

GUSTAF PETRÉN:

175 — 175 i riksdagen

Regeringsrådet Gustaf Petréén har för Svensk Tidskrift skrivit några vad han kallar "konstitutionella betraktelser" över vad det kan innebära, att riksdagen är delad i två lika stora hälfter. Han betonar, att detta är en övergående företeelse. Efter nästa riksdagsval blir troligen antalet ledamöter 349 i stället för 350. Författaren analyserar innebörden av utskottens nya ställning: de har initiativrätt och kan, om de så vill, komma med egna genomarbetade lagförslag på andra linjer än regeringens propositioner. Men han säger också att det är osannolikt att de gör så. Han visar vidare hur en opposition i dag skulle kunna framtinga regeringens fall och hur å andra sidan regeringen kan vägra godtaga riksdagens beslut i lagfrågor. I huvudsak rör det sig om formella möjligheter, och det är troligt att dessa inte kommer att utnyttjas fullt ut, skriver han.

Ett parlamentariskt läge där riksdagen är delad i två lika stora hälfter är knappast förutsett av våra grundlagsstiftare. Själva situationen blev möjlig först då vi fick den nya enkammarriksdagen fr o m ingången av 1971.

Det har frågats varför man icke valde ett ojämnt antal ledamöter i stället för 350 när enkammarriksdagen kom till. Svaret torde vara, att man under huvuddelen av tvåkammar-systemets tid var van vid att vardera kammaren hade en medlems-siffra som slutade på jämnt tiotal. Sålunda fastställdes 1894 medlemsantalet för första kammaren till 150 och för andra kammaren till 230. Tidigare hade gällt ett system där antalet kammarledamöter berodde på folkmängden i valkretsarna. Under tvåkammar-systemets sista år, från 1957, gällde dock att såväl första som andra kammaren kunde få ett något högre antal än det föreskrivna beroende på regeln om att varje valkrets skulle ha ett visst minimiantal mandat. Om kretsens befolkningstal icke räckte till för att komma upp till detta antal, fick kretsen i alla fall minimiantalet mandat och antalet ledamöter i kammaren fick utökas på motsvarande sätt. På detta sätt fanns tvåkammarriksdagens sista år (1970) 151 medlemmar i första kammaren och 233 i andra kammaren. Märkas bör vidare att talmannen intill 1961 saknade rösträtt, varför en röst bortföll i vardera kammaren.

I det nu som vilande antagna grundlagsförslaget är riksdagens medlemsantal bestämt till 349. Om sålunda inget nytt riksdagsval kommer att äga rum efter nu-

varande regler, kan dagens situation icke upprepas.

Av intresse i sammanhanget är att observera, att enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till det vilande förslaget till regeringsform regeln om att riksdagen framgent skall bestå blott av 349 medlemmar skall tillämpas redan innan regeringsformen i övrigt träder i kraft. Enligt punkt 1 i samma övergångsbestämmelser sker detta vid årsskiftet närmast efter förslagets slutliga antagande. Om nytt val till riksdagen skall hållas under mellantiden mellan det slutliga antagandet av den nya grundlagen och nästföljande årsskifte skall sålunda blott 349 medlemmar utses.

I realiteten ankommer det på regeringen att — även sedan riksdagen slutligen godtagit den nya grundlagen för sin del — bestämma om dennas ikraftträdande. Regeringen äger själv välja tidpunkt för det öppna brevets uppläsande i riksdagen, varigenom grundlagsstiftandet blir slutgiltigt färdigt. Först när så skett träder, i händelse av nyval, de nya reglerna om riksdagens sammansättning i kraft. Sannolikheten synes tala för att, om det skulle bli fråga om nyval under 1974, den riksdag, som då väljes, kommer att ha endast 349 medlemmar.

En riksdag med två jämnstora block kan uppkomma med nu gällande grundlagsregler, däremot ej enligt det blivande statsskicket, när det blir verklighet. En granskning av situationen 175—175 har därför ett begränsat intresse.

Regeringsbildning

Om vi först tar i betraktande de regler, som nu sysslar med regerings tillträde och avgång, inhämtas av 4, 5 och 6 §§ regeringsformen att utnämningen av statsråd, fördelning av departement på dem m m formellt åvilar Konungen. Att välja vilkendera av två exakt lika starka grupper i riksdagen som skall få regeringsmakten är en omöjlig uppgift för denne. Skall Konungen i detta läge hålla sig till några objektiva kriterier, finns knappast annan möjlighet än att utpeka företrädaren för den grupp, som erhållit flest röster i själva valet, som statsminister. Även om mandatutdelningen blivit densamma, får ju antagas att endera gruppen erhållit fler röster i valet än den andra.

Vi vet emellertid att det är högst osannolikt att två block är lika homogena. Med vårt flerpartisystem, vari ingår fem riksdagspartier, blir resultatet vid en blockbildning 175—175 att den ena gruppen kommer att omfatta två partier och den andra de tre övriga. Vid valet av regeringsbildare i detta läge kan då flera olika formella kriterier tillämpas. En första fråga synes vara om de partier, vilka tillhör samma block, också är beredda att gemensamt bilda regering. Om icke alla partier inom endera gruppen vill gemensamt bilda regering, får man låta regeringsmakten gå till den grupp, i vilken antalet riksdagsmedlemmar, som ovillkorligt stöder en regering utgången ur gruppen, är störst.

Från denna synvinkel ter sig dagens situation i Sverige något oklar. Vänsterpartiet kommunisterna (vpk) ingår visserli-

gen icke med egna medlemmar i en socialdemokratisk regering (s) och räknas icke heller till en sådan regerings formella underlag, men i praktiken väntas partiet alltid stöda en socialdemokratisk regering. Denna kan i realiteten därför förlita sig på vpk:s röster. På andra sidan har nu folkpartiet (fp) förklarat sig helt oberoende av mittensamverkan. Det synes oklart om en regeringskoalition mellan fp och de två övriga partierna centerpartiet (c) och moderata samlingspartiet (m), även om möjlighet härför öppnade sig, numera kan förverkligas.

Det kan vara rimligast att låta det största partiet bilda regering, om icke någotdera blocket som sådant är regeringsdugligt. Står det klart att blott en minoritetsregering kan ifrågakomma, ligger nära till hands att anförtro regeringsbildningen åt det parti eller den grupp av partier som har största förutsättningarna att i minoritetsställning skaffa majoriteter för sina förslag. Det blir då fråga om en rent politisk värdering, där med nuvarande svenska partikonstellation närmast något av partierna s, fp eller c kommer i fråga.

Överväganden av denna art har som bekant hittills icke fått aktualitet, enär regeringen Palme själv funnit sig ej böra avgå på grund av valutgången. Konungen har i detta läge icke någon formell möjlighet att ingripa. I 35 § andra stycket regeringsformen heter det nämligen, att Konungen får entlediga statsministern blott om statsministern begär det. Framställer han icke någon sådan önskan, har regeringen grundlagsenlig rätt att sitta kvar. Den kan

då tvingas avgå endast genom misstroendeförklaring. Enligt 107 § regeringsformen fordras för sådan förklaring att mer än hälften av riksdagens ledamöter vid omröstning förenar sig därom. Om det finns två lika starka block i riksdagen, av vilket det ena stöder regeringen, kan aldrig beslut om misstroendeförklaring komma till stånd, så länge regeringsblocket håller samman.

De ovan förda statsrättsliga resonemangen om regeringsbildning då det finns två jämstarka block får realitet först om den nuvarande regeringen skulle avgå. Att den trots de beskrivna formella reglerna kan tvingas avgå eller till att förordna om nyval till riksdagen är en annan sak, vartill vi återkommer.

Även om det politiska läget för regeringen Palme vid början av riksdagsåret 1974 blir ett annat än förut, får det statsrättsliga läget anses vara oförändrat. Regeringen fortsätter nämligen som en minoritetsregering och förblir beroende av stöd från andra partier i riksdagen för att få majoritet för sina förslag. Skillnaden i jämförelse med det tidigare läget består däri, att det icke längre är nog att få det minsta partiets stöd utan att det 1974 fordras, för att majoritet skall uppnås, antingen ett större stödparti eller utöver det minsta partiet även röster från något av de tre övriga riksdagspartierna.

Jämviktslägets följder för riksdagen

Riksdagens första åtgärd är att välja talmän och tre vice talmän. De väljas var för sig, och vid ettvar av valen fordras att

kandidaten för att bli vald måste ha uppnått mer än hälften av de i valet deltagandes röster. Men då blocken är lika starka, kan ingen kandidat uppnå mer än hälften av rösterna. I sådant fall skall lotten avgöra (se 33 § 1. riksdagsordningen). Detta förfaringssätt skall upprepas vid valet av samtliga fyra talmansposter. Om lotten så ville, skulle alla platserna kunna komma att tillfalla ett och samma block inom riksdagen. Enligt svensk parlamentarisk tradition kommer dock talmansposterna att fördelas mellan riksdagspartierna i enlighet med träffad överenskommelse.

Riksdagsordningen (§ 36) föreskriver vidare att varje riksdag skall inom sig utse ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ytterligare minst 14 utskott. I den av riksdagen antagna riksdagsstadgan har utskottens antal bestämts till totalt 16 inklusive de två särskilt utpekade (konstitutionsutskottet och finansutskottet). Vidare sägs i riksdagsstadgan med stöd av 37 § riksdagsordningen att antalet ledamöter i varje utskott är 15. Val till utskott sker med slutna sedlar, om minst 15 medlemmar av riksdagen begär det. De närmare reglerna om proportionella val till utskotten finns i riksdagsstadgan (59 §). Som valmetod tillämpas den d'Hondtska regeln. Innebörden härav är att om de jämstora blocken röstar var för sig, kommer de att ha samma jämförelsetal redan vid fördelning av den första platsen i ett utskott. Lottning skall då äga rum. Den som då vinner och får första platsen, får enligt valordningen automatiskt också den femtonde platsen och därmed majoriteten i ut-

skottet. Denna procedur skall upprepas vid ett vart av de sexton utskottsvalen. Genom överenskommelse mellan partierna har man emellertid åstadkommit en jämn fördelning av utskottsplatserna i huvudsaklig proportion till partiernas styrka i riksdagen.

Efter nämnda överenskommelse rörande val av talmän och utskott är utgångsläget för 1974 års riksdag något så när klarlagt. Av betydelse blir särskilt ställningen i utskotten. Enligt 43 § riksdagsordningen äger nämligen utskott fritt väcka förslag hos riksdagen i fråga som hör till dess handläggning. Denna utskottens fria initiativrätt infördes som en nyhet i samband med enkammarreformen och gäller sedan 1971. Så länge regeringspartiet (s) ensamt eller med hjälp av sitt stödparti vpk haft majoritet i utskotten, har denna initiativrätt icke spelat större roll. I det nya jämviktsläget förändras bilden helt och hållet.

Nyssnämnda överenskommelse ger vardera gruppen majoriteten i åtta av de sexton utskotten. I de åtta utskott, där oppositionen får majoritet, ger denna möjlighet att till kammaren när som helst föra fram vilket förslag som helst i varje ämne, som hör till utskottets handläggningsområde. Enligt tidigare ordning kunde regeringen helt styra riksdagsarbetet genom sina propositioner. Dessa kan i praktiken framläggas när som helst, medan riksdagsmedlemmarnas initiativrätt i stort sett är begränsad till den allmänna motionstiden i januari varje år. Nu tillkommer utskottens initiativ.

Utskottens initiativrätt

Det förefaller som om grundlagberedningen, vilken förde fram förslaget om utskottens fria initiativrätt, icke riktigt förstod vad den gjorde. För beredningen framstod ändringen närmast som en praktisk justering av riksdagens arbetsformer, medan förslaget i själva verket öppnade möjlighet för att i tider av minoritetsregeringar i riksdagen etablera en motregering via riksdagsutskotten. Den som disponerar utskottsmajoriteten kan nämligen med hjälp av utskottskansliet låta utarbета förslag av i och för sig samma karaktär som de som framläggs genom propositionerna. Självfallet kan detta förslagsarbete icke få samma kvantitativa omfattning som i kanslihuset, men det kan, om tillgängliga resurser kraftsamlas, väl täcka ett begränsat antal politiskt betydelsefulla områden. Denna väg blir riksdagsoppositionen i stånd att presentera handlingsalternativ, vilka både formellt och reellt förändrar bilden av oppositionen. Från att ha framstått som en till passivitet och överksamhet dömd del av riksdagen, kan denna nu forma ett handlingskraftigt och initiativrikt block, som översvämmar kammaren med egna väl utarbetade förslag.

En sådan transformation kräver dock en nyordning på flera punkter. Rent organisatoriskt torde fordras, att utskottsmajoriteten också besätter utskottets ordförandeplats. Detta med tanke på ordförandens faktiska inflytande över det dagliga arbetet i utskottet och utskottskansliet.

Utskottens möjligheter att spela en roll av det slag som här antytts är beroende av

flera faktorer. Den kanske viktigaste är att utskottsmajoriteten är villig att påta sig det merarbete, som en aktiv utskottsinsats förutsätter. Det fordras otvivelaktigt att utskottsmedlemmarna ändrar sin nuvarande attityd till utskotts- och riksdagsarbete. Nuvarande ordning innebär i stort sett att en parlamentariker icke behöver självständigt ta ställning. Han har vanligen tillgång till ett regeringsförslag som han kan acceptera, förkasta eller justera med mer eller mindre vittgående ändringar. Det nya arbetssättet skulle innebära att en majoritet i utskottet bestående av representanter för tre olika partier tvingas att själv göra alla de ställningstaganden, som i vanliga fall ankommer på departementschefen vid en propositions färdigställande. Det går då icke att leva på uttunnade utskottsskrivningar, som täcker över en mångfald olika åsikter. Ställning måste tagas även i ämnen som är kanske både ömtåliga och från politisk synpunkt obehagliga. Utskottsförslagen måste vidare utmynna i konkreta beslut om t ex beviljande av ett visst anslag på vissa villkor, antagande av en lag med tydligt innehåll etc. Luftiga skrivningar med begäran om utredningar, vilkas tillsättande blir beroende av regeringens goda vilja, blir meningslösa. En omställning av detta slag kan visa sig alltför svår och tillika smärtsam. Våra nuvarande riksdagsmäns förmåga att rucka på invanda rutiner kan befaras vara otillräcklig.

En annan faktor av betydelse är att utskottskanslierna får en sådan kapacitet att de i de enstaka frågor som tas upp kan

fungera på samma sätt som ett departement. Utskotten är visserligen suveräna då det gäller att skaffa sig den personal de anser sig behöva, men de är samtidigt bundna av de beslut riksdagens förvaltningsstyrelse fattar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare hos riksdagen. I denna styrelse är talmannen som tillhör regeringspartiet ordförande, vilket automatiskt ger den regeringstroga gruppen majoritet i denna församling, enär styrelsens övriga åtta platser fördelas lika mellan de två riksdagsblocken. Även på denna punkt kan sålunda svårigheter uppkomma, om förvaltningsstyrelsen vill bromsa en utbyggnad av utskottskanslierna.

Riksdagsarbetet kan sålunda i hög grad styras genom den uppläggning varje utskott väljer att ge åt sin verksamhet. Dock ligger självfallet avgörandet i varje särskild sak hos kammaren. Om riksdagens ledamöter följer blockindelningen i voteringarna, får man, då två förslag står mot varandra, lika röstetal. Avgörandet träffas då genom lottdragning enligt reglerna i 60 § punkt 2 fjärde stycket riksdagsordningen.

Arbetet i kammaren kan komma att präglas av denna situation. Det kan emellertid också komma att gå så att partierna söker undvika lottdragning.

Lotten mot regeringen

Teoretiskt sett kan lottning komma ifråga vid varje beslut. Om oppositionen skulle hysa den meningen, att regeringspartiets beslut att behålla regeringsmakten icke är politiskt motiverat, kunde den rösta emot

varje regeringsförslag oavsett vilken ståndpunkt den i sak intar till förslaget. Om exempelvis den ena halvan av riksdagen i protest på detta sätt konsekvent röstar emot varje post i budgeten, måste nejrösterna med hänsyn till de stora talens lagvinna i halva antalet fall, dvs budgeten kommer att se ut som ett såll. I ett ämbetsverks budget kan t ex löneposten antas men ej omkostnadsanslagen eller tvärtom. Regeringens möjligheter att fortsätta regera skulle då omintetgöras. Regeringen skulle tvingas att antingen avgå i syfte att få till stånd en koalitionsregering med majoritet i riksdagen eller att förordna om nyval för att söka få fram en egen arbetsduglig riksdagsmajoritet.

En grupp som innehar halva antalet riksdagsmandat har alltså i sin hand att när som helst framtvunga antingen regeringens avgång eller nyval. Vilketdera alternativet som blir resultatet kan den däremot ej förhandbeställa. Regeringen har full valfrihet mellan alternativen.

Oppositionshalvan har också möjlighet att lamslå regeringens lagstiftande verksamhet, om den skulle så önska. Omröstningstekniken i riksdagen innebär nämligen att envar ledamot har möjlighet att ställa avslags- eller ändringsyrkande till varje särskild paragraf i ett lagförslag. Användes denna rätt systematiskt beträffande ett förslag, leder taktiken till att lagförslaget faller. Om av ett lagförslag på tjuugo paragrafer tio antages och övriga tio förkastas, hänger lagförslaget nämligen icke längre ihop. Den torso som antagits kan icke promulgeras av Kungl Maj:t.

Regeringen nödgas använda sin grundlagsenliga rätt att vägra medverka i lagstiftningsakten, därför att riksdagens beslut icke kan praktiskt verkställas. De delar av lagen som riksdagen bifallit måste förfalla.

Möjligheterna att försvåra ett effektivt riksdagsarbete är icke härmed uttömda. Av någon obegriplig anledning borttog grundlagberedningen i det förslag till partiell grundlagsreform, som genomfördes 1971, den gamla regeln i riksdagsordningen som förbjöd samma riksdag att ånyo uppta en fråga som den redan behandlat. Denna äldre regel ersattes icke med någon ny bestämmelse. Det är därför nu fritt fram för vederbörande utskott att, om en fråga fallit i riksdagen, ånyo föra fram den. Det kan fortsätta därmed ända tills dess att utskottsmajoriteten vinner lottdragningen i kammaren. Givetvis har de utskott, där regeringsgruppen har majoritet, samma möjligheter som de, där oppositionshalvan bestämmer, att på detta sätt hålla på att driva en fråga tills man får genom sin vilja i riksdagen.

Det finns alltså knappast gränser för vad den ena halvan kan ställa till med i riksdagen för att hindra den andra från att få sina förslag antagna. Båda grupper har i stort sett samma möjligheter att blockera varandra.

Regeringen mot riksdagen

Vissa konstitutionella olikheter är dock att beakta. Enligt 87 § regeringsformen deltagar Kungl Maj:t, dvs regeringen, självständigt i lagstiftningen. Om regeringen

vägrar godta ett riksdagsbeslut i en lagfråga, kan den förhindra lagens tillblivelse. Det är visserligen en möjlighet som regeringen icke utnyttjat i modern tid, men den kan måhända beträffande lagförslag som riksdagen antagit med lottens hjälp hävda, att i sådana fall regeringen har relativt stor frihet att utnyttja sitt lagveto.

På beskattningens område råder motsatt förhållande. Enligt de kända orden i 57 § regeringsformen utövas svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta av riksdagen allena. Här blir sålunda riksdagsbeslut, om än träffade med lottens hjälp, bindande för regeringen. (Jag bortser här från den gamla statsrättsdiskussionen om Kungl Maj:t har rätt att vägra mottaga en av riksdagen beslutad skatt.) Nu har emellertid — väl just av detta skäl — regeringspartiet tillförsäkrat sig ensam majoritet i skatteutskottet och har därmed ointetgjort alla obehagliga initiativ från oppositionsgruppens sida i skattefrågor.

Av vikt för riksdagsarbetet är vidare att regeringspartiet förbehållit sig och sitt stödparti majoriteten i det utskott, konstitutionsutskottet, som har att granska statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. Därigenom kan regeringen avvärja att den drabbas av någon för dess bestånd farlig kritik från riksdagen som gäller dess agerande i regeringsärenden. Betydelsen härav skall icke underskattas. Vidare kan påpekas att, om det skulle uppkomma tvist mellan talmanen, vilken tillhör regeringspartiet, och kammaren i en omröstningsfråga — ett icke helt otänkbart alternativ i den nya

situationen där helt nya spänningar kan uppstå — är det konstitutionsutskottet som avgör tvisten. Om regeringspartiet har majoriteten i detta utskott och även innehar talmansposten, har det möjlighet att i tveksamma fall dirigera omröstningars uppläggning i en för sig gynnsam riktning.

Vad här redovisats är de formella möjligheter ställningen 175—175 i riksdagen öppnar. Ingen tror att de kommer att utnyttjas fullt ut. Snarare kan det väntas

bli så, att den ömsesidiga vetskapen om att dessa möjligheter finns påverkar riksdagspartiernas handlingssätt. Kompromissviljan kan antagas öka, särskilt om önskan att undvika nyval skulle göra sig gällande i flera riksdagspartier. Dessa blir då ovilliga att medverka i konfrontationssituationer. Det är därför troligt att vi under 1974 i huvudsak får uppleva mera av de indirekta verkningarna än av de direkta av det ovan skildrade rättsläget.

ANNONS SVENSK LINJE

Svensk politik Intressantare än någonsin

Hur kommer det nya läget i riksdagen att påverka politiken? Nyval? Koalitioner? Handlingsförklaring?

Vad betyder IB-affären för regeringens chanser att utlysa nyval? Hur omfattande är egentligen IB-härvan? Är ledande socialdemokrater inblandade?

Hur påverkar oljekriget Sveriges och den industrialiserade världens förhållanden? Ska oljebojkotten bryta ryggen av den svenska konjunkturuppgången? Vad gör regering och näringsliv?

Dessa och en rad andra frågor tar Svensk

Linje upp under våren. Svensk Linje, som utges av det partipolitiskt oberoende Fria Moderata Studentförbundet, har kommit att bli en av landets mest citerade politiska tidskrifter. Det är inte någon tillfällighet. För 25 kr får Du 10 nr fullmatade med aktuell debatt och samhällsinformation.

DU PRENUMERERAR BÄST GENOM ATT BETALA IN 25 KR PÅ BANKGIRO 762-3770 ELLER GENOM ATT RINGA TILL FMSF, 08/11 06 61.