

Parlamentarism och upplösningsmakt

Den sittande grundlagskommittén behandlar bla frågan om regeringens möjlighet att besluta om extra val, den s k upplösningsrätten. Professorn i offentlig rätt, Olle Nyman, redogör för det utredningsarbete som ligger bakom nu gällande bestämmelser. Nyvalsinstitutet bör finnas som en säkerhetsventil inom systemet men upplösningsmakten måste reserveras för klara undantagsfall och brukas ytterst restriktivt, menar han.

Den utredning som för närvarande arbetar med vissa grundlagsfrågor har bla till uppgift att överväga upplösningsrätten – regeringens möjlighet att besluta om extra val – och frågan om fasta eller rörliga valperioder för riksdagen. Systemet med fasta mandatperioder, som gör att de mandat som tillskapas genom extraval endast avser vad som återstår av löpande ordinarie valperiod, i kombination med den nuvarande korta, treåriga mandattiden har ju i realiteten rätt kraftigt begränsat utrymmet för nyvalsinstitutet.

Därmed aktualiseras på nytt ett spörsmål som berör en väsentlig frågeställning när det gäller att i grundlag reglera det parlamentariska regeringssättet, regeringens upplösningsmakt. De nuvarande reglerna om nyvalsförordnande (extra val) tillkom i huvudsak genom den omfattande partiella grundlagreformen 1968–69, några år före antagandet av den nya regeringsformen. När denna sedan togs genom totalrevisionen 1973–74, överfördes i den de nya bestämmelserna om nyvalsinstitutet med vissa jämkningar (avgörandet ligger hos regeringen inte hos statsministern enbart, som var fallet under övergångsperioden 1971–74).

Författningsutredningen och grundlagsberedningen

Under det utredningsarbete som föregick reformbeslutet var meningarna delade i upplösningsfrågan. Författningsutredningen (1963) ville lägga avgörandet hos statschefen. "Urtima val beslutes av Konungen; sådant beslut må fattas endast på hemställan av statsministern." Detta utredningens förslag till grundlagstext skulle givit konungen möjlighet att vägra

godkänna statsministerns hemställan om nyval ("urtima" val) men skulle å andra sidan också hindrat statschefen att framtinga nyval mot regeringens önskan. Författningsutredningen fann det inte självklart att en ministärs önskan att pröva sin framgång hos väljarna i varje läge borde ges företräde framför riksdagsmajoritetens uppfattning. Om regeringen lidit nederlag i riksdagen och den riksdagsmajoritet som drivit fram detta beslut kan bilda underlag för en ny regering eller om överhuvud taget en ny regering med stöd av riksdagens majoritet kan bildas, borde det inte utan vidare vara givet att den besegrade regeringen skall få angripa riksdagens mandat genom att utlysa nya val. Så argumenterade författningsutredningen.

Självfallet hade man inte anledning att räkna med sådana situationer annat än som undantagsfall. Det vanliga måste vara att statschefen bifaller en statsministers hemställan om nyval. Men även undantagsfallen borde förutses och författningsutredningen ville tänka sig att konungen i sådana lägen skulle kunna uppträda som garant för att parlamentarismens principer fick en riktig tillämpning: "Genom att själv bilda sig en mening och fatta sitt beslut, under de förutsättningar författningen anger, kan statschefen här i vissa lägen bli en faktor som bidrar till den parlamentariska demokratiens funktion."

På denna punkt blev det reservationer. Två ledamöter (s och fp) ville ge regeringen oinskränkt rätt att anordna extra val. Om en regering önskade vädja direkt till medborgarna, borde den alltid ha denna möjlighet. Genom nyval får man då garantier för att både folkrepresentation och regeringspolitik verkligen står i överensstämmelse med folkets önskan. Väl-

jarna uppkallas till skiljedomare mellan riksdagen och regeringen och valutslaget bestämmer den parlamentariska situationen.

En ledamot (c) motsatte sig förslaget om upplösningsrätt även i den utformning som utredningen tänkte sig. Motivet för helt avväsande var att regeringsmakten inte borde förstärkas på riksdagens bekostnad. Vid varje konflikt mellan regering och riksdag är det regeringen som skall vika. Regeringsmakten skall vara grundad på riksdagsmajoritetens förtroende, inte tvärtom. Regeringen skall inte kunna handla mot riksdagens vilja.

Liksom flertalet svårare frågekomplex som aktualiserades under förarbetena för den nya regeringsformen blev även frågan om upplösningsrätten föremål för förnyade överväganden i en ny utredning. Direktiven till grundlagberedningen förordade att beslutanderätten beträffande riksdagsupplösning och nyval skulle tillkomma regeringen ensam. Grundlagberedningens förslag (1967) överensstämde med önskemålen i direktiven. (Den mot upplösningsrätten negative reservanten återkom även i denna utredning.) Författningsutredningens variant, som inrymde en viss självständig prövning från statschefens sida, var överspelad i och med ställningstagandet att statschefen konsekvent borde hållas borta från alla handlingar med politiskt innehåll.

Gällande regler

De nuvarande reglerna bygger på grundlagberedningens förslag. Regeringen har makten att efter eget bedömande hantera nyvalsinstitutet, fränsett de första tre månaderna av en nyvald riksdags tillvaro och vidare med det självklara

undantaget att en regering som redan entledigats och endast fungerar som expeditiönsminister i avvaktan på ny regeringsbildning inte kan förfoga över nyvalsvapnet. En misstroendeförklaring beslutad av riksdagen blir verkningslös om regeringen inom en vecka bestämmer sig för att anordna nyval (extra val).

Regeringen är enligt regeringsformen för sin ställning beroende av riksdagen. Men regeringen har utrustats med ett vapen gentemot riksdagen. Regeringen kan anordna ett kontrollprov på om dess principal, riksdagen, svarar mot folkviljan. Under löpande valperiod kan riksdagens mandat angripas av det statsorgan som enligt regeringsformen är ansvarigt inför riksdagen. Står en sådan ordning i god överensstämmelse med parlamentarismens principer?

Parlamentarismens princip

Det grundläggande innehållet i parlamentarismen är att den styrande och verkställande makten i staten skall utövas i överensstämmelse med den opinion som är den härskande i parlamentet. Den politiska viljeinriktning som är den förhärskande i folkrepresentationen skall komma till uttryck i och bestämma också riksstyrelsen och regeringspolitiken. För att detta skall kunna garanteras, skall det statsorgan som utövar riksstyrelsen vara beroende av och ansvarigt inför riksdagen. Idealet ur parlamentarismens synpunkt är att det råder ett förhållande av harmoni mellan riksdag och regering. Helst bör regeringen åtnjuta riksdagens förtroende, positivt manifesterat. Minimikravet är att regeringen åtminstone tolereras av riksdagen. 1974 års regeringsform är utformad för att tillgodose detta minimikrav (negativ parlamentarism).

Parlamentarismen tar alltså sikte på relationen mellan riksdag och regering. Parlamentarismen innebär att maktläget i riksdagen bestämmer regeringens öde. Finns det en mot regeringen fientlig majoritet i riksdagen och denna genom vederbörligt beslut går till aktion mot regeringen, borde enligt parlamentarismens regler denna majoritet få tillfälle att träda i regeringsställning. Det måste prövas om majoriteten är regeringsduglig och kan enas om en regeringsbildning. Först om så inte är fallet, finns det anledning att tillgripa riksdagsupplösning och nyval.

Att regeringen skall förfoga över upplösningsrätt gentemot folkrepresentationen är ingen given beståndsdel av parlamentarismen. Att upplösningsmakten ibland och även inom doktrinen uppfattats som ett naturligt komplement till parlamentarismen är historiskt betingat. Parlamentarismen har utvecklats ur den konstitutionella monarkin. Den parlamentariskt ansvariga regeringen har övertagit monarkens politiska befogenheter. Den har då kommit att överta även de monarkiska prerogativen i förhållande till parlamentet, främst upplösningsmakten. Ett författningsinstitut som var naturligt och adekvat i ett statsrättsligt system uppbyggt för att tillgodose maktbalans och jämvikt har förts över till renodlat demokratiskt-parlamentariska monistiska system, där den parlamentariskt ansvariga ministärens upplösningsmakt gentemot parlamentet är mera främmande och långtifrån självklar.

I parlamentariska statsklick som inrymmer självständiga politiska funktioner för statschefen, tex Frankrike och Finland, får upplösningsrätten en helt annan plats i systemet. Just i Frankrike finns också en lång tradition inom

statsrättslig doktrin – Prévost-Paradol, Duguit, Barthélemy, Redslob – som med påfallande styrka slagit vakt om upplösningsmakten som en nödvändig balansfaktor gentemot parlamentet men som placerar den inte hos regeringen utan hos statschefen, som tilläggs en medlande, utjämnande och övervakande roll, en "pouvoir modérateur". Därvidlag har denna doktrin kunnat anknyta till Benjamin Constant, veterligen den förste som presterat en utbyggd teori för det parlamentariska regeringssättet. Det är tankar som i modern tid kan sägas ha kulminerat i De Gaulles författning för den femte franska republiken.

Upplösningsrätten kommer också i ett annat läge i parlamentariska system, som tex det brittiska, där man inte har fasta utan rörliga valperioder. Där tillhör det spelets regler att regeringen väljer den ur egen synpunkt lämpligaste tidpunkten för ett val, inte bara när tiden för den maximalt tillåtna mandatperioden börjar närma sig sitt slut utan även vid andra tillfällen, i en krissituation eller då regeringen eljest finner anledning att slå till.

Restriktivt bruk av upplösningsmakten

Är då upplösningsrätten i vår regeringsform ett främmande inslag, egentligen oförenligt med statsskickets grunder? Svaret är trots allt nej. Parlamentarismen är inte den enda grunden för statsskicket. En annan och mera primär är folksuveräniteten, principen att all offentlig makt utgår från folket. Upplösningsmakten får

finna sitt stöd i folksuveränitetsprincipen, som ges överordnad betydelse, framför parlamentarismen. Motivet för upplösningsrätten är att det kan finnas behov av en skiljedomare vid konflikt mellan de båda högsta statsorganen sådana undantagsfall då man har anledning räkna med att riksdagsmajoriteten inte ger en adekvat bild av folkopinionen. Upplösning och nyval är då en metod för folkstyrelsen att lösa konflikter och undvika fortsatt spänning och fortsatta stridigheter. Nyvalsintitutet bör finnas som en säkerhetsventil inom systemet, med hänsyn till de principiella betänkligheter som kan anföras mot att makten över institutet lagts i den parlamentariskt ansvariga regeringens händer – och någon funktionsinnehavare som "moderator" finns numera inte att tillgå. I det svenska statsskicket sedan statschefsämbedet de facto avlägsnats ur det konstitutionella systemet – måste upplösningsmakten reserveras för klara undantagsfall och brukas ytterst restriktivt. Det finns under sådana förhållanden ingen anledning att göra nyvalsinstitutet mera brukbart genom övergång till rörliga valperioder. Så länge gemensam valdag gäller är detta omöjligt, men även bortsett härifrån bör en sådan förändring alltså undvikas. Det finns dessutom andra skäl som starkt talar emot rörliga mandatperioder, särskilt att en sådan ordning inbjuder till ett övermått av taktiska hänsynstaganden och en ständig hetsdiskussion om möjligheten av nyval, som får en störande inverkan på det parlamentariska arbetet och även på parlamentarismens funktion i stort.