteras rätt att rösta samt att man inte heller kunde utesluta risken för omval.²¹⁷

I sin röstförklaring före voteringen om ny statsminister uttalade moderatledaren, att »ett nyval varit den logiska lösningen» men att partiet inte krävde det därför att vallagen gjorde det omöjligt att hålla ett extra val »inom rimlig tid». Statsministern och folkpartiledaren hade redan i sin gemensamma deklaration vid regeringens avgång hänvisat till vallagen: »Ett nyval redan i juni som föreslagits från socialdemokratiskt håll är inte praktiskt genomförbart. Ett uppskjutande av ett nyval till i höst skulle skapa oklarhet i regeringsfrågan under lång tid. Detta vore landet i det rådande ekonomiska läget inte betjänt av.»

Det är meningslöst att diskutera i vad mån de olika ståndpunkterna

var allvarligt menade eller taktiskt motiverade. De officiella deklarationerna noteras här sådana de står. Det kan konstateras att våren 1981 ger det enda exemplet i svensk parlamentarisk historia på en situation som kan tolkas så, att riksdagens majoritet både önskade och kunde genomdriva ett nyval men avstod – för att i stället låta minoriteten bilda regering. Det kan ha sitt intresse att helt kort se på de ståndpunkter och skäl som fördes fram och sätta in dem i sitt sammanhang med tidigare händelser.

Utan vidare kan man slå fast att nyvalskraven avvek både från vad som hade förekommit tidigare och från den restriktiva syn på nyvalsinstitutet som kom till uttryck i författningsarbetet, särskilt i direktiven till GB och vid den partiella författningsreformen. Med både det ena och det andra var bäst förenligt att, som skedde, i första hand försöka åstadkomma en ny regering. Ingen av de situationer förelåg som i tidigare praxis och i förarbetena till RF hade ansetts kunna motivera ett extra val. I den sakfråga som stod i centrum för krisen, alltså skattefrågan, fanns det en stor majoritet i riksdagen bakom den trepartiuppgörelse som hade träffats. Någon konflikt mellan regering och riksdag förelåg överhuvudtaget inte. Inte heller kunde man tala om något parlamentariskt dödläge innan man hade försökt att bilda en ny regering. Däremot gav de nya reglerna om regeringsbildningen en möjlighet att låsa situationen och driva fram ett nyval. Enligt äldre parlamentarisk praxis hade två regeringsalternativ varit tänkbara: dels den mittenregering som nu kom till stånd, dels en socialdemokratisk regering som i första hand försökte regera utan extra val i avvaktan på de ordinarie valen 1982.

Samtidigt är det iögonenfallande att inte heller skälen *mot* ett nyval var särskilt tungt vägande. Man kan i detta sammanhang bortse från alternativet med ett val redan den 28 juni för att endast diskutera ett val på hösten. Det noteras i förbigående att man tydligen under åren efter 1958, då nyval hölls inom fem veckor, hade tappat parlamentarismens funktionsproblem i krislägen ur sikte. Ett val på hösten 1981 hade emellertid knappast varit märkligare än ett vanligt höstval. Av riksmötet återstod endast en månad. Nyval kunde ha beslutats till en överenskommen dag på hösten, t.ex. den vanliga valsöndagen. Riksdagen kunde ha avslutat sitt arbete i vanlig ordning utan den störning som ett regeringsskifte innebar,²¹⁸ och valrörelsen hade blivit mera normal än om den hade hål-

lits inom kortare tid. Oklarheten i regeringsfrågan hade i vart fall inte blivit mera besvärande än den hade varit före 1979 års val och för övrigt ofta blir före ett val.

Läget på våren 1981 var uppenbarligen att socialdemokraterna hade återgått till den mera aktiva hållning visavi nyvalsinstitutet som hade kommit till uttryck på 1930- och 1950-talen. Detta är mindre ägnat att förvåna än de försiktiga och restriktiva skrivningarna i grundlagsarbetet. Moderaternas önskan om nyval innebar också en nyhet men torde ha berott mera på den aktuella situationen än på en attitydförändring. Man bör dock hålla i minnet att den dåvarande partiledaren i valrörelsen 1982 antydde möjligheten, att en borgerlig valseger kunde leda till ett nytt val på grund av svårigheter att bilda regering.

I själva verket hade nya positioner i fråga om nyvalsinstitutet fästs på papperet bara några veckor före början av 1981 års kris, i grundlagskommitténs betänkande.²¹⁹ Enligt direktiven skulle kommittén bl.a. överväga om nyvalsinstitutet borde göras mera användbart genom införande av rörliga mandatperioder, förkortning av tiden mellan beslut och valförrättning eller andra åtgärder. Att regeringen i vart fall inte önskade någon ändring i fråga om mandatperioderna kan man lätt läsa ut ur direktiven. Däremot såg regeringen gärna fristående riksdagsval och kommunalval samt fyraåriga mandatperioder.

Kommitténs borgerliga majoritet intog de ståndpunkter som direktiven pekade på. I fråga om extra val – som enligt betänkandet hade »för-anlett åtskillig diskussion inom kommittén» – förordades en förkortning av tiden mellan beslut och val, efter närmare expertutredning, men i övrigt ingen förändring. Genom att mandattiden föreslogs ökad till fyra år skulle emellertid nyvalsinstitutet få en större praktisk betydelse. De överväganden som dessa ledamöter redovisade gav emellertid uttryck för en klart negativ attityd till extra val. De skäl som tidigare hade anförts mot att överhuvudtaget ge regeringen rätt att förordna om extra val utvecklades utförligt och med större skärpa än förut. Nya skäl tillfogades också. Hot om extra val behöver inte, framhöll man, »främja ansträngningar till samlande lösningar i besvärliga politiska lägen» utan kan tvärtom »leda till hårdnande motsättningar och låsta positioner». De

gamla skälen för att ge regeringen befogenhet att besluta om extra val upprepades kortfattat. Därvid medgavs bl.a. att »partier som vet med sig att de ligger illa till i den allmänna opinionen kan inför hotet om val bli mera benägna till kompromisser och uppgörelser».

De socialdemokratiska ledamöterna uttalade i en reservation att möjligheten att förordna om nyval »torde i parlamentariska system vara ett av regeringens mest verkningsfulla instrument i umgänget med parlamentet». Under nu gällande regler är det emellertid, anfördes vidare, »en allmän uppfattning att upplösningsinstitutet i praktiken inte går att använda annat än i extrema krissituationer». En ordning med rörliga mandatperioder kunde dock inte förordas utan ytterligare utredning, bl.a. på grund av ordningen med gemensam valdag. Däremot föreslogs, i avvaktan på vidare överväganden, »den kompromiss mellan det nuvarande svenska systemet och det engelska som föreslogs av författningsutredningen». Vid treårig mandatperiod borde ordinarie val inställas om extra val kom till stånd mindre än ett och ett halvt år dessförinnan. Tiden mellan beslut och valförrättning måste också avkortas väsentligt. I detta sammanhang framhölls bl.a. att den långa planeringstiden för ett extra val hade gett en sämre lösning av regeringskrisen 1978 än som hade kunnat följa av ett val.

Vpk-ledamoten uttalade i sin reservation att det inte kan bestridas att en regering bör ha möjlighet att vid särskilda tillfällen föra ut en fråga till väljarnas avgörande. Det kunde finnas skäl att ge även riksdagen motsvarande möjlighet. Den frågan borde prövas ytterligare. Reservationen torde, i saknad av uttryckligt uttalande, få tolkas som ett godtagande av majoritetens linjen att den ordinarie mandatperioden inte bör påverkas av extra val.

I betänkandet föreslogs också att regeringens rätt att avbryta pågående riksmöte efter nyvalsförordnande skulle avskaffas. Det anfördes helt kort att det inte finns tillräckliga skäl för att behålla regeln och att avgörandet bör ligga hos riksdagen själv. Den socialdemokratiska reservationen berör inte frågan, vilket torde få ses som ett instämmande. Vpk-ledamoten däremot reserverade sig på denna punkt. Han framhöll att det saknades egentlig argumentation för förslaget och att eventuella nackdelar inte alls hade belysts. Det krävdes därför ytterligare överväganden.

I omedelbar anslutning till regeringsskiftet 1981 gavs ett utredningsuppdrag rörande vallagens regler om extra val. Under våren 1982 kunde lagändringar genomföras som gjorde det möjligt att förrätta ett sådant val inom cirka 50 dagar från beslutet.²²⁰ Genom folkstyrelsekommitténs arbete kom tiden några år senare att minskas till 35 dagar, dvs. utgångsläget 1958 återställdes.

Vidare kan nämnas att möjligheten av ett extra val fördes fram under momsstriden 1982. Den 4 december publicerade tidningarna ett intervjuuttalande av socialdemokraternas gruppleadare i riksdagen, enligt vilket extra val borde utlysas om regeringsförslaget fälldes. Av senare kommentarer framgick att det inte var fråga om ett officiellt uttalande på partiets vägnar. Det aktualiserade emellertid bestämmelsen i RF 6:4 att regeringen inte kan förordna om extra val inom tre månader från den nyvalda riksdagens första sammanträde, i detta fall tidigast den 4 januari 1983.

Någon seriös debatt om extra val förekom inte före 1990-talet. Däremellan ligger folkstyrelsekommitténs arbete 1984–86.²²¹ Om detta kan sammanfattningsvis sägas att flertalet frågor om extra val togs upp men inget annat ändringsförslag lades fram än det redan nämnda, att tiden mellan förordnande och val nedbragtes ytterligare. Även denna gång föreslogs att mandatperioden skulle utsträckas till fyra år, vilket skulle ge nyvalsmöjligheten en större praktisk betydelse. En jämförelse mellan skrivningarna hos grundlagskommittén och folkstyrelsekommittén ger det klara intrycket, att tongångarna blivit mera positiva. Härtill kan erfarenheterna av 1981 års kris och två »verkliga» minoritetsregeringar ha bidragit. Man kan dock knappast dra några växlar på detta.

Folkstyrelsekommittén deklarerade inledningsvis att nyvalsinstitutet är »ett viktigt inslag i vårt politiska system. Det bör bibehållas och effektiviseras.» Flertalet förslag till effektiviseringar avvisades dock, ej utan rätt goda sakska. Värde att erinras om är närmast kommitténs diskussion av valkostnaderna:

Det lämpliga i att ta upp kostnadsfrågan sedan ett nyval väl beslutats kan i och för sig diskuteras. Vi har emellertid funnit att det är svårt att konstruera regler som skulle vara lämpliga i varje nyvalssituation. Vi anser dock att par-

tierna bör kunna utgå ifrån att ett särskilt statligt stöd ges i samband med ett nyval.

Från den vidare behandlingen av ärendet är endast att notera, att konstitutionsutskottet generellt ställde sig bakom kommitténs bedömningar beträffande nyvalsinstitutet – centerpartisterna reserverade sig i Sten Wahlunds anda för institutets avskaffande – men gjorde inga egna uttalanden, inte heller i kostnadsfrågan.

Med 1990 års regeringskris aktualiseras nyvalsfrågan åter i den politiska debatten. I sina röstförklaringar framhöll både Carl Bildt och Bengt Westerberg, att deras partier i första hand hade önskat ett nyval och därför skulle rösta nej. Westerbergs uttalande i denna del kan förtjäna återges:²²²

För knappt två veckor sedan behandlade kammaren den socialdemokratiska regeringens förslag om lönestopp. Statsminister Ingvar Carlsson hade själv valt att ställa kabinetsfråga på förslaget. Förslaget fälldes av kammaren.

Orsaken till att Sverige under knappa två veckor har haft en regeringskris är alltså att den socialdemokratiska regeringen här i kammaren inte har fått gehör för den politik som den ansåg vara nödvändig för landet.

I denna situation hade Ingvar Carlsson enligt vår mening bort utlysa extra val för att ge väljarna en chans att säga sitt. Han valde i stället att lämna in sin avskedsansökan.

I det uppkomna läget har vi från folkpartiets sida förespråkade att en ny regering borde bildas för att som en av sina första uppgifter utlysa ett extra val. Denna regering hade kunnat ledas av Ingvar Carlsson eller någon annan.

Det har emellertid stått klart att majoriteten i riksdagen, som till sist avgör vilken regering vi skall få, inte har önskat ett extra val. Då blir det heller inget extra val.

Anförandet ger två värdefulla kompletteringar till vad som har sagts här förut. För det första behövde ingalunda en ny regering med uppgiften att anordna extra val vare sig bildas av riksdagsoppositionen eller vara en tjänstemannaregering. Den kunde likaväl ha bildats av den just avgångne statsministern, som ju ändå skulle få fortsätta att leda expeditiionsreger-

ingen om det efter fyra nedröstade förslag av talmannen blev ett extra val. För det andra har man anledning att notera det avslutande, lakoniska konstaterandet: Om riksdagsmajoriteten inte vill ha ett extra val, då blir det inte heller något. Detsamma kan gälla även i andra situationer än den som förelåg 1990 och oavsett de käcka stridssignaler partiledarna ger.

Att fråga om extra val skulle komma upp någon gång under Carl Bildts regering 1991–94 kunde förutses. Ny demokrati kunde förväntas visa sin självständighet – hade rentav ganska goda skäl att göra det – genom att någon gång, då och då, tillfoga regeringen ett nederlag. Den parlamentariska situationen var, som nämnts förut, att regeringen klarade sig om partiet lade ned sina röster men förlorade om partiet röstade med socialdemokraterna, vilket bl.a. hände i frågan om delpensioneringen. Det har också redan nämnts att statsministern 1993 ställde en formell kabinetsfråga i förening med ett nyvalshot men att situationen i praktiken inte var sådan att extra val kunde bedömas som en risk. Lika litet syns det ha varit fallet vid de andra tillfällen 1992 och 1993, då nyval figurerade i den politiska debatten.²²³

Slutligen bör noteras att nyvalsfrågan efter 1998 års val förefaller ha kommit i sitt hittills mest seriösa läge sedan författningsreformen. Redan mandatperiodens utsträckning till fyra år efter 1994 års val – alltså efter Bildtregeringens avgång – har gjort extra val mera praktiskt än tidigare. Därtill kommer att »den informella regeringskoalitionen» innebär att regeringen är beroende av två andra partiers stöd i riksdagen, där den har ett väsentligt bräckligare eget underlag än någon socialdemokratisk regering på över trekvarts sekel. Åtminstone under drygt två år, från 1999 till 2001, lär extra val vara en möjlighet att räkna med för den händelse trepartisamarbetet inte håller. De nyvalskrav, som ledarna för moderaterna, kristdemokraterna och folkpartiet framförde vid finansminister Erik Åsbrinks avgång den 13 april 1999, blev dock, som väntat, omedelbart avvisade av statsministern.²²⁴

Parlamentarism och extra val

På ett sätt är det svårare att få grepp om nyvalsinstitutet än om de båda andra som diskuterats förut och som allmänt sett är mera komplicerade. Det beror på att två helt olika bedömningar kan göras av den politiska verkligheten.

Å ena sidan kan det konstateras att extra val otvivelaktigt har infogats som ett led i författningens parlamentariska system och vid en rad tillfällen har fått aktualitet, även om det i slutänden inte har gått så långt som till ett extra val. Socialdemokraterna har vid tre tillfällen under borgerlig regeringstid i rätt dramatiska former rest krav på nyval – 1978, 1980 och 1981 – och moderaterna har likaså vid minst tre tillfällen, om än något mindre högröstat, viftat med nyval – 1981, 1990 och 1993. Och idag (1999) är nyvalsrisken påtagligare än förut. Två utredningar har också granskat institutet under 1980-talet.

Å andra sidan kan det konstateras att ett enda »riktigt» extra val har förekommit under f.n. 82 års parlamentarism. Partiernas tal om nyval bör alltid tas med en nypa salt även då tonläget är högt. Som regel kan man räkna med att de flesta riksdagsledamöter inte vill ha nyval och att särskilt de små partierna är rädda för bl.a. kostnaderna. Utredningarna har inte lett till annat än att tiden för ett nyval har återställts till vad som gällde vid det enda extravalet 1958. Man hade under åren efteråt förbiset att institutet blivit oanvändbart genom olika vallagsreformer. Att nyvalsrisken för dagen är större än vanligt har sagts vid många tidigare tillfällen.

Båda uppfattningarna kan, som de har formulerats här, grundas på oemotsägliga fakta. Det finns ingen anledning att välja mellan dem, än mindre att söka en mellanväg. Alla fakta som angetts måste finnas med i bilden när institutet analyseras.

Av särskilt intresse är att det rör sig om ett institut i författningen som infördes redan i samband med representationsreformen. Det har följt med in i det parlamentariska skedet, haft politisk betydelse i skiftande situationer, övervägts i författningsarbetet och slutligen dragits in i den nya konstitutionella reformdebatten. Det grunddraget i konstruktionen, att den ordinarie valperioden inte rubbas, har funnits med från början.

Övergången från den gamla författningen till den nya har markerats på tre sätt. Kungens tidigare befogenheter har förts över till regeringen, och extra val har anvisats dels som regeringens möjliga svar på misstroendeförklaring, dels som den sista utvägen om regeringsbildning misslyckas. Dessa nyheter är av central betydelse från konstitutionell synpunkt genom att de fogar in institutet extra val i det parlamentariska regelsystemet. Det kan därför vara lämpligt att först ta upp dessa tre punkter till granskning.

Rätten att förordna om nyval och åtskilja riksdagen sågs vid representationsreformen som ett maktmedel för kungen. Synpunkten är lätt att föra över till regeringen vid parlamentariska förhållanden, men det kan ändå beklagas att den ursprungliga motiveringen angavs så knapphändigt. De nyvalsresonemang som har kunnat beläggas under den förparlamentariska tiden har genomgående ett lätt orealistiskt drag över sig. Framgången i 1887 års tullval var närmast oväntad, och 1914 års händelser hade kunnat bli till skada för kungamakten om inte första världskriget hade brutit ut mellan de båda valen. Det förefaller också ha varit verklighetsfrämmande att tro att ett nyval till andra kammaren på försvarsfrågan någon gång under 1800-talet skulle ha underlättat frågans lösning på ett av kungen önskat sätt etc. Frågorna om, enkelt uttryckt, vad som bör vara förutsättningarna för ett nyval och vad som kan bli effekterna restes alltså redan i äldre tid men blev aldrig ordentligt diskuterade och än mindre besvarade.

På hösten 1917 nåddes ett samförstånd mellan kungen och den tillträdande vänsterregeringen om bl.a. rätten att förordna om nyval. Det var inte fråga om en uppgörelse med ett bestämt och generellt innehåll utan om ett samförstånd i princip och i allmänna ordalag. Ett utrymme för oklarhet och diskussion lämnades kvar som satte spår ett halvsekel fram i tiden. Historiken har visat att kungen 1935 fortfarande torde ha tillerkänts en viss möjlighet att vägra ett nyval och att frågan ännu 1957 övervägdes noga inom regeringen, som kom fram till ett nekande svar i det rådande läget. FU uppfattade sitt förslag på denna punkt som i stort sett en kodifiering av gällande rättsläge, medan bl.a. Herbert Tingsten hävdade att förslaget innebar en förstärkning av kungamakten. Först i GB:s betänkande 1967 uttalades det klart och i enighet mellan alla de

stora partiernas företrädare, att det redan enligt gällande rätt fick anses uteslutet att kungen skulle vägra att medverka till ett nyvalsförordnande.²²⁵ Osäkerheten på denna punkt belyser vanskligheterna att tala om konstitutionell sedvanerätt men också hur en sådan växer fram stegvis.

Vid den partiella författningsreformen avsågs att ge statsministern det avgörande ordet i fråga om nyvalsförordnande. Kungen skulle formellt fatta beslut men vara bunden vid statsministerns ställningstagande. Vid RF:s tillkomst gjordes ingen motsvarande markering.

Eliminerandet av statsministern personligen ur grundlagsreglerna kommenterades inte med ett ord av vare sig GB, departementschefen eller konstitutionsutskottet i samband med den totala författningsreformen. Att frågan inte gärna kan ha blivit förbisedd ligger i sakens natur. Det bestyrks också av att Svea hovrätt uttryckligen fäste uppmärksamheten på den i sitt remissyttrande, vilket också redovisades i propositionen.²²⁶ I motiven till RF 3:4 redovisar propositionen GB så, att beslut om extra val skall »fattas av regeringen som sådan», och departementschefen ansluter sig »i det väsentliga till förslaget» samt förklarar att »det är endast i fråga om tidsgränsen för extra val som en omprövning synes motiverad». Mot bakgrunden av de klara uttalandena av både departementschefen och konstitutionsutskottet 1968 hade man onekligen väntat sig åtminstone en uttrycklig kommentar på denna punkt. Man ges nu intrycket att statsministerns position blivit nedvärderad – det gäller dock en utomordentligt viktig befogenhet – men troligen saknas fog för en sådan bedömning. Även 1968 förutsattes att nyvalsbegäran skulle komma till uttryck i ett formellt regeringsbeslut, dvs. teoretiskt skulle möjlighet föreligga för att statsministern inte fick igenom sin önskan.

Oavsett vilka resonemang som har förekommit om denna fråga kan man konstatera, att avgörandet har praktisk betydelse främst i en bestämd situation: Då en koalitionsregering bildas får statsministern och hans parti en stark ställning om det är han och inte regeringen som förfogar över nyvalsvapnet. Man kan anta att denna – av konstitutionsutskottet 1968 påpekade – synpunkt har beaktats vid den slutliga reformen. Naturligtvis skulle det också kunna sägas att extra val till riksdagen är en så dramatisk åtgärd, att beslutanderätten av principiella parlamentariska

skäl bör ligga hos regeringen och inte hos statsministern. Bortsett från att man inte har sett saken så t.ex. i parlamentarismens föregångsland Storbritannien, kan man onekligen fråga sig varför inte ens GB antydde en så enkel synpunkt om den hade varit avgörande.

I vart fall ger inte förarbetena till RF på någon annan punkt en antydan om att statsministerns centrala position skulle ha nedvärderats efter den partiella författningsreformen. Detta leder till att det måste anses förenligt med parlamentarismens spelregler enligt RF om statsministern i händelse av en kris inom en koalitionsregering entledigar de andra partiernas statsråd, utser egna partivänner i deras ställe samt låter den ombildade regeringen förordna om extra val. Han begagnar då endast de befogenheter som RF uttryckligen ger honom och tar sitt ansvar »inför högsta instans» enligt folksuveränitetens princip.

Situationen 1978 kan tas som illustration. Centerpartiet ville hän-skjuta energifrågan till folket i en rådgivande folkomröstning, vilket förutsätter att en lag stiftas av riksdagen. Övriga tre stora partier motsatte sig detta, varför kravet inte gick att genomdriva. Om centerpartiet i detta läge hade i andra hand önskat ett extra val men de andra koalitionspar-tierna motsatt sig även det, hade detta krav kunnat genomdrivas.²²⁷ Statsministern kunde entlediga statsråden från moderata samlingspartiet och folkpartiet samt låta den »nya» centerregeringen besluta om extra val. Att förfarandet skulle ha varit invändningsfritt har framgått av ana-lysen i det föregående av 1981 års regeringskris. Statsministern beviljade då först de moderata statsråden entledigande och tog därefter ställning till en förutsedd misstroendeförklaring. Hans svar kunde bli ett av två: avgång eller extra val. Båda alternativen anvisas uttryckligen av RF. Det är svårt att se någon grund för att kritisera en statsminister som snabbt klipper av ett sådant händelseförlopp och hänskjuter avgörandet direkt till folket i val. En annan sak är att han löper risken för bakslag i valet, men att ta den risken är legitimt enligt folksuveränitetens princip.

Härmed har resonemanget kommit över till den andra nyheten i sam-band med författningsreformen: extra val som svar på en misstroendeför-klaring. I förarbetena till RF har aldrig ifrågasatts annat – här bortses från Sten Wahlunds reservation mot nyvalsinstitutet som sådant – än att

en misstroendeförklaring måste kunna mötas med ett beslut om extra val. Den enda fråga som förarbetena överhuvudtaget diskuterar i detta sammanhang är om en misstroendeförklaring mot ett annat statsråd än regeringschefen skall kunna besvaras med nyvalsförordnande i stället för entledigande. Frågan besvaras jakande med tanke på sådana situationer som t.ex. att en misstroendeförklaring har riktats mot finansministern på grund av regeringens ekonomiska politik eller mot ledaren för ett i regeringen ingående koalitionsparti.

Varje regering, oberoende av sammansättning och parlamentariskt underlag, har alltså tillerkänts rätt att möta en misstroendeförklaring med extra val. Förarbetena till RF ger inget stöd för några principiella invändningar mot att t.ex. en minoritetsregering av den typ, som representeras av Carl Gustaf Ekmans och Ola Ullstens ministärer, beslutar om extra val i den angivna situationen. Man kan inte tala om några underförstådda reservationer, förbiseenden i motivskrivningarna eller liknande.

Det kan i detta sammanhang nämnas att 1966 års departementspromemoria också diskuterar om en ren tjänstemannaregering bör frångånnas rätt att förordna om nyval. Tanken avvisas, därför att en sådan regering kan ha tillsatts just för den uppgiften.²²⁸

Sambandet mellan extra val och misstroendeförklaring leder tanken till FU:s resonemang om en yttersta garanti för parlamentarismen. Just dessa ord är kanske något tveksamma, särskilt i fråga om extra val, men otvivelaktigt har båda instituten utformats i RF som delvis något att tillgripa i sista hand, som en nödlösning. Beträffande extra val gäller detta enligt reglerna om regeringsbildningen i RF 6:3. Förfarandet skall avbrytas och återupptas efter nyval om ett fjärde förslag till ny statsminister förkastas.

Sammanställd med vad som har anförts i det föregående innebär denna regel i RF 6:3 bl.a. två saker. För det första kan extra val inte beslutas tidigare under proceduren, även om det är tydligt att ett dödläge har inträtt. Den fungerande expeditonsregeringen får enligt 3:4 inte besluta om extra val. Åtminstone formellt måste talmannen lägga fram fyra förslag. För det andra måste landet, om nyval blir nödvändigt, klara sig utan ordinarie regering ytterligare minst sex veckor.

Sex veckor är i och för sig inte uppseendeväckande i ett internationellt perspektiv. Annorlunda förhöll det sig vid 1981 års regeringskris, då valrörelsen skulle ha tagit flera månader i anspråk. Man får dock lägga till en regeringskris i början, med fyra förkastade förslag, och en ny regeringsbildningsprocedur efter valet.²²⁹ Oavsett att långt utdragna regeringskriser strider mot svensk tradition kan det finnas skäl för att stanna något inför frågan om man inte borde göra något åt de (möjliga) långa expeditonsregeringarna. Man borde kunna överväga den formella jämkningen, att talmannens beslut om entledigande förfaller då regeringsbildningsproceduren avbryts för extra val enligt 6:3. Landet kommer då att företrädas av en ordinarie regering.²³⁰ Viktigare är emellertid att det för närvarande inte finns någon möjlighet enligt RF att tillsätta en ny regering före valet om ändrade förhållanden skulle göra det både möjligt och önskvärt. Om t.ex. en yttre krissituation inträder under den tid det rör sig om, kan inte en samlingsregering bildas utan åsidosättande av RF.

Ett mindre problem är att extra val inte kan beslutas förrän efter fyra omröstningar sedan en regeringskris väl har inletts. Det kan i sämsta fall leda till talmansförslag och omröstningar av ceremoniell karaktär, därför att ett dödläge har inträtt eller en (seriös) önskan om extra val har konstaterats på ett tidigt stadium av regeringskrisen men efter dess inledning.

Riksdagen kan om den så önskar själv genomdriva ett extra val utan regeringens medverkan.²³¹ Den kan besluta om misstroendeförklaring mot statsministern samt, om regeringen inte svarar med att förordna om extra val, förkasta fyra talmansförslag om ny statsminister. Att avsiktligt genomföra en sådan procedur kan sägas innebära ett missbruk av RF:s regler, men möjligheten finns.²³² Ett mera praktiskt fall är att en majoritetsoption för nyval stabiliserar sig efter det att en regeringskris har inträtt. Det kunde ha inträffat 1981 då den moderata riksdagsgruppen tog definitiv ståndpunkt efter ministären Fälldins avgång eller 1990 efter Ingvar Carlssons avskedsansökan. Hade beslutet då blivit nyval hade endast två alternativ förelegat: Antingen kunde fyra talmansförslag förkastas och mittenpartierna få stå för expeditonsregeringen över valet. Eller kunde man ha skapat majoritet för en ny regering med uppgift att utlysa nyval. Det senare alternativet torde närmast ha inneburit en tjäns-

temannaregering, eftersom väl varken moderaterna eller socialdemokraterna hade släppts fram till regeringsmakten under valrörelsen och mittenpartierna just hade drivits bort och redan hade hand om expeditiionsregeringen.

Man kan på denna punkt knyta an till förutvarande talmannen Henry Allards resonemang om att fyra förslag kan vara för mycket. Att förvandla förfaranden, som skall ge uttryck för författningens bärande principer, till endast ceremonier innebär alltid farliga prejudikat och kan verka stötande på den allmänhet som har att fatta det slutliga avgörandet i val. Det kan därför finnas skäl att öppna en möjlighet till extra val, eventuellt genom expeditiionsregeringen,²³³ redan efter det att ett eller två förslag av talmannen har förkastats av riksdagen. Jämte en föreskrift om att ett sådant val inställs, om riksdagen godkänner ett nytt förslag av talmannen, skulle det kunna medverka till att strama upp regeringsbildningsproceduren i problematiska lägen.

De problem med extra val enligt RF 6:3 som nu har berörts hänger alla samman med omröstningen om ny statsminister och skulle automatiskt falla bort om den avskaffades. Som nämdes i det förra kapitlet skulle en begränsning av en nyttillträdd regerings befogenhet att förordna om extra val tillgodose syftet med omröstningen. En sådan spärregel borde säga i sak, att en regering inte kan utan riksdagens samtycke besluta om extra val inom en vecka från riksdagens första sammanträde efter regeringens tillträde och inte heller innan riksdagen har prövat ett yrkande om misstroendeförklaring som har väckts inom samma tid. Genom att knyta an till ett sammanträde med riksdagen beaktar man situationen då ett regeringsskifte sker under sessionsuppehåll. Ett undantag för samtycke av riksdagen kan vara motiverat med tanke på det fall då en regering tillsätts särskilt för att utlysa extra val. En så kort frist som en vecka understryker karaktären av garantiregel och förebygger utdragna politiska diskussioner. Det måste rimligen kunna krävas av partierna, att de utan längre uppskov skall kunna ta ställning till om de skall fälla en regering eller riskera ett nyval. Av värde skulle naturligtvis också vara en tidsfrist inom vilken ett yrkande om misstroendeförklaring måste prövas, motsvarande fyradagarsfristen i 6:2 för prövning av förslag om ny statsminister.

Att just risken för ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt extra val

sköts i förgrunden som motiv för en så ingripande nyordning som den med omröstning om ny statsminister kan ses som uttryck för att extra val är ett slags konstitutionell garanti som inte bör begagnas annat än undantagsvis. Samma intryck ger 1966 års departementspromemoria och direktiven för GB. Resultatet av författningsreformerna blev också att institutets användning försvårades ytterligare genom att mandattiden förkortades till tre år utan den modifikation för fall av näraliggande val som FU hade förordat. Till detta kom att genomförandetiden för ett extra val hade förlängts genom olika valtekniska reformer från drygt en månad 1958 till närmare tre månader.

Denna reserverade hållning till extra val bör jämföras med partiernas ställningstaganden i grundlagskommittén. Den borgerliga majoritets-skrivningen är än mera negativt avfattad än förarbetena till GB på denna punkt. I sak medför emellertid ståndpunkten en viss aktivering av extra-valsinstitutet genom att mandattiden föreslås utsträckt till fyra år. Den socialdemokratiska reservationen visar ett väsentligt större intresse för extra val än de under regeringarna Erlander och Palme utformade förarbetena till RF. De aktuella reformkraven går dock inte längre än det som anhängarna av enkammaralternativet var ense om i FU.

Det är svårt att avgöra hur pass djupgående attitydskillnaden är i praktiken. Det finns t.ex. ingen anledning att anta att socialdemokraterna skulle vilja se extra val som mera än en undantagsföreteelse. Det torde ligga i sakens natur att ett visst motstånd mot extra val gör sig gällande inom riksdagen över partigränserna.²³⁴ Då det gäller att beskriva de situationer, där extra val kan tänkas bli aktuellt, skiljer sig inte heller partierna nämnvärt från varandra.

Om man beaktar även grundlagskommitténs betänkande, fastän det ligger i tiden efter RF, kan man systematisera upp flera olika motiveringar för extra val som har anförts i författningsarbetet. Till en början kan extra val framkallas av en konflikt mellan regering och riksdag som har kommit till uttryck t.ex. genom att riksdagen har avslagit en viktig proposition. Ett specialfall av konflikt är att riksdagen beslutar en misstroende-förklaring. Vidare kan ett parlamentariskt dödläge ha inträtt. Ett specialfall är att fyra talmansförslag till ny statsminister har förkastats. De

politiska förutsättningarna kan också ha ändrats så väsentligt, t.ex. genom en regeringskoalitions uppbrott, att extra val kan vara motiverat, kanske för att förekomma en svårlöst regeringskris och ett parlamentariskt dödläge. Vidare kan statsmakterna vilja genomföra en grundlagsändring snabbare än som kan ske om ordinarie val avvaktas. Slutligen har utslag i andra allmänna val, av typen 1966 års kommunalval, anförts som skäl för extra riksdagsval.

Det sistnämnda fallet kan inte inträffa under nuvarande förhållanden men kan bli aktuellt på nytt genom att den gemensamma valdagen för riksdagsval och kommunalval överges. Det är svårt att se fog för extra riksdagsval i sådana situationer som avses här. Att en regering vet med sig att dess underlag i väljarkåren har försvagats är ingenting ovanligt liksom inte heller att samma regering likafullt får förnyat förtroende i nästa ordinarie val. Just 1966 års kommunalval och 1968 års andrakammarval – socialdemokraternas sämsta resp. bästa val under många år – belyser detta. Diskussionen på hösten 1966 torde få uppfattas som väsentligen framkallad av den just då högaktuella debatten om det kommunala sambandet i författningen.

Extra val för att snabbt genomföra en grundlagsändring förekom i samband med de båda rösträttsreformerna. Efter den stora författningsreformen har statsmakterna tvärtom stärkt garantierna mot alltför hastiga grundlagsändringar.²³⁵ Det finns därför ingen anledning att diskutera detta nyvalsmotiv närmare.

Kvar blir alltså tre situationer som i praktiken kan vara svåra att skilja åt: konflikt, dödläge och ändrade politiska förutsättningar. Man kan fråga sig om detta ger en riktig bild av extravalsinstitutet och dess användning.

Ett parlamentariskt dödläge bör det rimligen vara riksdagens sak att konstatera. Det kan inte utgöra ett skäl för regeringen att förordna om extra val. Vad det gäller är närmast att grundlagsregler bör vara så utformade, att man såvitt möjligt undviker utdragna och för parlamentarismens anseende nedsättande förfaranden. RF 6:3 har i det föregående kritiserats från denna synpunkt. Ändrade politiska förutsättningar tillför ingenting ytterligare som motivering för ett extra val. Om en regering beslutar eller ett parti kräver nyval med en sådan motivering är det inte fråga om annat

än sedvanlig partipolitisk argumentering. Att ens i allmänna ordalag ange något som skulle kunna upphöjas till allmän princip är ogörligt.²³⁶

Att tala om en konflikt mellan riksdag och regering som skäl för extra val är, närmare besett, inte heller särskilt träffande. Antingen har regeringen en egen parlamentarisk majoritet, och då blir det ingen konflikt, om den inte misslyckas med att hålla sina styrkor samlade. Eller har regeringen ingen majoritet bakom sig, och då föreligger hela tiden en latent konflikt. Ett nederlag för regeringen i en viktig votering innebär ingenting annat än ett konstaterande av de parlamentariska realiteterna sådana de har utgått ur det senaste riksdagsvalet.

Det centrala i reglerna om extra val är att de *utgör ett maktmedel i en minoritetsregerings händer gentemot riksdagsmajoriteten* liksom de från början sågs som ett maktmedel för kungen mot riksdagen. Om det blir ett extra val är det normalt inte rättvisande att tala om en konflikt eller liknande som orsaken. Anledningen är helt enkelt att regeringen i ett läge av minoritetsparlamentarism har funnit det politiskt ändamålsenligt att ta ett extra val hellre än att »ligga lågt» i förhållande till riksdagsmajoriteten eller ställa kabinetsfråga och avgå. Samtidigt har riksdagsmajoriteten kommit fram till motsvarande ståndpunkt. Båda »parter» har samtidigt *beslutat att utlösa en konflikt*.

Kärnan i debatten kring extra val är alltså inte i vilka typsituationer befogenheten bör användas utan i vad mån regeringen *bör* förfoga över ett sådant makt- och påtryckningsmedel i det parlamentariska arbetet. Dess effektivitet är beroende av den aktuella situationen,²³⁷ men vid en diskussion i allmänna termer, utan anknytning till en bestämd stridsfråga, kan man alltid räkna med en utbredd opinion inom riksdagen mot ett sådant vapen i regeringens händer. Erfarenheterna från den parlamentariska historien pekar ganska klart på att reservanterna i grundlagskommittén överdriver något men inte har alldeles fel då de karakteriserar rätten till extra val som »ett av regeringens mest verkningsfulla instrument i umgänget med parlamentet».

Nyvalsvapnets effektivitet kan naturligtvis påverkas av konstruktionen.²³⁸ Ordningen att de ordinarie valen inte påverkas är ägnad att minska användbarheten, särskilt vid en kort mandatperiod som t.ex. tre år. Även

andra faktorer har väsentlig betydelse för effektiviteten, bl.a. de som nämndes i 1966 års departementspromemoria. I detta sammanhang finns det anledning att särskilt fästa uppmärksamheten på valkostnaderna, som synes ha kommit alldeles för mycket i bakgrunden vid diskussionerna om nyvalsinstitutet under senare år.

Att ett riksdagsval innebär stora både ekonomiska och personella påfrestningar för partierna behöver inte utvecklas. Partifinansieringsproblem har alltsedan 1960-talets början tilldragit sig betydande uppmärksamhet. Statligt partistöd infördes 1965 och möjlighet till kommunalt partistöd öppnades genom en lag 1969. I sakens natur ligger att framgång ger ökade resurser, motgångar minskade resurser, även om vissa åtgärder kan vidtas för att mildra »spiraleffekten». I och för sig är detta ingenting nytt som har orsakats av den ökade offentliga partifinansieringen, men det torde vara ställt utom tvekan att problemen har blivit allt större. En allsidig diskussion om extra val kan inte gå förbi detta förhållande. Som åskådningsexempel kan än en gång tas situationen 1981. Man saknar inte fog för antagandet, att två riksdagsval med ett års mellanrum, 1981 och 1982, hade kunnat få allvarliga konsekvenser för de båda mittenpartierna redan av rent ekonomiska skäl. Läget kan enkelt sammanfattas så, att två stora partier, som båda var på väg uppåt i opinionsmätningarna, drev nyvalsfrågan mot två mindre partier, som båda var på väg nedåt i opinionsmätningarna. Utan att på något sätt antyda, att ekonomiska synpunkter skulle ha spelat in för något parti 1981, måste man beteckna en sådan situation som olycklig. Liksom särskilda bidrag utgår för kampanjfinansiering vid allmänna folkomröstningar borde ett system med bidrag till kostnader i samband med extra val utformas.²³⁹

Folkstyrelsekommitténs uttalande att partierna skall kunna räkna med extra stöd innebär naturligtvis ett steg framåt, men resonemanget förefaller väl lättvindigt för att tjäna som grund för en diskussion om att aktivera institutet extra val. Det måste vara principiellt fel att ta upp kostnadsfrågan först då ett extra val har beslutats. Man kan inte bortse från att nyvalsvapnet i vissa lägen kan bli ett påtryckningsmedel av en art som kan inge betänkligheter från grundläggande parlamentariska synpunkter.

Ett extra val kan numera hållas inom cirka 35 dagar. Under fem veckor kan man inte komma enligt vad som fastslagits i lagstiftnings-

ärendena. Man har aldrig varit inne på tanken att en snabb demonstration av folkviljan genom ett extra val kan vara en utväg i en krissituation, som upplösningen av den franska nationalförsamlingen i maj 1968 gav ett exempel på. De svenska diskussionerna har gått ut på att så långt som möjligt tillämpa vanliga regler.

Strävan att inte bryta det normala mönstret mer än nödvändigt kommer också till uttryck genom ordningen att ett riksmöte kan fortsätta även efter ett förordnande om extra val.²⁴⁰ Närmast lär det väl bli fråga om endast en kort ytterligare arbetstid för vissa budgetbeslut m.m. Alla partier torde vara angelägna om att så snart som möjligt få ägna sig helt åt valrörelsen. Åtskiljande av riksdagen skall för närvarande beslutas av regeringen, men som nämnts i det föregående förefaller alla de stora partiernas företrädare ha varit ense i grundlagskommittén om att föra över beslutsrätten till riksdagen. Det är inte svårt att förstå vpk-ledamotens synpunkt att frågan borde övervägas närmare och förslaget förses med en saklig motivering. Det får väl som regel anses mindre tilltalande att en riksdag själv bestämmer, om den skall fortsätta att fatta beslut som ombud för folket några få veckor innan folket skall ta ställning till ombudens fullmakter i ett extra val enligt RF. Och har man väl gett en minoritetsregering rätt att förordna om extra val, kan det framstå som onaturligt att riksdagsmajoriteten kan hindra regeringen från att ägna sig åt valrörelsen. I praktiken rör det sig dock knappast om någon stor fråga, hos vem man lägger beslutsrätten.

Avslutningsvis kan konstateras att extra val numera får anses vara definitivt inordnat i det parlamentariska systemet. Olika attityder förekommer idag liksom tidigare men de förefaller skilja sig mera i princip än i sak. De diskussioner som har förekommit i författningsarbetet och under senare år skiljer sig framför allt i ett avseende från dem i äldre tid: De har inte varit i lika hög grad fokuserade kring enstaka politiska stridsfrågor utan har mera avsett den parlamentariska tekniken som sådan. Man räknar inte på samma sätt som tidigare med – i vart fall inte som ofrånkomligt – att en extra valrörelse skall mera än en ordinarie domineras av en bestämd fråga. Belysande är att kärnkraftsfrågan ledde till en folkomröstning efter fem års debatt men aldrig aktualiserade extra val.²⁴¹

4. Folkomröstning

Folkomröstningsinstitutet kompletterar bilden av samspelet mellan regeringen, riksdagen och folket enligt RF. En allsidig belysning kommer emellertid inte i fråga här. I centrum för intresset står förhållandet till parlamentarismen, inom vars ram reglerna om extra val erbjuder en näraliggande parallell.

Att folkomröstningsinstitutet har fått en tillbakaskjuten plats i RF antyds redan av att det inte nämns i portalparagrafen om statsskickets grunder, trots att det är ett så tydligt uttryck för folksuveränitetens princip. All offentlig makt utgår från folket men folkstyrelsen förverkligas endast genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

De grundlagsregler som finns har tagits in i RF:s kapitel om lagar och andra föreskrifter. Bestämmelser om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfrågor meddelas genom lag (8:4). Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel röstar för bifall (8:15). Omröstningen skall hållas i samband med det riksdagsval som förutsätts enligt huvudregeln om grundlagstiftning. Den är i så måtto beslutande som förslaget är förkastat om de flesta röstar nej och de är flera än hälften av dem som har röstat i riksdagsvalet.

Utvecklingen före RF

Folkomröstningsinstitutet har alltid haft sina vänner i riksdagen och hör otvivelaktigt till de käraste motions- och utredningsämnena på det kon-

stitutionella området. Dess svenska historia kännetecknas emellertid främst av några korta blomningstider och mellan dem långa dödperioder då institutet saknat politisk aktualitet.²⁴²

Demokratins och parlamentarismens genombrott medförde att också folkomröstningsinstitutet grundlagfästes. Det skedde emellertid inte som ett led i den stora författningsreformen utan som en påbyggnad i efterhand, sedan huvudkraven hade tillgodosetts. Genom nyvalen 1921 tillkom vår första demokratiska riksdag, grundad på den allmänna och lika rösträtten. På våren samma år hade riksdagen som vilande antagit ett förslag till grundlagsändring som introducerade rådgivande folkomröstning. Ändringen genomfördes slutligt av 1922 års riksdag, och senare samma år hölls den första folkomröstningen, i frågan om totalförbud mot alkohol.

Folkomröstning var aldrig något centralt krav från dem som verkade för ett demokratiskt och parlamentariskt statsskick. Under tiden före Nils Edéns regeringsbildning hade frågan tagits upp i riksdagen tre gånger. Liberalen David Bergström hade 1897 motionerat om en omröstning bland de myndiga männen i rösträttsfrågan. Karl Staaff hade 1908 stått i spetsen för ett motionskrav om beslutande folkomröstning vid upprepad skiljaktighet mellan kamrarna i grundlags- och lagfrågor. Trots vänstermajoriteten avtog andra kammaren motionen. Till motståndarna hörde bl.a. Edén. En liknande tanke fördes fram något mera utvecklad i en motion 1917 av Carl Lindhagen och lyckades, trots konstitutionsutskottets avstyrkande, vinna en knapp majoritet i andra kammaren.

Ställningen var 1917 att högern motsatte sig men övriga partier i princip stödde kraven på folkomröstning. Endast vänstersocialisterna, som samma år bröt sig ur det socialdemokratiska partiet, drev emellertid frågan. Socialdemokraterna hade visserligen tagit upp den i sitt partiprogram men hade knappast övervägt den mera ingående. Liberalernas hållning påverkades av att Staaff själv småningom hade kommit fram till en negativ inställning. Han menade att med parlamentarismens principer endast kunde förenas rådgivande folkomröstningar »såsom rent undantagsinstitut».²⁴³

Vid 1919 års riksdag tillstyrkte utskottet en utredning. Denna gång

anslöt sig även vissa representanter för förstakammarhögern som såg folkomröstning som en möjlig modererande faktor i det nya läget efter den stora rösträttsreformen. Första kammarens majoritet gick emellertid liksom tidigare emot förslaget. Året därpå enades kamrarna dock om att begära utredning. Denna skulle även ta upp frågan om det krävdes stöd i regeringsformen för rådgivande folkomröstningar. Konstitutionsutskottet menade att det inte behövdes, men då främst Edén drev motsatt ståndpunkt beslöt kamrarna att utesluta en punkt i utskottets motivering som avsåg denna fråga.

Tanken på en förbudsomröstning spelade en viktig roll i 1920 års riksdagsdebatter. Förbudsfrågan hade varit aktuell i riksdagen sedan början av 1890-talet. Tanken på en omröstning om rusdrycksförbud i hela landet fick länge stå tillbaka för det som mera realistiskt bedömda kravet, att man på varje ort för sig skulle få besluta i frågan. Först efter krigsslutet hade folkomröstningsfrågan mognat. Den fick stor uppmärksamhet i det slutbetänkande som 1911 års nykterhetskommitté avlämnade i augusti 1920. Kommittén stannade för att förorda en rådgivande omröstning och ansåg att det krävdes 60 % ja-röster för att ett allmänt rusdrycksförbud skulle kunna införas. Som sina tre huvudskäl för en omröstning anförde kommittén att ett förbud ingrep djupt i medborgarnas vardagliga liv, att dess upprätthållande förutsatte stödet av en klar folkmajoritet och att riksdagsvalen inte var någon tillförlitlig mätare på opinionen i förbudsfrågan.²⁴⁴

Redan i juni 1920 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en utredning om ett folkomröstningsinstitut. Den fick en något ovanlig sammansättning, med tre liberaler, däribland Nils Edén som ordförande, samt en socialdemokrat, en högerman och en vänstersocialist. I februari 1921 lämnade kommittén ett betänkande med förslag till regler om rådgivande folkomröstning. Denna form sades ha fått särskild aktualitet vid de senaste riksdagarna och genom nykterhetskommitténs betänkande. Ställningstagandet skulle inte bli prejudicerande för behandlingen av folkomröstningsfrågan i dess helhet. För att komma runt frågan om grundlagsenligheten av rådgivande folkomröstning hade kommittén enats om att det skulle innebära en fördel att ge institutet en fast förankring i regeringsformen.

Kommittén ansåg det i och för sig vara tveksamt om man borde införa nya grundlagsregler enbart på grund av förbudsfrågan. Emellertid hade man anledning att räkna med att även andra frågor kunde uppkomma som motiverade folkomröstning, och proceduren med extra val var besvärlig och inte alltid lämplig att tillgripa. Det behövdes därför ett komplement till det representativa systemet. Folkomröstning borde alltid beslutas genom en lag, stiftad av kungen och båda kamrarna gemensamt. Området för folkomröstning borde inte begränsas annat än genom en allmän föreskrift om att endast frågor av särskild beskaffenhet och vikt fick motivera omröstning. Inte heller borde regler ges om frågeställningarna vid en omröstning, utan statsmakterna borde ha frihet att bedöma varje situation för sig. Kommittén menade dock att det var både naturligt och lämpligast att bara ställa en fråga vid varje omröstning och formulera den så att svaren kunde bli ja eller nej. Tanken på bestämmelser om objektiv upplysning avvisades. En reservation mot hela förslaget avgavs av högerns representant.

Kommittéförslaget togs genast upp i riksdagsmotioner. Betänkandet råkade bli avlämnat under krisen inom tjänstemannaregeringen, och sedan denna hade rekonstruerats beslöt den att ej avlämna någon proposition i ämnet. Motionerna lades emellertid till grund för beslut av riksdagen som bekräftades följande år. Båda åren och i båda kamrarna följde voteringarna i huvudsak partigränserna, så att vänstern röstade för och högern mot.

Omröstningen i förbudsfrågan beslöts av kamrarna efter långa debatter som i huvudsak förbigick folkomröstningsinstitutet som sådant. De gällde i stället främst om männens och kvinnornas röster borde räknas för sig och om omröstningen skulle äga rum redan samma höst eller först 1923. Utgången blev omröstning 1922 med särskild rösträkning för män och kvinnor. Det senare beslöts i andra kammaren med endast fyra rösters majoritet. I övrigt vanns klart flertal.

Om själva omröstningen förtjänar i korthet anmärkas följande. Redan i mars 1921 hade Förbudsvännernas rikskommitté bildats genom samverkan mellan flera riksorganisationer. I februari 1922 bildade motsidan Landsföreningen för folknykterhet utan förbud. På båda sidor utvecklades efterhand en omfattande organisation över hela landet, dock med ett

väsentligt övertag för förbudsvännerna. Större delen av pressen var däremot motståndare till förbud. Utgången av omröstningen den 27 augusti blev i runda tal 925 000 nej mot 889 000 ja. Som väntat dominerade männen inom majoriteten – 63 % mot 37 % kvinnor – och de lokala variationerna var stora. Deltagandet var nästan detsamma som i 1921 års andrakammarval, både totalt (55,1 %) och bland män och kvinnor för sig.

Då Edéns kommitté avslutade sitt arbete påföljande år med ett betänkande om beslutande folkomröstning, var vänstersocialisten ensam om ett positivt ställningstagande. Alla de övriga intog ståndpunkten att frågan saknade aktualitet, utan att ge uttryck för någon principiell inställning till institutet som sådant. En faktor av väsentlig betydelse var att valdeltagandet hade visat en kraftig nedgång i landstingsvalen kort efter folkomröstningen 1922, från 65,2 % 1919 till 37,6 %.

I praktiken var folkomröstningsinstitutet härmed avfört ur den aktuella debatten för ett kvartssekel framåt. Att det alls hade införlivats med författningen och då i dess rådgivande form hade främst berott på två faktorer: önskan att snabbt få till stånd en sådan omröstning i förbudsfrågan samt Nils Edéns åsikt – i motsats till det stora flertalets inom vänsterpartierna – att detta krävde grundlagsstöd.

Förbudsfrågan fick på åtminstone tre sätt betydelse för folkomröstningsinstitutet i vårt land. Den ledde debatten bort från beslutande omröstningar, som man tidigare främst hade haft i tankarna, och över till rådgivande. Den drev fram grundlagsregler och den första omröstningen. Denna i sin tur kom att verka hämmande på all diskussion under många år framöver.

Folkomröstningsfrågan vaknade till liv igen i slutet av 1940-talet. Den återkom då, som så många andra författningsfrågor, med en partipolitisk scenförändring och under intryck av de rådande parlamentariska förhållandena. Den starka enpartiregeringen och det mer än femtonåriga socialdemokratiska regeringsinnehavet utgjorde bakgrunden till att önskemål om en aktivering av folkomröstningsinstitutet restes från borgerligt håll och mötte motstånd eller åtminstone ointresse inom regeringspartiet.

Folkomröstningsfrågans handläggning under dess nya blomstringstid präglades av en viss yrvakenhet.²⁴⁵ Vissa paralleller med skeendet i början av 1920-talet är iögonenfallande: en debatt som började med beslutande omröstningar, växlade över till rådgivande och slutligen rann ut i sanden efter en omröstning som vållat en omfattande strid.

Vid 1948 års riksdag väckte både högern, folkpartiet och bondeförbundet partimotioner om beslutande folkomröstningar som skulle kunna påkallas av en minoritet inom riksdagen eller av ett visst antal röstberättigade. Konstitutionsutskottet tillstyrkte en allsidig och förutsättningslös utredning, mot två socialdemokratiska reservanter. Riksdagen följde utskottet. Beställningen effektuerades först genom 1950 års folkomröstnings- och valsättskommitté. Av direktiven kan man utläsa att departementschefen ställde sig övervägande negativ. Rådgivande folkomröstningar berördes inte med ett ord.

Kommittén lämnade 1952 ett betänkande om allmän folkomröstning. Den föreslog, mot reservation av en socialdemokrat, att beslutande folkomröstning skulle kunna ske i grundlagsfrågor efter samfällt beslut av regering och riksdag. Den skulle då ersätta den andra riksdagsbehandlingen. De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för beslutande folkomröstning även i andra frågor av större betydelse – lagar, anslag och allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten – och på initiativ av en viss minoritet inom vardera kammaren. Fastän direktiven inte gick in på rådgivande omröstningar tog kommittén upp detta ämne. De invändningar, som majoriteten hade riktat mot beslutande omröstningar, bedömdes inte som lika vägande i detta sammanhang. Rådgivande omröstningar kunde således lättare förenas med parlamentarismen. Enighet förelåg om att sådan omröstning skulle kunna påkallas av en minoritet i vardera kammaren, dock med undantag för vissa frågor, bl.a. sådana som gällde budgetregleringen eller överenskommelser med främmande makt, och med möjlighet för riksdagen att vägra omröstning, om ett uppskov med avgörandet skulle medföra avsevärt men. Om riksdagen inte kunde enas om formuleringen av frågorna var det enligt kommittén ofrånkomligt att både minoritetens och majoritetens förslag blev föremål för omröstning. Kommittén sade sig dock inte tro att sådan oenighet skulle inträffa i praktiken.²⁴⁶

Frågorna drevs omedelbart vidare i riksdagen av högern och folkpartiet. Redan 1952 väcktes motioner för att få ett vilande grundlagsbeslut före årets andrakammarval, men de avslogs utan sakprövning. Året därpå togs emellertid folkomröstningsinstitutet upp som ett led i det riksdagsinitiativ som blev starten för författningsarbetet. Riksdagen begärde ett förslag av regeringen till utbyggnad av reglerna om rådgivande folkomröstningar. Det skulle särskilt prövas om det var betryggande att ge en tredjedel av kamrarnas ledamöter initiativrätt. Beslutande omröstningar avstyrktes däremot, såväl i allmänhet som i grundlagsfrågor. I den delen fullföljde högern och folkpartiet sin linje från kommittén. Beträffande rådgivande omröstningar rådde emellertid stor enighet. Högern och folkpartiet ville endast sänka gränsen för initiativrätt, och ett par socialdemokrater i utskottet reserverade sig för avslag.²⁴⁷

Till 1954 års riksdag lade regeringen fram en proposition med förslag rörande rådgivande folkomröstningar som stämde nära överens med kommittémajoritetens. Beslutande omröstningar avvisades däremot helt. Propositionen innehöll utförliga resonemang om folkomröstningsinstitutet som sådant och dess förhållande till parlamentarismen. En särskild utredning skulle göras om hur en effektiv statlig upplysningsverksamhet borde organiseras. Förslag till lag med tillämpningsbestämmelser till de nya grundlagsreglerna skulle också läggas fram senare. Lika bred enighet nåddes i riksdagen som året innan, och förslagen till grundlagsändringar antogs som vilande.²⁴⁸

Samtidigt förbereddes en ny folkomröstning. Redan vid 1945 års riksdag hade andra lagutskottet, då det avstyrkte motioner om övergång till högertrafik, pekat på möjligheten av en folkomröstning ifall frågan kom upp på nytt. Uttalandet var det första tecknet på den nya aktualitet som folkomröstningsinstitutet skulle få under de kommande åren. I direktiven för 1954 års högertrafikkommitté framhölls bl.a. att utredningsarbetet borde bedrivas med tanke på att frågan om en trafikomläggning kunde bli föremål för folkomröstning. Kommittén avgav sitt betänkande samma år.

Till 1955 års riksdag lade regeringen fram en proposition om folkomröstning samma höst. Riksdagsdebatten kom i huvudsak att gälla regeringens förslag om en miljon kronor i statsbidrag till vardera åsiktsrikt-

ningen. I motioner från högern och folkpartiet och enskilda bondeförbundare avstyrktes detta anslag. Man menade att det inte fanns något att erinra mot att staten engagerade sig i objektiv upplysning men att statsbidrag till propagandaarbete var både i praktiken obehövt och principiellt betänkligt. På detta svarades att regeringens tvekan mot det nya folkomröstningsinstitutet till stor del hade berott på farhågor inför oppositionens övermäktiga resurser. Propositionen bifölls av båda kammarna.²⁴⁹

Folkomröstningskampanjen kom att ledas av två rikskommittéer, Kommittén för högertrafikfolket resp. Vänstertrafikkommittén. Högerlinjen stöddes av motororganisationerna och flertalet tidningar, men i omröstningen den 16 oktober segrade vänsterlinjen överlägset, med 82,9 % av rösterna. Deltagandet blev endast omkring 53 % medan bortåt 80 % brukade rösta i de allmänna valen vid denna tid.

Kort efteråt började oppositionspartierna, högern och folkpartiet, att kräva folkomröstning även i tjänstepensionsfrågan.²⁵⁰ Socialdemokraterna, som i det längsta motsatte sig detta krav, reste framför allt två invändningar av mera principiell natur. Det gällde dagspolitikens största, klart partiskiljande fråga, och den var också ett typexempel på att de stora frågorna i det moderna samhället är alltför invecklade för att lämpa sig för folkomröstning. Av dessa skäl kunde man hysa farhågor för hur de nya grundlagsreglerna om folkomröstning som minoritetsrättighet skulle komma att utnyttjas.

De nya reglerna skulle ge de båda oppositionspartierna möjlighet att genomdriva en omröstning om de fick stöd av åtta bondeförbundare i första kammaren. De skulle i så fall också få rätt att formulera sin egen fråga. Att utgången skulle kunna påverkas i hög grad av frågeställningarna var en allmän åsikt. Sedan pensionsutredningen hade lagt fram sitt betänkande i början av 1957 blev en omröstning om de tre där presenterade linjerna attraktiv även för bondeförbundet, genom att partiet i så fall skulle få företräda en egen linje.

Mot denna bakgrund togs det vilande grundlagsförslaget, som enligt praxis skulle antas slutligt i början av 1957, i sista stund upp till omprövning inom regeringen. Enighet nåddes om att låta FU överväga folkomröstningsinstitutet, uppskjuta prövningen av det vilande förslaget till

1960 samt hålla en omröstning i tjänstepensionsfrågan samma höst enligt de gamla reglerna. Såväl grundlagsärendet som formuleringen av frågorna i folkomröstningen vållade skarpa motsättningar med oppositionen. Då enighet inte kunde nås om frågorna, beslöts dessa genom votering enligt regeringens förslag, vilket föranledde en samfällad reservation av oppositionen till kamrarnas protokoll mot »ett maktövertagande av majoriteten».

Pensionsomröstningen skilde sig från de båda tidigare genom att den avsåg tre alternativ och dessutom blev på ett annat sätt partiskiljande. En särskild centralkommitté bildades dock för varje linje. Envar av dem fick statsbidrag med samma belopp. Resultatet av omröstningen blev 45,8 % för socialdemokraternas linje 1 mot 15 % för bondeförbundets linje 2 och 35,3 % för högerens och folkpartiets linje 3. Deltagandet blev 72,4 % vilket skulle jämföras med 79,8 % och 77,4 % i andrakammarvalen 1956 och 1958.

Utgången kunde tolkas olika översatt till ja och nej, varför alla partier tillskrev sig segern. Folkomröstningen ledde inom kort till koalitionsupplösning och regeringskris, sedan socialdemokraterna utlovat proposition enligt grunderna för linje 1.

Med striderna 1957 var folkomröstningsvägens tid ute. Det vilande grundlagsförslaget avslogs 1960 utan några omfattande debatter. Finalen kan sägas ha kommit 1963 då – förutom att FU lade fram sitt slutbetänkande – riksdagen fattade principbeslut om övergång till högertrafik 1967. Fyra motioner väcktes om ny folkomröstning före riksdagsbeslutet och livliga debatter fördes om betydelsen av opinionsyttringen 1955. Innan propositionen lämnades hade emellertid regeringen tagit kontakt med de borgerliga partierna och försäkrat sig om att den skulle få ett klart stöd i riksdagen.²⁵¹

Om folkomröstningsfrågan före RF behöver ytterligare endast nämnas att enskilda yrkanden om omröstningar har förts fram vid ett antal tillfällen i riksdagsmotioner och i utredningssammanhang. Det har gällt bl.a. införande av republik, nykterhetspolitiken och förhållandet stat-kyrka.

Förarbetena i författningsfrågan

FU:s ursprungliga uppdrag omfattade alltså inte folkomröstningsinstitutet utan detta behandlades i en särskild kommitté och med förtur. Frågan hänsköts till FU 1957 genom tilläggsdirektiv.

FU genomförde först en intervjuundersökning i samband med folkomröstningen i tjänstepensionsfrågan (SOU 1959:10). Det konstaterades att väljarna i mycket stor utsträckning delade upp sig efter partilinjering och att opinionsbildningen gick i likartade fåror som vid ett allmänt val. En skillnad var dock att organisationstillhörigheten hade haft särskild betydelse.

I FU:s slutbetänkande ägnades 1954 års förslag en ingående analys och kritik.²⁵² Sammanfattningsvis anfördes följande. Vad som äsyftades från början var beslutande folkomröstningar men vad som kom ut i slutet var rådgivande omröstningar. Kommittén hade inte motiverat detta med annat än att de invändningar som kunde riktas mot beslutande omröstningar var av mindre räckvidd då det gällde rådgivande. De kritiska punkterna hänger emellertid samman med just denna skillnad. Begränsningar av institutets användning av typen »lag- och anslagsfrågor» eller »ej avsevärt men genom uppskov med beslut» blir mer eller mindre verkningsslösa då de tillämpas på rådgivande omröstningar, eftersom dessa normalt har en mera allmän och principiell karaktär. Problemet med formuleringen av frågor är av samma skäl speciellt för rådgivande omröstningar. Det hade inte lösts och kunde enligt FU inte heller lösas på ett tillfredsställande sätt inom ramen för de tidigare förslagen.

I sitt eget resonemang tryckte FU starkt på folkomröstningsinstitutets risker för partierna. Intervjuundersökningen hade visat organisationstillhörighetens betydelse i omröstningen 1957. I många fall var det inte, som man hade föreställt sig i den tidigare debatten, fråga om en motsättning mellan partiståndpunkt och individuellt ställningstagande utan om en konflikt mellan partiloyalitet och andra lojaliteter. Folkomröstning som ett mera väsentligt inslag i demokratin kan, menade FU, leda till att organisationerna verkar inte som nu, på och genom partierna, utan i vissa fall övertar partiernas roll. Det ger anledning till principiella betänkligheter. En av partiernas centrala uppgifter är vidare att åstadkomma kom-

promisser mellan olika önskemål inom de grupper som de företräder. En folkomröstning i en partipolitiskt färgad fråga kan begäras i förhoppning om att en eller flera grupper tillfälligt skall undandra ett parti sitt stöd, dvs. inte vill medverka i den kompromiss som har utformats inom partiet. Det är därför tydligt att ofta förekommande folkomröstningar försvårar eller hotar att omintetgöra partiernas roll.

Även den som accepterar den angivna synen på partiernas roll kan emellertid hävda, medgav FU, att vissa frågor är sådana att beslut aldrig bör fattas mot folkmajoritetens mening, majoriteten må sedan ha vilken tillfällig sammansättning som helst. FU avslutade härefter sitt principiella resonemang med följande synpunkter:

Utgångspunkten för det hittills förda resonemanget har varit att de frågor, som blir föremål för folkomröstning, starkt har engagerat partierna. Men det finns också politiska frågor, där partierna som sådana icke tar ståndpunkt, t.ex. därför att åsiktsmotsättningar skär genom partilinjerna, eller där bara ett eller ett par partier men icke de övriga är engagerade. Vad som händer, när frågor av detta slag föres ut till folkomröstning, torde mera till graden än till arten skilja sig från vad som förut behandlats. De utanför partierna stående organisationerna torde få större inflytande på åsiktsbildningen. Å andra sidan torde konsekvenserna för partiväsendet bli mindre påtagliga. Man har emellertid ytterligare anledning att skilja ut en särskild grupp av frågor, nämligen de som är av övervägande teknisk natur. Som exempel må nämnas frågan om höger- eller vänstertrafik eller frågan om fluorering av dricksvatten mot tandröta, ett spørsmål som tilldragit sig intresse vid amerikanska folkomröstningar. I dylika fall är det icke väsentligen fråga om en strid mellan olika värden eller intressen. Striden gäller om en viss teknik, ett visst medel kan anses tillgodose av alla omfattade värden. När det gäller att taga ställning till frågor av dylikt slag, bör givetvis den sakliga informationen spela en avgörande roll. Risk uppstår då för att vid allmänna omröstningar i en sådan fråga en betydande skillnad framträder mellan de många, som fattar ståndpunkt på grundval av ett begränsat informationsmaterial, och en bättre informerad grupp. Man kan också uttrycka saken så, att frågor av mera tekniskt slag vanligen ej är särskilt lämpade att underställas folkomröstning.

Som sin egen grundsyn angav FU att folkomröstning som ett mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutsfattandet måste avvisas.

I vissa särskilda fall kan emellertid folkomröstning tjäna som en yttersta garanti för folkstyrelsen.

Den svenska debatten hade enligt FU kommit in på ett sidospår genom sin inriktning på rådgivande omröstningar. Sådana spelar inte någon nämnvärd roll i något annat land. Om man lägger beslutanderätten hos riksdagen, har man i praktiken skapat en effektiv spärr mot omröstningar. Ger man en riksdagsminoritet initiativrätt, uppkommer å andra sidan problem med ämnesavgränsning och frågeformulering. Det kan dock, medgav FU, finnas lägen där ett sådant institut kan användas med fördel om riksdagen önskar det. För det behövs emellertid inga grundlagsregler. Den svenska riksdagen bör liksom andra folkrepresentationer ha rätt att besluta om en rådgivande folkomröstning om den så önskar. Förbudsomröstningen gav exempel på ett fall där det var väl motiverat att ta reda på folkopinionen före en lagstiftning: »Frågeställningen var sedan länge diskuterad och allmänt känd och framför allt gällde det här en lagstiftning, för vars genomförande en lojal inställning från folkflertalets sida måste bedömas vara av stor betydelse.»

Beslutande folkomröstningar diskuterades främst med tanke på grundlagsfrågor. För statsskicket väsentliga principer bör inte kunna ändras utan folkets stöd och gillande. Detta ville regeringsformen garantera genom kravet på två beslut med mellanliggande allmänna val, men den ordningen för folklig kontroll är bristfällig eftersom grundlagsfrågor lätt kommer i bakgrunden i valrörelserna. FU föreslog att det första beslutet om en grundlagsändring skulle göras till föremål för folkomröstning i samband med närmaste riksdagsval om det inom viss tid begärdes av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Förslaget skulle anses förkastat om nej-rösterna var flera än hälften av rösterna i riksdagsvalet. I övrigt lades inga förslag fram i fråga om beslutande folkomröstning. FU hade övervägt en användning inom området för medborgerliga fri- och rättigheter som inte garanteras direkt i grundlag men funnit det alltför svårt att dra upp klara gränslinjer.

En ledamot från varje borgerligt parti uttalade sympatier för en ytterligare användning av beslutande folkomröstningar men avgav ingen reservation utan bara ett särskilt yttrande. I detta ströks särskilt under, att det i första hand bör vara fråga om beslutande omröstningar och att det

inte kunde bli tal om något stort antal, eftersom endast vissa frågor är lämpliga för en sådan beslutsform.

FU:s förslag om folkomröstning i grundlagsfrågor tillstyrktes eller lämnades utan erinran av det alldeles övervägande antalet remissinstanser. Några avstyrkte emellertid liksom några förordade ytterligare användning av beslutande omröstningar. FU:s ståndpunkt i fråga om rådgivande omröstningar berördes endast av nio länsstyrelser. Av dessa instämde åtta medan en ställde sig negativ överhuvudtaget. Två förordade att institutet skulle nämnas i grundlag.²⁵³

GB behandlade folkomröstningsinstitutet kortfattat och anslöt sig till FU utom i fråga om förfarandet vid grundlagsändring.²⁵⁴ Beredningen framhöll att det representativa systemet »kan kompletteras med folkomröstning i frågor och sammanhang där det är lämpligt». Möjligheten att ge en minoritet i riksdagen rätt att påkalla folkomröstning avvisades, då den skulle kunna begagnas i propagandistiskt syfte. En enstaka fråga skulle kunna brytas ut ur sitt naturliga sammanhang. Det skulle vidare inte vara principiellt tilltalande att låta majoriteten besluta om frågorna, men å andra sidan skulle det propagandistiska inslaget i omröstningen markeras om minoriteten fick formulera själv.

GB såg således inga möjligheter att införa minoritetsinitiativ. Av det skälet skulle beslutande folkomröstningar knappast få någon praktisk betydelse. Däremot kunde det vara av värde med en möjlighet att anordna rådgivande omröstningar i frågor där partierna ville få kännedom om väljarnas uppfattning före sitt eget ställningstagande. Även eljest kunde skäl föreligga för en rådgivande omröstning. Institutet borde även framdeles vara fastlagt i grundlag genom en föreskrift om beslut i lagform. Utöver lag om särskild folkomröstning borde det finnas en lag med vissa allmänna bestämmelser om rösträtt, förfarande och liknande frågor.

De gällande reglerna om grundlagsändring bedömde GB som tillräckliga för att ge säkerhet mot förhastade beslut. En folkomröstning som bihang till ett riksdagsval var dessutom mindre tilltalande, särskilt i ett system med samtida riksdags- och kommunalval.

De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för beslutande

folkomröstning i grundlagsfrågor. De anslöt sig till FU:s förslag med tillägget att initiativet borde tas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och beslutet fattas av minst en tredjedel. Det kan förtjäna anmärkas att även reservanterna markerade en negativ hållning till minoritetsrätt att påkalla folkomröstning. De hade »överbägt detta alternativ men funnit, att det är förenat med vissa svårigheter att ge en riksdagsminoritet denna rätt i alla frågor».

GB:s syn på folkomröstningsinstitutet vann i huvudsak anslutning av de få remissinstanser som yttrade sig i den delen. Reservanternas linje i fråga om grundlagsändringar avstyrktes av fyra och tillstyrktes av två instanser. Även propositionen anslöt till GB. Departementschefen uttalade bl.a. att han var »bestämd motståndare till tanken att tillägga en minoritet i riksdagen rätt att få till stånd en folkomröstning. En sådan ordning skulle inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet.» I riksdagen följdes reservationen i GB upp med motioner. Dessa avstyrktes av konstitutionsutskottet med motiveringen att »den föreslagna ordningen skulle innebära ett så väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet sådant det utformats i vårt land att den inte kan godtagas». Med anledning av en folkpartimotion uttalade utskottet vidare att »det föreslagna grundlagsstadgandet inte hindrar att rådgivande folkomröstning anordnas i del av riket enligt beslut av riksdagen». Utskottet och därmed propositionen följdes av riksdagen.²⁵⁵

Utvecklingen efter RF

Efter RF:s tillkomst har folkomröstningsinstitutet aktualiserats i tre skilda sammanhang, dels i samband med behandlingen av frågan om grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter, dels genom kärnkraftsfrågan och dels i samband med Sveriges deltagande i det europeiska integrationssamarbetet.

Det gamla yrkandet om folkomröstning i grundlagsfrågor framställdes på nytt i borgerliga riksdagsmotioner 1975. Frågan sköts åt sidan av 1973 års fri- och rättighetsutredning i dess betänkande samma år. Det antecknades bara att de borgerliga ledamöterna hade förklarat sig stödja

förslaget men att det inte hade tagits upp till sakbehandling med hänsyn till riksdagsärendet.

Då frågan om grundläggande fri- och rättigheter behandlades i riksdagen våren 1976 markerade partierna samma positioner som tidigare.²⁵⁶ Inom den därefter tillsatta rättighetsskyddsutredningen kom emellertid frågan att omfattas av den kompromiss rörande hela komplexet som partierna träffade. I full enighet föreslogs nu grundlagsregler i överensstämmelse med den borgerliga reservationen i GB. I motiven anfördes ingenting nytt utöver att skälen för reformen hade ökat i styrka genom att ett omfattande regelsystem hade införts för att skydda medborgerliga fri- och rättigheter. Det upplystes också att olika meningar hade framförts inom utredningen om den lämpliga tidpunkten för en folkomröstning. Å ena sidan hade anförts att en fristående omröstning riskerade ett lågt deltagande. Å andra sidan hade framhållits att omröstning kunde förutses inte bli begärd annat än i verkligt viktiga frågor, och då borde den inte komma i skymundan i en valrörelse. Enighet nåddes om röstning på den allmänna valdagen.

Propositionen i ärendet 1979 anslöt sig på denna punkt helt till utredningsförslaget. Samtidigt framlades också ett förslag till folkomröstningslag med allmänna bestämmelser rörande sådana förrättningar. Riksdagen biföll propositionen.²⁵⁷

I kärnkraftsfrågan kom tanken på en rådgivande folkomröstning ursprungligen upp på ett sätt som inte avvek från mönstret i tidigare sammanhang. Första gången, åtminstone mera officiellt, var i en partimotion av vpk 1975. Krav restes på en folkomröstning med motiveringen att riksdagen inte var representativ för folkmeningen i kärnkraftsfrågan.²⁵⁸

Småningom kom emellertid möjligheten att ordna en folkomröstning att föras fram på ett sätt som innebar en nyhet. Den presenterades som en sista utväg att anlita om enighet inte kunde nås i kärnkraftsfrågan mellan de borgerliga partierna efter en seger i 1976 års riksdagsval. Tanken var således att inhämta folkets mening, om det inte var möjligt att jämka samman meningarna inom riksdagsmajoriteten. Denna tanke byggde på den självklara förutsättningen att utslaget i folkomröstningen skulle följas av riksdagen. Huruvida det också skulle följas av den sittande

regeringen eller om en regeringsförändring borde ske och i så fall på vilket sätt var däremot inte klart från början. Då den skisserade tanken först utvecklades, före 1976 års val, var ännu ingenting avgjort varken om regeringsfrågan i händelse av borgerlig seger eller, än mindre, om de enskilda partiernas framtida agerande i hypotetiska situationer i kärnkraftsfrågan.

Folkomröstning som en parlamentarisk reservutgång lanserades först av centerpartiet och vann under valrörelsen principiell anslutning av moderata samlingspartiet och folkpartiet. Förutsättning var på alla tre håll att andra utvägar hade prövats utan framgång. Det bör understrykas att det på detta stadium inte var fråga om en bestämd ståndpunkt inom något parti utan bara om en möjlighet som ventilerades väsentligen på partiledarnivå. Under regeringsförhandlingarna synes också denna möjlighet ha förts in på ett sent stadium, som naturligt var då det gällde en sistahandsutväg. Regeringsförklaringen kom emellertid att ta upp och peka på detta handlingsalternativ. Det avsnitt som behandlade energipolitiken angav en inriktning på ett nytt övergripande riksdagsbeslut 1978 och avslutades med följande mening: »Vidare skall klarläggas möjligheten att, om opinionen inför nämnda riksdagsbeslut fortfarande är starkt splittrad, företa en rådgivande folkomröstning.»

Formuleringen i regeringsförklaringen var alltså inte bindande på ett sådant sätt att trepartiregeringen kan sägas ha handlat i strid med den, då den avgick utan att ha genomfört någon folkomröstning. Det står emellertid också klart att regeringen inte heller hade ägnat frågan den uppmärksamhet – åstadkommit det klarläggande – som ordalagen hade utfäst.

Folkomröstningsalternativet dök upp i den allmänna debatten vid de olika tillfällen då kärnkraftsfrågan vållade kriser under resans lopp. Ingen ens hypotetisk sakdiskussion förefaller emellertid ha förekommit inom regeringen och inte heller något utredningsarbete av mera teknisk natur. Före regeringens sista dagar hade endast inträffat att centerledningen i början av 1978 hade pekat på utvägen med folkomröstning i vissa offentliga uttalanden och att moderatledaren i anslutning till ett partimöte under sommaren hade antytt möjligheten av en folkomröstning sedan regeringen hade enats om en kompromiss i kärnkraftsfrågan. Den sist-

nämnda tanken – som var framförd helt oförbindande, som svar på frågor – innebar alltså en vidareutveckling av idén om en sista utväg: I stället för att överlåta avgörandet till folket kunde man träffa ett preliminärt avgörande med förbehåll för folkets godkännande i en folkomröstning.

Först under regeringens sista vecka ställdes folkomröstningsfrågan på sin spets. Man kan uttrycka detta så att regeringen levde upp till reservutgångstanken så konsekvent, att reservutgången inte kom på tal förrän det var för sent att nå den. På måndagen gjorde centerpartiets förtroenderåd ett uttalande av innebörd bl.a. att om återstående problem inte kunde lösas inom regeringen »måste frågan om energipolitikens framtida inriktning överlämnas till folkomröstning» i enlighet med regeringsförklaringen. Dagen därpå framfördes krav om folkomröstning av statsministern på partiets vägnar. På onsdagen lade moderatledaren fram ett kompromissförslag som gick ut på bl.a. att förslag skulle utarbetas med två olika utgångspunkter och att en folkomröstning skulle hållas i början av 1979 om dessa förslag. På torsdagens eftermiddag avgick regeringen.

I sina framträdanden efter regeringens avgång tog samtliga tre partiledare upp frågan om en folkomröstning. Man måste emellertid hålla i minnet att striden ingalunda gällde endast denna fråga utan i första hand själva sakfrågorna, framför allt en uppgörelse om laddning av två kärnkraftsaggregat som hade träffats föregående vecka samt vissa krav som centerpartiet därefter hade framställt som förutsättning för fortsatt regeringssamverkan. Det går alltså inte att isolera frågan om folkomröstning.²⁵⁹

Centerledaren tryckte givetvis vid sin presskonferens starkt på att folkomröstningskravet hade avisats. Han hade »efter olika förhandlingsturer försökt att få de andra partierna med på» att hänskjuta en viss konkret tvistefråga tillsammans med energipolitikens långsiktiga inriktning till folkomröstning »såsom de tre partierna gemensamt angett i regeringsprogrammet som sista utväg för att överbrygga motsättningar». I en sådan folkomröstning skulle alla partier, även oppositionens, ha frihet att föra fram sina alternativ. Bemödandena hade misslyckats. »Det är helt enkelt så, att vi vägrades att i en folkomröstning låta folket ta ställning till vårt alternativ.»

De båda andra partiledarna i den avgående regeringen utfärdade en

gemensam kommuniké. I den uttalade de att »något underlag för ställningstagandet till en folkomröstning som ett sätt att lösa en tvist mellan i regeringen ingående partier... ej presenterats». De tillade att de inte var emot tanken på en folkomröstning men att »beslut om en sådan måste självfallet föregås av en noggrann prövning av möjligheterna att ställa realistiska och meningsfulla frågor». Det slogs alltså här uttryckligen fast att något sådant klarläggande, som regeringsförklaringen hade utlovat, inte hade skett.

Man förefaller berättigad att hävda, att åtminstone andemeningen i regeringsförklaringens uttalande om folkomröstning var, att utslaget skulle följas även i regeringsställning av det parti eller de partier som förlorade, oavsett hur enskilda ministrar ställde sig. Samma förutsättning lär ha gällt för de uttalanden och resonemang som förekom 1978. Givetvis förekom även andra åsikter inom partierna, och det är meningslöst att spekulera kring hur händelseförloppet hade blivit om folkomröstningen hade hållits 1978 eller 1979 i stället för 1980. Det väsentliga är att den inställning som kom till uttryck på det officiella, beslutande planet var den här angivna vid de tillfällen då frågan var uppe. En klar skillnad föreligger alltså i förhållande till läget då 1957 års folkomröstning kom till stånd under den dåvarande koalitionsregeringen.

Det kan också vara värt att notera att centerpartiets krav 1978 synes ha inriktats i första hand på en folkomröstning på den ordinarie valdagen 1979. Man hade dock även övervägt alternativet med en fristående omröstning något tidigare.

En omsvängning i frågan om folkomröstning ägde rum med anledning av den omfattande publiciteten kring ett reaktorhaveri vid ett amerikanskt kärnkraftsverk i slutet av mars 1979. Efter partiledaröverläggningar meddelades i en kommuniké den 21 maj att de fem riksdagspartierna hade enats om en rådgivande folkomröstning rörande kärnkraftens roll i den framtida energiförsörjningen.²⁶⁰

I fråga om tidpunkten för folkomröstningen förordade enligt kommunikén centerpartiet och vpk valdagen eller senare under hösten 1979, medan övriga tre partier föreslog mars 1980. En riksdagsmajoritet stod alltså bakom den senare tidpunkten. Oenighet rådde också när riksdagen borde besluta en särskild folkomröstningslag och därmed slutligt formu-

lera frågorna. En majoritet bestående av socialdemokraterna och folkpartiet ville träffa avgörandet först under hösten. Enighet deklarerades föreligga om att ett alternativ skulle bygga på vissa av centern och vpk angivna grunder och ett annat på folkpartiregeringens energipolitiska proposition. Särskilt socialdemokraterna hade framhållit att ytterligare alternativ kunde bli aktuella. Partierna förklarade sig slutligen eniga om att statsbidrag skulle utgå till de kampanjkommittéer som förutsattes bli bildade.

Vid nya partiöverläggningar i november fastställdes dag för folkomröstningen, den 23 mars 1980, samt en tidplan för de fortsatta förberedelserna av innebörd bl.a. att en proposition skulle läggas fram före riksdagens juluppehåll. Partierna utom moderata samlingspartiet enades också om att vissa icke svenska medborgare skulle få rätt att delta i omröstningen.²⁶¹

Efter intensiva förhandlingar träffade partierna den 17 december en överenskommelse om innehållet i den proposition om folkomröstningen, som beslöts av regeringen samma dag och omedelbart lämnades till riksdagen. Tre förslag formulerades. Av dessa stöddes det första av moderata samlingspartiet. Samma text utgjorde första stycket i det andra förslaget som fortsatte med ytterligare några stycken. Bakom det stod socialdemokraterna och folkpartiet. Den tredje linjen, som var mest avvisande till kärnkraften, förespråkades av centern och vpk. Alla partierna hade vidare enats om att tre kampanjkommittéer skulle företräda de olika linjerna samt att kommittéerna skulle erhålla statsbidrag med resp. 8, 10 och 18 milj. kr. Från övriga detaljer i överenskommelsen kan här bortses.

Riksdagen biföll propositionen i januari 1980, med en mindre jämkning av teknisk art om vilken man enades i näringsutskottet.²⁶² Lag om folkomröstning i kärnkraftsfrågan utkom av trycket samma månad. Proceduren vid sidan av partiöverläggningarna utgjorde sålunda endast formaliteter och tiderna pressades starkt. Redan i november hade regeringen gett Riksskatteverket direktiv att förbereda omröstningen i sin egenskap av central valmyndighet.²⁶³ En bestämd föresats på alla håll var uppenbarligen att trots de politiska motsättningarna undvika en strid av den typ som hade förekommit 1957.

Vid omröstningen erhöll den första linjen 18,9 %, den andra linjen 39,1 % och den tredje linjen 38,7 %. Denna gång hade överenskommelse också träffats rörande utformningen av blanka valsedlar.²⁶⁴ Dessa utgjorde 3,3 %. Deltagandet blev 75,6 % vilket skall jämföras med 91,8 % 1976 års riksdagsval och 90,7 % i 1979 års.

De tre regeringspartierna stödde alltså var sin linje i folkomröstningen. Redan vid regeringsbildningen hade det gjorts klart att utslaget skulle respekteras av samtliga partier.

Vad folkomröstningens resultat egentligen innebar kan inte sägas ha varit fullt klart, bl.a. till följd av de tre alternativen och deras formuleringar. Att referera den snart tjugoföråriga debatt som förekommit därefter är uteslutet här. Väsentligt är emellertid att folkomröstningen allmänt uppfattats som bindande för statsmakterna, trots att den formellt bara var rådgivande. I stort sett har den inställningen kommit till uttryck oberoende av hur resultatet tolkats. Flera gånger under årens lopp har man också framfört tanken på en ny folkomröstning för att bli »fri» från den förra.

Kärnkraftsfrågan aktualiserade också på nytt den gamla konstitutionella debatten om folkomröstningsinstitutet. Under den allmänna motionstiden i januari 1979 väckte sålunda centern en partimotion om vissa grundlagsfrågor, i vilken begärdes en ny författningsutredning med uppdrag bl.a. att »utarbета förslag till ett grundlagfäst folkomröstningsinstitut». Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen, och riksdagen följde utskottet.²⁶⁵ Grundlagskommitténs uppdrag kom inte heller att omfatta folkomröstning.

I en ny centermotion 1982 begärdes en parlamentarisk utredning för att dels utvärdera erfarenheterna av folkomröstningarna dithills, särskilt den i kärnkraftsfrågan, dels överväga en mera ingående reglering av rådgivande folkomröstningar. Utskottet hänvisade helt kort till ställningstagandet 1979 och uttalade att det inte fanns skäl att ta initiativ till någon utredning. Endast de båda centerpartisterna reserverade sig.²⁶⁶

Frågorna kom emellertid att tas upp av folkstyrelsekommittén, om än mycket kort. Direktiven återspeglade den skeptiska hållning som socialdemokraterna som regel intagit under senare år i fråga om folkomröst-

ningar. I direktiven sägs att kommittén »bör vara oförhindrad» att ta upp ämnet, men justitieministern vill understryka att det är fråga om »avsteg från den grundval för folkstyrelsen som det representativa statsskicket utgör». Kommittén uttalade i huvudsak att folkomröstning bör förekomma bara »i undantagsfall. Det kan gälla frågor av stor politisk betydelse som kommit upp mellan valen och där partierna är splittrade eller partimotsättningarna inte följer traditionella skiljelinjer i politiken.» Initiativrätt för en minoritet avvisas liksom folkinitiativ. Det är »från principiell synpunkt knappast tillfredsställande» om majoriteten formulerar minoritetens fråga, men »det kan inte heller godtas att minoriteten själv formulerar frågan och därmed kanske markerar det propagandistiska draget i omröstningen».

Företrädarna för moderaterna och folkpartiet uttalade i en gemensam reservation, att »skälen för att utöka möjligheterna till folkomröstning är flera. Nya frågor kan snabbt bli aktuella där de politiska partierna inte kan göra anspråk på att tala för en samlad folkopinion. Vissa frågor skär igenom partilinjerna eller följer inte traditionella skiljelinjer i politiken.» Rätt till minoritetsinitiativ förordades. Centerpartisten avgav en egen, samlad reservation, där folkomröstningar togs upp efter extra val. »Om man vill höra väljarna i en särskild fråga bör detta enligt min mening ske i en regelrätt folkomröstning. Rätt utformat kan också folkomröstningsinstitutet fungera som en del av det skydd som måste finnas för minoriteters åsikter och rättigheter.» Representanten för vpk reserverade sig inte.²⁶⁷

Även andra riksdagsmotioner m.m. har förekommit.²⁶⁸ Om debatten kan allmänt sägas att den under ett halvsekel i stort sett har återkommit med samma argument till samma sakfrågor. Värt att notera är närmast partiställningen i frågan. Något förvånande är dock att vpk sällade sig till majoriteten i folkstyrelsekommittén. Åtminstone idag uppfattas vanligen såväl vänsterpartiet som miljöpartiet som positiva till folkomröstningar. Detsamma torde gälla kristdemokraterna.

En femte folkomröstning kom till stånd den 13 november 1994 om Sveriges inträde som medlem i (dåvarande) EG. Om den välkända bakgrunden erinras endast följande.²⁶⁹

Sedan kommunismens fall i Centraleuropa och Sovjetunionens

begynnande upplösning ändrat de utrikespolitiska förutsättningarna, uppkom snart frågan om Sveriges anslutning till det västeuropeiska samarbetet. I en kort notis i anslutning till ett krispaket meddelade den socialdemokratiska regeringen i oktober 1990, att den inriktade sig på att söka inträde i EG. Två riksdagspartier, miljö- och vänsterpartierna, krävde omedelbart folkomröstning. Några månader senare anslöt sig de borgerliga partierna. Först ut på den sidan med ett uttryckligt förord för folkomröstning var Carl Bildt. Sist anslöt sig socialdemokraterna, som fattade de avgörande besluten i månadsskiftet februari/mars 1991.

En viss debatt förekom huruvida man borde anordna en beslutande omröstning, knuten till en förutsatt grundlagsändring, eller en vanlig rådgivande omröstning. Det förra alternativet innebar att röstning fick ske på valdagen 1994 och ett grundlagsförslag fick läggas fram av regeringen nio månader tidigare. Inriktningen kom snart att bli på det andra alternativet. Uppfattningen förefaller hela tiden ha varit att omröstningen skulle hållas först då resultatet av förhandlingarna med EG förelåg. Detta kunde förutses innebära en lång väntetid och blev i slutänden närmare fyra år från det allmän enighet nåtts om att hålla omröstningen. Denna tidsutdräkt orsakade knappast någon debatt. Även frågorna om folkomröstningen övervägdes av den grundlagsutredning inför EU som tillsattes 1991 och avgav sitt betänkande 1993.²⁷⁰

Huvudmotivet till omröstningen förefaller ha varit en önskan att ge det väntade beslutet om medlemskap en särskild legitimitet, som var önskvärd med tanke på de långsiktiga konsekvenserna. I detta låg att man redan från början syns ha varit eniga om att utslaget skulle bli bindande för statsmakterna och att flera än två alternativ, ja och nej, inte skulle få förekomma. Ståndpunkterna manifesterades många gånger och på många sätt, i den eniga grundlagsutredningen, på partikongresser och motsvarande etc. På förslag av utredningen beslöts, att den vanliga ordningen med kvalificerad beslutsmajoritet i riksdagen inte skulle gälla vid ett ja i folkomröstningen utan vanlig, enkel majoritet skulle vara tillräcklig.

Ytterligare bör erinras om att folkomröstningar även hölls i våra västra och östra grannländer, först i Finland den 16 oktober 1994 och sist i Norge den 28 november 1994.

I omröstningen vann ja-sidan med 52,3 % medan nej-sidan fick 46,8 % och 0,9 % röstade blankt. Det står klart att en betydande svängning hade skett i opinionen, som 1991 var så klart positiv att det ibland ifrågasattes om det alls borde hållas någon omröstning. Valdeltagandet blev 83,3 %, det högsta som uppnåts i en svensk folkomröstning.

Den sjätte folkomröstningen kan komma att handla om svenskt medlemskap i den europeiska valutaunionen EMU. Frågan har diskuterats i flera år. Vid olika tillfällen har en folkomröstning förordats, främst av miljöpartiet, vänsterpartiet och centerpartiet men också av företrädare för andra partier. Kristdemokraternas partiledare uttalade sig t.ex. under partiets riksting i juli 1999 för två folkomröstningar om EMU och kärnkraften, båda på samma dag hösten 2000.

I riksdagen har folkomröstningsinstitutet länge varit ett kärt motionsämne. 1995 gavs regeringen till känna (1993/94:44 och 1995/96:6) att en översyn av reglerna om folkomröstning borde ske. Det fanns anledning, framhöll konstitutionsutskottet, att till grund för översynen sammanställa och utvärdera erfarenheterna av folkomröstningar i Sverige och andra länder. Övervägandena borde bl.a. ta upp frågan om hur nära bestämmelserna bör anknyta till reglerna om folkomröstning i grundlagsfrågor samt vilket minoritetsskydd som behövs. Folkomröstningsutredningen tillsattes med anledning härav, som expertutredning, utan partiföreträdare. Den avgav 1997 ett betänkande jämte två bilagor (SOU 1997:56), den ena med en analys av de tre nordiska folkomröstningarna om medlemskap i EU hösten 1994, den andra innehållande fyra specialstudier.

Följande sammanfattande bedömning av de fem svenska omröstningarna förtjänar citeras:

Erfarenheterna av dessa är blandade. Vid vissa av dem har positiva effekter kunnat konstateras på medborgarnivå: ökat engagemang och bättre kunskaper. Vid samtliga omröstningar har de partier och intressen som befunnit sig i parlamentariskt underläge verkat aktivt för att en folkomröstning skulle komma till stånd. De flesta besluten att anordna folkomröstning har betingats av att enskilda partier eller koalitioner varit splittrade och en folkomröst-

ning av det skälet setts som en utväg; frågor som varit svåra för vissa av partierna att hantera har delvis och temporärt kunnat avföras från den politiska dagordningen. Huruvida legitimiteten i de fattade besluten blivit högre än om en beslutsprocess utan folkomröstning kommit till användning är emellertid svårbedömt.

Erfarenheterna från andra länder är svåra att dra bestämda slutsatser av, men vissa mönster finns enligt utredningen. Ett sådant gäller den speciella legitimitet folkomröstningar visat sig kunna ge åt viktiga politiska beslut. Ett annat gäller deras förmåga att lösa problem och underlätta partiets hantering av frågor där de är splittrade internt. Mot dessa fördelar måste vägas vissa nackdelar. I fråga om »demokratiska fördelar med folkomröstningar, t.ex. olika former av medborgarvitalisering, är erfarenheterna, utan att vara alldeles entydiga, snarast negativa», menade utredningen bl.a.

Som sitt syfte angav utredningen att »förbättra det svenska institutet och göra det mer ändamålsenligt inför de nya politiska förutsättningar som kan förutses». Den ville inte uttala sig om sannolikheten för att antalet folkomröstningar skulle öka. »Sannolikt kommer dock, bl.a. som en konsekvens av det representativa systemets tilltagande svårigheter att kanalisera samhällsliga opinioner, själva de situationer att tillta i vilka krav på folkomröstningar reses.»

Som ett grundläggande problem uppfattade utredningen att det rådgivande institut som RF innehåller i praktiken har kommit att uppfattas som beslutande:

Den här redovisade utvecklingen är olycklig av flera skäl. En brist på överensstämmelse mellan vad en regel säger och hur den kommit att tillämpas inrymmer alltid risk för oklarhet. I värsta fall kan en sådan oklarhet leda till konstitutionella konflikter. Vidare utgör avsaknaden av alla regler om ett visst minimum av deltagande, som präglar dagens RF 8:4, en allvarlig svaghet om folkomröstningar som äger rum enligt denna bestämmelse, samtidigt skall uppfattas som beslutande. En folkomröstning med sådan verkan förutsätter någon form av kvorumregel.

Argumentet om behovet av en kvorumregel förefaller oemotsägligt, däremot inte de första. En diskussion får emellertid anstå till nästa

avsnitt. Det skall endast nämnas, att utredningen lade fram två alternativ till beslutande folkomröstningsinstitut, tänkta att kunna komplettera det befintliga och därmed göra dettas karaktär av rådgivande klarare. Det ena alternativet skulle tillgripas *efter* ett riksdagsbeslut, dvs. leda till förkastande eller godkännande, medan det andra skulle tillämpas *före* ett riksdagsbeslut och därmed bli i verklig mening beslutande.²⁷¹

Parlamentarism och folkomröstning

Folkomröstningsinstitutet skall här bara ses från parlamentarismens utgångspunkt. En allsidig diskussion faller utom ramen för framställningen.

När det gäller förhållandet mellan folkomröstning och parlamentarism kan olika perspektiv anläggas. Man kan föra in i bilden hela samspellet/motsättningarna mellan direkt och indirekt demokrati, det representativa systemets problem, riksdagens ställning etc. Det görs inte nu. Det avgörande är hur parlamentarismen har framställts i förarbetena till RF, särskilt de regler som har behandlats i det föregående. Som sagts förut använder grundlagstexten ingenstans ordet parlamentarism – den deklarerar endast i 1:1 att vi har ett »parlamentariskt statskick» – men förarbetena anger klart att *regeringens ställning* är det centrala.

Huvudfrågan blir alltså hur regeringens ställning påverkas av folkomröstningar. Kan en folkomröstning medföra regeringens avgång? Eller tvärtom rädda den? Att svaret på båda frågorna är ja, i princip, är uppenbart, men erfarenheten visar också att det är sällan några parlamentariska konvekvenser alls aktualiseras. Till bilden hör dock att koalitionsregeringen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet sprängdes efter folkomröstningen 1957 och att folkomröstning var en central fråga vid den borgerliga trepartiregeringens avgång 1978.

Få led i den svenska författningen uppvisar en så egendomlig historia som folkomröstningsinstitutet. Redan tillkomsten och utformningen präglades av tillfälligheter. Förbudsfrågan och Nils Edéns åsikt i en statsrättslig fråga hade ett avgörande inflytande. Sedan både grundlagsregler och en omröstning hade forcerats igenom i en fart som avviker markant

från det normala mönstret – att ett viktigt grundlagsbeslut fattas på grundval av motioner torde vara unikt – förlorades institutet helt ur sikte under ett helt kvartssekel. Då det fick en ny blomstringstid under ett tiotal år i början av efterkrigsperioden, hanterades det så valhant att det kom i vanrykte. Det sköts i bakgrunden under grundlagsarbetet – för att omedelbart efter RF:s ikraftträdande få en förgrundsroll i det politiska skeendet på grund av kärnkraftsfrågan. Slutligen har den enda utbyggnaden av institutet nyligen genomförts genom en kompromiss i trötthetens tecken om grundlagsskydd för medborgerliga fri- och rättigheter. I full politisk enighet har därvid införts en ordning med beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, som konstitutionsutskottet vid RF:s tillkomst betecknade som ett så väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet att den inte kunde godtas.²⁷²

Det är svårt att mot denna bakgrund undgå reflexionen att folkomröstningsinstitutet aldrig har riktigt hört hemma i vårt konstitutionella system och tänkande. Det kan både finnas och tillämpas men bara »såsom rent undantagsinstitut» för att anknyta till Karl Staaffs ståndpunkt för omkring 90 år sedan. Då och då inträffar »undantagssituationer», och någon gång kan folkomröstning vara ett värdefullt instrument att kunna tillgripa.

Oavsett hur man ser på detta är utgångspunkten i detta sammanhang att vi har ett strikt begränsat folkomröstningsinstitut som svarar väl mot Karl Staaffs uttalande. Det har bara tagits i bruk fem gånger under bortåt 80 år. I detta ligger en klar anvisning om att endast stora frågor anses lämpade för folkomröstning, och det är bara sådana frågor som kan dra upp parlamentariska problem. Skulle en riksdagsmajoritet mot förmodan vinnas för en omröstning i en mindre fråga, kan man utgå från att det görs klart i förväg att utslaget inte kommer att få några parlamentariska konsekvenser.

Högertrafikomröstningen 1955 är av intresse i detta perspektiv. Det kan i efterhand konstateras att det var en misslyckad omröstningsfråga. Deltagandet blev lågt och utgången blev en jordskredsartad seger för nejlinjen. Att den inte har någon positiv effekt visar 1963 års beslut att handla i strid med utslaget. En sådan omröstning har karaktär av »terapi för folket». Ett konstaterande kan utan vidare göras med utgångspunkt

från 1955 års omröstning: För att en folkomröstning skall passa in i vårt politiska system måste man kunna räkna med ett deltagande som inte är alltför mycket lägre än det normala valdeltagandet. Men detta förutsätter nog idag ett aktivt engagemang av partierna – vilket kom till stånd först i 1957 års pensionsomröstning – och därmed är man framme vid problemen visavi parlamentarismen.

Det är värt att i detta sammanhang hålla för ögonen att folkomröstningen i kärnkraftsfrågan trots det starka engagemanget endast förmådde mobilisera ett deltagande som låg 15 % under det i allmänna val. Särskilt mycket lägre bör man säkert inte komma om en folkomröstning skall anses berättigad.

EU-omröstningen fick ett högre deltagande än kärnkraftsomröstningen. Till följd av valdeltagandets dalande från en högsta topp på 91,8 % 1976 till 81,4 % 1998 kom röstningen att ligga i nivå med valdeltagandet 1991 och 1994 och klart över det 1998.

Oavsett om man skall gå så långt som Karl Staaff och tala om undantagssituationer, leder både den historiska erfarenheten och vikten av ett högt deltagande till att det tryggt kan tas till utgångspunkt för den följande diskussionen, att det inte lär bli många omröstningar i Sverige. Likafullt bör man ställa frågan vilka motiv som kan driva fram en omröstning. Folkomröstningsutredningen sammanfattade 1997 de vanligaste skälen, som de anförts i litteraturen, på följande sätt:²⁷³

1. En folkomröstning kan ge de potentiella förlorarna, dvs. minoriteten, en sista chans att undvika ett nederlag.
2. En folkomröstning kan innebära en möjlighet att medla i politiskt svårhanterade konflikter. Det kan handla om intern splittring inom ett parti eller inom en regeringskoalition.
3. En folkomröstning kan också bidra till att politiskt obehagliga eller i andra avseenden svårhanterade frågor avförs från den politiska dagordningen.
4. En folkomröstning kan ge upphov till medborgarvitalisering i form av bättre kunskaper och engagemang.
5. En folkomröstning kan ge upphov till att besluten får ökad legitimitet.

Skälen 1 och 4 är viktiga i sig men inte inom ramen för det perspektiv

som har anlagts här. Skälen 2 och 3 för tankarna till den första borgerliga trepartiregeringens regeringsförklaring 1976 och dess avgång 1978 samt vidare till kärnkraftsomröstningen 1980. Även EU-omröstningen 1994 kommer naturligt in i bilden. Man kan göra ett enkelt och viktigt konstaterande: Fastän folkomröstning vanligen diskuteras som en »konkurrent» till parlamentarismen – något som kanske är önskvärt av andra skäl men som är *negativt* för parlamentarismen – kan institutet mycket väl tvärtom fylla ett *positivt* syfte för parlamentarismen. Det gäller vissa fall, där det vanliga systemet, på vilket t.ex. grundlagsreglerna om regeringsbildning vilar, inte fungerar.

Skälet 5 aktualiserar en annan synpunkt av konstitutionell karaktär. Oavsett hur det förhåller sig i praktiken med en folkomröstnings legitimerande förmåga – i det enskilda fallet eller generellt – måste det erkännas att regering och riksdagsmajoritet har uttömt alla grundlagens möjligheter. En högre grad av legitimitet syns inte kunna skapas med konstitutionella medel.²⁷⁴ Även på detta sätt kan folkomröstning alltså utgöra en positiv faktor för parlamentarismen.

Vilka problem reser då folkomröstningsinstitutet? Det finns fog för att hävda, att det sällan har anförts så många konstlade problem och svårbegripliga synpunkter i vår konstitutionella debatt som i fråga om folkomröstning. Liknande gäller de utredningar som har förekommit. Det sagda avser vad som anförts både för och emot sådana omröstningar.

Som ett huvudproblem är det brukligt att se valet – skillnaden – mellan rådgivande och beslutande folkomröstningar. Två utredningar är belysande. FU menade rentav att den svenska debatten hade kommit in på ett sidospår genom inriktningen på rådgivande omröstningar och gjorde överhuvudtaget en skarp skillnad mellan de båda formerna. Den senaste utredningen noterade 1997 att de rådgivande omröstningarna i praktiken tenderat att bli beslutande och fann den utvecklingen olycklig. För att klarlägga situationen lade utredningen fram två förslag till former för beslutande omröstningar som skulle kunna finnas vid sidan av de rådgivande och de speciella i grundlagsfrågor.

Under den givna förutsättningen, att folkomröstning bara hålls i någorlunda stora och viktiga frågor, måste det ligga i sakens natur att rådgivande omröstningar i praktiken kommer att uppfattas som i stort

sett bindande. Det är svårt att begripa hur statsmakterna skulle kunna undgå att ta hänsyn till utfallet, om de väl har bett folket att uttala sig. Om ringa deltagande medför problem är det statsmakternas eget fel; några konstitutionella arrangemang för att eliminera vådorna av den sortens politiska misstag kan knappast diskuteras.

För ett land som infört en ny grundlag, byggd på folksuveränitetens princip, bör det vara en källa till glädje, att båda de folkomröstningar som har hållits därefter har kommit att uppfattas som bindande, fastän de formellt varit rådgivande. Med den syn som proklamerats i RF:s inledningsord, att »all offentlig makt i Sverige utgår från folket», blir den konsekvensen ganska självklar. Högsta instans har uttalat sig, följaktligen är saken i princip avgjord.

Man får inte heller förbise att det främst är partierna själva som genom sitt agerande har åstadkommit den diskuterade effekten. De har genomgående klart och otvetydigt accepterat folkomröstningarna som avgörande (och således varit lojala mot grundlagens ideologi). En annan fråga är *hur länge* en folkomröstning bör anses bindande. Den frågan kan inte diskuteras generellt men det torde kunna konstateras, att det är partierna själva som genom »självbindning» åstadkommit den egendomliga exegesen kring 1980 års kärnkraftsomröstning och därav följande problem.

Frageställningen beslutande eller rådgivande folkomröstningar framstår som *teknisk* men knappast som mycket mera. En beslutande omröstning kräver preciserade förslag: antingen ett fattat riksdagsbeslut, som skall bekräftas eller förkastas, eller ett förslag till riksdagsbeslut, som tekniskt duger att antas. Folkomröstningsutredningen förutsatte för det senare fallet, att utskottsbehandling avslutats i riksdagen. Den ståndpunkten lär vara ofrånkomlig.

Resonemanget leder till problemet med frågeformulering som ofta anförts mot rådgivande folkomröstningar. Även beslutande sådana kräver frågeformulering, och dessutom måste observeras att problemens själva förutsättning är att det finns flera än två alternativ, ett ja och ett nej. Man kan onekligen anföra skäl varför flera alternativ borde förbjudas, inte minst hänsyn till medborgarna.²⁷⁵

Men även om man godtar flera alternativ än två, förefaller riskerna i

hög grad överdrivna. Ett favorituttryck i detta sammanhang har varit att omröstningsfrågor kan formuleras med ett propagandistiskt syfte. I den mån därmed avsetts de stora politiska grupperingarna, kan farhågorna föras åt sidan som inte mera värda än andra partipolitiska hugg mellan de politiska lägren. Och i den mån de gällt enstaka mindre partiers agerande i »sina» frågor, måste erinras om att det krävs en majoritet i riksdagen för att en folkomröstning skall komma till stånd och att det finns möjligheter att diskutera frågorna i förväg.

FU genomförde sin analys under intrycket av de då i tiden näraliggande striderna kring 1957 års folkomröstning. Idag kan man peka på den enighet som partierna lyckades nå 1980, låt vara med stor möda och efter utdragna förhandlingar. Man kan fråga sig om det inte här som så ofta annars på det konstitutionella området rör sig om sådant som man måste överlämna till partierna att hantera under iakttagande av det gemensamma ansvaret för demokratiska grundvärden.

Den enda skillnaden mellan rådgivande och beslutande folkomröstningar, som inte är av teknisk art, syns vara, att de rådgivande ger ett större utrymme för statsmakterna. De är mindre bindande. De medger en större flexibilitet, ger större möjligheter att hantera frågan politiskt efter omröstningen.

De skäl som anförts här talar för att rådgivande folkomröstningar bör bli huvudalternativet, om man nu alls vill ha några folkomröstningar. Att föra fram beslutande sådana som huvudalternativ framstår mest som ett sätt att i praktiken slippa omröstningar. Det lär komma att höra till de verkliga sällsyntheterna att en beslutande omröstning kommer till stånd. EU-omröstningen kunde ha gett ett exempel men det är svårt att se vad som skulle ha vunnits.

Det väsentliga här är emellertid inte de olika formerna för folkomröstning – frågeställningen får närmast tas upp på grund av att den har stått i förgrunden för debatt och utredningar – utan de parlamentariska konsekvenserna. Även här måste man konstatera att argumentationen har varit otillfredsställande. Belysande är departementschefens resonemang i 1954 års proposition om folkomröstningsinstitutet. Det centrala kan förtjäna att återges:²⁷⁶

Under diskussionen i folkomröstningsfrågan har stor uppmärksamhet ägnats spörsmålet, huruvida det decisiva referendum går att förena med det parlamentariska styrelsesättet. Problemet har ställts mot bakgrunden av att parlamentarismen innebär ett styrelsesystem, där regeringen för sin maktutövning är beroende av parlamentets förtroende. Det ligger i sakens natur, att detta problem icke får någon aktualitet för den händelse regeringen utgöres av en på samtliga politiska partier vilande samlingsregering. Men i ett land där regeringen är en majoritetsregering, som i parlamentet har att möta en siffermässigt icke alltför obetydlig opposition, kan en tillämpning av institutet beslutande folkomröstning i vissa lägen tänkas komma att på ett menligt sätt rubba stabiliteten i det politiska livet. Om en sådan regering lider nederlag i en beslutande folkomröstning rörande en principiellt synnerligen betydelsefull, verkligt partiskiljande fråga, måste man räkna med möjligheten att regeringen demissionerar, trots att den äger majoritet i riksdagen och trots att den måhända kan utgå från att utan hinder av referendumnederlaget bevara denna majoritet efter en riksdagsupplösning. Referendumnederlaget, som kan ha varit mycket knappt, kan nämligen ha avsett ett beslut, som gäller en viktig del av regeringens hela politik, ett beslut vars förverkligande är en förutsättning för att denna politik skall kunna konsekvent fullföljas. Resultatet kan då bli, att en minoritetsregering får träda till, en regering som i bästa fall kan hålla sig kvar genom att föra en vågmästarpolitik utan bärande linjer. Erfarenheterna såväl från vårt eget land som från utlandet visar, att en sådan ordning ingalunda är något att eftersträva. Med det nu sagda har jag icke velat göra gällande, att varje mothugg för den sittande regeringen vid en beslutande folkomröstning skulle behöva leda till en regeringskris. Men jag har velat bestämt vända mig mot dem, som helt bortser från svårigheterna att i vissa lägen förena det beslutande referendum med vårt hävdvunna och i stort sett mycket väl arbetande parlamentariska system. Det kan invändas, att även det konsultativa referendum kan tänkas få ogynnsamma verkningar på det parlamentariska systemet, men det torde vara uppenbart, att riskerna härför är mindre.

Argumenteringen förefaller att belysa problemen på ett ganska träffande sätt.²⁷⁷ Det finns inte någon anledning att dröja länge vid det något förenkla-
 de talet om majoritetsregeringar och vågmästarregeringar. Det kan mycket väl inträffa att det man kallar den parlamentariska majoriteten inte är regeringsduglig vid varje tillfälle utan måste överlåta åt andra par-

tier att bilda ministär. Både i Danmark och Norge har det t.ex. under flera år varit borgerlig majoritet medan socialdemokraterna innehaft regeringsmakten. En liknande situation kunde ha inträtt i vårt land vid den borgerliga trepartiregeringens uppbrott 1981. Att beteckna en socialdemokratisk ministär i det läget som en vågmästarregering skulle knappast ha varit träffande.

Men den väsentliga frågan är varför det skulle te sig märkligt om en folkomröstning medför ett regeringsskifte, eventuellt att en minoritetsregering bildas för att i sin tur avlösas efter en övergångsperiod under vilken omröstningsfrågan har bragts till ett avgörande i riksdagen. Ser man en folkomröstning som en undantagsföreteelse men en händelse av stor politisk betydelse, är det rätt naturligt att parlamentariska konsekvenser kan få tas vid något enstaka tillfälle (även om det alltså inte har inträffat ännu i Sverige). I själva verket får man då kanske bara konstatera, att en regering och en riksdagsmajoritet har gjort en politisk felbedömning genom att samtidigt binda sig för en viss ståndpunkt i en sakfråga och hänskjuta frågan till folkomröstning.

Det är uppenbart att RF:s regler om regeringsbildningen kan göra det svårt att hantera den parlamentariska situationen efter en folkomröstning. Ett regeringsskifte kan förutsätta att riksdagsmajoriteten genom röstnedläggelse i en omröstning om ny statsminister direkt medverkar till att oppositionen får ta över regeringsansvaret. Utan upprepning av resonemangen i det föregående kan helt kort konstateras, att detta än en gång belyser avigsidorna med den nuvarande ordningen för utseende av ny regering.²⁷⁸

Något som från konstitutionell synpunkt synes väsentligt att framhålla är att extra val inte bör ses som en naturlig konsekvens av att utslaget i en folkomröstning har gått emot riksdagsmajoritetens inställning och därigenom framkallat ett regeringsskifte. Det är fråga om två institut av undantagskaraktär som anvisar två alternativa vägar att vädja till folket mellan de ordinarie valtillfällena. Folkomröstning innebär ett sätt att låta folkopinionen komma till uttryck i en speciell fråga utan att få genomslag över hela det politiska fältet.

Det är närmast i två fall som en folkomröstning kan leda till ett förtida val. Det ena är att en konflikt uppstår med riksdagsmajoriteten då utsla-

get i folkomröstningen konkretiseras i ett regeringsförslag. Det var situationen 1958 i tjänstepensionsfrågan. Det andra fallet är att ett regeringsskifte framkallas och den därigenom ändrade parlamentariska situationen småningom driver fram ett extra val utan konflikt i just omröstningsfrågan. Detta kunde ha inträffat om folkomröstningen och regeringskrisen 1957 hade lett till en borgerlig regering.²⁷⁹

Huruvida en folkomröstning bör medföra parlamentariska konsekvenser eller inte är knappast möjligt att diskutera på ett meningsfullt sätt i allmänna ordalag. Varje situation måste bedömas för sig. Typexempel på motsatta ställningstaganden ger folkomröstningarna i Norge 1972 och 1994. Arbeiderpartiets minoritetsregering under Trygve Bratteli avgick 1972 då folkmajoriteten sade nej till medlemskap i EG. Gro Harlem Brundtland regerade vidare i samma situation 1994. I båda fallen hade de parlamentariska konsekvenserna klargjorts i förväg. Att så skall ske torde vara den enda princip som kan uppställas i detta sammanhang.

Man kan finna fog för att betrakta förbudsomröstningen 1922 och EU-omröstningen 1994 – möjligen också kärnkraftsomröstningen 1980 – som de enda »riktiga» folkomröstningarna i vårt land. Mot den bakgrunden är det av intresse att notera vissa likheter mellan sakfrågorna. Det har varit stora frågor som i viss utsträckning har varit partiskiljande men som också har skurit igenom både partigränser och partier. De har haft en stark emotionell och principiell laddning. De har sprängt partier, fått regeringar att avgå och överhuvudtaget gett upphov till mycket som man vanligen inte får bevittna i politiken. Endast klara höger- och vänsterpartier har kunnat undgå att hamna i allvarliga svårigheter då de har bundit sig hårt i frågor av denna typ.²⁸⁰

Det är påfallande hur kärnkraftsfrågan delvis går ihop med men ännu mera strider mot FU:s uttalanden i de båda stycken som citerades i det föregående. Det går knappast att hävda att organisationerna fick en dominerande roll. Däremot svarar kärnkraftsfrågan ganska väl mot FU:s beskrivning av tekniska frågor som egentligen inte skulle vara ägnade för folkomröstning.²⁸¹ Dessa iakttagelser visar hur svårt det är att mera generellt karakterisera de frågor som kan bli aktuella för folkomröstning med den ordning som har inrymts i vårt konstitutionella system.

Allmänt synes man endast kunna säga, att folkomröstningsinstitutet kan vara ett effektivt hjälpmedel att hantera sådana frågor som hotar att bryta sönder det politiska mönstret. Tillämpat i sådana fall – men i stort sett bara då – kan det vara till gagn och inte till skada för partiernas roll. Från parlamentarismens synpunkt är det snarare dessa frågor än folkomröstningsinstitutet som vållar problem. Det var för att lösa en sådan fråga som institutet infördes, och det lyckades. Förbudsfrågan återkom inte. Skillnaden med kärnkraftsfrågan var att den »låg på bordet» för regering och riksdag på ett annat sätt. Att en folkomröstning tillgreps för att lösa den synes i efterhand naturligt liksom det sätt varpå partierna löste de parlamentariska problemen i förväg.

Det bör upprepas att diskussionen om folkomröstning inte gör anspråk på allsidighet utan enbart beaktar aspekten om förhållandet till parlamentarismen. Den har emellertid lett till två slutsatser som strider mot vad man vanligen anser. *Rådgivande* omröstningar har framtonat som det väsentliga och deras karaktär av i realiteten bindande har noterats som i huvudsak en självklarhet, varken något att beklaga eller något att glädjas åt. Institutet har vidare befunnits vara en *tillgång* för det parlamentariska systemet under förutsättningen att frågorna väljs med omsorg och politiskt omdöme, såsom skett i vårt land med undantag för 1955 (högertrafiken). Uppkommer problem, beror de inte på vare sig folkomröstningsinstitutet eller parlamentarismen utan på att politikerna har misskött det aktuella ärendet. Mot politisk fumlighet är det svårt att grundlagstifta.

Slutord

Till sist skall kort återknytas till några av de allmänna frågor som togs upp i inledningen. Av särskild vikt är den dokumenterade önskan i författningsarbetet att inte ändra parlamentarismens sätt att fungera utan upprätthålla om status quo. Hur har denna önskan förverkligats? Och har granskningen gett anledning till några förslag till grundlagsändringar?

RF och dess förarbeten – kort återblick

Vad man syftade till i författningsarbetet kan sammanfattas i två punkter. Man ville befästa parlamentarismens princip utan att förändra den politiska verkligheten, helst utan att alls påverka dess sätt att fungera. Man ville också ge riksdagen en dominerande roll i den skrivna författningen men var samtidigt angelägen om att inte försvaga regeringsmakten.

Parlamentarismens *princip* har grundlagfästs endast genom att 1:1 RF bl.a. anger att statsskicket är »parlamentariskt». FU:s förslag var inte mera utförligt, och GB hade inte ens tagit med det enda ordet i sin grundlagstext. Någon auktoritativ uttolkning har ordet inte fått i förarbetena till RF. Inget allmänt resonemang har förts sedan FU redde ut själva begreppsfrågan. I konsekvens härmed skjuts sådana frågor åt sidan även här²⁸².

Klart är att *regeringsfrågan* stod i centrum för parlamentarismen enligt grundlagstiftarens syn. Regeringen är enligt 1:6 »ansvarig inför riksdagen», således inte inför statschefen. För relationen mellan riksdag och regering innehåller förarbetena till RF *en formel*: Regeringen skall åtnjuta

riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av denna.

Ordet formel förefaller mest adekvat. Någon definition är det inte fråga om, inte heller en allmän karakteristik. Vad som anges är bara ett idealtillstånd och en minimifordran. Den senare har satts så lågt att man kan hävda, att formeln bara beskriver den verklighet som konstaterades redan vid 1840–41 års oppositionsriksdag. Däremot ger den knappast någon upplysning alls om den svenska parlamentarismen som den utformats efter 1917. Likafullt får det sägas att förmeln framstår som FU:s och GB:s definition av parlamentarism.

Parlamentarismen enligt RF framgår alltså inte genom någon principförklaring utan av en formel samt ett antal *konkreta bestämmelser*. Detta ligger i och för sig väl i linje med den allmänna inställning som präglar RF, att grundlagen endast bör uppta regler med ett bestämt innehåll. Eftersom det är fråga om ett »huvudord» i första paragrafen, hade man dock önskat något mera av förarbetena, liksom t.ex. beträffande de följande orden kommunal självstyrelse.

Grundläggande är att RF inte ger uttryck för någon ambition att uttömmade reglera parlamentarismen. I författningsarbetet stod det hela tiden klart att man bara skulle reglera vissa *delar av ett större komplex* och att dessa delar inte heller var de viktigaste. Man kan säga att grundlagstiftaren har valt tekniken att precisera vissa delar men inte ange någon summa.

En huvudsak i de föregående kapitlen har varit att ställa in reglerna i sitt sammanhang med det större systemet. Utan det sammanhanget bildar reglerna inte något systematiskt helt.

Reformerna innehöll emellertid två klara nyheter i fråga om parlamentarismen: reglerna om misstroendeförklaring vid den partiella reformen (1971) och om tillsättande av statsminister vid den totala (1975). Ingendera nyheten har getts några utförliga motiv. I förarbetena förs ingetsomhelst närmare resonemang om principerna för regerings avgång eller bildande.

En originell iakttagelse är att båda dessa väsentliga nyheter tillkom utan att motiveras i sak med »parlamentariska» skäl. Misstroendeförklaring betecknades som »en yttersta garanti», dvs. ett *undantagsinstitut*. När institutet infördes, på förslag av GB vid den partiella författningsre-

formen, var det inte på grund av något praktiskt behov utan som en *metod* att grundlagfästa parlamentarismen inom ramen för 1809 års RF. Reglerna om utseende av statsminister tillkom som ett led i reformen beträffande *statschefens ställning*. Omröstningen om talmannens förslag – det centrala inslaget – tillkom uteslutande som en garanti mot missbruk av talmannens ställning.

En annan originell iakttagelse är att det tredje ledet i parlamentarismen enligt RF – reglerna om extra val – blev så förbisedda i författningsarbetet, att de visade sig inte längre vara användbara när de plötsligt blev aktuella (1981). Ett antal smärre vallagsreformer hade lett till att de i praktiken blivit obrukbara.

Det fjärde ledet, folkomröstning, har alltid i huvudsak behandlats fristående. En viss brist på sammanhang med RF i övrigt skall därför inte förvåna, t.ex. att det så ofta beklagas att de rådgivande omröstningarna i realiteten uppfattas som bindande, något som torde ligga i sakens natur åtminstone under en författning som bygger på folksuveränitetens grund.

Har önskan om status quo förverkligats?

Någon samlad, genomtänkt bedömning av parlamentarismens innebörd och förutsättningar vilar RF alltså inte på. Det är då knappast förvånande om man finner, att RF, mot vad som åsyftades, faktiskt har förändrat parlamentarismens sätt att fungera. Snarare kan man hävda, att det hade varit orealistiskt att vänta sig någonting annat. Införandet av två nya institut, som båda innefattar högtidliga omröstningar i riksdagens kammar om frågor av den allra högsta dignitet, måste rimligen få någon betydelse i sak. Att iakttagandet av grundlagen endast skulle få en rent ceremoniell karaktär kan ingen ha föreställt sig, inte heller FU eller GB. Bristen på redovisade överväganden är därför att beklaga.

Vilka förändringar har då skett – hur har motiven infriats eller åsidosatts – och vad är det centrala? Det är lämpligt att ta med alla synbara förändringar för att sedan koncentrera på det centrala. En svår fråga kan vara om en viss nyhet verkligen har berott på RF eller på helt andra faktorer.

Om man först ser på reglerna om *misstroendeförklaring*, kan man konstatera, att det knappast har blivit fråga om endast en yttersta garanti. En sådan tillgrips inte sex gånger på tjugofyra år. Inte heller kan man dock tala om ett missbruk av institutet. Man kan kritisera ett av yrkandena, det 1996, men kritiken är knappast mera allvarlig, och övriga yrkanden möter ingen invändning. Som de viktiga händelserna framstår 1981, 1988 och 1998 års.

På denna punkt kan det vara motiverat att skjuta in några ord om misstroendeförklaring som politisk *demonstration*, en karakteristik som regeringen ganska naturligt ger de flesta yrkanden. Bakgrunden är att utgången av en omröstning normalt kan förutses och normalt blir att yrkandet röstas ner. I de sällsynta fall där ett yrkande kan få majoritet lär de politiska konsekvenserna dras i förväg, som visas av exemplen med regeringens avgång 1981 och justitieministerns avgång 1988. Men att fördenskull beteckna yrkanden – i praktiken så gott som alla – som demonstrationer är knappast meningsfullt, om man inte avser något så banalt som att ett parlamentariskt system måste ge oppositionen vissa möjligheter att klart och högljutt demonstrera sitt missnöje med regeringen, som socialdemokraterna gjorde 1980 och moderaterna 1998.

Det mest iögonenfallande med de hittills förekomna misstroende-ärendena är kanske att *riksdagsdebatterna* har varit så begränsade. På denna punkt kan man tala om en stabiliserad praxis. Denna markerar att det är fråga om ett undantagsinstitut. Misstroendeförklaring har inte »dragits ned» bland de vardagliga riksdaysärendena utan handläggs enligt egna ceremoniella regler.

I det sagda ligger emellertid knappast någonting som kan betecknas som en förändring i parlamentarismens sätt att fungera. Det är fråga om nyheter i riksdagens arbete men inte mer. Kärnpunkten ligger i stället i att *misstroendeförklaring öppnar en möjlighet att skilja en sakfråga från en förtroendefråga*. Författningens bokstav innebär att en regering kan sitta kvar så länge den inte drabbas av en misstroendeförklaring, oberoende av vilka nederlag den lider i riksdagen. Ett parti kan därför rösta mot regeringen i en viktig fråga och samtidigt förklara att den inte önskar regeringens avgång, bara en annan politik i sakfrågan, och att partiet därför

kommer att rösta mot ett eventuellt yrkande av oppositionen om misstroendeförklaring.

Det senare är viktigare än det förra. En regering lär inte utan goda skäl nonchalera ett nederlag i en för dess program viktig fråga. Men för ett stödparti i vad som här kallats en »informell koalition» är öppningen högst väsentlig. Det behöver inte »sälja sin själ» utan kan i sista hand välja att stå fast vid sin politik utan att därmed ta på sig ansvaret för att en alternativ regering, som dess väljare ogillar, träder till. Vänsterpartiet kan t.ex. i en hjärtefråga rösta mot en socialdemokratisk minoritetsregering; om en borgerlig regering blir resultatet, kan det sägas ha berott på att den socialdemokratiska regeringen avgått fastän den inte behövde det.

Tage Erlander berättar om turerna kring omsättningsskatten 1959 och 1960 med den citerade kommentaren, att kommunisterna genom ett listigt utnyttjande av tvåkammerssystemet lyckades samtidigt markera sin politiska ståndpunkt och undgå att fälla »arbetarregeringen». De röstade först emot, varvid regeringen förlorade i andra kammaren, men lade ned sina röster vid den gemensamma voteringen, sedan statsministern ställt kabinetsfråga. På ett liknande sätt kan enkammerssystemet utnyttjas – men med en viktig skillnad: I sakfrågan förlorar regeringen *definitivt*. »Stödpartiet» vinner i sak, vilket är viktigt gentemot väljarna. Regeringen kan emellertid, om den så vill, sitta kvar. Det är alltså inte fråga om att man har konserverat tvåkammerssystemets möjligheter; man har stärkt småpartiers ställning på regeringens bekostnad.

En konsekvens är att *kabinetsfråga* har förlorat mycket av sin tyngd som vapen för en regering gentemot oppositionen inklusive dess stödpartier, såsom visades 1972 och 1982, då regeringen tvingades till nya politiska beslut i sista stund, och 1990, då regeringen avgick.

Som det egentliga vapnet i regeringens hand framtonar i stället *extra val* med alla dess svagheter. En regering med dåliga opinionssiffror lär tveka inför nyval, låt vara att en konflikt kan ge en särskild möjlighet att »mobilisera», främst soffliggare. Mot ett opålitligt stödparti med goda opinionssiffror lär dock ett nyvalshot knappast vara effektivt, men vid fortsatt »blockpolitik» kan regeringen ofta hoppas på att hotet skall ha verkan på något parti på andra sidan gränsen.

Liknande gäller reglerna om *regeringsbildningen*, men innan resonemanget fortsätter med dem bör nyheterna i allmänhet betraktas. Först bör då erinras om att reglerna har tillämpats tio gånger, varav två gånger vid rena statsministerskiften (1986, 1996), fem gånger efter val (1976, 1979, 1982, 1991, 1994) då resultatet följt valutgången samt tre gånger (1978, 1981, 1990) då förhållandena varit mera komplicerade. Samtliga tio gånger har det räckt med ett förslag av talmannen och följaktligen en omröstning.

Ser man till detaljerna bör man först konstatera, att *riksdagsdebatterna* även i dessa fall följer ett särskilt mönster. Liksom vid yrkande om misstroendeförklaring är de korta och begränsas till en företrädare för varje parti, ibland inte ens det. Denna restriktivitet har hållit även i så pass dramatiska lägen som under 1978, 1981 och 1990 års regeringskriser.

En i huvudsak fast ordning har också utvecklats beträffande *talmanens samråd*. Onödiga formaliseringar har dock undvikits i de lägen där situationen varit vanskelig, i vad som här har kallats förhandlingsskedena i proceduren. Sådana i egentlig mening har bara förekommit de tre nämnda åren. Möjligen kan man lägga till 1979. I vad som här kallats initial- och slutskedena i proceduren kan man idag tala om en fast praxis.

Däremot har klara principer inte utvecklas beträffande *själva omröstningen*. Här visar de borgerliga partierna genom att normalt lägga ned sina röster, när de inte själva skall delta i regeringen, en annan attityd än socialdemokraterna och vänsterpartiet som i princip röstar nej till borgerliga alternativ, med ett undantag för socialdemokraterna 1978. Man kan förundra sig över att enighet inte har kunnat nås om gemensamma principer, trots att saken halats genom tre utredningar, förutom GB även grundlagskommittén och folkstyrelsekommittén. Själva faktum belyser att det rör sig om en central politisk fråga där taktiska synpunkter gör sig gällande.

Det hittills sagda innefattar emellertid ingenting som kan kallas en förändring av parlamentarismens sätt att fungera. Det rör sig om interna riksdagsangelägenheter, på vilka man måste finna något slags lösning sedan man väl infört omröstningsförfarandet. Det centrala är att *omröstningsreglerna öppnar möjligheter till lösningar* genom att *dels* ge även partier som enligt gängse synsätt inte är aktuella som regeringspartier möjlighet att påverka, vilket oundgängligen leder till taktiskt spel, och *dels* i

vissa lägen ge en avgående regering möjlighet att hindra oppositionen att ta över regeringsmakten.

Varför skulle då inte alla partier få vara med vid avgörandet? Här kan man ha olika meningar, men omsorg om regeringsmakten motiverar att de partier, som inte är aktuella för att ingå i regeringen, får göra sig gällande *i efterhand*, t.ex. genom att yrka misstroendeförklaring. På detta må man se hursomhelst; det enda som påstås här är att det nuvarande systemet kan leda till onödiga lösningar.

Den andra synpunkten är dock viktigare än den första. Om en informell koalition har spruckit så eklatant, att regeringen finner sig böra avgå, kanske ändå de gamla samarbetspartierna kan enas så långt, att de hindrar motståndarna att ta över regeringsmakten. Eller uttryckt mera formellt korrekt: så att de inte direkt hjälper oppositionen till regeringsmakten genom röstnedläggelser.

Situationen 1990 är ger ett exempel: Med majoritet för socialdemokraterna och vänsterpartiet var en borgerlig regering omöjlig (med mindre några socialdemokrater lade ned sina röster, vilket Carl Bildt inte ens ville aktualisera med Ingvar Carlsson). Liknande gällde 1981: Med majoritet för de borgerliga partierna var en socialdemokratisk regering på samma sätt utesluten.

Man kan uttrycka det sagda generellt på så sätt, att *så länge den nuvarande blockpolitiken består, avgörs regeringsfrågan i själva verket på valdagen för hela mandatperioden*. Den kan påverkas endast av en rockad på den vinnande sidan (1981). Oppositionen kan inte träda till, vad som än händer, inte ens om regeringen själv avgår.

Den här aspekten på grundlagsreglerna berörs inte alls i förarbetena, fastän den rimligen bör ha uppmärksamats. Det är naturligtvis fullt möjligt att anse, att den angivna konsekvensen av reglerna är riktig, därför att regeringsmakten inte bör kunna svänga mellan höger och vänster utan att väljarna fått uttala sig på nytt, men man saknar ett redovisat, genomtänkt resonemang. Dessutom får man tänka på att en sådan svängning inte är möjlig med mindre väljarna har uttalat sig svagt och otydligt om var regeringsmakten bör ligga. Vad som i detta sammanhang är väsentligt är dock endast, att ingen tvekan råder om att det är fråga om en *ändring* av parlamentarismens både princip och sätt att fungera.

Det sist sagda blir särskilt tydligt om man lägger ihop effekterna av reglerna om misstroendeförklaring och om utseende av statsminister. En minoritetsregering kan hänga sig kvar tills den drabbas av en misstroendeförklaring, oavsett hur många och stora nederlag den lider i riksdagen. Och om den avgår, kanske den kan uppstå stöd för att hindra oppositionen att ta över makten, med påföljd att den själv får komma tillbaka. Att detta är viktiga nyheter i svensk parlamentarism råder det inget tvivel om.

Man kan erinra om att Tage Erlanders agerande i oms-frågan 1959 och 1960 förutsatte ett annat synsätt. Detsamma gäller förstås hans resonemang hösten 1966, då han tog förlusten i kommunalvalet till anledning att aktualisera nyvalsförordnande och eventuellt regeringsskifte. Man kan också tolka Olof Palmes agerande i moms-frågan 1972 och 1982 och Ingvar Carlssons avgång 1990 som uttryck för den gamla synen, att en parlamentarisk regering inte kan tolerera vilka nederlag som helst. Man får dock göra en reservation för att både Palme och Carlsson i sista hand hade grundlagsreglerna i ryggen och alltså visste med sig att de i sista hand kunde klara att behålla regeringsmakten.

En sak är emellertid att grundlagsreglerna öppnar en möjlighet, en annan sak om möjligheten utnyttjas så att parlamentarismen har förändrats. Det går inte att peka på något *fall i praxis* där en lösning verkligen har skett. Socialdemokraterna släppte fram Ola Ullsten 1978 genom att lägga ned sina röster, och den informella koalitionen mellan moderater och socialdemokrater hindrade 1981 inte i sista hand den naturliga lösningen med en mittenregering. Ingvar Carlssons avgång och återkomst 1990 är enastående för parlamentarismen i Sverige (men ingalunda i andra länder). Genom att Carl Bildt efter sondering inte begärde att få bilda en borgerlig regering och nyvalskrav inte hade något bredare underlag i riksdagen, kan man dock inte lasta socialdemokraterna för en lösning.

Av de uttalanden som har gjorts i samband med olika regeringskriser har man emellertid kunnat dra slutsatsen, att *tänkesätten* idag är andra än före författningsreformen. Ett tydligt exempel ger centerledaren Olof Johanssons upprepade betonande i röstförklaringen 1990, att regeringen hade avgått frivilligt, utan att vara tvungen till det. Den mest slående

kontrasten mellan förr och nu ger Tage Erlanders överväganden 1966 och Göran Perssons 1998. Medan Erlander var beredd att sätta regeringens existens på spel för ett bakslag i ett kommunalval, deklarerade Persson redan på valnatten att regeringen skulle fortsätta trots det största valnederlaget i parlamentarisk tid och genomförde sedan den största person- och organisationsförändringen under samma tid, ett förfarande som godtogs av tre borgerliga oppositionspartier av fyra.

Om grundlagens bokstav och gängse tänkesätt stämmer överens, är det svårt att komma till mer än ett resultat. Således blir slutsatsen här: I strid med intentionerna har RF förändrat den svenska parlamentarismen. Man kan se detta som en naturlig följd av grundlagstiftarens metod att lagfästa endast vissa delar av systemet (och inte de viktigaste), att ge delar men ingen summa. Det ligger mer eller mindre i sakens natur, att de delar som upphöjts till skriven grundlagstext fått en särskild tyngd, oavsett om det åsyftats eller ej.²⁸³

Man har anledning att också ställa frågan om *övergången från statschefen till talmannen* har inneburit någon förändring i sak och inte bara i person. Svaret syns bli nekande. Resultatet hade blivit detsamma samtliga tio gånger, om kungen och inte talmannen hade agerat. Någon tvekan kan man möjligen yppa om 1981 och 1990. Utan »skyddsnät» i RF hade de borgerliga 1981 och socialdemokraterna 1990 otvivelaktigt fått åtminstone skärpa upp sitt handlande, om de inte skulle riskera att förlora regeringsmakten. Det framstår dock som mindre troligt att kungen skulle ha gjort andra val än talmännen, oavsett att alternativen i båda fallen kunde ha goda skäl för sig. Däremot förefaller 1978 inte ha berett något problem: Kungen skulle ha gett Ola Ullsten i uppdrag att bilda regering »på bredaste möjliga bas» och sedan accepterat att det blev en folkpartiregering, precis som hans företrädare hade agerat t.ex. 1930 och 1936.

Man kan alltså konkludera att överförandet av ansvaret för regeringsbildningen från kungen till talmannen har medfört praktiska problem och risker till följd av den »garantiomröstning» som reformen krävde men inte – åtminstone inte hittills – betytt något i sak.

På denna punkt finns det anledning att citera Jörgen Westerståhl, ledamot och sekreterare i FU.²⁸⁴ Den lösning som småningom kom fram

kan, har han framhållit, »knappast karakteriseras som något annat än en utmaning mot sunt förnuft. Man bestämmer sig för att bibehålla monarkin men fråntar samtidigt monarken alla egentliga uppgifter inom stats-skickets ram. Till på köpet nödgades man, eftersom en partipolitiskt vald talman skulle träda i monarkens ställe, skriva in regler som närmast sig den positiva parlamentarismen.»

Anledning till grundlagsändringar?

Ställer man frågan om det behövs några grundlagsändringar i fråga om parlamentarismen, blir svaret nej. Man kan inte påstå annat än att det har gått att klara sig med de regler vi har.

Ändrar man frågans formulering till att gälla om det finns sakskäl för grundlagsändringar, blir svaret lika klart bli ja. Huvudskälen har framgått av det föregående och skall inte upprepas.

Även om det har gått att klara sig i slutänden, har vi dock haft tre klara olyckstillbud under det knappa kvartssekel som i skrivande stund har gått efter RF:s ikraftträdande: 1978, 1981 och 1990. Åtminstone så långt torde allmän enighet råda som att ingen av dessa händelser har medfört något positivt för svenskt författningsliv. Om de är nog för att motivera en översyn, kan däremot bli föremål för olika bedömningar. Man saknar dock inte fog för att anse att tre gånger under denna korta tid är mycket.

Att vi har klarat oss utan större problem än de visade beror främst på att valutslagen har gett rimligt klara anvisningar om färdriktningen. Antingen har de pekat på socialdemokratisk regering eller på borgerlig, och därvid har det fått bli. Tre gånger har en regeringskris inträffat under loppet av en valperiod, och det är då problem har framkommit.

Någon verklig minoritetsparlamentarism – i motsats till matematisk sådan – har vi inte haft sedan 1930-talet, endast korta perioder av tillfälliga svaghetslägen eller provisorier: 1957–58, 1978–79 och 1981–82. Utvecklingen efter 1998 års val kan ge bättre exempel på minoritetsparlamentarismens problem.

Den samlade invändningen mot reglerna om misstroendeförklaring och om utseende av statsminister är att de försvagar regeringsmakten

genom att öppna för onödigt taktiskt spel. Kritiken är densamma som allmänt har riktats mot s.k. positiv parlamentarism, även av både FU och GB.

Synpunkterna är inte originella. En av huvudmännen till den partiella författningsreformen, Carl Lidbom, har framfört liknande och bl.a. förklarat att redan misstroendeförklaring kan »luckra upp moralen och fördärva systemet». Han upplyser också att Tage Erlander var främmande för det synsätt som reglerna ger uttryck för. Att partiet senare har hållit fast vid den linjen, med ett avsteg i folkstyrelsekommitténs betänkande 1987, har redan upplysts. Från den andra sidan av politiken kan citeras Gösta Bohman, som i sin första memoarbok uttalar att »nu efteråt när det visat sig föreligga betydande problem med det nuvarande systemet, borde frågan tas upp till ny prövning». Han satte frågetecknen redan för att ansvaret för regeringsbildningen flyttats över från kungen till talmanen men medgav att det kunde finnas sakskalet för det.²⁸⁵

Idag är det knappast realistiskt att åter aktualisera frågan om statschefens ställning, och i sak om än inte i form är den valda lösningen sund och innebar dessutom ingen egentlig ändring i förhållande till vad som ansågs gälla tidigare. Däremot finns det starka skäl för att önska, att åtminstone reglerna om att riksdagen skall rösta om förslag till statsminister skall utgå ur RF, helst också reglerna om misstroendeförklaring.²⁸⁶

Källor

Endast källor av verklig betydelse tas upp. Ingen fullständighet åsyftas.

Officiellt tryck

- SOU 1935:21. Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m. (Herbert Tingsten)
- SOU 1952:7. Allmän folkomröstning. Betänkande av 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning.
- SOU 1959:10. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. (Bo Särlovik)
- SOU 1963:16–18. Sveriges statsskick. Betänkanden av författningsutredningen.
- SOU 1964:38 samt 1965:2 och 3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag (i de delar som är av intresse här).
- SOU 1966:17. Arbetspromemorior i författningsfrågan. Upprättade inom justitiedepartementet.
- SOU 1967:26. Partiell författningsreform. Betänkande av grundlagberedningen.
- Prop. 1968:27 och KU 1968:20 om den partiella författningsreformen.
- SOU 1970:16. Bl.a. Regeringsbildningen. (Henrik Hermerén)
- SOU 1972:15. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande av grundlagberedningen.
- Prop. 1973:90 och KU 1973:26 om den totala författningsreformen.
- SOU 1981:15. Grundlagsfrågor. Betänkande av grundlagskommittén.
- Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Ett diskussionsunderlag från arbetsgruppen för grundlagsfrågor. 1982.

- SOU 1987:6. Folkstyrelsens villkor. Betänkande av folkstyrelsekommit-
tén.
- SOU 1997:56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. Betänkande av
folkomröstningsutredningen.
- D:o Folkomröstningar och parlamentarism. En jämförande analys av
EU-folkomröstningarna i Norden hösten 1994. Bilaga 1 till ovan-
nämna betänkande. (Olof Ruin)

Memoarer och liknande

- Ulf Adelsohn, Partiledare. 1987.
- Gustaf Andersson i Rasjön, Från bondetåget till samlingsregeringen.
1955.
- Ivar Andersson, Arvid Lindman och hans tid. 1956.
– Åsyna vittne. 1968.
- Gösta Bohman, Så var det. 1983.
– Maktskifte. 1984.
- Tage Erlander, 1901–1939. 1973.
– 1940–1949. 1973.
– 1949–1954. 1974.
– 1955–1960. 1976.
– 1960-talet. 1982.
– Sjuttital. 1979.
- Kjell-Olof Feldt, Alla dessa dagar ... 1991.
- Thorbjörn Fälldin, En bonde blir statsminister. 1998.
- Erik von Heland, Optimismens och besvikelsernas år 1922–1952. 1969.
- Anna-Greta Leijon, Alla rosor ska inte tuktas! 1991.
- Carl Lidbom, Reformist. 1982.
- Ulla Lindström, I regeringen. 1954–1959. 1969.
– Och regeringen satt kvar! 1960–1967. 1970.

Gunnar Myrdal, Hur styrs landet? 1. 1982.

Torsten Nothin, Hågkomster. 1966.

Mona Sahlin, Med mina ord. 1996.

Ernst Wigforss, Minnen, II. 1951. – Minnen, III. 1954.

Otto von Zweigbergk, Svensk politik 1905–1929. 1929.

Nils G. Åsling, Maktkamp eller samförstånd? 1983

Vetenskapliga arbeten o.a. monografier

Georg Andrén, Regeringsmakt och parlamentarism. Statsvetenskaplig tidskrift 1930.

– Till den moderna parlamentarismens formlära. Statsvetenskaplig tidskrift 1932.

Nils Andrén, Interpellationer och enkla frågor. Samhälle och riksdag, band II. 1966.

Hans Bergström, Rivstart? Från opposition till regering. 1987.

Bo Bjurulf, Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. Statsvetenskaplig tidskrift 1972.

Axel Brusewitz, Vad menas med parlamentarism? Statsvetenskaplig tidskrift 1929.

– Dagordning och interpellation. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. 1930.

– Interpellationsinstitutet. Sveriges riksdag, band 15. 1938

Departementshistoriekommittén. Att styra riket. Regeringskansliet 1840–1990. 1990.

Gunnar Gerdner, Det svenska regeringsproblemet 1917–1920. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 25. 1946.

– Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början. Samma serie 35. 1954.

Axel Hadenius, *Spelet om skatten*. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 88. 1981.

Kai Hammerich, *Kompromissernas koalition*. 1977.

Gunnar Heckscher, *Konung och statsråd i 1809 års författning*. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 3. 1933.

Henrik Hermerén, *Regeringsbildningen i flerpartisystem*. Lund political studies 17. 1975.

Carl Arvid Hessler, *Parlamentarismens begrepp*. Studier tillägnade Fredrik Lageroth. 1950.

Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna*. 1980.

Gustaf Jonasson, *I väntan på uppbrott?* Studia historica upsaliensis 118. 1981.

Leif Kihlberg, *Den svenska ministären under ständsriksdag och tvåkam-marsystem*. 1922.

– Karl Staaff. Andra delen. 1963.

Hans Albin Larsson, *Partireformationen – från bondeförbund till cen-terparti*. 1980.

Sven-Erik Larsson, *Regera i koalition*. Den borgerliga trepartireger-ingen 1976-1978 och kärnkraften. 1986.

Leif Lewin, *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. 1996.

– »Bråka inte!». Om vår tids demokratisyn. 1998.

Sven-Ola Lindeberg, *Nödhjälp och samhällsneutralitet*. Lund political studies 9. 1968.

Björn Molin, *Tjänstepensionsfrågan*. 1965.

Olle Nyman, *Svensk parlamentarism 1932-1936*. Skrifter utg. av stats-
vet. föreningen i Uppsala 27. 1947.

– Högern och kungamakten 1911-1914. Samma serie 37. 1937.

– Parlamentarismen i Sverige. 6 uppl. 1966.

– Parlamentariskt statsskick. 1981.

- Olof Petersson, Regeringsbildningen 1978. Skrifter utg. av statsvet.föreningen i Uppsala 84. 1979.
- Litteratur om folkomröstningar. Statsvetenskaplig tidskrift 1980.
 - Svensl politik. 4 uppl. 1999.
- Torsten Petré, Ministären Themptander. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 21. 1945.
- Olof Ruin, Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945–1960. 1968.
- Hans-Krister Rönblom, Frisinnade landsföreningen 1902–1927. 1929.
- Lars Sköld, Förfaringssättet vid svenska statsministervakanser efter parlamentarismens genombrott. Statsvetenskaplig tidskrift 1948.
- Karl Staaff, Det demokratiska statsskicket. 1917.
- Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst. Statsvetenskaplig tidskrift 1976.
- Fredrik Sterzel, Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. 1961.
- Riksdagens kontrollmakt. 1969.
 - Konstitutionsutskottets granskning – juridik och politik. Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström. 1996.
 - Författning i utveckling. 1998.
- Nils Stjernquist, Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform. Tidskrift utg. av jurid. föreningen i Finland. 1978.
- Per Sundberg, Ministärerna Bildt och Åkerhielm. 1961.
- Waldemar Svensson, C.G. Ekman. 1972.
- Björn von Sydow, Kan vi lita på politikerna? 1978.
- Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945. 1997.
- Erik Timelin, Ministären Lindman och representationsreformen 1907–1909. 1928.
- Herbert Tingsten, Den svenska socialdemokratiens idéutveckling, II. 1941.

- Problem i svensk demokrati. 1941.
- Skall kungamakten stärkas? 1964.

Evert Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall. Skrifter utg. av statsvet. föreningen i Uppsala 85. 1979.

Gunnar Wallin, Folkomröstningsinstitutet. Samhälle och riksdag, band II. 1966.

Hans Wieslander, I nedrustningens tecken. Lund political studies 5. Lund 1966.

Ivar Öman, Karl Staaffs första ministär. 1923.

Noter

- ¹ Se Sterzel, Statschefens ställning, i Författning i utveckling, s. 70 ff jämte hänvisningar där.
- ² Se nedan särskilt kap. 3 vid not. 225.
- ³ Se t.ex. Gerdner, Parlamentarismens kris, särskilt slutkapitlet, och uppsatser i StvT 1929, 1930 och 1932 av Andrén och Brusewitz. Se vidare Petersson (1999) och von Sydow, (1997) och som bakgrundsref. till framställningen i dess helhet Lewins arbeten (1996, 1998).
- ⁴ En utförlig redogörelse för författningsfrågan har lämnats av Stjernquist i Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform. Se även t.ex. symposiet om forskning kring RF:s tillkomst i StvT 1976.
- ⁵ Författningsfrågan har behandlats i memoarböcker av tre huvudaktörer, förutv. statsministern Tage Erlander (1979 och 1982), förutv. statsrådet Carl Lidbom (1982) och GB:s ordförande Valter Åman (1982). Till bilden hör också den mycket ringa uppmärksamhet som ägnas frågan i Erlanders tidigare memoarer, som sträckte sig fram till 1960, och i de dagböcker från tiden 1954–66, som har publicerats av förutv. statsrådet Ulla Lindström, liksom Åman en av de fem socialdemokratiska motionärerna 1953. Jfr även symposiet i StvT 1976.
- ⁶ Motionerna AK 69 av Rolf Edberg, Gösta Netzén och Ossian Sehlstedt och den likalydande FK 63 av Valter Åman och Ulla Lindström.
- ⁷ Utöver det särskilda avsnittet om parlamentarismen i SOU 1963:17 s. 129 ff har man att beakta avsnitten om folkomröstning, s. 81 ff, och om kammarsystem, s. 104 ff. Bakom enkammaralternativet stod alla ledamöter utom Emil Ahlqvist (s) och Sten Wahlund (c).
- ⁸ Särskild betydelse för debatten om hithörande frågor hade Herbert Tingstens skrift Skall kungamakten stärkas?
- ⁹ SOU 1972:15 s. 76.
- ¹⁰ Se t.ex. Gerdner, Parlamentarismens kris s. 439 och Hermerén, Regeringsbildningen. Märk att resonemanget i texten naturligtvis kan föras från motsatt utgångspunkt med samma resultat: Under perioden förekom två rena högerregeringar trots att den politiska vänstern (i ordens betydelse t.o.m. Edéns regering 1917–20) hade majoritet i båda kamrarna. Jfr not. 110.
- ¹¹ Resonemanget förs i texten rent principiellt. Enligt förf:s mening är det uppenbart att

bondeförbundet efter folkomröstningen 1957 hade ett starkt intresse av att regeringskrisen fick den utgång den fick. Det enda alternativ som kunde konkurrera om partiets intresse var en ren bondeförbundsminister med stöd av folkpartiet och högern, vilket förklarar det något grumliga meningsutbytet i den frågan efteråt. En minister Ohlin måste ha varit det sämsta alternativet för bondeförbundet. I praktiken framstår därför regeringskrisen 1957 som oproblematiserad från de synpunkter som avses i texten. Första kammaren saknade betydelse för utgången. Den gav endast ett argument.

¹² Avsikten är inte att förneka att enkammarreformen var en politiskt genomgripande förändring utan endast att *precisera* vari dess betydelse låg då det gällde vad som här kallas de parlamentariska spelreglerna. Det väsentliga var den direkta parlamentarismen utan skyddsnät för regeringen, den fullt proportionella valmetoden etc. Då det gällde principerna för regeringsbildningen och annat som står i förgrunden här, saknade däremot första kammaren egentlig betydelse. Sista gången kammaren spelade en påvisbar roll för att *fälla* en regering var 1923.

¹³ Partimotionen AK 125 av Bertil von Friesen med Bertil Ohlin som andra namn samt den likalydande FK 96 av John Bergvall m.fl. Reservationen, se KU 1953:17 s. 56.

¹⁴ Jfr Sterzel, Författning i utveckling s. 33 ff. Förf. är medveten om att det följande resonemanget om »vanliga rättsregler» m.m. är mera pragmatiskt än teoretiskt, men är övertygad om att läsaren förstår innebörden.

¹⁵ Med förf:s ordval i Författning i utveckling, se s. 34, blir en av huvudfrågorna om det har utvecklats ett »stabiliserad politisk sedvänja» i vissa avseenden.

¹⁶ SOU 1963:17 s 40.

¹⁷ Den här redovisade uppfattningen är grundläggande för det följande. Å ena sidan lär man överhuvudtaget inte kunna tala om konstitutionell sedvanerätt - eller ens om stabiliserad politisk sedvänja - om man skall lägga särskild vikt vid vad Arvid Lindman i själva verket menade 1928 eller vad Gunnar Hedlund egentligen avsåg 1957 etc. Å andra sidan får man akta sig för att dra för kategoriska och långtgående slutsatser av vare sig historiska fakta sådana de framstår i efterhand eller grundlagens ord eller förarbeten. Om grundlagstolkning i allmänhet, se bl.a. Holmberg - Stjernquist s. 19 ff.

¹⁸ Se Sterzels skrifter om riksdagens kontrollmakt med litteraturhänvisningar, främst Brusewitz och Andrén.

¹⁹ Om de tre incidenterna, se Nothin s. 173 ff, Ivar Andersson, Arvid Lindman, s. 324 ff, och Nyman, Svensk parlamentarism 1932-1936, s. 340 ff.

²⁰ Se främst Brusewitz, Dagordning och interpellation, och Interpellationsinstitutet samt Andrén, Interpellationer och enkla frågor.

²¹ Se Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, kap. 2.

²² Förfarandet 1969 avvek från vad som uttalades i prop. 1968:27 s. 211 genom att en fullständig formell partiledarrunda företogs. Se GB i SOU 1972:15 s. 144.

²³ Post- och Inrikes Tidningar.

²⁴ Se Erlander, 1940-1949. s. 260. - Jfr Sköld i StvT 1948 s. 61 ff.

- ²⁵ Se Gerdner, *Parlamentarismens kris*, s. 198 ff. Utöver statsministern avgick endast finansministern.
- ²⁶ Ett typexempel från senare tid ger ministären Ullsten som tolererades av socialdemokraterna genom röstnedläggelse vid omröstningen om ny statsminister. En ministär Ullsten-Bohman hade fått stödja sig på enbart centerns röstnedläggelse. Under regeringskrisen 1981 cirkulerade rykten om att moderaterna kunde vara villiga att släppa fram en centerregering Fälldin men inte en mittenregering Fälldin-Ullsten.
- ²⁷ Se Nyman, *Svensk parlamentarism 1932–1936*, s. 466 ff.
- ²⁸ Folkpartiets förutsättning under regeringskrisen att regeringsfrågan skulle omprövas efter valet var en bidragande orsak till att någon mittenregering inte kom till stånd. Se Nyman, a.a., s. 402 och 409 f.
- ²⁹ Se Hermerén s. 95 och Wieslander s. 67 ff samt där givna källhänvisningar.
- ³⁰ Se Andersson i Rasjön s. 71 ff, Wald. Svensson s. 175 ff (cit. härifrån) och von Zweigbergk s. 332 ff. Jfr t.ex. Ivar Andersson, Åsina vittne, s. 234 ff.
- ³¹ Se Gerdner, *Det svenska regeringsproblemet 1917–1920*.
- ³² Se Ruin s. 130 ff och bland memoarböcker främst Wigforss III s. 272 ff.
- ³³ Se Jonasson, Larsson, Molin och von Sydow (1978). Bland memoarböcker främst Erlander och Lindström.
- ³⁴ Se von Sydow (1978) s. 121 f och 193 f.
- ³⁵ Elis Håstad arbetade med en bok om kabinetsfråga i svensk politik som inte blev avslutad och publicerad. Se StvT 1948 s. 369, 380 f och 389 (sakkunnigutlåtanden). Förf. har inte haft tillgång till manuskriptet.
- ³⁶ Se Kihlberg, *Den svenska ministären, samt Ivar Andersson, Arvid Lindman, och Timelin, Ministären Lindman*.
- ³⁷ Se Lindeberg, kap. 5. Jfr Wieslander s. 23 f.
- ³⁸ Se Andersson i Rasjön s. 58 ff, Ivar Andersson, Åsina vittne, s. 229 ff, Nothin s. 173 ff, Wald. Svensson s. 164 ff, Wigforss II s. 242 ff.
- ³⁹ Beträffande 1930, se samma som i not. 38 samt Ivar Andersson, Arvid Lindman, s. 330 ff, som bl.a. bemöter Andersson i Rasjön. Beträffande 1936, se Nyman, *Svensk parlamentarism 1932–1936*, s. 269 ff.
- ⁴⁰ Även vissa skattefrågor ingick från början i sammankopplingen men kom i slutänden att sakna direkt betydelse.
- ⁴¹ Se Erlander, 1955–1960, s. 262 ff, och Lindström, 1960–1967, s. 35.
- ⁴² SkU 1972:32.
- ⁴³ Se Gerdner, *Parlamentarismens kris*, s. 171 ff.
- ⁴⁴ Se Andersson i Rasjön s. 86 f.
- ⁴⁵ Förutsättningen var givetvis att regeringen vid varje tillfälle själv hade agerat i det syftet och tonat ned betydelsen av sakfrågorna.
- ⁴⁶ SOU 1935:21.
- ⁴⁷ SOU 1963:17 s. 139 och 144 ff.
- ⁴⁸ SOU 1967:26 s. 174 ff. Citatet fortsätter nedan i 2 kap.

- ⁴⁹ Detta är typexempel på en försiktig tolkning av förarbetena enligt vad som förutskickades i inledningen, s. 24 ff. I och för sig borde man ha rätt att utgå från att skillnaden var genomtänkt och åsyftad. GB har behandlat frågan om positiv och negativ parlamentarism mera utförligt än FU – ägnat den ett särskilt avsnitt – utan att egentligen ha något skäl för det. Att FU:s förslag beträffande misstroendeförklaring borde genomföras framgick av direktiven, och frågorna om regeringsbildningen sköt GB till nästa etapp.
- ⁵⁰ Prop. 1968:27 s. 204.
- ⁵¹ SOU 1972:15 s. 93.
- ⁵² Jfr Holmberg-Stjernquist s. 210: »Misstroendeförklaringsinstitutet är tänkt som en yttersta garanti för parlamentarismen. Man torde kunna utgå från att det kommer att utnyttjas endast undantagsvis.» Lidbom s. 188: »Men det är fara värt att den nya grundlagen håller på att luckra upp moralen och fördärva systemet. Nu, när institutet misstroendevotum finns, kan en regering, som vill hänga sig kvar fast den ingenting kan uträtta och inte får igenom ens sina viktigaste förslag, försvara sig med att grundlagen ger den rätt att sitta så länge den inte drabbas av misstroendevotum.» Jfr även Myrdal s. 121. Holmberg-Stjernquist väger väl tyngst men Lidbom, som var en viktig politisk aktör under dessa år och inte minst i författningsfrågan, klargör allvaret i de frågor som ställs i texten.
- ⁵³ Riksdagens prot. nr 9 s. 133 ff, nr 10 s. 139, nr 11 s. 5 och nr 12 s. 33 f.
- ⁵⁴ Riksdagens prot. nr 80 s. 99 f.
- ⁵⁵ Kommunikén återfinns i KU 1981/82:35 s. 63.
- ⁵⁶ Som utvecklas i det följande kan rätt goda skäl anföras för en restriktiv tillämpning av grundlagsreglerna. Hade de gamla regeringspartierna – t.ex. för att inte alltför mycket framtona de interna borgerliga stridigheterna – valt som form för koalitionsupplösningen, att de moderata statsråden avgick men inte hela regeringen, hade de naturligtvis haft möjlighet till det i kraft av sin riksdagsmajoritet. Numera får en restriktiv tillämpning av grundlagsreglerna anses auktoritativt antagen av riksdagen, se nedan (vid not. 60) om misstroendeyrkandet 1998.
- ⁵⁷ Riksdagens prot. nr 74 s. 51 (yrkandet) och nr 78 (omröstningen). Jfr Feldt s. 248.
- ⁵⁸ KU 1988/89:30 s. 24 ff (märk bil:del C bil A 1 och 2). Leijons egen berättelse, se hennes bok s. 280–91.
- ⁵⁹ Riksdagens prot. 1996/97 nr 26 (frågestund s. 35 ff), nr 30 (debatt s. 1–84, yrkande s. 84) och nr 32 (omröstning).
- ⁶⁰ Riksdagens prot. 1998/99 nr 2 (yrkande) och nr 4 (omröstning).
- ⁶¹ Se Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall, och Larsson, Regera i koalition.
- ⁶² Själva möjligheten observerades men ingenting talar för att den övervägdes närmare. Jfr Vedung. Jfr också Petrén-Ragnemalm s. 143.
- ⁶³ Välkända exempel är Ekmans nederlag på en proposition om bl.a. nyvalsförordnande till första kammaren som behandlas i 3 kap. samt skattefrågans hantering under Ullsten. Se resp. Sterzel, Riksdagsupplösning, och Hadenius, Spelet om skatten.

- ⁶⁴ Debatten i massmedierna var livlig vid båda tillfällena. Man fäster sig särskilt vid att regeringskris började diskuteras redan innan riksdagen hade hunnit samlas på hösten efter den komplicerade regeringskrisen våren 1981. Jfr Lidbom s. 188.
- ⁶⁵ FiU 1982/83:10. SkU 1982/83:14, riksdagens prot. nr 50–52. Se Feldt s. 98–105.
- ⁶⁶ Prop. 1989/90:95, AU 24, riksdagens prot. nr (15/2). Formellt ansvarigt statsråd i prop:s »krisdel» var Mona Sahlin, se hennes bok s. 104 ff. Se vidare Feldt s. 427 ff.
- ⁶⁷ Riksdagens prot. nr 72 s. 79 (återförvisning) och s. 122 (votering) samt nr 77 (Bildt s. 25, jfr Ian Wachtmeister s. 32 och 42).
- ⁶⁸ Jfr von Sydow i Att styra riket, s. 84. Märk att det inte hävdas att kabinetsfråga *aldrig* får betydelse. Givetvis är sådana fall fortfarande tänkbara, men de har blivit sällsyntare och man kan fråga sig, om det inte i sådana fall vanligen främst är ett med kabinetsfrågan förbundet nyvalshot som verkar (jfr kap. 3 nedan).
- ⁶⁹ Motionen nr 235 och partimotionen nr 403, KU 1979/80:32. Liknande motioner återkom senare.
- ⁷⁰ Det var inte fråga om ett i förväg redigerat tal och något påstående görs inte om vad som i själva verket sades. Det enda som har intresse här är att det faktiskt uppstod en omfattande debatt i pressen.
- ⁷¹ Förf. stryker under att det är fråga om personliga bedömningar på grundval av medie- och riksdagsdebatten samt en del personliga samtal.
- ⁷² Se Brusewitz (1930 och 1938).
- ⁷³ AK:s förfarande att ibland lägga KU:s dechargeanmärkningar till handlingarna med gillande eller ogillande hade kunnat vara en alternativ inkörsport. Genom så allmänna uttalanden hade man kunnat komma förbi invändningen att riksdagen inte bör få besluta i sakfrågor utan utskottsbehandling. En jämförelse mellan kamrarnas attityder visavi decharge- och interpellationsinstitutet ger överhuvudtaget en intressant belysning av hur konstitutionell praxis kan utvecklas inom grundlagarnas ram. Att dechargen aldrig aktualiserades berodde uppenbarligen på att reglerna uppfattades som föråldrade. Likafullt lever institutet kvar ännu idag och beslut om gillande och ogillande fattas av enkammarriksdagen. Enda gången som politiska konsekvenser har diskuterats var i den s.k. Telub-affären som behandlades i kammaren vid tiden för 1981 års regeringskris. Ett väntat beslut om kritik mot socialminister Karin Söder bedömdes i pressen kunna påverka hennes möjligheter att komma med i den nya regeringen. Genom vpk:s ställningstagande undgicks denna kritik. Jfr Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, kap. 1.
- ⁷⁴ Man får gå till Karl Staaff 1914 – alltså förparlamentarisk tid – för att finna något liknande. Däremot har ett parti i en regeringskoalition drabbats av en proportionellt större förlust (folkpartiet 1982).
- ⁷⁵ I den allmänna debatten förekom ofta en argumentation om att inte genom att rösta för en misstroendeförklaring »underkänna valutslaget». Detta något dunkla resonemang återfinns dessbättre inte i kammardebatten.

- ⁷⁶ Överhuvudtaget bör man vara försiktig med att uttala sig om fast konstitutionell praxis när endast enkla och oomstridda fall har aktualiserats. Med den ringa uppmärksamhet som ofta ägnas konstitutionella frågor kan det lätt inträffa att nya synpunkter kommer upp i en konfliktsituation. Det finns åtskilliga exempel på att god praxis har åstadkommits genom att partierna har varit angelägna om att inte upprepa en tidigare konflikt. Jfr t.ex. frågeformuleringen inför folkomröstningarna 1957 och 1980 som behandlas i 4 kap. Även från denna synpunkt är 1981 års regeringskris av intresse.
- ⁷⁷ Om expeditonsregering, se t.ex. KU 1989/90:30 bilaga A 2.
- ⁷⁸ Förmodligen hör talmannen av sig på ett eller annat sätt, men det är olustigt att närmare diskutera en så speciell och egenartad situation. Huvudprincipen bör vara att en statsrådsutnämning i en expeditonsregering endast vidtas om den motiveras av så starka skäl, att det närmast är fråga om praktiskt nödtvång.
- ⁷⁹ Till bakgrunden hör att de tre regeringspartierna hade företrätt var sin linje i kärnkraftsomröstningen 1980.
- ⁸⁰ På denna punkt kan läget sägas ha blivit det omvända genom författningsreformen. Erlander var tvungen att avgå 1957 *på grund av* det oklara läget. Annars hade någon prövning av olika alternativ inte kommit till stånd. En lösning av regeringskrisen kunde kungen åstadkomma på något sätt inom få dagar. Idag kan ett oklart läge vara ett skäl *mot* avgång. Riksdagen kan alltid tvinga fram en omprövning av regeringsfrågan men kan kanske hamna i svårigheter då det gäller att lösa regeringskrisen. Se vidare 2 kap.
- ⁸¹ Diskussionen gäller fortfarande enbart fall av koalitionsupplösning, varför resonemanget inte förs ut vidare.
- ⁸² En ingående studie av riksdagens rösträkningar 1925–38 har redovisats av Bjurulf i StvT 1972 s. 125 ff. Jfr också Andrén i StvT 1932, särskilt s. 474 ff.
- ⁸³ Wigforss II s. 353.
- ⁸⁴ Se Gerdner, *Det svenska regeringsproblemet 1917–1920*, s. 284 ff. Även om Ålandsfrågan spelade in har händelseförloppet ett principiellt intresse, eftersom det visar hur det kan markeras i riksdagen att ett regeringsnederlag inte bör få parlamentariska konsekvenser.
- ⁸⁵ Se Nyman, *Svensk parlamentarism 1932–1936*, s. 312 f, 317 f, 326 ff.
- ⁸⁶ Se främst von Sydow (1978) samt Erlander, 1955–1960. I författningsarbetet var resonemanget om en stark regeringsmakt hela tiden av stor vikt för socialdemokraterna.
- ⁸⁷ Se Erlander, 1955–1960, s. 272.
- ⁸⁸ Svårigheterna att riskfritt göra liknande markeringar i enkammarriksdagen, t.ex. i förvoteringsarna om kontraposition, belystes under momsstriden 1982.
- ⁸⁹ Huruvida alla de tre mindre koalitionspartierna skulle ha ställt sig bakom nyvalshotet, om det hade gällt allvar och något av dem låg illa till i opinionsmätningarna, får lämnas öppet. Situationen belyser dock statsministerns ställning i en koalitionsregering och särskilt hans förhållande till nyvalsvapnet, se vidare i kap. 3.

⁹⁰ Se Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, s. 85 ff.

⁹¹ Från början fanns en särskild bestämmelse härom i 57 § riksdagsordningen, men den fick ingen motsvarighet i den nya riksdagsordning som antogs 1975. Någon förändring i sak avsågs dock inte.

⁹² Prop. 1973:90 s. 525.

⁹³ I andra länder ser man inte alltid lika strikt på saken.

⁹⁴ Se främst Heckscher, Konung och statsråd, och Kihlberg, Den svenska ministären, samt Nymans översiktsarbeten. Därtill kommer hela raden av monografier över olika ministärer och perioder, från Themptander till Fäldin, samt memoarböcker och liknande som sträcker sig i tiden t.o.m. regeringen Ingvar Carlsson 1991.

⁹⁵ I äldre tid talade man ofta om koalitionsregering då man avsåg vad som nu kallas samlingsregering men i stället om borgerlig samlingsregering då man avsåg en koalition mellan alla borgerliga partier (jfr vpk i röstförklaringen 1976). Jfr Ruin.

⁹⁶ Vad som diskuterats är främst en koalition mellan (s) och flera (alla) mittenpartier. Som alternativ till »bred» koalition kunde man möjligen tala om »stor» koalition, men det uttrycket för tanken till den västtyska regeringen 1966–69, dvs. en ministär bildad av två stora partier med förbigående av mindre partier i mitten, hos oss alltså (s) + (m).

⁹⁷ Åren 1945–48 kan ses som ett gränssfall. Socialdemokraterna hade då jämnt hälften av AK:s 230 mandat. Vid voteringarna föll emellertid talmannens röst bort. Ruin räknar denna regeringstyp som majoritetsregering. Lewin är i sina senare böcker mera benägen att tala om minoritetsregering. Här används i det följande beteckningen informell majoritetsregering.

⁹⁸ Se Hermerén, Regeringsbildningen, som förf. för övrigt hänvisar till mera generellt för detta avsnitt.

⁹⁹ I praktiken föreligger också, som framgått av 1 kap., en skillnad mellan det fall då regeringen behöver aktivt röststöd och det då regeringen endast behöver röstnedläggelse.

¹⁰⁰ En annan terminologi hade fått användas om någon gång ett stort parti i mitten hade fått bilda regering ensamt, t.ex. en folktopiregering Bertil Ohlin.

¹⁰¹ Se Andersson i Rasjön s. 67 och von Zweigbergk s. 332. – Förf. bortser från att höger i FK och AK formellt var två självständiga partier under denna tid.

¹⁰² Se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936 och not. 28.

¹⁰³ Justitieminister Bergquist, som sedermera även representerade folktopiet i samlingsregeringen, och handelsminister Ericsson.

¹⁰⁴ Se Gerdner, Parlamentarismens kris, särskilt s. 148 f.

¹⁰⁵ Framställningen innefattar vissa nyanser i förhållande till Hermerén, bl.a. i fråga om »valvindsparlamentarismen», men diskussion av sådana detaljer anser förf. onödig.

¹⁰⁶ En annan sak är att FK hade en särskild roll för att framkalla regeringskrisen 1923 och att denna fick sin lösning genom att högerledaren i FK fick bilda regering.

- ¹⁰⁷ Man får göra en reservation för hur socialdemokraterna skulle ha reagerat om en borgerlig regering hade kommit till stånd. Jfr von Sydow (1978) som bl.a. skildrar de interna rådslagen inom det socialdemokratiska partiet vid denna tid.
- ¹⁰⁸ Man kan alltså tala om parlamentarisk praxis utan att särskilt tänka på »kungens praxis».
- ¹⁰⁹ Med »lyckas» menas naturligtvis inte att kandidaten kunde sätta ihop en regering av egna partivänner utan att han fick så pass hyggligt gensvar vid resonemangen med andra riksdagspartier, att man kunde räkna med att regeringen inte skulle bli fälld genast utan skulle »tolereras» åtminstone någon tid.
- ¹¹⁰ Termerna »socialistisk» och »borgerlig» används genomgående utan avseende vid hur de begagnades vid olika tidpunkter.
- ¹¹¹ Se Hermerén, s. 88 f, 96 och 104 f.
- ¹¹² Jfr dock Wieslander s. 25 f och 31.
- ¹¹³ Se Gerdner, *Parlamentarismens kris*, s. 198 ff.
- ¹¹⁴ Den gamla riksdagsordningen innehöll i 56 § följande stadgande: »Prövar Konungen lämpligt att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse meddelande muntligen göres till riksdagen, tillkommer det statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnar, att i riksdagen lämna meddelandet. Ej vare ledamot av riksdagen förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats.»
- ¹¹⁵ Framför allt bör erinras om 1965 års departementsreform.
- ¹¹⁶ SOU 1963:17 s. 137 ff.
- ¹¹⁷ SOU 1966:17 s. 20 ff.
- ¹¹⁸ Detta kan naturligtvis tolkas som ett uttryck för direktivens reserverade attityd till en författningsreform överhuvudtaget men kan också ha påverkats av Tingstens skrift *Skall kungamakten stärkas?* Där sägs att FU:s framställning är »så överdriven, att den väl kan sägas vara helt felaktig», s. 34.
- ¹¹⁹ SOU 1967:26 s. 164 ff.
- ¹²⁰ SOU 1967:26 s. 175.
- ¹²¹ SOU 1970:16. Arbetet utfördes av Hermerén.
- ¹²² SOU 1972:15 s. 94 f. Man fäster sig vid att GB inte gjorde några vägledande uttalanden alls utan gick förbi frågan helt kortfattat.
- ¹²³ Se prop. 1973:90, bilagedelen s. 105 ff. Yttrandet är undertecknat av presidenten Sten Rudholm och bl.a. förf. som var referent i ärendet.
- ¹²⁴ Prop. 1973:90 s. 177 f.
- ¹²⁵ KU 1973:26 s. 31 ff. Reservation av Per Ahlmark och Björn Molin på s. 119 f.
- ¹²⁶ Hilding Johansson i StvT 1976 s. 27. Jfr Lidbom s. 187 ff.
- ¹²⁷ Redogörelser för regeringsskiftena upprättas av riksdagsdirektören och bifogas KU:s närmast följande dechargebetänkande jämte vissa dokument av betydelse. Åtskilliga detaljer förbigås i det följande med hänvisning till KU. På 90-talet började riksdagen också ta in redogörelser i kammarens protokoll (ofta betydligt senare).

- ¹²⁸ Hammerich upplyser, s. 231, att de sista detaljerna ännu inte var helt klara då talman-
nen höll sina samråd men att Fälldin ändå föreslogs som statsminister.
- ¹²⁹ Riksdagens prot. nr 6 s. 35 f., regeringsförklaringen m.m. prot. nr 7 s. 39 ff.
- ¹³⁰ Se Olof Petersson, Regeringsbildningen 1978, och Vedung, Kärnkraften och reger-
ingen Fälldins fall.
- ¹³¹ Röstförklaringarna och voteringen, riksdagens prot. nr 13 s. 47 ff, regeringsförkla-
ringen m.m. prot. nr 15 s. 5 ff.
- ¹³² Röstförklaringarna och voteringen, riksdagens prot. nr 9 s. 9 ff, regeringsförklaringen
m.m. prot. nr 10 s. 13 ff.
- ¹³³ SOU 1981:15.
- ¹³⁴ Se Hadenius, Spelet om skatten, s. 242 ff. Av de huvudagerande har Gösta Bohman
gett sin version utförligt i Så var det, s. 205–321. Jfr Fälldin s. 281–87.
- ¹³⁵ Jfr Bohman, Så var det s. 295, 298. Det var inte ren demonstrationspolitik utan följde
resonemanget, att den gamla trepartiregeringen »de facto upphört. Om vi åter skulle
lappa ihop ett samarbete, måste vi börja från grunden.» Märk att (m) blev största bor-
gerliga parti vid 1979 års val. Man kan dra en parallell med händelserna 1990 (Ingvar
Carlssons avgång och återkomst).
- ¹³⁶ Se KU 1981/82:35 s. 64 ff.
- ¹³⁷ Röstförklaringarna och voteringen, riksdagens prot. nr 144 s. 7 ff, regeringsförkla-
ringen m.m. nr 149 s. 127 ff.
- ¹³⁸ Alla voteringar registreras fotografiskt. Varje ledamots röstning kan alltså kontrolle-
ras.
- ¹³⁹ Röstförklaringarna och voteringen, riksdagens prot. nr 5 s. 1 ff, regeringsförklaringen
m.m. prot. nr 6 s. 1 ff.
- ¹⁴⁰ Riksdagens prot. 1985/86 nr 93, KU 25 bilaga 1 b.
- ¹⁴¹ SOU 1987:6 s. 235 ff.
- ¹⁴² Bristande kontakter med partiledningen? Insikt om att gällande ordning kunde vara
förmånlig för partiet? Bedömningen att omröstningsproceduren blivit så pass rotad i
praxis, att det inte var lönt att vidhålla motståndet?
- ¹⁴³ DN 21/9 1991. Olof Ruin hade kritiserat omröstningen i DN 18/9. I ett svar fram-
höll Ingvar Carlsson att (s) var kritiska mot reglerna på samma grunder som Ruin.
Avslutningsvis nämnde han att hans regering hade försökt få till stånd en grundlags-
översyn men inte mött intresse bland de borgerliga partierna, ett påstående som upp-
kallade Bertil Fiskesjö till svaromål.
- ¹⁴⁴ KU 1997/98:26. Motionären förfäktade dock inte partiets gamla ståndpunkt utan
framhöll att utgångspunkten borde vara, »att det skall fordras att en majoritet stöder
talmannens förslag». Enligt KU:s motivskrivning har (s) anslutit sig till de ursprung-
liga skälen för grundlagsreglerna.
- ¹⁴⁵ Riksdagens prot. nr 76, KU 30 s. 6 ff med bilaga A3 (PM).
- ¹⁴⁶ Ingvar Carlsson DN 19/2, Carl Bildt SvD 1/3, Olof Johansson DN 1/3, Bengt Wes-
terberg DN 3/3.

- ¹⁴⁷ Riksdagens prot. 1991/92 nr 5 (omröstningen) och nr 49 (PM), KU 30 s. 5 ff.
- ¹⁴⁸ Riksdagens prot. 1994/95 nr 5 (omröstningen) och nr 74 (PM), KU 30.
- ¹⁴⁹ Riksdagens prot. 1995/96 nr 73 (omröstningen) och nr 111 (PM), KU 1996/97:25.
- ¹⁵⁰ Jfr Adelson s. 33.
- ¹⁵¹ Om hithörande frågor, se Att styra riket. Även Bergström, Rivstart?, innehåller mycket av intresse inte bara om regeringsorganisation och regeringskansli utan också om politiken i allmänhet 1976–82.
- ¹⁵² Viktigast var att fyra departement slogs samman till ett: arbetsmarknads-, inrikes-, kommunikations- och näringsdep. slogs samman till det nya näringsdep. Närmast kommer Olof Palmes reformer efter 1973 och 1982 års val. Inför »jämviktsriksdagen» avskaffades inrikesdep. och inrättades tre nya, profilerade departement – arbetsmarknads-, bostads- och kommundep. Regeringsskiftet 1982 ledde till, förutom den uppbyggnad av statsrådsberedningen som nämns i texten, att departementens antal minskades med två genom att handelsdep. upphörde samt finansdep. återupprättades varvid personalenheterna fördes samman med kommundep. till ett civildep. De borgerliga regeringarna medförde inga stora ändringar i organisationen. Viktigaste var att finansdep. 1976–82 var delat på ett budget- och ett ekonomidep. – under Ullsten 1978/79 och Fäldin 1981/82 med samma chef – samt att bostadsdep. avskaffades 1991. Den viktigaste nyheten under de borgerliga åren var de samordningskanslier som inrättades i koalitionsregeringarna för de partier som inte besatte statsministerposten. Dessa kanslier var 1976/78 och 1979/82 placerade i partiledarnas departement men förlades 1991/94 till statsrådsberedningen, sannolikt för att förebygga »skyttegravar» och befordra nära samarbete.
- ¹⁵³ Ställningen har innehaft av Odd Engström 1990–91, Mona Sahlin 1994–95, Thage G. Peterson 1997–98 och Lena Hjelm-Wallén sedan 1998.
- ¹⁵⁴ Intressant är att iaktta vad som syns vara en successivt minskad dominans för finansministern, från Erlander/Sträng till Palme/Sträng, vidare 1982, då Palme alldeles tydligt ville stärka statsministerns ställning, till Palme/Feldt, Carlsson/Feldt och Carlsson/Larsson, därefter vidare, efter en kort mellanperiod Carlsson/Persson med en stark finansminister, till Persson/Åsbrink och Persson/Ringholm. Att finansministrarna (motsv.) hade en svagare position i de borgerliga koalitionsregeringarna ligger i sakens natur.
- ¹⁵⁵ Idag har regeringen nitton ledamöter: statsminister och ställföreträdare, nio departementschefer samt biträdande ministrar i justitie-, utrikes- (två), social-, finans-, närings-, utbildnings- och kulturdepartementen (dvs. alla utom försvars- och miljödep.).
- ¹⁵⁶ I och för sig syns RF inte ha uteslutit möjligheten att förfara som tidigare, dvs. att statsministern (och regeringen) uppmanats kvarstå tills ny statsminister utsetts och formellt entledigats först då. Endast efter misstroendeförklaring är det kategoriskt angivet i RF att entledigande skall ske (om inte regeringen inom en vecka förordnar om extra val). Den praxis som har tillämpats syns dock ligga närmast till hands.

- ¹⁵⁷ Märk 6:6 RF. Allard uttalade för grundlagskommittén, s. 71, att han ansåg det uteslutet att talmannen skulle kunna vägra att ta emot en statsministers avskedsansökan. Motsatsen, dvs. att talmannen tar initiativ till regeringens avgång, föreföll honom lika otänkbar.
- ¹⁵⁸ SOU 1972:15 s. 144.
- ¹⁵⁹ Man kan också erinra om att (s) och (v) gemensamt endast saknar ett mandat för majoritet efter 1998 års val.
- ¹⁶⁰ Ny demokrati 1991 och miljöpartiet 1990, 1994 och 1996 har företrätts av endast en representant, fastän det senare partiet har två språkrör och något liknande syntes gälla det förstnämnda. Det kan anmärkas att apk, som bröt sig ur vpk 1978 och i riksdagen fick en grupp med två ledamöter, inte kallades till samråd under regeringskrisen samma år.
- ¹⁶¹ SOU 1972:15 s. 95 f.
- ¹⁶² Prop. 1973:90 s. 178, KU 1973:26 s. 33.
- ¹⁶³ Så har det också förfarits de gånger saken haft aktualitet, efter 1979, 1991 och 1994 års val.
- ¹⁶⁴ Prop., a.st., talar särskilt om »den unika ställning som talmannen intar i det politiska livet» och hans grundlagsenliga »särställning som garant för parlamentarismens och det parlamentariska arbetets funktionssätt». En väsentligt svagare förankring lär en expeditonsregering ha som nödgas sitta kvar i flera veckor, i sämsta fall efter en miss-troendeförklaring.
- ¹⁶⁵ SOU 1972:15 s. 143 och 145.
- ¹⁶⁶ Prop. 1973:90 s. 178. Dessa uttalanden gjordes i motiven för att inte kräva fullständig ministerlista redan vid omröstningen.
- ¹⁶⁷ En liknande situation kunde ha inträffat 1976. Situationen utpekade visserligen Thorbjörn Fälldin som den naturlige statsministern. Det var dock inte klart från början att han kunde bilda en trepartiregering eller – på grund av kärnkraftsfrågan – ens en mittenregering. Väsentligt mera oklart var läget efter 1979 års val, då folkpartiet innehade statsministerposten och centerpartiet hade lidit en allvarlig motgång samt moderata samlingspartiet övertagit ställningen som största borgerliga parti. Ännu vanskligare får läget sägas ha varit 1981, sedan den andra trepartiregeringen hade avgått. Att både centerpartiets och folkpartiets ställning enligt opinionsundersökningarna hade ytterligare försvagats gjorde inte saken enklare, även om denna omständighet i och för sig inte borde beaktas.
- ¹⁶⁸ I denna omgång kan bl.a. vissa alternativ föras fram och sorteras bort, t.ex. moderaternas förslag om Gösta Bohman som ledare för en ny trepartiregering 1981 och centerns förslag om en samlingsregering 1990.
- ¹⁶⁹ Något utdraget samråd kan knappast komma i fråga på detta stadium med hänsyn till lagets allvar. Talmannen riskerar också sina möjligheter att stå politiskt neutral.
- ¹⁷⁰ I och för sig kunde talmannen ha utformat sin roll efter ett mönster som liknade det som kungen tillämpade. Han kunde efter samråd ha gett en partiledare i uppdrag att

sondera eller försöka bilda regering, t.ex. Ullsten 1978 eller Fälldin 1981. Allard antyder inte att han någonsin varit inne på den tanken. Den ordningen kom att tillämpas av efterträdaren Thage G. Peterson i den komplicerade situationen 1990. Framför allt lär den tekniken ligga nära till hands om talmannen blir tvungen att överväga att lägga fram ett »eget» förslag. Innan det sker skulle talmannen kunna ge ett eller kanske ett par uppdrag att försöka bilda regering. Därigenom skulle han kunna markera dels att ett visst parti har ett särskilt ansvar, dels att ett annat parti också har haft sin chans och att talmannen själv strävar efter neutralitet. Jfr Petrén-Ragnemalm s. 142.

¹⁷¹ Se Allard i SOU 1981:15 s. 70.

¹⁷² SOU 1972:15 s. 145.

¹⁷³ Man kan annorlunda uttrycka detsamma så, att de protesterar mot att regeringsbildaren har avböjt ett alternativ som de själva önskat se förverkligat.

¹⁷⁴ Ett pregnant uttryck för resonemanget i texten gav Ulf Adelsohn i sin röstförklaring 1982: Moderaterna röstar nej om det finns ett bättre alternativ, lägger ner sina röster om det inte finns mer än ett alternativ och röstar ja endast om de själva skall vara företrädare i regeringen. – Jfr Westerstähl i StvT 1976 s. 10, även Myrdal s. 119 ff.

¹⁷⁵ Prop. 1973:90 s. 178. GB:s förslag innebär att »en föreslagna regeringschef inte åläggs att före förtroendeomröstningen presentera en ministerlista». Jfr Holmberg-Stjernquist s. 32: »RF har gått ett stort steg på vägen mot den positiva parlamentarismen, i det den kräver att talmannens förslag till ny statsminister skall prövas av riksdagen genom omröstning.» Och s. 205: »Saken kan också uttryckas så att de som avstår räknas som ja-röstande. De stöder inte den föreslagna statsministerkandidaten positivt men får sägas tolerera honom.»

¹⁷⁶ Man kan inte jämföra med t.ex. förfarandet att avstå från att rösta i förvalningar som inte gäller egna förslag, eftersom det nu är fråga om ett slutligt beslut. Det ges, såvitt förf. kommer på, inget annat exempel på att det konstitutionella systemet öppet räknar med röstnedläggelser. Det hade varit mera naturligt att knyta an till det vanliga acklamationsförfarandet: votering begärs inte med mindre talmannens förslag bestrids från parlamentarisk synpunkt eller ett bättre alternativ kan anvisas.

¹⁷⁷ Prop. 1968:27 s. 211.

¹⁷⁸ SOU 1972:15 s. 144, prop. 1973:90 s. 279.

¹⁷⁹ Uttalandet, som onekligen ger uttryck för en ganska naturlig tanke, citeras i SOU 1972:15 s. 93 och prop. 1973:90 s. 177.

¹⁸⁰ Teoretiskt kan talmannen själv, ev. av partitaktiska skäl, driva fram ett nyval. Allard framhåller, s. 69, att den möjligheten aldrig har föresvävat honom.

¹⁸¹ Detta betyder alltså att talmannen, om han har fått sitt första förslag förkastat, kan av parlamentariska skäl få ta risken att även det andra blir förkastat.

¹⁸² Eller, naturligtvis, låta bli att lägga fast en praxis med påföljd att två alternativ står öppna (båda helt grundlagsenliga).

¹⁸³ Holmberg-Stjernquist uttalar s. 198 f: »Det står emellertid inte i god överensstämmelse med grunderna för RF:s bestämmelser om regeringsbildning att statsministern

utnyttjar sin rätt att entlediga och utse statsråd så att regeringens karaktär ändras (en enpartiregering blir en koalitionsregering, en koalitionsregering blir en enpartiregering eller en koalitionsregering baserar sig på en annan partikombination). För sådana ändringar krävs rimligen en ny regeringsbildning, dvs även statsministern måste avgå.» Nyman uttalar sig ännu mera bestämt i *Parlamentarisk statsskick*, s. 61 f: »De förutsättningar rörande den kommande ministären som riksdagen delges då den föreläggs talmannens förslag avseende statsminister, binder statsministern även efter regeringsbildningen.» En praxis har inletts som »kan finna stöd i de parlamentarismen bärande principerna». Däremot anför Petrén-Ragnemalm s. 143 i kommentaren till 6:4: »Förevarande paragraf – kombinerad med 1 och 6 – ger obestridligen genom sin avfattning uttryck för principen, att den utsedde har en fullmakt in blanco att bilda regering. Det är en öppen fråga, om en konstitutionell praxis är på väg av innebörd att en markering från talmannens sida av uppdraget skall beaktas som en faktisk precisering av statsministerns mandat.»

¹⁸⁴ Redan FU ville som visats skjuta statsministerns position i förgrunden. Jfr *Ruin*, *Statsministerämbetet*, i *Att styra riket* s. 92 ff. Endast på två punkter har man gått emot denna strävan. Då GB föreslog att en ställföreträdare alltid skulle utses, stannade prop. för ett fakultativt system, något som dock inte nödvändigtvis behöver ses som en nedtoning av statsministerns roll, fastän det ligger närmast till hands med hänsyn till GB. Vidare förlorade statsministern vid den totala författningsreformen den exklusiva rätt att förfoga över nyvalsvapnet som åsyftades vid den partiella reformen. Se vidare 3 kap. Jfr *Westerstahl* i *StvT* 1976 s. 10.- Om regeringsombildningen 1998 kan noteras: Sex statsråd avgick, fem nya utnämndes och åtta flyttades inom regeringen. Sex (+ statsmin.) blev kvar på sina gamla poster (i något fall med delvis ändrade uppgifter).

¹⁸⁵ Regeringsförklaringarna tas in i *Post- och Inrikes Tidningar*.

¹⁸⁶ Se *Brusewitz*, *Interpellationsinstitutet*, s. 517 f. »På så sätt inträffade att denna minst av alla parlamentariska regering kom att uppvisa det i Sverige sällsynta skådespelet av en ministär, som inleder sin bana med en muntlig programförklaring inför folkrepresentationen.»

¹⁸⁷ *Kskr* 1957:187, *FK* prot. nr 24 s. 10 ff, *AK* prot. nr 24 s. 17 ff.

¹⁸⁸ Jfr *RF* 6:4 och *RO* 1:6 jämte motiv. Det skulle framstå som naturligt om även förstnämnda lagrum föreskrev regeringsförklaring.

¹⁸⁹ Det går naturligtvis att peka på flera länder som har långa regeringskriser. Att jämföra med sådana länder skulle dock strida mot klara uttalanden i det svenska författningsarbetet.

¹⁹⁰ Möjligen kan man karakterisera ministären Hamrin som en ren expeditonsregering, fungerande efter statsminister Ekmans avgång i avbidan på en parlamentarisk lösning efter 1932 års andrakammarval.

- ¹⁹¹ Mycket restriktiva linjer dras upp i den PM som statsrådsberedningen brukar distribuera i kanslihuset vid varje regeringskris. Vilka åtgärder kan expeditionsministären vidta? (t.ex. 1981-05-11). Se även not. 77.
- ¹⁹² Beträffande den historiska översikten till och med nyvalet 1958 hänvisas allmänt till Sterzel, Riksdagsupplösning, och där angivna källor.
- ¹⁹³ Till majoritetsregeringarna räknas här, i enlighet med terminologin i 2 kap., även de »informella».
- ¹⁹⁴ Se utöver Sterzel främst Petré och Kihlberg, Den svenska ministären, samt för slutskedet Sundberg.
- ¹⁹⁵ Se utöver Sterzel främst Ivar Andersson, Arvid Lindman, och Kihlberg, Karl Staaff, samt Timelin och Öman.
- ¹⁹⁶ Se Nyman, Högern och kungamakten 1911–1914, s. 14 ff.
- ¹⁹⁷ Se främst Nyman samt de tre första ref. i not. 195.
- ¹⁹⁸ Se Sterzel på grundval av Edéns egen uppteckning.
- ¹⁹⁹ Se Gerdner, Det svenska regeringsproblemet 1917–1920.
- ²⁰⁰ Se utöver Sterzel och Ivar Andersson, Arvid Lindman, även Wieslander s. 67 ff.
- ²⁰¹ Se Tingsten, Den svenska socialdemokratiens idéutveckling II s. 92 ff och Wigforss II s. 351 ff.
- ²⁰² Prop. 1928:183, KU 1928:25 och KU 1929:21.
- ²⁰³ Motionen FK 239 av Gustav Möller, Rickard Sandler och Karl Schlyter. KU 1930:20.
- ²⁰⁴ Se Nyman, Svensk parlamentarism 1932–1936, samt not. 201.
- ²⁰⁵ Märk särskilt att bondeförbundet, som var regeringens främsta förhandlingspart, inte hade någon anledning att frukta ett nyval. Se förutom Nyman t.ex. von Heland s. 122.
- ²⁰⁶ Se Sterzel s. 110. Jfr den längre fram redovisade diskussion, som Tage Erlander tog upp om nyval på hösten 1966 sedan regeringen hade förlorat i kommunalvalen.
- ²⁰⁷ Det finns numera en omfattande litteratur om dessa år och om tjänstepensionsfrågan. Se främst Jonasson, Larsson, Molin och von Sydow samt bland memoarböcker Erlander och Lindström.
- ²⁰⁸ Mandatperiodens förkortning från fyra till tre år i samband med enkammarreformen innebar i praktiken, att det blev ännu svårare än tidigare att genomföra ett extra val. Om nyvalsfrågan 1974/75, se Bohman, Maktskifte, s. 89 och 106 ff. Själv förordade Bohman nyval redan efter 1973 års val, se Fäldin s. 106.
- ²⁰⁹ Se Lindström, 1960–1967, s. 306 ff.
- ²¹⁰ SOU 1963:17, enkammaralternativet s. 119 f, tvåkammaralternativet s. 127, statschefens ställning, s. 139 ff. – Sten Wahlunds inställning till nyvalsinstitutet har kommit till uttryck i flera centermotioner under senare år. Dessa motioner redovisas inte särskilt i det följande.
- ²¹¹ SOU 1966:17 s. 42 ff.
- ²¹² SOU 1967:26 s. 179 ff, prop. 1968:27 s. 206 f, KU 1968:20 s. 29 f.

- 213 SOU 1972:15 s. 93 och 126 f, prop. 1973:90 s. 248 f.
- 214 Se Bohman, Maktskifte, s. 106 ff, om nyvalsfrågan i den avslutande ekonomiska debatten vid 1975 års vårsession.
- 215 Även under regeringens funktionstid dök nyvalsmöjligheten upp ibland, se Sven-Erik Larsson s. 209 ff (avsnittet Nyvalshot).
- 216 Exakt när det socialdemokratiska yrkandet om val 28/6 preciserades är obekant. Det återopades dock i kommunikén av Fälldin och Ullsten vid regeringens avgång 8/5.
- 217 PM 1981-05-12, Kan extra val hållas den 28 juni 1981?
- 218 Ett nyvalsförordnande kan inte beslutas tidigare än tre månader före valdagen. Riksdagen kan arbeta även efter ett sådant förordnande. Ett regeringsbeslut under riksmötet hade inte kunnat avse en senare valdag än söndagen den 4 september. Om regeringen hade föredragit extra val framför avgång, hade senaste valdag blivit söndagen den 16 augusti (här bortses från möjligheten att regeringen avvaktat en misstroendeförklaring eller träffat en uppgörelse med oppositionen om nyvalsförordnande något senare).
- 219 SOU 1981:15.
- 220 DsJu 1981:21, prop. 1981/82:83, KU 1981/82:19.
- 221 SOU 1987:6 s. 127 ff.
- 222 Riksdagens prot. nr 76 s. 2.
- 223 Förf:s tidningsklipp hänför sig främst till delpensionsfrågan 1992 och 1993. De syns inte förtjäna att refereras närmare.
- 224 Inte heller här syns närmare redovisning motiverad. Det väsentliga är att de tre partiledarnas framträdanden med nyvalskrav bekräftar, att nyvalsfrågan fick en latent aktualitet genom 1998 års val.
- 225 Med hänsyn till den oenighet mellan partierna som framkom 1935 och den tvekan som visades ännu 1957 ligger det nära till hands att anse, att grundlagens ord inte hade helt tagits över av konstitutionell sedvanerätt. Diskussionen är helt teoretisk och historisk eftersom någon situation aldrig uppkom, där en svag regering, som kunde bytas ut mot en starkare, begärde att få förordna om nyval. Det förefaller som om Tingstens kritik mera var pådrivande för utvecklingen i författningsarbetet än egentligen sakligt befogad gentemot FU i vad avsåg gällande rätt.
- 226 Prop. 1973:90, bilagedelen s. 173.
- 227 Såvitt känt var det aldrig aktuellt med annat än avgång 1978. Krav på extra val restes av oppositionen, inte av något borgerligt parti.
- 228 Se SOU 1966:17 s. 50. Jfr GB om expeditonsregering, SOU 1972:15 s. 127.
- 229 Ursprungligen fick man räkna med 4-5 månader. Idag kan man komma ned till 2-3 månader.
- 230 Detta är en rent formell synpunkt. Det enda som skiljer en expeditonsregering från en »ordinarie» är rätten att förordna om extra val, och ett sådant är utgångspunkten för resonemanget. I praktiken lär man inte kunna fullt ut hålla sig inom de ramar för

- en expeditiönsministärs handlande som skisseras i statsrådsberedningens PM (se not. 191) om tiden blir för lång.
- ²³¹ Om talmannens möjlighet att driva fram extra val, se not. 180.
- ²³² Detta för tankarna till det på liknande sätt framdrivna nyvalet till den västtyska förbundsdagen 1983. Valet kom till stånd genom att regeringen själv arrangerade ett misstroendevotum. Beslutet överklagades till författningsdomstolen av några förbundsdagsledamöter, men domstolen lämnade talan utan bifall.
- ²³³ Det är svårt att förstå varför expeditiönsregeringen måste ses som ett sämre regeringsalternativ än något annat i ett läge där talmannens förslag till ny statsminister, trots alla hans föregående bemödanden, har förkastats av riksdagen.
- ²³⁴ Till tanken på en rörlig mandatperiod har socialdemokraterna och de borgerliga partierna intagit mera klart skilda attityder, men frågan har ännu inte blivit föremål för närmare utredning med därav följande tvång att ta ställning. Beträffande de borgerligas attityd kan anmärkas att i de situationer, då extra val har diskuterats som en möjlighet, ofta något av dessa partier har haft särskild anledning att frukta en sådan åtgärd. Om centern se not. 210.
- ²³⁵ RF 8:15. I princip skall minst tio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärende om grundlagsändring första gången anmäldes i kammaren och valet. Vidare har möjlighet till folkomröstning i grundlagsfrågor öppnats, se närmare 4 kap.
- ²³⁶ En annan sak är att extra val kan vara motiverat i det enskilda fallet t.ex. när en koalitiön upplöses, därför att ett svärbemästrat parlamentariskt läge inträder. I och för sig kan det, om ändrade förutsättningar åberopas, vara logiskt att anse nyval befogat även då en koalitiön *bildas*, efter mönstret i Storbritannien 1931 och i Västtyskland 1983.
- ²³⁷ Jfr det citerade uttalandet av KU i 1968:20. Märk Sten Wahlunds reservationer i både FU och GB mot nyvalsinstitutet samt senare centermotioner, se not. 210.
- ²³⁸ I Sverige är frågorna om mandattidens längd och ev. rörlighet samt om valkostnaderna de mest påtagliga faktorerna.
- ²³⁹ Sannolikt får man tänka sig en större fast andel i förhållande till den mandatrelaterade delen än som gäller i normala fall.
- ²⁴⁰ En huvudsynpunkt i Sterzel, Riksdagsupplösning, var just att den numera införda ordningen borde gälla. Det framhölls att det egentligen inte fanns bärande skäl för den vanligen omfattade åsikten, att riksdagsmandaten förintas redan genom nyvalsförordnandet.
- ²⁴¹ Med visst fog kan man hävda att detta förhållande talar för att jämka den gamla ordningen, att extra val inte påverkar valperioden. Den ordningen var naturlig i äldre tid, då nyval utlystes uttryckligen på tullfrågan eller på försvarsfrågan, men inte på samma sätt då man nu diskuterar extra val främst som ett medel att lösa besvärliga parlamentariska situationer och värna om regeringsmakten.

- ²⁴² Beträffande historiken före kärnkraftsomröstningen hänvisas till Wallin och till betänkandet (SOU 1997:56) Folket som rådgivare och beslutare, jämte bilagan Folkomröstningar och parlamentarism (skriven av Olof Ruin, se vidare nedan).
- ²⁴³ I sitt arbete Det demokratiska statsskicket, som utkom efter hans död, ägnade Staaft ett utförligt kapitel åt folkomröstningsinstitutet, del II s. 227 ff. Cit. s. 248.
- ²⁴⁴ Av intresse med hänsyn till det parlamentariska sammanhanget är bl.a. Rönblom och Wald. Svensson.
- ²⁴⁵ Se bl.a. von Sydow (1978) samt Erlander, 1955–1960, och Lindström, 1954–1959.
- ²⁴⁶ SOU 1952:7 s. 46 ff.
- ²⁴⁷ KU 1953:17.
- ²⁴⁸ Prop. 1954:193, KU 1954:16.
- ²⁴⁹ Prop. 1955:112, 2LU 32.
- ²⁵⁰ Se utöver Wallin den rätt rika litteraturen om tjänstepensionsfrågan, t.ex. Molin s. 59 f. De viktigaste motionerna var FK 382 av Alvar Andersson (bf) och AK 470 av Sven Wedén (fp). Då de väcktes var det redan känt att pensionsutredningen skulle lägga fram tre linjer. Motionärerna yrkade i första hand omröstning om de tre linjerna enligt det vilande förslaget och i andra hand omröstning enligt de gamla reglerna.
- ²⁵¹ Wallin, s. 343 f, citerar bl.a. Erlander: »Vi var alla litet fångna i en folkomröstningsromantik för några år sedan, och detta har trasslat till frågan.»
- ²⁵² SOU 1963:17 s. 96 ff.
- ²⁵³ SOU 1965:34 s. 24 ff.
- ²⁵⁴ SOU 1972:15 s. 78 f.
- ²⁵⁵ Prop. 1973:90 s. 186 f, KU 1973:26 s. 35 ff.
- ²⁵⁶ SOU 1975:75, 1975/76:209, KU 1975/76:56.
- ²⁵⁷ SOU 1978:34, prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39.
- ²⁵⁸ För skeendet intill hösten 1978, se Sven-Erik Larsson, Regera i koalition, och Vedung, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall.
- ²⁵⁹ Kommunikén av Gösta Bohman och Ola Ullsten är intagen i Vedung s. 218. Thorbjörn Fälldins anförande citeras från det utdelade manuskriptet. Jfr Bohman, Maktskifte, s. 170 ff, Fälldin, s. 248 ff och Åsling, s. 36 ff.
- ²⁶⁰ För det fortsatta händelseförloppet hänvisas till prop. 1979/80:75 om folkomröstning i kärnkraftsfrågan. Kommunikén från de första partiöverläggningarna återfinns på s. 18.
- ²⁶¹ Se prop. s. 79.
- ²⁶² NU 1979/80:26.
- ²⁶³ Se prop. s. 80 f.
- ²⁶⁴ Det förekom visst meningsutbyte om dessa blanka sedlar, bl.a. om de borde distribueras i förväg liksom de för de tre linjerna. I efterhand kan det konstateras att blankrösterna blev färre än man kunde ha väntat efter diskussionen. I ATP-omröstningen avgavs flera blankröster: 3,9 %. I högertrafikomröstningen utgjorde de 1,6 %.
- ²⁶⁵ Motion 1978/79:403, KU 1979/80:34.

- ²⁶⁶ Motion 1981/82:213 av Bertil Fiskesjö m.fl. KU 1982/83:9.
- ²⁶⁷ SOU 1987:6.
- ²⁶⁸ Det syns rätt meningslöst att redovisa alla motioner i detta kära ämne.
- ²⁶⁹ Se Olof Ruin, Folkomröstningar och parlamentarism (SOU 1997:56).
- ²⁷⁰ Grundlagsutredningen inför EU (SOU 1993:14).
- ²⁷¹ Se närmare betänkandet (SOU 1997:56) som kommenteras i det följande i här relevanta delar.
- ²⁷² Jfr här till utredningens mera detaljerade historik i betänkandet (SOU 1997:56).
- ²⁷³ SOU 1997:56 s. 123 f.
- ²⁷⁴ Närmast torde komma den normala metoden vid (åtminstone viktigare) grundlagsändringar. Man strävar i praxis efter att genomföra sådana i partipolitisk enighet, vilket kan kräva ingående överläggningar. Att resultatet likafullt kan bli ifrågasatt visar inte minst författningsreformen 1973/74 som föregicks av en (åtminstone delvis) icke partistyrd debatt och omedelbart följdes av kompletterande utredningar främst om grundlagsskydd för medborgarliga fri- och rättigheter.
- ²⁷⁵ Folkomröstningsutredningens uppgifter om hur bl.a. kärnkraftsomröstningen egentligen rörde alltför tekniska frågor för att passa som folkomröstningsämne är här av intresse.
- ²⁷⁶ Prop. 1954:193 s. 34.
- ²⁷⁷ Det är i stort sett likgiltigt att texten främst gäller beslutande omröstningar.
- ²⁷⁸ Med fog kan det sägas vara *en sak* om vissa riksdagsledamöter böjer sig för folkmeningen i en sakfråga och ser till att den får genomslag i riksdagens beslut men *en helt annan sak* att genom röstnedläggelse avstå från regeringsmakten till förmån för oppositionen.
- ²⁷⁹ En ministär Ohlin hade inte kommit i konflikt med AK i tjänstepensionsfrågan men kunde naturligtvis under 1958 ha funnit anledning att klargöra den parlamentariska situationen. Märk von Sydow (1978) s. 166: Vid ett klart nederlag för linje 1 var Erlander inställd på att regeringen borde avgå, senast 1958.
- ²⁸⁰ Man kan t.ex. erinra om hur liberala samlingspartiet sprängdes *efter* förbudsomröstningen och om hur norska venstre likaså sprängdes och arbeiderpartiet fick svårigheter till följd av engagemanget i EG-frågan. – Jfr Petersson, StvT 1980 s. 63.
- ²⁸¹ Mera allmänt kan anmärkas att argumentationen om »tekniska» frågor som inte lämpar sig för folkomröstning förefaller vara något som alltid tillgrips när en omröstning antingen skall undvikas eller har hållits men gått snett genom t.ex. lågt deltagande. Naturligtvis kunde kärnkraftsfrågan göras obegriplig för medborgarna genom tre knepigt formulerade alternativ och en teknisk argumentation i kampanjen. Men varför man inte skulle få folkomrösta i ämnet, som djupt engagerade många människor, är svårt att förstå. Liknande gäller ATP-frågan och f.ö. också högertrafiken. Onekligen kan det också sägas beröra människor i deras vardagsliv om trafiken läggs om från vänster till höger. I sista hand kommer man tillbaka till riksdagens och partiernas ansvar för de folkomröstningar som besluts, genom klara och vettiga frågor etc.

- ²⁸² Här görs samma hänvisningar som i not. 3, alltså främst till arbeten av Lewin (1996, 1998) och von Sydow (1997) samt till äldre uppsatser av bl.a. Andréén (1930, 1932) och Brusewitz (1929). Det har slagit förf. hur pass givande de sistnämnda är ännu omkring 70 år efteråt.
- ²⁸³ Även andra faktorer än grundlagen har givetvis spelat in, t.ex. enkammarreformen i sig, det nya valsättet och den delvis därav följande ökade partisplittningen (först 1988 kom dock ett nytt parti in i riksdagen, efter sex statsministeromröstningar, tre misstroendefall och en folkomröstning), socialdemokraternas långa maktinnehav och de borgerligas självklara svårigheter att ställa om sig till rollen av regeringspartier m.m. Det faller utom ramen att närmare analysera detta här. Det väsentliga är att RF har spelat in genom att ge två nya instrument för parlamentarismen, om vilka båda gäller att deras ändamålsenlighet åtminstone kan diskuteras.
- ²⁸⁴ StvT 1976 s. 10.
- ²⁸⁵ Lidbom s. 183–99, Bohman, Maktskifte s. 57 (författningen berörs på flera ställen).
- ²⁸⁶ Förf. kan inte se något särskilt behov av att reformera de båda andra här behandlade instituten. Reglerna om *extra val* har blivit mera praktiskt relevanta genom att tiden för att ordna ett sådant val har minskats och mandatperioden ökat från tre till fyra år. Man är i stort sett tillbaka till läget 1958. Närmast till hands ligger att överväga om en ny fyraårsperiod bör löpa även efter ett extra val. Idag tyder mycket på att ett sådant val inte skulle domineras av en speciell fråga på samma sätt som 1887, 1914 och 1958 års val, och därmed har den främst invändningen mot en rörlig valperiod försvagats. Klart är emellertid att den förutsätter att systemet med gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval överges, vilket idag knappast framstår som troligt. Frågan om partiernas valkostnader vid extra val måste lösas. Reglerna om *folkomröstning* föranleder närmast kommentaren, att institutet har en så pass stor betydelse – vilken kan öka i framtiden – att det borde inlemmas bättre i RF än genom endast ett stadgande i 8 kap. om lagar och andra föreskrifter. I övrigt förefaller huvudsaken vara, att partierna måste i sitt praktiska handlande acceptera att en rådgivande omröstning i praktiken är bindande. Det ställer krav på betydligt bättre precisering av alternativen – kanske bara två skall tillåtas – och en mera pedagogisk omröstningskampanj än den i kärnkraftsfrågan 1980.

Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning

SEMINARIER

Lehrberg, Bert (red.) – Gorton, Lars – Helldén, Margareta – Lennander, Gertrud – Lindskog, Stefan – Ramberg, Jan. *Borgen*. 232 s. 1995.

Malmberg, Lars-Göran (red.) – Lavin, Rune – Marcusson, Lena – Smith, Eivind – Sterzel, Fredrik – Stjernquist, Nils – Strömberg, Håkan – Strömholm, Stig – Vogel, Hans-Heinrich. *Statsbegreppet i omvandling*. 107 s. 1997.

Stig Strömholm (red.) – Andersson, Edward – Christensen, Anna – Hanau, Peter – Krüger, Kai – Träskman, Per Ole. *Svensk rättsvetenskap 1947–1997*. 130 s. 1997.

JURIDIKENS KLASSIKER

Gärde, Natanael – Engströmer, Thore – Strandberg, Tore – Söderlund, Erik. *Nya rättegångsbalken*. 946 s. Faksimiltryck av första upplagan utgiven år 1949. 1994.

Hessler, Henrik. *Om stiftelser*. 525 s. Faksimiltryck av första upplagan utgiven år 1952. 1996.

Undén, Östen. *Svensk sakrätt i lös egendom*. 249 s. Faksimiltryck av tionde upplagan utgiven år 1976. 1995.

Almén, Tore – Eklund, Rudolf. *Lagen om avtal*. 169 s. Faksimiltryck av nionde upplagan utgiven år 1968. 1997.

SKRIFTSERIEN

- I Karlgren, Hjalmar. *Skadeståndsrätt*. 252 s. 5:e uppl. 1972.
- II Nial, Håkan. *Internationell förmögenhetsrätt*. 159 s. 2:a uppl. 1953. Slut.
- III Welamson, Lars. *Om anslutningsvad och reformatio in pejus*. 201 s. 1953. Slut.
- IV Olivecrona, Karl. *Rättegången i brottmål enligt RB*. 379 s. 3:e uppl. 1968.
- V Lagergren, Gunnar. *Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale*. 151 s. 1954. Slut.

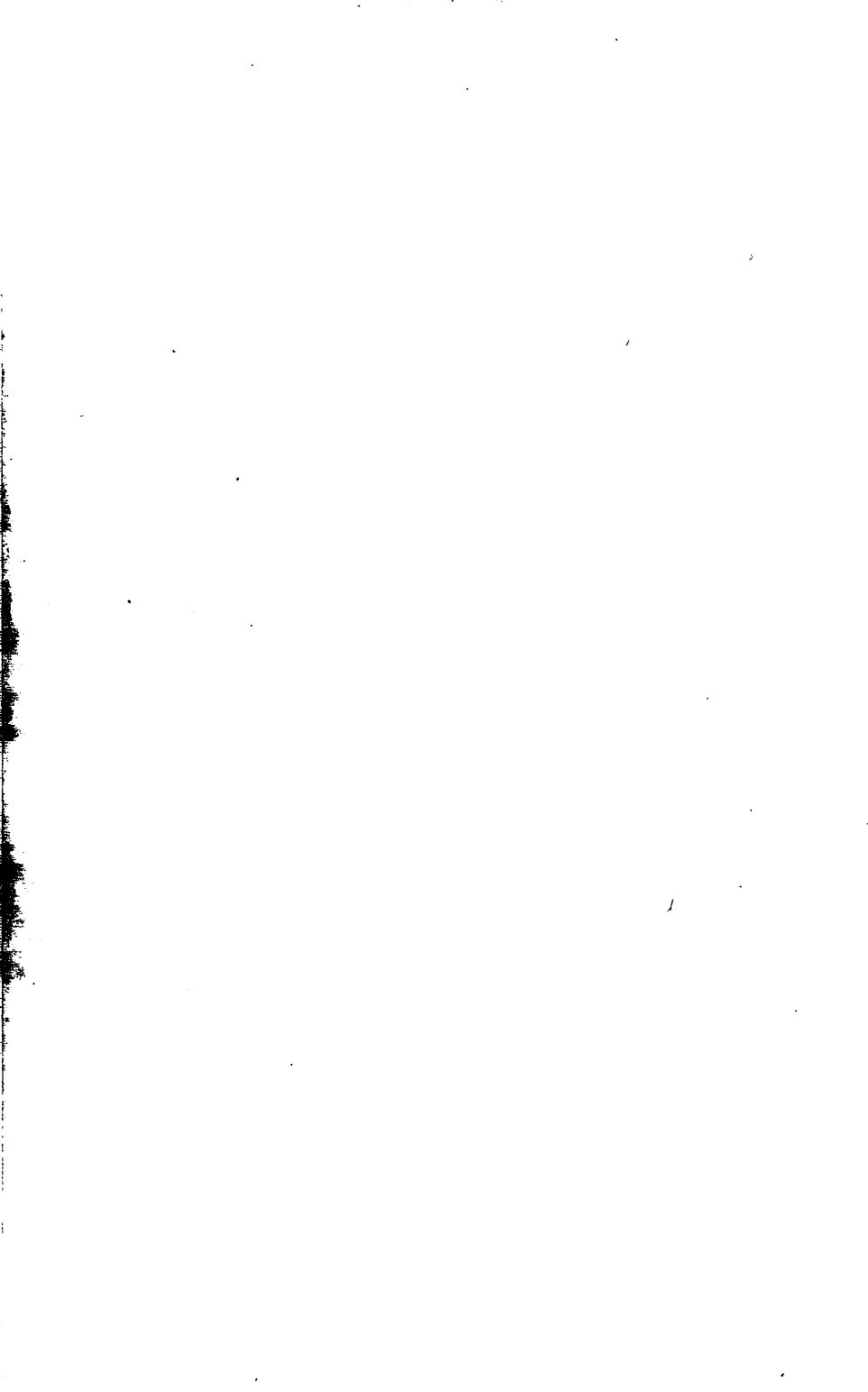
- VI Karlgren, Hjalmar. *Avtalsrättsliga spörsmål*. 214 s. 2:a uppl. 1954. Slut.
- VII Nial, Håkan. *Om handelsbolag och enkla bolag*. 437 s. 3:e uppl. 1993 i samverkan med Carl Hemström.
- VIII Ekelöf, Per Olof. *Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper*. 292 s. 1956. Slut.
- IX Welamson, Lars. *Domvillobesvär av tredje man*. 252 s. 1956. Slut.
- X Thornstedt, Hans. *Om rättsvillfarelse*. 323 s. 1956. Slut.
- XI Rodhe, Knut. *Obligationsrätt*. 838 s. 1956. Oför. omtr. 1994.
- XII Strömberg, Tore. *Åtalspreskription*. 252 s. 1956. Slut.
- XIII Bolding, Per Olof. *Skiljeförfarande och rättegång*. 251 s. 1956. Slut.
- XIV Malmström, Åke. *Föräldrarätt*. 192 s. 3:e tr. 1969. Slut.
- XV Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert. *Rättegång I*. 190 s. 7:e uppl. 1990.
- XVI Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur*. 642 s. 1957. Slut.
- XVII Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt I*. 111 s. 1958. Slut.
- XVIII Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt II*. 222 s. 1958. Slut.
- XIX Ekelöf, Per Olof. *Rättegång II*. 207 s. 8:e uppl. 1996.
- XX Karlgren, Hjalmar. *Säkerhetsöverlåtelse*. 238 s. 1959. Slut.
- XXI Schmidt, Folke. *Tjänsteavtalet*. Nyskriven uppl. 1968. 229 s. 2:a tr. 1970. Slut.
- XXII Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del I*. 176 s. 4:e uppl. 1970. Slut.
- XXIII Karlgren, Hjalmar. *Kutym och rättsregel*. 112 s. 1960. Slut.
- XXIV Olivecrona, Karl. *Rätt och dom*. 352 s. 2:a uppl. 1966.
- XXV Vahlén, Lennart. *Avtal och tolkning*. 329 s. 2:a tr. 1966. Slut.
- XXVI Westerberg, Ole. *Skatter, avgifter och pålagor*. 363 s. 1961. Slut.
- XXVII Ekelöf, Per Olof. *Rättegång III*. 228 s. 6:e uppl. 1994.
- XXVIII Ljungman, Seve – Stjernquist, Per. *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I*. 202 s. 5:e uppl. 1970. Slut.
- XXIX Grönfors, Kurt. *Ställningsfullmakt och bulvanskap*. 397 s. 1961. Slut.
- XXX Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del II*. 186 s. 3:e tr. 1970. Slut.
- XXXI Dennemark, Sigurd. *Om svensk domstols behörighet i internationellt för-mögenhetsrättsliga mål*. 376 s. 1961. Slut.
- XXXII Welamson, Lars. *Konkursrätt*. 846 s. 1961. Slut.
- XXXIII Eek, Hilding. *Internationell privaträtt*. 279 s. 2:a uppl. 1967. Slut.
- XXXIV Ljungman, Seve – Stjernquist, Per. *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*. 152 s. 3:e uppl. 1970. Slut.
- XXXV Bolding, Per Olof. *Skiljedom*. 252 s. 1962. Slut.
- XXXVI Herlitz, Nils. *Nordisk offentlig rätt III*. 831 s. 1963. Slut.
- XXXVII Schmidt, Folke. *Åktenskräp*. 208 s. 5:e uppl. 2:a tr. 1976. Slut.
- XXXVIII Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert. *Rättegång IV*. 263 s. 6:e uppl. 1992.
- XXXIX Adlercreutz, Axel. *Arbetslagarbegreppet*. 491 s. 1964.
- XL Agge, Ivar. *Straffrättens allmänna del III*. 119 s. 3:e tr. 1970. Slut.

- XLI Welamson, Lars. *Konkurs*. 253 s. 9:e uppl. 1997.
- XLII Karlgren, Hjalmar. *Passivitet*. 247 s. 1965. Slut.
- XLIII Westerlind, Peter. *Studier över tomträttsinstitutet I*. 529 s. 1965.
- XLIV Vahlén, Lennart. *Fastighetsköp*. 250 s. 2:a uppl. 3:e tr. 1971. Slut.
- XLV Hassler, Åke – Cars, Thorsten. *Skiljeförfarande*. 257 s. 2:a uppl. 1989.
- XLVI Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Boman, Robert *Rättegång V*. 248 s. 7:e uppl. 1998.
- XLVII Rodhe, Knut. *Lärobok i obligationsrätt*. 315 s. 6:e uppl. 1986.
- XLVIII Bengtsson, Bertil. *Hävningsrätt*. 675 s. 1967. Slut.
- XLIX Lihné, Nils Börje. *Lagsökning*. 377 s. 1968. Slut.
- L Grönfors, Kurt. *Successiva transporter*. 332 s. 1968.
- LI Eek, Hilding – Bring, Ove – Hjerner, Lars. *Folkrätten*. 492 s. 4:e uppl. 1987.
- LII Regner, Nils. *Rättspraxis i litteraturen*. 407 s. 1969. Slut.
- LIII Westerberg, Ole. *Förfarandet i förvaltningen*. 151 s. 1969. Slut.
- LIV Herlitz, Nils. *Elements of Nordic Public Law*. 287 s. 1969. Slut.
- LV Sundberg, Jacob W.F. *Familjerätt i omvandling*. 244 s. 1969.
- LVI Sterzel, Fredrik. *Riksdagens kontrollmakt*. 260 s. 1970. Slut.
- LVII Karlgren, Hjalmar. *Produktansvaret*. 197 s. 1971. Slut.
- LVIII Westman, E.G. *Kommunal förvaltning genom avtal*. 119 s. 1971. Slut.
- LIX Bengtsson, Bertil. *Särskilda avtalstyper I*. 188 s. 2:a uppl. 2:a tr. 1979. Slut.
- LX Agell, Anders. *Växel, check och materiell fordran*. 262 s. 1971. Slut.
- LXI Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur II*. 383 s. 1971.
- LXII Westerberg, Ole. *Allmän förvaltningsrätt*. 3:e uppl. 1978. (Utgiven på annat förlag.)
- LXIII Hassler, Åke. *Specialprocess*. 155 s. 1972.
- LXIV Schmidt, Folke. *Arbetsrätt I*. 284 s. 1972. Slut.
- LXV Eek, Hilding. *Lagkonflikter i tvistemål*. 305 s. 1972.
- LXVI Lögdberg, Åke. *Personlighetsrätt*. 175 s. 1972.
- LXVII Wiklund, Holger. *God advokatsed*. 641 s. 1973. Slut.
- LXVIII Lech, Halvar. *Skadeersättning för personskada*. 254 s. 1973. Slut.
- LXIX Hessler, Henrik. *Allmän sakrätt*. 590 s. 1973. Slut.
- LXX Schmidt, Folke. *Arbetsrätt II*. 270 s. 2:a uppl. 1975. Slut.
- LXXI Ragnemalm, Hans. *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen*. 293 s. 1973. Slut.
- LXXII Lihné, Nils Börje. *Betalningsföreläggande*. 329 s. 1973.
- LXXIII Schmidt, Folke. *Allmänna och privata pensioner*. 239 s. 1974. Slut.
- LXXIV Bengtsson, Bertil. *Nyttjanderätt till fast egendom*. 226 s. 2:a uppl. 1976. Slut.
- LXXV Welamson, Lars. *Rättegång VI*. 282 s. 3:e uppl. 1994.
- LXXVI Lindblom, Per Henrik. *Processhinder*. 292 s. 1974.

- LXXVII Roos, Carl Martin. *Grupplivskyddet*. 277 s. 1974.
- LXXVIII Jareborg, Nils. *Begrepp och brottsbeskrivning*. 293 s. 1974.
- LXXIX Ekelöf, Per Olof. *Supplement till Rättegång I–V*. 87 s. 9:e uppl. 1997.
- LXXX Nial, Håkan – Johansson, Svante. *Svensk associationsrätt i huvuddrag*. 372 s. 7:e uppl. 1998.
- LXXXI Walin, Gösta. *Separationsrätt*. 222 s. 1975.
- LXXXII Jareborg, Nils. *Förmögenhetsbrotten*. 381 s. 1975.
- LXXXIII Bengtsson, Bertil. *Skadestånd vid myndighetsutövning I*. 425 s. 1976.
- LXXXIV Karlgren, Hjalmar. *Prestation och »fara» i köprätten*. 196 s. 1976.
- LXXXV Erenius, Gillis. *Criminal Negligence and Individuality*. 282 s. 1976.
- LXXXVI Strahl, Ivar. *Allmän straffrätt i vad angår brotten*. 442 s. 1976.
- LXXXVII Lejman, Fritjof. *De nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande*. 450 s. 1976.
- LXXXVIII Sandström, Jan. *Hembud och lösningsrätt vid övergång av aktie*. 339 s. 1976.
- LXXXIX Schmidt, Folke. *Facklig arbetsrätt*. 276 s. 2:a uppl. 1979. Slut.
- XC Mattsson, Nils. *Aktiebolagens finansieringsformer*. 216 s. 1977.
- XCI Lindencrona, Gustaf. *Arbetsstagare och aktieägare i aktiebolagsstyrelser*. 159 s. 1978.
- XCII Jareborg, Nils. *Brotten II*. 305 s. 2:a uppl. 1986.
- XCIII Bengtsson, Bertil. *Skadestånd vid myndighetsutövning II*. 319 s. 1978.
- XCIV Schmidt, Folke. *Löntagar rätt*. 270 s. 1978. Slut.
- XCv Eek, Hilding. *Lagkonflikter i tvistemål II*. 117 s. 1978.
- XCVI Strömholm, Stig. *Idéer och tillämpningar*. 347 s. 1978.
- XCvII Lagerbielke, Gustaf. *Om mened*. 263 s. 1979.
- XCvIII Bengtsson, Bertil – Victorin, Anders. *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*. 359 s. 5:e uppl. 1997.
- XCIX Jareborg, Nils. *Brotten I*. 367 s. 2:a uppl. 1984.
- C Regner, Nils. *Svensk juridisk litteratur III*. 264 s. 1980. Slut.
- CI Håstad, Torgny. *Studier i sakrätt*. 190 s. 1980. Slut.
- CII Gorton, Lars. *Rembursrätt*. 472 s. 1980.
- CIH Victorin, Anders. *Kollektiv hyresrätt*. 403 s. 1980.
- CIV Christensen, Anna. *Avstängning från arbetslöshetsersättning*. 464 s. 1980.
- CV Walin, Gösta. *Materiell konkursrätt*. 286 s. 2:a uppl. 1987.
- CVI Heuman, Lars. *Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder*. 884 s. 1980.
- CVII Hessler, Henrik. *Obehöriga förfaranden med värdepapper*. 296 s. 1981.
- CVIII Strömholm, Stig (editor). *An Introduction to Swedish law*. 528 s. 2:a uppl. 1988.
- CIX Strömholm, Stig. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. 535 s. 5:e uppl. 1996.

- CX Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen*, *Nytt Juridiskt Arkiv 1930–1980*. 597 s. 1982.
- CXI Karlgren, Hjalmar. *Obehörig vinst och värdeersättning*. 123 s. 1982.
- CXII Bengtsson, Bertil. *Om jämkning av skadestånd*. 335 s. 1982.
- CXIII Håstad, Torgny. *Sakrätt avseende lös egendom*. 472 s. 6:e uppl. 1996.
- CXIV Jareborg, Nils. *Brotten III*. 270 s. 2:a uppl. 1986.
- CXV Ramberg, Jan. *Spedition och fraktavtal*. 322 s. 1983.
- CXVI Löfmarck, Madeleine. *Brotten mot borgenärer*. 380 s. 2:a uppl. 1986.
- CXVII Sterzel, Fredrik. *Parlamentarismen i författningen*. 253 s. 2:a uppl. 1999.
- CXVIII Gregow, Torkel. *Utsökningsrätt*. 409 s. 3:e uppl. 1996.
- CXIX Bogdan, Michael. *Internationell konkurs- och ackordsrätt*. 437 s. 1984.
- CXX Regner, Nils – Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur IV*. 436 s. 1984. Slut.
- CXXI Walin, Gösta. *Borgen och tredjemanspant*. 380 s. 2:a uppl. 1996.
- CXXII Lennander, Gertrud. *Återvinning i konkurs*. 458 s. 2:a uppl. 1994.
- CXXIII Peyron, Ulf. *Det upphovsrättsliga anställningsförhållandet*. 257 s. 1985.
- CXXIV Rodhe, Knut. *Handbok i sakrätt*. 689 s. 1985.
- CXXV Wennberg, Suzanne. *Försök till brott*. 373 s. 1985.
- CXXVI Westerhäll, Lotta. *Sjukpenninggrundande inkomst*. 264 s. 1986.
- CXXVII Hemström, Carl. *Gemensamhetsanläggningar*. 268 s. 1986.
- CXXVIII Bengtsson, Bertil. *Ersättning vid offentliga ingrepp I. Egendomsskyddet enligt regeringsformen*. 227 s. 1986.
- CXXIX Westerhäll, Lotta. *Bosättningsbegreppet inom folkbokföringen och sjukförsäkringen*. 203 s. 1986.
- XXX Gregow, Torkel. *Tredje mans rätt vid utmätning*. 498 s. 1987.
- XXXI Lindblom, Per Henrik. *Grupptalan. Det anglo-amerikanska classaction-institutet ur svenskt perspektiv*. 783 s. 1989. Slut.
- XXXII Strömholm, Stig. *Historiskt och aktuellt. Studier i allmän rättslära*. 325 s. 1988.
- XXXIII Regner, Nils – Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1971–1986*. 578 s. 1990.
- XXXIV Westerhäll, Lotta. *Ersättning för vård av handikappade barn*. 177 s. 2:a uppl. 1996.
- XXXV Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen. Nytt juridiskt arkiv 1930–1987. Rättsfall från hovrätterna 1980–1987*. 802 s. 1990.
- XXXVI Göranson, Ulf. *Återvinning utom konkurs*. 342 s. 1989.
- XXXVII Pålsson, Lennart. *Svensk rättspraxis i internationell processrätt*. 241 s. 1989.
- XXXVIII Lindskog, Stefan. *Preskription*. 675 s. 1990.
- XXXIX Bengtsson, Bertil. *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*. 142 s. 2:a uppl. 1996.

- CXL Westerhäll, Lotta. *Den svenska socialrätten*. 398 s. 1990.
- CXLI Walin, Gösta. *Panträtt*. 390 s. 2:a uppl. 1998.
- CXLII Bogdan, Michael. *Utrikeshandelns civilrättsliga grundproblem*. 211 s. 2:a uppl. 1994.
- CXLIII Bengtsson, Bertil. *Ersättning vid offentliga ingrepp II*. 382 s. 1991.
- CXLIV Pålsson, Lennart. *Luganokonventionen*. 247 s. 1992.
- CXLV Westerhäll, Lotta. *An Introduction to Medical Malpractice Law in the United States and Sweden. The Rights of Patients*. 146 s. 1992.
- CXLVI Bogdan, Michael. *Svensk internationell privat- och processrätt*. 335 s. 1999.
- CXLVII Lindblom, Per Henrik. *Studier i processrätt*. 507 s. 1993.
- CXLVIII Lindskog, Stefan. *Kvittning. Om avräkning av privaträttsliga fordringar*. 778 s. 1993.
- CXLIX Lindell, Bengt. *Processuell preklusion. Avseende omständigheter eller bevis rörande saken*. 428 s. 1993.
- CL Bogdan, Michael. *Komparativ rättskunskap*. 256 s. 1993.
- CLI Bernitz, Ulf. *Otillbörlig konkurrens mellan näringsidkare*. 289 s. 1993.
- CLII Leijonhufvud, Madeleine. *HIV-smitta – straff- och skadeståndsansvar*. 188 s. 1993.
- CLIII Regner, Nils – Berggren, Nils-Olof – Lindh, Ove. *Rättspraxis i litteraturen. Nytt juridiskt arkiv 1930–1997. Rättsfall från hovrätterna 1980–1997*. 896 s. 1999.
- CLIV Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1976–1991*. 648 s. 1993.
- CLV Lehrberg, Bert. *Avtalstolkning*. 185 s. 2:a uppl. 1998.
- CLVI Peczenik, Aleksander. *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 741 s. 1995.
- CLVII Walin, Gösta. *Om företagshypotek*. 197 s. 1995.
- CLVIII Pålsson, Lennart. *Bryssel- och Luganokonventionerna*. 331 s. 1995.
- CLIX Olsen, Lena. *Borgenärens val vid kontraktsbrott*. 619 s. 1997.
- CLX Regner, Hans – Regner, Göran. *Svensk juridisk litteratur 1980–1995*. 707 s. 1997.
- CLXI Bogdan, Michael. *Sveriges och EU:s internationella insolvensrätt*. 232 s. 1997.
- CLXII Pålsson, Lennart. *Romkonventionen. Tillämplig lag för avtalsförpliktelser*. 182 s. 1998.
- CLXIII Nergelius, Joakim. *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*. 273 s. 1998.
- CLXIV Bengtsson, Bertil. *Försäkringsrätt och civilrätt*. 192 s. 1998.
- CLXV Holmqvist, Lars. *Varumärkens särskiljningsförmåga*. 636 s. 1999.
- CLXVI Lehrberg, Bert. *Omförhandlingsklausuler. Betydelse och rättslig behandling, tillämpningsområden, rekvisit och rättsföljder*. 127 s. 1999.



FREDRIK STERZEL

PARLAMENTARISMEN I FÖRFATTNINGEN

Parlamentarismen är en av de viktigaste grundvalarna för 1974 års regeringsform. Som konstitutionell princip har den varit erkänd sedan 1917, men den kom till uttryck i grundlag först vid enkammarreformen 1971 genom regler om misstroendeförklaring. Nya regler om regeringsbildningen infördes i samband med regeringsformens tillkomst. I arbetet på den nya författningen var alla ense om att parlamentarismens sätt att fungera inte skulle ändras genom denna kodifiering. De nya bestämmelserna har satts på prov vid en rad tillfällen, bl.a. vid tio regeringsskiften.

I denna bok granskar författaren grundlagsreglerna om parlamentarismen och deras tillämpning i praxis mot en historisk bakgrund, som är nödvändig för att klargöra om det trots önskan om status quo har blivit några nyheter i praktiken. Särskilda kapitel ägnas, förutom misstroendeförklaring och regeringsbildning, reglerna om extra val och om folkomröstning.

Fredrik Sterzel är jur. och fil. doktor, f.d. justitieråd och professor i konstitutionell rätt.

ISBN 91-39-00516-X

UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK



16000

001793451



ST • BOX 6454 • II3 82 STOCKHOLM

FAX 08-690 90 30 • TEL 08-690 96 96 • VÄXEL 08-690 91 00

E-POST: kundservice.njab@liber.se