

TILL KONSTITUTIONSUTSKOTTET

Frågor kring förhållandet mellan valutslag och ny regeringsbildning har aktualiserats i ett antal motioner som väckts under riksmötet 2002/03. På utskottets uppdrag behandlas i denna rapport dels vissa frågeställningar som aktualiseras till följd av förslagen i dessa motioner, dels frågan om EU-medlemskapets betydelse i sammanhanget.

Inom konstitutionsutskottets kansli har föredraganden Lars Seger varit ansvarig för att arbetet bedrivits i enlighet med de riktlinjer som utskottet beslutat. Lars Seger har även författat kapitel 2–9 i rapporten, som behandlar svenska förhållanden. Fil. mag. Lars Davidsson, doktorand i statskunskap, har författat kapitel 10, som handlar om utländska erfarenheter. Lars Davidsson har även svarat för genomförandet och bearbetningen av den enkätundersökning som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus. Vidare har Lars Davidsson upprättat bilagorna som fogats till rapporten.

Till arbetet med denna rapport har varit knutna två referensgrupper bestående av dels personer med erfarenhet från forskning och utredningsarbete rörande de aktuella frågorna (expertgrupp), dels ledamöter av konstitutionsutskottet (parlamentarisk referensgrupp).

I expertgruppen har ingått f.d. justitierådet professor Fredrik Sterzel, f.d. kanslichefen i riksdagens konstitutionsutskott docenten Magnus Isberg samt universitetslektorn docenten Torbjörn Bergman.

I den parlamentariska referensgruppen har ingått riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Mats Einarsson (v), Gustav Fridolin (mp), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Göran Magnusson (s) och Ingvar Svensson (kd).

Byråassistenten Kerstin Carlsson har fört minnesanteckningar vid möten med de båda referensgrupperna samt biträtt med administrativt stöd. Därutöver har från utskottskansliet biträdande kanslichefen Ingvar Mattson deltagit vid möten med referensgrupperna.

Rapporten överlämnas härmed i slutlig version.

Stockholm den 20 januari 2004

Lars Seger

Lars Davidsson

Innehållsförteckning

Förkortningar	7
Sammanfattning	8
1 Uppdraget och dess genomförande	15
1.1 Uppdraget	15
1.2 Uppdragets genomförande	16
2 De konstitutionella förutsättningarna före den partiella författningsreformen 1968–1969	17
3 Praxis under tvåkammartiden	20
3.1 Inledning	20
3.2 Vem valde ut statsråd?	21
3.3 Valutslag	22
3.4 Nederlag i riksdagen	23
3.5 Förfarandet vid regeringsbildning	24
4 Den partiella författningsreformen 1968–1969	26
4.1 Inledning	26
4.2 Tidiga reformkrav	26
4.3 Tingstens utredning	26
4.4 Författningsutredningen	28
4.5 Grundlagberedningen	29
5 1974 års totala författningsreform	33
5.1 Inledning	33
5.2 Regeringsupplösning efter val	33
5.2.1 Misstroendeförklaring mot statsministern	34
5.2.2 Statsministerns mandat som regeringsbildare	35
5.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning	37
5.4 Krav på parlamentariskt stöd	38
6 EU-medlemskapets betydelse för parlamentarismens funktionssätt	41
6.1 Inledning	41
6.2 Behovet av grundlagsändringar inför EU-medlemskapet	41
6.3 EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag	42
6.3.1 Betänkandet Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12)	42
6.3.2 Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen inför 2000- talet (förs. 2000/01:RS1)	44
7 Praxis i anslutning till gällande bestämmelser	48
7.1 Inledning	48
7.2 Regeringsupplösning	48
7.2.1 Regeringsupplösning på initiativ av statsministern	49
7.2.2 Yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern	50
7.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning	53
7.3.1 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1976	54
7.3.2 Regeringsskiftet 1978	54

7.3.3 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1979	54
7.3.4 Regeringsskiftet 1981.....	55
7.3.5 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1982	55
7.3.6 Regeringsskiftet 1986.....	55
7.3.7 Regeringsskiftet 1990.....	55
7.3.8 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1991	55
7.3.9 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1994	56
7.3.10 Regeringsskiftet 1996	56
7.3.11 Sammanfattning och slutsatser	56
7.4 Krav på parlamentariskt stöd	56
7.4.1 Omröstning om ny statsminister och misstroendeförklaring	57
7.4.2 Ordinarie riksdagsvoteringar	58
8 Relationen mellan målsättningar och praxis	60
8.1 Inledning.....	60
8.2 Regeringsskifte efter val	60
8.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning	67
8.4 Krav på parlamentariskt stöd	67
9 Författningspolitisk debatt kring alternativ till den rådande ordningen	71
9.1 Inledning.....	71
9.2 Regeringsskifte efter val	71
9.3 Krav på parlamentariskt stöd	73
9.3.1 Riksdagens godkännande av ny statsminister	73
9.3.2 Majoritetskravet	76
10 Utländska erfarenheter.....	80
10.1 Inledning.....	80
10.2 Regeringens avgång efter val och regeringens upplösningsrätt	81
10.3 Initiativet till regeringsupplösning.....	83
10.4 Formerna för regeringsbildning	85
10.4.1 Sonderingsfasen.....	86
10.4.2 Nomineringsfasen	88
10.5 Krav på parlamentariskt stöd	90
10.6 EU-medlemskapets betydelse.....	92
<i>Bilaga 1</i>	94
Frågeformulär som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus	94
<i>Bilaga 2</i>	97
Tabeller till kapitel 10 Utländska erfarenheter	97
<i>Bilaga 3</i>	112
Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen 1911–2002	112
Materialförteckning	115

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
a. prop.	anförd proposition
a. skr.	anförd skrivelse
bet.	betänkande
c	Centerpartiet
dir.	direktiv
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
fp	Folkpartiet liberalerna
förs.	förslag till riksdagen
kd	Kristdemokratiska samhällspartiet/Kristdemokraterna
kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
m	Moderata samlingspartiet
Maastrichtfördraget	Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen
mp	Miljöpartiet de gröna
prop.	proposition
RF	regeringsformen/regeringsform
RO	riksdagsordningen
rskr.	riksdagsskrivelse
s	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (Socialdemokraterna)
skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Unionsfördraget	Fördraget om Europeiska unionen
v	Vänsterpartiet

Sammanfattning

Uppdraget

I denna rapport redovisas ett uppföljnings- och utvärderingsuppdrag avseende frågor om valutslag och regeringsbildning som konstitutionsutskottet har lämnat till utskottets kansli. Uppdraget har lämnats mot bakgrund av ett antal riksdagsmotioner som väckts under riksmötet 2002/03. Utskottet kommer att behandla dessa motioner i ett kommande betänkande.

Enligt konstitutionsutskottets beslut har uppdraget till kansliet omfattat att analysera frågor som rör valutslaget som grund för regeringens avgång, initiativet till regeringens avgång, inledandet av ny regeringsbildning och formerna för att utse ny regeringsbildare. I uppdraget har även legat att göra en sammanställning och redovisning av de resonemang i förarbetena till gällande bestämmelser i RF som tar sikte på dessa frågeställningar. Vidare har uppdraget inneburit att sammanställa och redovisa dels den praxis som har utvecklats i anslutning till gällande bestämmelser på området, dels hur den hittills tillämpade ordningen förhåller sig till målsättningar som har formulerats i förarbetena. Det har också legat i uppdraget att redovisa utländska erfarenheter av de alternativ till den rådande ordningen som har förespråkats i den konstitutionella diskussionen i Sverige. Slutligen har utskottet angett att även EU-medlemskapets betydelse bör belysas.

Utvecklingen före parlamentarismens inskrivande i författningen

I *kapitel 2* lämnas en redogörelse för de konstitutionella förutsättningarna enligt 1809 års regeringsform före den partiella författningsreformen 1968–1969. I grundlagen förutsågs då inte något parlamentariskt styrelseskick. Det var kungen ensam som fattade alla regeringsbeslut. Han bar inte något konstitutionellt ansvar inför riksdagen för de regeringsbeslut som han fattade. Kungen hade rätt att utse de statsråd han önskade om bara vissa formella kompetenskrav var uppfyllda. Vidare kunde kungen, enligt grundlagen, entlediga statsråd när han bedömde att ”rikets tjänst” fordrade detta. Därutöver förekom inte någon författningsreglering av tillvägagångssättet vid regeringsbildning. Det saknades också uttryckliga bestämmelser om regeringsavgångsskyldighet. Statsråden var dock ansvariga inför riksdagen för de råd som de var skyldiga att ge kungen då regeringsärendena avgjordes.

I *kapitel 3* skildras utvecklingen i praxis mot parlamentariskt inflytande över regeringens sammansättning. Denna praxis är av intresse bl.a. för utvärderingen i kapitel 8. Förändringar i regeringens sammansättning kopplades till voteringsnederlag i riksdagen och utgången av val till framför allt andra kammaren. Sådana parlamentariska impulser ledde under 1800-talet till att regeringen förnyades stegvis och i varierande takt. Under årtiondena efter

förra sekelskiftet framkallade valutslag och nederlag i riksdagen totala ministerskiftet, dvs. samtliga statsråds avgång. Efter år 1917 kan detta mönster för parlamentariskt inflytande sägas ha blivit permanentat. Parlamentarismen hade i praktiken blivit en del av det svenska statsskicket.

Den partiella författningsreformen 1968–1969

I *kapitel 4* skildras utvecklingen som ledde fram till den partiella författningsreformen 1968–1969, då parlamentarismen skrevs in i 1809 års regeringsform. Detta skedde genom att det i grundlagen fördes in bestämmelser om misstroendeförklaring.

I huvudsak innebar förfarandet att kungen skulle entlediga ett statsråd om mer än hälften av riksdagens ledamöter förenat sig om misstroendeförklaring mot statsrådet i fråga (*negativt parlamentariskt ansvar*). Om misstroendeförklaringen riktades mot statsministern skulle kungen entlediga även de övriga statsråden, dvs. hela regeringen. Omröstningen skulle enbart kunna avse ett omotiverat yrkande om misstroendeförklaring. Denna ordning gäller fortfarande.

I ett tidigare skede hade förts fram förslag om att parlamentarismen skulle kodifieras genom att det infördes ett *dagordningsinstitut*. Härmed avsågs en möjlighet för riksdagen att i samband med interpellationsdebatter göra uttalanden av förtroendekaraktär om regeringen eller dess politik. Den partiella författningsreformen innebar emellertid att grundlagstiftaren valde en annan metod att grundlagsfästa parlamentarismen.

I kapitlet redovisas även vissa uttalanden i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen angående innebörden av förarbetena till den partiella författningsreformen. Dessa uttalanden är av intresse bl.a. för utvärderingen i kapitel 8.

1974 års totala författningsreform

I *kapitel 5* redovisas gällande bestämmelser i RF i fråga om regeringsupplösning efter val, tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning samt krav på parlamentariskt stöd.

Talmannen är skyldig att entlediga hela regeringen vid beslut om misstroendeförklaring mot statsministern (12 kap. 4 §) eller då statsministern själv begär entledigande (6 kap. 6 §). Däremot saknar RF uttryckliga bestämmelser om regerings avgång som en konsekvens av allmänna val.

I kapitlet redovisas även uttalanden i förarbetena till RF såvitt avser dessa frågor samt de olika uppfattningar som yppats i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen rörande innebörden av de nu aktuella grundlagsbestämmelserna. Diskussionen har i grunden handlat om i vilka situationer en statsminister skall välja att avgå och bereda utrymme för en ny regeringsbildningsprocess under talmannens ledning och – omvänt – i vilka situationer han inte behöver ta något sådant initiativ. I kapitlet konstateras vidare att varken

grundlagstexten eller förarbetena till RF ger något bestämt svar på frågan vid vilken tidpunkt talmannen skall inleda det i grundlagen föreskrivna förfarandet för regeringsbildning.

En statsministerkandidat måste godkännas av riksdagen innan denne kan tillträda sitt ämbete. För att förslaget till ny statsminister skall bli underkänt krävs att en majoritet av riksdagens alla ledamöter röstar emot den föreslagne kandidaten (6 kap. 2 § andra stycket).

EU-medlemskapets betydelse för parlamentarismens funktionssätt

I *kapitel 6* behandlas frågor om EU-medlemskapets betydelse för det parlamentariska statsskicket.

Inför EU-medlemskapet betraktades det inte som nödvändigt att ändra grundlagens bestämmelser om regeringsbildning och därmed sammanhängande frågor.

Frågan om EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag kan emellertid studeras också i ett vidare perspektiv. Analysen i kapitlet visar att det då går att urskilja flera olika synsätt på frågan. Slutsatserna i fråga om EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag kan variera beroende på vilket av synsätten som anläggs.

Det första synsättet tar sin utgångspunkt i att EU-medlemskapet har inneburit att lagstiftningskompetens flyttats över från riksdagen till EU-samarbetet, där Sverige representeras av regeringen. Om EU:s normgivning domineras av ram- eller miniminormer kan man hävda att riksdagens lagstiftningskompetens inte har begränsats i någon större mån till följd av EU-medlemskapet. Ifall EU:s normgivning däremot är omfattande och detaljriktad går det att hävda att EU-medlemskapet har medfört betydande begränsningar i riksdagens lagstiftningskompetens.

Det andra synsättet lägger tonvikten på att frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte varit medlem i EU har dragits bort från sådant beslutsfattande som tar sig uttryck i att riksdagen behandlar propositioner från regeringen. De parlamentariska kontrollinstrument – främst samrådet i EU-nämnden – som ersätter behandlingen av propositioner betraktas med detta synsätt som mindre väl ägnade att klargöra förhållandet mellan regering och riksdag. Till stöd för detta synsätt kan åberopas det faktum att uttalanden av EU-nämnden eller dess ledamöter inte i någon formell mening kan anses ge uttryck för riksdagens uppfattning.

Med *det tredje synsättet* blir slutsatsen den motsatta: Det parlamentariska inflytande som riksdagen utövar genom samrådet i EU-nämnden kan i vart fall jämföras med det inflytande som riksdagen utövar via behandlingen av propositioner från regeringen. Dessutom sträcker sig riksdagens inflytande genom samrådet över en bredare sfär av frågor än vad som är fallet vid propositionsbehandlingen. Till stöd för detta synsätt kan åberopas dels uttalanden

av Riksdagskommittén om betydelsen av EU-nämndens ställningstaganden, dels resultaten från viss statsvetenskaplig forskning.

Praxis i anslutning till gällande bestämmelser

I *kapitel 7* görs en genomgång av praxis i anslutning till gällande bestämmelser med avseende på de frågeställningar som berörs i studien.

Bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats tio gånger. Vid fem av dessa tillfällen har regeringen avgått till följd av valutslag. En gång har regeringen avgått efter voteringsnederlag i riksdagen. Vid samtliga tillfällen har riksdagen godkänt talmannens förslag till ny statsminister. Reglerna om misstroendeförklaring mot statsministern har aktualiserats sju gånger. Vid ett tillfälle har regeringen avgått efter det att en riksdagsmajoritet hotat med misstroendeförklaring.

Omröstningar om misstroendeförklaring som en följd av valutslaget har ägt rum efter 1998 och 2002 års val. Vid båda dessa tillfällen har kammaren avslagit yrkandet om misstroendeförklaring.

I kapitlet uppmärksammas även effekterna av den nya statliga budgetprocessen som började tillämpas under 1990-talet. Enligt ett där redovisat synsätt kan varje budgetproposition hypotetiskt sett anses innefatta åtminstone embryot till en kabinetsfråga.

I kapitlet redovisas också parlamentarisk praxis avseende organiserad samverkan mellan regeringen och riksdagspartier utanför regeringen. Det konstateras att denna praxis närmast ger stöd för uppfattningen att statsministerns mandat som regeringsbildare inte behöver omprövas då regeringen efter ett val inleder organiserad samverkan med riksdagspartier utanför regeringen. Vidare konstateras att utfallet av 1998 och 2002 års omröstningar om misstroendeförklaring får ses som uttryck för riksdagens acceptans av denna praxis.

Av redogörelsen i kapitlet framgår även att vid samtliga regeringsskiften (med undantag för det som ägde rum efter statsminister Olof Palmes död år 1986) har talmansledda konsultationer med partigruppsföreträdare och vice talmän inletts först efter det att statsministern har begärt entledigande.

Relationen mellan målsättningar och praxis

I *kapitel 8* utvärderas hur praxis i anslutning till gällande bestämmelser förhåller sig till målsättningar som formulerats i förarbetena till den partiella författningsreformen och RF.

Det konstateras att det inte går att finna otvetydiga belägg för att det i målsättningarna bakom RF har inbegripits att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skall avgå efter val för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan. Följaktligen kan det inte betraktas som oförenligt med målsättningarna bakom RF att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter valen 1985, 1988, 1998 och 2002.

Vidare konstateras att det inte heller går att påvisa att det i målsättningarna bakom RF har inbegripits att regeringar utan egen riksdagsmajoritet skall avgå efter valförluster. Det faktum att de minoritetsregeringar som stannade kvar efter valen 1985, 1988 och 1998 dessutom hade drabbats av förluster kan följaktligen inte heller betraktas som oförenligt med målsättningarna bakom RF.

I kapitlet konstateras vidare att den praktiska tillämpningen av RF:s bestämmelser om talmansledda konsultationer inför regeringsskifte får anses ha varit väl förenlig med målsättningarna bakom RF.

Slutligen konstateras att bestämmelserna om misstroendeförklaring och regeringsbildning har tillämpats i enlighet med intentionerna. Den tidsmässigt något mera utdragna proceduren vid regeringsbildning får ses som i stort sett förväntad med hänsyn till att regelverket är utformat för att tillgodose till viss del svårförenliga syften.

Författningsspolitisk debatt kring alternativ till den rådande ordningen

I *kapitel 9* redovisas den författningsspolitiska diskussion rörande alternativ till den rådande ordningen som förts efter den totala författningsreformen 1973–1974.

Motioner med förslag om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval har behandlats av riksdagen vid återkommande tillfällen. Motionerna har avstyrkts med hänvisning till antingen pågående utredningsarbete eller att sådana ändringar inte befunnits motiverade.

Frågan om riksdagens omröstning om ny statsminister har utretts vid flera tillfällen under 1980-talet. De båda kommittéer som utredde frågan kom fram till att det inte behövdes någon ändring av gällande bestämmelser. I ett fall reserverade sig de socialdemokratiska ledamöterna mot majoritetens uppfattning. Senare har flera debattörer, bl.a. Socialdemokraternas dåvarande ledare Ingvar Carlsson, kritiserat omröstningsförfarandet.

Frågan om positiv parlamentarism, där riksdagen inte bara behöver tolerera utan även aktivt godkänna en regering, debatterades redan vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF. Övergång till positiv parlamentarism förespråkades då i en folktoparistisk motion. Under det tidiga 1990-talet föreslog den av regeringen tillsatta Ekonomikommisionen att det skulle införas krav på s.k. konstruktivt misstroendevotum. Riksdagen skulle med en sådan regel kunna avsätta en regering bara om det finns majoritet för att välja en ny statsminister. Vidare föreslogs att regeringen skulle kunna påkalla tillämpning av bestämmelser om konstruktivt misstroendevotum vid riksdagsbehandlingen av dess förslag. Senare har medlemmar i Ekonomikommisionen, liksom andra debattörer, fört fram förslag om övergång till positiv parlamentarism.

Utländska erfarenheter

I *kapitel 10* redovisas hur de här aktuella aspekterna gällande valutslag och regeringsbildning är utformade i andra europeiska länder. Kapitlet bygger huvudsakligen på en enkätundersökning till utredningstjänster vid andra parlament i den Europeiska unionens medlemsländer och kandidatländer.

Den första frågeställningen gäller regeringens eventuella skyldighet att automatiskt lämna sin post efter val till parlamentet, oavsett valutgången. I en dryg majoritet – 16 av 27 studerade länder – har regeringen en sådan skyldighet, dock inte i de nordiska länderna förutom i Finland. När det gäller regeringens rätt att upplösa parlamentet är Danmark och Spanien de enda länder där regeringen åtnjuter villkorlös upplösningsrätt. I ett tiotal andra europeiska länder kan dock regeringen ta initiativ till ett upplösningsbeslut som sedan formellt fattas av statschefen.

Parlamentets möjlighet att avsätta regeringen – genom en misstroendeförklaring – är grunden för att en stat skall kunna definieras som parlamentarisk. I de flesta europeiska länder har parlamentet såväl möjlighet att uttala misstroende mot enskilda ministrar som mot regeringen som helhet. I sex av länderna, exempelvis Tyskland, Spanien och Ungern, krävs att den parlamentsmajoritet som vill fälla en regering också enas om en motkandidat till statsministerposten, s.k. konstruktiv misstroendeförklaring.

När det gäller regeringsbildningens utformning konstateras att processen kan delas in i tre schematiska faser. I sonderingsfasen undersöks vilka potentiella regeringskoalitioner som kan vara aktuella. Viss variation mellan länderna finns gällande vem som har ansvaret för att leda sonderingarna; statschefen eller dennes ombud, den avgående statsministern eller den tillträdande statsministerkandidaten själv. I nästa fas, nomineringsfasen, utnämns den kandidat som befunnits ha de bästa förutsättningarna att bilda regering. Utnämningen görs i samtliga länder utom Sverige av statschefen, men dennes reella inflytande varierar och är ofta relativt begränsat.

I 10 av 27 länder är regeringsbildningsprocessen avslutad i och med nomineringen, i så måtto att den utsedda regeringsbildaren har formell rätt att börja utöva sina befogenheter. I övriga 17 länder måste regeringen eller regeringsbildaren överleva en automatisk omröstning i parlamentet – investituren – för att anses ha mandat att regera. I alla länder med krav på investituromröstning utom Sverige (motsvarande 59 %) tillämpas positiv parlamentarism, dvs. regeringen måste få ett uttalat stöd av flertalet av de röstande. Sverige räknas, tillsammans med länderna utan krav på investitur, som tillämpande negativ parlamentarism, där regeringen inte behöver ha ett uttalat stöd i, utan endast behöver tolereras av parlamentet. En enkel statistisk analys indikerar att länder med negativ parlamentarism i genomsnitt har högre andel minoritets- och enpartiregeringar samt kortare regeringsbildningstider än länder med positiv parlamentarism.

Slutligen konstateras att medlemskapet i den Europeiska unionen eller – i kandidatländernas fall – det förestående medlemskapet, enligt de enkätsvar

som inkommit inte i något fall medfört debatt om de aspekter av valutslag och regeringsbildning som här studerats.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Frågor kring förhållandet mellan valutslag och ny regeringsbildning har aktualiserats i ett antal motioner som har väckts under riksmötet 2002/03.

I motion *K208 av Maud Olofsson m.fl. (c)* anförs att RF bör ändras så att regeringen obligatoriskt skall avgå efter ett riksdagsval.

I motion *K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp)* framförs krav på en översyn av grundlagens former för regeringsbildning (*yrkande 7*). Motionärerna för även fram flera olika förslag till förändringar. Som en möjlighet pekar motionärerna på en förändrad konstitutionell praxis innebärande att ledaren för en minoritetsregering, vars regeringsunderlag har förändrats, lämnar in sin och regeringens avskedsansökan på samma sätt som sker när en majoritetsregering har förlorat sin majoritet. I motionen pekas även på tänkbara grundlagsändringar. En sådan grundlagsändring skulle innebära att statsministern och regeringen alltid lämnar in sin avskedsansökan efter ett val. Ytterligare en möjlig grundlagsändring skulle kunna gå ut på att det införs en bestämmelse om att talmannen alltid efter ett val skall ta initiativ i regeringsfrågan och därvid kunna föreslå riksdagen att välja om den sittande regeringen eller inleda en ny regeringsbildning. Förtroendeomröstning skall dock alltid äga rum efter det att talmannen har presenterat sitt förslag.

I motion *K345 av Henrik S Järrel (m)* anförs att det för icke uppenbart klara valutslag bör övervägas om inte RF skall föreskriva ett tvång för regeringen att avgå (*yrkandena 1 och 2*).

I motion *K379 av Bo Lundgren m.fl. (m)* framförs krav på förändrade former för regeringsbildningen. Därvid pekas på två förändringsalternativ. Det första alternativet innebär att regeringen upplöses automatiskt i samband med valet och att talmannen efter valet får i uppdrag att leda arbetet med regeringsbildning. Ett annat alternativ är enligt motionärerna att omröstningsreglerna ändras så att en regering måste ha aktivt stöd i riksdagen (*yrkande 23*).

I motion *K434 av Peter Eriksson m.fl. (mp)* anförs att RF bör ändras så att sittande regering som inte får majoritet avgår vid ett riksdagsval (*yrkande 1*).

Konstitutionsutskottet behandlar dessa motioner i ett kommande betänkande.

Av 4 kap. 18 § RO framgår att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina beredningsområden. Konstitutionsutskottet beslutade den 23 januari 2003 att ge utskottets kansli i uppdrag att bedriva ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt i enlighet med riktlinjerna i en inom kansliet upprättad promemoria med det tillägget att även EU-medlemskapets betydelse bör belysas.

I promemorian anges vissa frågeställningar som aktualiseras till följd av förslagen i de nyss redovisade motionerna. Dessa frågeställningar rör valutslaget som grund för regeringens avgång, initiativet till regeringens avgång, inledandet av ny regeringsbildning och formerna för att utse ny regeringsbildare. Det anges vidare att ett viktigt syfte med en undersökning är att sam-

manställa och redovisa de resonemang i förarbetena till gällande bestämmelser i RF som tar sikte på de nu beskrivna frågeställningarna. Som ett annat viktigt syfte anges att sammanställa och redovisa dels den praxis som har utvecklats i anslutning till gällande bestämmelser på området, dels hur den hittills tillämpade ordningen förhåller sig till målsättningar som har formulerats i förarbetena. Slutligen anförs att ytterligare ett syfte med undersökningen är att redovisa eventuella utländska erfarenheter av de alternativ till den rådande ordningen som har förespråkats i den konstitutionella diskussionen i Sverige.

En undersökning enligt de sålunda angivna riktlinjerna skall enligt memorian i huvudsak baseras på skriftligt material i form av offentligt tryck och publicerade forskningsarbeten med främst statsvetenskaplig inriktning. Beträffande utländska system kan det dock bli aktuellt att lämna i uppdrag åt forskare att ta fram underlag som redovisar utländska erfarenheter av de alternativ till den rådande ordningen som har förespråkats i den konstitutionella diskussionen i Sverige.

1.2 Uppdragets genomförande

Arbetet med projektet inleddes under våren 2003 och avslutades under hösten samma år. Inom konstitutionsutskottets kansli har föredraganden Lars Seger varit ansvarig för att arbetet bedrivits i enlighet med de riktlinjer som utskottet beslutat. Lars Seger har även författat kapitel 2–9 i rapporten, som behandlar svenska förhållanden. Fil. mag. Lars Davidsson, doktorand i statskunskap, har författat kapitel 10, som handlar om utländska erfarenheter. Lars Davidsson har även svarat för genomförandet och bearbetningen av den enkätundersökning som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus. Vidare har Lars Davidsson upprättat bilagorna som fogats till rapporten.

Till arbetet har varit knutna två referensgrupper bestående av dels personer med erfarenhet från forskning och utredningsarbete rörande de aktuella frågorna (expertgrupp), dels ledamöter av konstitutionsutskottet (parlamentarisk referensgrupp).

I expertgruppen har ingått f.d. justitierådet professor Fredrik Sterzel, f.d. kanslichefen i riksdagens konstitutionsutskott docenten Magnus Isberg samt universitetslektorn docenten Torbjörn Bergman.

I den parlamentariska referensgruppen har ingått riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Mats Einarsson (v), Gustav Fridolin (mp), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Göran Magnusson (s) och Ingvar Svensson (kd).

Byråassistenten Kerstin Carlsson har fört minnesanteckningar vid möten med de båda referensgrupperna samt biträtt med administrativt stöd. Därutöver har från utskottskansliet biträdande kanslichefen Ingvar Mattson deltagit vid möten med referensgrupperna.

2 De konstitutionella förutsättningarna före den partiella författningsreformen 1968–1969

Redan i frihetstidens Sverige utvecklades ett parlamentariskt färgat system. Riksdagen blev det ledande statsorganet. Regeringsmaktens tyngdpunkt försköts från kungen till riksrådet. Rådets beslut fattades i kollegial ordning och kungens särställning markerades endast genom att han förutom utslagsröst hade två röster vid voteringar i rådet. Riksråden utnämndes av kungen efter förslag från riksdagen, som också i rättsliga former kunde utkräva politiskt ansvar av riksråden genom att döma dem till avsättning (SOU 1963:17 s. 131).

Detta system avskaffades genom Gustav III:s statskupp år 1772. Därefter inleddes en period med utveckling i riktning mot monarkiskt envælde. Det nya statsskick som infördes efter revolutionen år 1809 innebar att det monarkiska enväldet avskaffades och att riksdagens befogenheter stärktes och preciserades.

I 1809 års regeringsform förutsågs dock inte något parlamentariskt styrelseskick. Förslaget till regeringsform presenterades år 1809 av det då nyss tillskapade konstitutionsutskottet. I det memorial varmed förslaget till regeringsform presenterades anförde utskottet att det hade sökt att bilda

en Styrande Makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en Lagstiftande Makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en Domare-Makt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem.

Konstitutionsutskottet kan i vart fall anses ha hämtat inspiration från den Montesquieuska separationsteorin om statsmaktens uppdelning i legislation, exekution och jurisdiktion samt dessa funktioners överlämnande till olika och av varandra oberoende statsorgan (se Robert Malmgren m.fl., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1969, s. 8).

1809 års regeringsform föreskrev med andra ord maktindelning och maktbalans mellan kung och riksdag och mellan kamrarna. I 4 § föreskrevs att kungen ägde att "allena styra riket". Det var således kungen som ensam fattade regeringsbesluten.

Enligt samma paragraf var kungen dock skyldig att inhämta "underrättelse och råd" av medlemmarna av ett statsråd. Tillsammans med kungen framträdde statsrådet som "Kungl. maj:t". Ledamöterna av statsrådet kallades också var för sig statsråd. Regeringsärendena skulle alltså avgöras i konselj i närvaro av dessa statsråd, som var skyldiga att tillkännage sin mening.

Kungen bar inte något konstitutionellt ansvar inför riksdagen för de regeringsbeslut som han fattade. Däremot var statsråden ansvariga inför riksdagen för de råd de hade gett kungen (9 och 106 §).

Fattade kungen beslut i strid mot den mening som ett statsråd hade gett till känna var vederbörande statsråd inte ansvarigt, om han reserverade sig mot beslutet (9 § andra stycket). Kungens beslut skulle kontrasigneras av det

föredragande statsrådet. Om den föredragande fann att beslutet stred mot regeringsformen skulle han vägra att kontrасignera beslutet och nedlägga sitt ämbete till dess riksdagen hade godkänt hans åtgärd (38 §). Detta inträffade dock aldrig.

1809 års regeringsform tilldelade inte riksdagen någon roll vid tillsättande av statsråd. Enligt 4 § utnämndes statsråden av kungen. I det memorial, varmed förslaget till regeringsform presenterades år 1809, slog konstitutionsutskottet också uttryckligen fast att "Konungens statsråd utgör icke en i hans styrelse deltagande kår, tillsatt av rikets ständer" (se Nils Stjernquist, *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867–1970*, 1996, s. 233).

Ursprungligen gavs alltså statsråden en ställning som kungens förtroende-män. Kungen kunde också ursprungligen enligt 35 § entlediga statsråd när han bedömde att "rikets tjänst" fordrade detta.

Vid förra sekelskiftet kritiserade svenska statsrätts- och statsvetenskaps-professorer det parlamentariska systemet på den grunden att parlamentarismen lade i princip all makt i parlamentet och underkände maktindelningstanken. En sådan ordning utpekades som oförenlig med de svenska grundlagarna. Redan under 1800-talet inleddes emellertid en utveckling, som beskrivs närmare i kapitel 3, och som innebar att förändringar i statsrådets sammansättning kopplades till nederlag i riksdagen samt till utgången av val till första och – framför allt – andra kammaren. Ganska snart efter år 1917 blev det brukligt att säga att det vid sidan av den skrivna författningen hade vuxit fram en "levande" författning och i denna ingick parlamentarismen som en grundbult. Därvid betonades att parlamentarismen var acceptabel under förutsättning att de av grundlagen angivna formerna för hur statsmakternas beslut skulle fattas iaktto (Stjernquist, a.a. s. 233 f.). Så sent som i slutet av 1960-talet framhölls emellertid i en grundlagskommentar att det rådande parlamentariska styrelseskicket uppenbarligen stred mot bestämmelser i grundlagen (se Malmgren m.fl., a.a. s. 9).

Som tidigare har framgått var dock statsråd ansvariga inför riksdagen för de råd som de hade gett kungen. Grundlagen tillhandahöll flera instrument för att utkräva sådant ansvar.

För det första hade konstitutionsutskottet enligt 106 § möjlighet att under vissa förutsättningar ställa statsrådsledamot under åtal inför riks rätt. Möjligheten att väcka sådant åtal användes vid fem tillfällen. Sista gången skedde detta år 1854. Åtalen ledde inte i något fall till fällande dom (se Malmgren m.fl., a.a. s. 127).

För det andra hade riksdagen enligt 107 § befogenhet att efter anmälan av konstitutionsutskottet göra framställning hos kungen om entledigande av statsrådsledamot. Kungen var inte skyldig att uppfylla ett sådant önskemål. Någon sådan framställning beslöts heller aldrig (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 30).

Av intresse i detta sammanhang är även den i riksdagspraxis framvuxna möjligheten för riksdagsmän att ställa interpellation till statsrådsledamot. Interpellationsinstitutet hade i början av 1900-talet utvecklats till att, vid sidan

av sin informationsfunktion, även fylla en viktig uppgift som medel för politiska meningsyttringar. Något beslut kunde emellertid inte fattas i de debatterade frågorna. Massinstämmanden i huvudtalarnas anföranden fick ibland utgöra en ersättning (Axel Brusewitz, Dagordning och interpellation, 1930, s. 267 f.). Några politiska konsekvenser fick aldrig sådana demonstrationer (Sterzel, 1999, a.a. s. 31).

Formellt grundlagsstöd för möjligheten att ställa interpellation till statsråd tillskapades inte förrän år 1949. Längre användes institutet sparsamt och endast för viktiga frågor (Sterzel, 1999, a.a. s. 30 f.).

3 Praxis under tvåkammartiden

3.1 Inledning

Enligt 1809 års regeringsform hade kungen rätt att utse de statsråd han önskade om bara vissa formella kompetenskrav var uppfyllda. Vidare kunde kungen enligt grundlagen entlediga statsråd när han bedömde att ”rikets tjänst” fordrade detta (se kapitel 2).

Därutöver förekom inte någon författningsreglering av tillvägagångssättet vid regeringsbildning. Uttryckliga bestämmelser om regerings avgångsskyldighet saknades också fram till år 1971. Under den helt övervägande delen av perioden ger därför endast praxis en bild av hur dessa och andra nära sammanhängande frågor rörande statsrådets sammansättning har hanterats.

Som även har framgått av redogörelsen i kapitel 2 förmådde riksdagen aldrig direkt framkalla ett ministerskifte med stöd av bestämmelser i 1809 års regeringsform. Riksrättsåtal ledde aldrig till fällande dom. Någon framställning till kungen om entledigande av statsråd beslutades över huvud taget aldrig.

Perioden fram till 1840-talet kännetecknades av att regenterna Karl XIV Johan och Oscar I också i praktiken var allenarådande i fråga om statsrådets sammansättning. Visserligen lade sig kungen periodvis vinn om att vissa av statsråden hade en politisk ställning i något av riksdagens fyra stånd. Kungen skötte dock såväl rekrytering som entledigande av statsråden efter eget skön (se Björn von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige: utformning och utveckling till 1945*, 1997, s. 39 f. och 230).

Därefter anträdde en utveckling som innebar att förändringar i statsrådets sammansättning kopplades till nederlag i riksdagen (se avsnitt 3.4) samt utgången av val till första och – framför allt – andra kammaren (se avsnitt 3.3).

Erik Holmberg och Nils Stjernquist anser att de sålunda utvecklade principerna för regeringsmaktens parlamentariska ansvar tedde sig tämligen oklara. De menar dock att makten över den gemensamma voteringen, som skulle tillämpas i skatte- och budgetfrågor om kamrarna fattade skilda beslut, i praktiken torde ha varit utslagsgivande (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 408 f.).

Vidare har Fredrik Sterzel anmärkt att efter ministären Edéns tillträde år 1917 satt ingen minoritetsregering kvar över ett andrakammarval utan omprövning av regeringsfrågan. Sterzel syftar därvid på regeringar som var i minoritet i båda kamrarna (se avsnitt 8.2). I sammanhanget kan noteras att sådana regeringar inte förekom efter år 1936. Anmärkas kan också att det efter år 1945 förekom att socialdemokratiska enpartiregeringar med majoritet i första kammaren satt kvar över andrakammarval, trots att de saknade egen majoritet såväl i andra kammaren som i gemensam votering. Detta inträffade efter andrakammarvalen åren 1958, 1960 och 1964 (se avsnitt 8.2).

I de följande avsnitten kommer översiktligt att redogöras för utvecklingen i praxis rörande vissa principer för förändringar i statsrådets sammansättning.

3.2 Vem valde ut statsråd?

Under tiden från det att Karl Johan utsågs till tronföljare och fram till 1840-talet rekryterade och entledigade kungen statsråd väsentligen efter sitt behag. Enskilda statsråd kunde visserligen få en framstående ställning inom statsrådet, men inte så att det var egentligt att tala om inofficiella statsministerskap (von Sydow, 1997, a.a. s. 235).

Från början av 1860-talet förekom en viss konkurrens mellan kungen, å ena sidan, respektive justitiestatsministern och sedermera statsministern, å den andra sidan. Leif Kihlberg har sammanfattat läget vid mitten av 1880-talet så att kungen och statsministern hade kommit överens om en fördelning, som alltså gav kungen "en betydande anpart". Utåt fick dock detta inte synas. När det skulle utses efterträdare till statsministern Robert Themptander och första kammarens tidigare talman ärkebiskop Anton Niklas Sundbergs namn förekom i ryktesfloran meddelades det i en officiell kommuniké den 1 februari 1888: "Något så kallat uppdrag att bilda en ministär, såsom vissa tidningar har uppgivit, har herr ärkebiskopen lika litet som någon annan erhållit. Sådant överensstämmer nämligen icke med Sveriges regeringsform" (Leif Kihlberg, *Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammersystem: intill 1905 års totala ministerskifte*, 1922, s. 633).

Men kungens "anpart" minskade efter hand. När Erik Gustaf Boström år 1902 bildade sin andra regering, lär han ha haft fria händer att bestämma regeringens sammansättning (Ragnar Törnebladh, *Riksdagsminnen*, 1913, s. 237 samt Kihlberg, a.a. s. 635). Beträffande förhållandena vid början av 1900-talet har Kihlberg karakteriserat det normala förloppet vid fackministerrekrytering så, att statsministern utvalde och kallade övriga statsråd medan kungen konfirmerade och utnämnde (Kihlberg, a.a. s. 636).

I fortsättningen var det statsministern som utsåg övriga statsråd, även om kungen framförde synpunkter på personuppsättningen och kunde få ett visst gehör. Det var framför allt utrikesministerposten som intresserade kungen. Vid den socialdemokratiska regeringens tillträde år 1932 önskade kungen t.ex. få Östen Undén till utrikesminister, men Per Albin Hansson valde Rickard Sandler (Axel Bruswitz, *Kungamak, herremakt, folkakt: författningskampen i Sverige [1906–1918]*, 1951, s. 110 och Stjernquist, a.a. s. 259).

Fram till parlamentarismens och demokratins genombrott – ministären Edéns tillträde år 1917 brukar betecknas som en milstolpe i det sammanhanget – var det dock i praktiken kungen som utsåg statsministern, även om anbudet stundom lämnades motvilligt (Stjernquist, a.a. s. 256 och 262. Se även avsnitt 3.5).

3.3 Valutslag

Före representationsreformen år 1866 förekom val till tre av de fyra stånden. Valresultaten fick successivt en viss avspeglning i statsrådets sammansättning. Inledningsvis fanns inte någon direkt koppling mellan förändringar i statsrådets sammansättning och utgången av första- och andrakammarval. Vissa perioder (1870–1875, 1883–1884, 1888–1891, 1900–1902 och 1905, före unionsupplösningen) satt t.o.m. ministärer som närmast får betraktas som bildade vid sidan av eller mot impulser från väljarna (von Sydow, 1997, a.a. s. 120).

Valutslag som ledde till direkta förändringar i statsrådets sammansättning ägde rum för första gången efter andrakammarval år 1887 och de successiva förstakammarvalen. Den utlösande faktorn torde ha varit att det efter andrakammarvalet – och en efterföljande domstolsprövning som förändrade utgången av valet – uppstod majoritet för tullar i gemensam votering i de bägge kamrarna. Den tullvänliga majoriteten växte dessutom kontinuerligt i takt med att första kammaren successivt förnyades.

Den frihandelsvänlige statsministern Robert Themptander såg sin ställning som ohållbar och avgick år 1888 tillsammans med vissa andra statsråd. Themptander ersattes som statsminister av den mera tullvänlige Gillis Bildt (se bl.a. Stjernquist, a.a. s. 125 och 184 f., von Sydow, 1997, a.a. s. 82 och 120 samt Torsten Petré, Ministären Themptander, 1945, s. 238).

Nästa gång ett valutslag ledde till regeringsskifte var år 1905. Andrakammarvalen på hösten ledde till framgångar för vänstern. Kungen lämnade efter tvekan uppdraget att bilda regering till liberalen Karl Staaff. Björn von Sydow konstaterar att för första gången spelade ett valutslag den direkta rollen för regeringsfrågan. Stämningarna i riksdagens kammarmajoriteter pekade egentligen inte på att det var nödvändigt med ett regeringsskifte (se bl.a. Stjernquist, a.a. s. 242 och von Sydow, 1997, a.a. s. 96 och 120).

Under en period omfattande tiden fram till andra världskriget ledde därefter varje andrakammarval – utom vid tre tillfällen åren 1908, 1914 och 1920 – till en ny regering som tillträdde därför att partiet haft framgångar vid valet. År 1911 kunde den tillträdande liberala ministären visserligen inte notera någon egen valframgång, men den räknade med stöd från Socialdemokraterna som närmast fördubblade sina mandat vid valet. Med ett undantag föll dock samtliga regeringar som tillkom som ett svar på valvinden före nästa val. Undantaget var den koalition mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet som bildades efter andrakammarvalet år 1936. För första gången bildades då en regering med majoritet i båda kamrarna (se von Sydow, 1997, a.a. s. 103, 120 och 161 samt Stjernquist, a.a. s. 246).

Perioden från Per Albin Hanssons andra ministär år 1936 fram till den totala författningsreformen 1973–1974 kännetecknades av att Socialdemokraterna oavbrutet satt i regeringen. Under denna period regerade dock Socialdemokraterna i koalition med Bondeförbundet under åren 1936–1939 och

1951–1957. Vidare fungerade under krigsåren en samlingsregering med deltagare från samtliga riksdagspartier utom kommunisterna.

En närmare analys av valutslagets betydelse för regeringsskiften under perioden 1920–1970 kommer att genomföras i avsnitt 8.2.

3.4 Nederlag i riksdagen

Under 1840-talet tvingades kungamakten – om än tillfälligt – till anpassningar i parlamentarisk riktning, bl.a. i fråga om statsrådets sammansättning. Kungens monopol på den styrande makten ifrågasattes och statsråd avgick på grund av misstroende i riksdagen. Riksdagsmajoriteten var från början av oppositionell-liberal karaktär, men de konservativa grupperna fick sedermera övertaget i riksdagen (von Sydow, 1997, a.a. s. 45 f.).

Vid riksdagen 1840–1841 var oppositionen mot kungen och det rådande systemet mycket stark. Det talades om att förmå Karl XIV Johan att abdikera. Mot regeringsmakten kritiska ledamöter behärskade majoriteten i riddarhuset och valen till utskotten, vilket ledde till förslag till ”anslagsvägran”. Då inlämnade samtliga statsråd sina avskedsansökningar. Kungen vägrade först att bifalla dem. I ett senare skede tvingades han emellertid att utnämna nya statsråd, som var något mera orienterade i den riktning som kunde sägas vara oppositionell (von Sydow, 1997, a.a. s. 43 och Kihlberg, a.a. s. 27–30).

År 1848 ombildade Oscar I regeringen och lade fram ett förslag till reformering av ständsriksdagen. Regeringsombildningen och representationsförslaget tillkom bl.a. mot bakgrund av hård kritik i riksdagen. Revolutionerna i Europa – och oroligheterna i Stockholm – på vårvintern 1848 torde också ha haft betydelse för kungens åtgärder.

Förslaget till representationsreform linjerades upp av Oscar I själv, men radikaliserades av några av de nya statsråden och svarade inte alls mot kungens egentliga strävanden. Regeringsombildningen fick också en mer liberal karaktär än vad han ursprungligen planerat.

Vid nästa riksdag 1850–1851 fälldes representationsförslaget av en kombination av konservativa och radikala i riksdagen. Kungen stödde inte heller förslaget. Oscar I avlägsnade successivt de liberala statsråden och ersatte dem med konservativa (von Sydow, 1997, a.a. s. 45 och Kihlberg, a.a. s. 45 f.).

Från mitten av 1800-talet hände det vid flera tillfällen att statsrådsledamöter avgick efter motgångar, företrädesvis i andra kammaren (se t.ex. von Sydow, 1997, a.a. s. 119 och Kihlberg, a.a. s. 553–568). Det förekom också att statsråd i mer eller mindre klara ordlag markerade för riksdagen att statsråden skulle begära sitt entledigande i händelse av ett nederlag i riksdagen (se Stjernquist, a.a. s. 236, 239 och 261 samt von Sydow, 1997, a.a. s. 51 f.).

År 1880 klargjorde statsministern för första gången tydligt i en riksdagsdebatt att regeringen avsåg att avgå i händelse av ett nederlag i riksdagen. Denna *kabinettsfråga* framställdes av statsministern Louis De Geer vid avlämnandet av propositionen i försvarsfrågan. Efter nederlag i riksdagen i

denna fråga avgick De Geer tillsammans med fem andra statsråd (se Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 38 f. och Kihlberg, a.a. s. 554).

Leif Kihlberg har undersökt i vilka frågor som nederlag i riksdagen har lett fram till statsråds avgång under perioden fram till den Ramstedtska ministären avgång år 1905. Därvid har Kihlberg delat in avgångsmotiven i fyra huvudkategorier, nämligen nederlag i försvarsfrågor, budgetfrågor, unionsfrågor och rösträttsfrågor. Frågor om försvarsreformer utgjorde en central krisanledning under 1870- och 1880-talen. Under samma period spelade även statsregleringsärendena, dvs. budgetfrågor, en viss roll för att så småningom bli den dominerande avgångsfaktorn under slutet av 1880-talet. Unionsfrågan och rösträttsfrågan kom att bli de förhärskande politiska avgångsmotiven under det därefter följande skedet (Kihlberg, a.a. s. 561).

Under tiden efter ministären Edéns tillträde år 1917 och fram till den totala författningsreformen avgick fyra regeringar på grund av motgångar i riksdagen. Detta hände åren 1923 (Hjalmar Brantings andra ministär), 1926 (Rickard Sänders ministär), 1930 (Arvid Lindmans andra ministär) och 1936 (Per Albin Hanssons första ministär). I samtliga fall hade statsministern i riksdagsdebatten ställt kabinetsfråga (Sterzel, 1999, a.a. s. 38 f.).

Beträffande den tidsperioden konstaterar Fredrik Sterzel, att även mindre frågor i vissa fall har getts betydelsen av kabinetsfrågor som har lett till regeringens avgång. Enligt Sterzel råder det t.ex. inte någon tvekan om att de socialdemokratiska regeringarna år 1923 och 1926 hade kunnat stanna kvar – om de hade eftersträvat detta – trots nederlagen om de s.k. arbetslöshetsdirektiven (a.a. s. 41 f.).

Perioden efter år 1917 uppvisar emellertid också exempel på det motsatta förhållandet. Sterzel anför i sammanhanget att Carl Gustaf Ekmans minoritetsregeringar (1926–1928 och 1930–1932), som fungerade under fyra riksdagar, led åtskilliga nederlag även i väsentliga frågor och någon gång till och med 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 gruppen för meningen att regeringen borde ställa kabinetsfråga. Detta avböjdes då av Ekman men inte av några principiella skäl (Sterzel, 1999, a.a. s. 42).

3.5 Förfarandet vid regeringsbildning

Det första regeringsskiftet i form av ett totalt ministerskifte ägde rum år 1905 med den Ramstedtska ministärens avgång (Stjernquist, a.a. s. 249 och Kihlberg, a.a. s. 487). Dessförinnan förnyades statsrådet stegvis och i varierande takt. Under 1800-talet hände det även att Oscar II vägrade att på en gång bifalla samtliga statsrådsledamöters avskedsansökningar av den anledningen att detta vore en eftergift i parlamentarisk riktning. Den offentliga proklamationen av en ministerkris föregicks vanligen av förberedande sonderingar och

överläggningar (se t.ex. Stjernquist, a.a. s. 250, von Sydow, 1997, a.a. s. 82 f. samt Kihlberg, a.a. s. 569).

I avsnitt 3.2 har beskrivits hur det bestämmande inflytandet över statsrådets sammansättning gradvis flyttades över från kungen till statsministern. Kungen spelade dock framöver en viktig politisk roll, framför allt när det gällde att utse en statsminister som skulle bilda ny regering.

Härvid utbildade sig en viss praxis i fråga om konsultationer med avgående statsminister, talmännen samt parti- och gruppleadare.

Initiativet till en ny regerings tillkomst togs i allmänhet av kungen sedan den sittande regeringen inlämnat sin avskedsansökan. Enligt uppgift tog dock kungen vid 1921, 1924 och 1928 års regeringsbildningar initiativ till vissa överläggningar *innan* den sittande regeringen hade inlämnat sin avskedsansökan. I det första fallet, dvs. den regeringsbildning som föregick ministären Brantings tillträde, hade kungen överläggningar med dåvarande Lantmanna- och borgarepartiets ordförande Arvid Lindman, Liberala samlingspartiets ordförande Nils Edén och första kammarens talman Hugo Hamilton. I de båda andra fallen tog kungen initiativ till överläggningar endast med Arvid Lindman (Henrik Hermerén, *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, 1975, s. 88, 95, 98 f. och 116.).

Till och med 1924 års regeringskris användes formuleringen att den gamla regeringen anmodades att kvarbli ”i avbidan på prövning av ansökningsen”. Från och med 1926 års regeringskris uppmanades i stället regeringen ”att tills vidare kvarstå för att ombesörja handläggningen av de löpande ärendena” (Sterzel, 1999, a.a. s. 91 f.).

Angående *turordningen* vid de inledande överläggningarna hos kungen gällde i allmänhet att överläggningarna inleddes med den avgående statsministern. Därefter inkallades första och andra kammarens talmän. Vid 1924 års regeringsbildning inkallades dock alla partirepresentanter utom en (Bondeförbundets ordförande) innan talmännen konsulterades. För den fortsatta turordningen mellan partiernas representanter är det enligt Henrik Hermerén inte möjligt att urskilja något enhetligt mönster, som med en rimlig tolkning kan kallas praxis. Olikheter mellan regeringsbildningarna är snarast det genomgående draget (Hermerén, a.a. s. 95 f. och 116 f.).

Under krisen år 1957 infördes emellertid enligt Fredrik Sterzel 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 (Sterzel, 1999, a.a. s. 91 f. Se även Hermerén, a.a. s. 117).

4 Den partiella författningsreformen 1968–1969

4.1 Inledning

I kapitlet skildras utvecklingen som ledde fram till den partiella författningsreformen. Denna reform innebar att parlamentarismen skrevs in i 1809 års regeringsform. Detta hände i skedet omedelbart före tillkomsten av 1974 års regeringsform. I kapitlet redovisas även vissa uttalanden i den statsvetenskapliga och statsrättsliga litteraturen angående innebörden av förarbetena till den partiella författningsreformen.

4.2 Tidiga reformkrav

Redan på 1870-talet diskuterades om man borde låta interpellationsdebatter utmynna i s.k. dagordningsbeslut, varmed avsågs politiska uttalanden av förtroendekaraktär. Direkta yrkanden om införande av ett dagordningsinstitut väcktes dock först längre fram, som ett led i reaktionen mot minoritetsparlamentarismen (se Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 31).

I en motion år 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 avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av kamrarna (KU 1928:18). Samma öde rönt en motion år 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 (KU 1930:20).

I en ny motion år 1931 begärdes utredning ”huruvida och på vad sätt” ett dagordningsinstitut borde införas. Denna gång förordade konstitutionsutskottet en förutsättningslös utredning. Detta bifölls av riksdagen. Konstitutionsutskottet sade sig inte överskatta det praktiska värdet av ett dagordningsinstitut som medel för att skapa bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. Förutsättningarna för detta berodde ytterst på ”de praktisk-politiska sedvanorna”. Emellertid förekom liknande institut i flertalet parlamentariskt styrda länder och kunde bidra till att skapa bättre möjligheter att vinna klarhet om förhållandet mellan regeringen och riksdagen (KU 1931:13).

4.3 Tingstens utredning

Professor Herbert Tingsten lade år 1935 fram betänkandet *Utredning angående ett dagordningsinstitut m.m.* (SOU 1935:21). I betänkandet definierades

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. Med uttrycket ”i särskilda former” ville Tingsten klargöra att ett uttalande i samband med den ordinarie ärendehantering, t.ex. i riksdagsskrivelse med svar på en proposition, inte kan betecknas som en dagordning (se a. bet. s. 8).

Tingsten kritiserade uppfattningen att ett dagordningsinstitut skulle vara ägnat att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Erfarenheterna från främmande länder visade att regeringens parlamentariska ställning kunde vara ytterligt oklar trots förekomsten av ett dagordningsinstitut. Dessa erfarenheter 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 utlandet hade ofta en minoritetsregering efterträtt av en annan utan starkare parlamentariskt underlag. Ofta hade partier både till höger och till vänster om regeringen stått bakom ett misstroendevotum, och varje tanke på regerings-samverkan hade saknats. På vissa håll hade följden i regel endast blivit, att den avgångna regeringen återkommit med ändrad sammansättning. Att ett dagordningsinstitut skulle kunna stärka regeringens ställning var en ren missuppfattning; möjligheten att ställa kabinetsfråga förelåg alltid (se a. bet. s. 77 f.).

Även den kritik, som framförts mot ett dagordningsinstitut, innefattade emellertid enligt Tingsten bestämda överdrifter. Erfarenheterna från utlandet visade, att det var lika oriktigt att i detta institut se en huvudsak såväl till täta regeringsväxlingar som motsatsen. Däremot var det obestridligt att införande av ett sådant skulle medföra 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 regerings-makten. Verkligt betydande svårigheter kunde uppkomma, om ytterlighets-partier, som bekämpade det parlamentariska systemet, skulle få större betydelse i riksdagen (se a. bet. s. 82 f.).

Även om Tingsten gick in på vissa frågor rörande den tekniska utformningen av ett dagordningsinstitut, avstyrkte han dock införandet av en sådan ordning. Om ett dagordningsinstitut infördes, borde det i vart fall inte föreskrivas någon skyldighet för regeringen eller vederbörande minister att avgå vid misstroendevotum. En sådan skyldighet vore svår att inpassa i grund-lagens allmänna reglering av förhållandet mellan kungen och statsråden och skulle vålla svårigheter vid dagordningsbeslut av mera obestämbär karaktär (se a. bet. s. 88 f.).

4.4 Författningsutredningen

Frågan om formerna för utkrävande av regeringens parlamentariska ansvar blev nästa gång föremål för behandling av Författningsutredningen. En utgångspunkt för utredningens arbete var att parlamentarismen skulle skrivas in i författningen. Direktiven förutsatte bl.a. att utredningen på nytt skulle undersöka, om ett dagordningsinstitut borde införas. Den borde emellertid också pröva, om någon annan form av politiskt ansvarsutkrävande kunde vara lämplig (se SOU 1963:17 s. 13 f.).

När det gällde ministärens parlamentariska ansvar (a. bet. s. 145 f.) redovisades Tingstens betänkande, men det framhölls att utgångspunkten för den tidigare debatten var en annan än den nu aktuella. Då hade man väsentligen strävat efter att reformera den svenska parlamentarismen sådan den gestaltat sig under 1920-talet. Nu gällde det att låta parlamentarismens 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 statsskicket. Det var därvid ”angeläget att icke lägga hinder i vägen för parlamentarismens anpassning efter växlande politiska förhållanden, dvs. att icke söka påverka parlamentarismen i viss riktning”. Mycket av den tidigare argumenteringen saknade därför tillämplighet. Utredningen delade emellertid Tingstens uppfattning att de parlamentariska ansvarsrighetsreglerna inte kan påverka parlamentarismens 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.

Författningsutredningen ansåg att det inte borde uppställas något krav på positiv förtroendeförklaring för regeringen. Bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar borde vara tillräckliga för att vid behov klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Tanken på ett dagordningsinstitut i den gamla meningen avvisades med förklaringen, att något behov inte ansågs föreligga av ”ett institut som ger möjlighet till allsköns uttalanden om regeringen och dess politik”.

Utredningen föreslog i stället att regler skulle införas om rätt för riksdagen att avge misstroendeförklaring och om en därmed förenad avgångsskyldighet. En sådan förklaring skulle kunna avges endera mot statsministern eller mot annat statsråd. I det förra fallet skulle statsministern vara skyldig att omedelbart begära avsked på hela regeringens vägnar. I det senare fallet skulle han ofördröjligen hemställa om vederbörande statsråds entledigande. På hemställan av statsministern skulle kungen kunna låta anstå med att bevilja avsked under högst en vecka. Förordnades under denna tid om nyval till riksdagen, skulle framställningen om avsked vara förfallen. Dessa föreskrifter skulle enligt utredningen främst få karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen (se t.ex. redogörelsen i Fredrik Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, 1969, s. 80 f.).

Med det redovisade synsättet borde, enligt Fredrik Sterzel, det normala vara att regeringsskifte utlöses av annan orsak än misstroendeförklaring. Sterzel noterar dock även att Författningsutredningen inte gick in på vad parlamentarismens principer borde anses innebära i detta avseende. Endast på en punkt föreslogs en författningsreglering. Det borde föreskrivas att statsministerns avgång alltid skall medföra samtliga statsråds entledigande. Därmed skulle man framhåva ”ministärens karaktär av en kollektiv enhet kring statsministern” (se Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 45 f.).

Författningsutredningens förslag till grundlagsfästade av parlamentarismen rönt åtskillig kritik i den allmänna debatten och vid de partiledaröverläggningar som fördes om författningsfrågan. Kritiken innebar att förslaget på centrala punkter inte gav tillräckligt klart uttryck för de principer som borde gälla. I vissa avseenden ansågs förslaget t.o.m. innebära ett steg tillbaka i förhållande till gällande sedvanerätt. Kärnfrågan gällde preciseringen av statschefens ställning. Förslaget om misstroendeförklaring mötte dock i och för sig knappast någon invändning (Sterzel, 1969, a.a. s. 81).

I fråga om regerings avgång på andra grunder föreslog Författningsutredningen (a. bet. s. 139 f.) att kungen skulle ges befogenhet att utnämna och entlediga statsråd. Ministärens karaktär av kollektiv enhet kring statsministern skulle dock enligt kommittén markeras genom föreskrift att samtliga statsråd skulle entledigas om statsministern avgick.

Om samtliga statsråd entledigats skulle de enligt Författningsutredningens förslag, till dess ny statsminister utsetts, ha befogenhet att handlägga löpande ärenden och sådana ärenden där avgörandet inte utan betydande olägenhet kunde uppskjutas. Detsamma föreslogs gälla efter misstroendeförklaring till dess avsked beviljats eller framställningen om avsked förfallit på grund av beslut om urtima val (a. bet. s. 214).

4.5 Grundlagberedningen

I direktiven för Grundlagberedningen, som beslutades år 1966, underströks att en huvudlinje i arbetet på en ny författning borde vara att så konsekvent som möjligt bygga på folksuveränitetens princip och att grundlagsfästa parlamentarismen. Av det sagda följde bl.a. att en regering inte bara vid sitt tillträde utan även under sin verksamhetstid borde åtnjuta riksdagens förtroende eller i vart fall vara tolererad av denna. För att möjliggöra en kontinuerlig kontroll härav borde, på sätt som Författningsutredningen föreslagit, införas regler som ger riksdagen möjlighet att praktiskt taget när som helst under session ta upp fråga om misstroendeförklaring. Verkan av en sådan förklaring borde vara att regeringen entledigades om inte nyval förordnades inom viss kortare tid (se 1967 års riksdagsberättelse s. 87).

I direktiven ålades Grundlagberedningen att inrikta sitt arbete på en relativt omfattande partiell författningsreform 1968–1969. Den borde bl.a. innefatta en lösning på frågan om parlamentarismens inskrivande i grundlagarna med

de preciseringar med avseende på statschefens befattning med regeringsbildningen, upplösningstinstitutet m.m. som följde därav. Beredningens förslag i dessa avseenden presenterades i betänkandet Partiell författningsreform (SOU 1967:26).

Liksom Författningsutredningen diskuterade Grundlagberedningen inledningsvis frågan om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar och kom till samma slutsats (se a. bet. s. 174 f.). 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 härefter Grundlagberedningen tanken på ett system med positivt parlamentariskt ansvar. Beredningen framhöll att en rätt för riksdagen att praktiskt taget när som helst uttala sitt misstroende mot regeringen torde leda till minst lika goda möjligheter till kontroll av förhållandet mellan regering och riksdag.

Vidare anfördes att en ordning med positivt parlamentariskt ansvar kan medföra olägenheter i vissa lägen. 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.

Vid ett system med misstroendeförklaring och – i likhet med vad Författningsutredningen föreslagit – krav på absolut majoritet för en sådan förklaring skulle ett avstående från att rösta få samma effekt som röster mot yrkande om misstroendeförklaring. Med andra ord skulle blanka röster inte komma att bidra till att en regering störtas. Enligt Grundlagberedningen tydde vidare erfarenheter från andra länder på att den positiva ansvarsprincipen kan ge utrymme för taktiska manövrer framför allt från regeringens sida, bl.a. vid formuleringen av förtroendeyrkandet.

Enligt Sterzel är det svårt att komma ifrån att det föreligger åtminstone en nyansskillnad mellan Grundlagberedningens och Författningsutredningens

resonemang på den aktuella punkten (Sterzel, 1999, a.a. s. 25 och 46 f.). Grundlagberedningen har inte någonstans tagit upp Författningsutredningens resonemang om en yttersta garanti för parlamentarismen. Grundlagberedningen har inte heller antytt att regeringen i praktiken kan komma att avgå enligt snävare principer, inom ramen för de grundlagsfästa reglerna om negativt parlamentariskt ansvar.

Sterzel menar att detta förhållande kan tolkas på olika sätt. Den ena tolkningen innebär 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. Sterzel anser att Grundlagberedningens förslag om misstroendeförklaring i så fall har inneburit en högst väsentlig nyhet i svensk parlamentarism. Det är då inte längre en fråga om en yttersta garanti för parlamentarismen utan om något som mera liknar en normalordning.

Mot en sådan tolkning talar emellertid det faktum att det inte finns någon-
ting som direkt tyder på att syftet skulle ha varit att förändra parlamentarismens materiella innebörd. I anslutning härtill konstaterar Sterzel att de grundlagsfästa reglerna om parlamentarismen utgör bara 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 år 1917. Förarbetena visar enligt Sterzel klart att diskussionerna sällan har gällt vilka regler i sak som bör iakttas utan främst vilka regler som man av praktiska skäl har ansett det möjligt och lämpligt att grundlagsfästa.

Grundlagberedningen anslöt sig även till Författningsutredningens uttalanden om att det inte finns behov av ett dagordningsinstitut som ger möjlighet till allsköns uttalanden om regeringen och dess politik. Beredningen tillade att ett motiverat misstroendeutalande av detta slag förutsätter enighet inte bara om själva misstroendeutalandet utan också om skälen härför. Enligt beredningen begränsades härigenom i själva verket riksdagens möjlighet att bestämma regeringens öde. Uppfattningen att regeringen bör avgå kan nämligen omfattas av riksdagens majoritet utan att skälen därför är desamma bland dem som tillhör majoriteten. Beredningen ansåg att riksdagen i stället – i enlighet med Författningsutredningens förslag – borde få möjlighet att direkt uttala sig om huruvida regeringen bör avgå eller inte (a. bet. s. 175 f.).

Grundlagberedningen ansåg det vara självklart att en misstroendeförklaring skall kunna riktas mot regeringen i dess helhet, eftersom förklaringen skall vara ett medel att fastställa förtroendeförhållandet mellan regering och riksdag. Med hänsyn till statsministerns ledande ställning inom regeringen var det beredningens uppfattning att misstroendeförklaring mot regeringen formellt borde riktas mot statsministern. I konsekvens härmed skulle misstroendeförklaring mot statsministern alltid avse hela regeringen. Beredningen kunde dock även tänka sig situationer då riksdagen kunde behöva uttala sitt

misstroende mot viss statsrådsledamot utan att regeringen i övrigt omfattades av misstroendet. Därför ansåg beredningen att övervägande skäl talade för att misstroendeförklaring borde kunna riktas inte bara mot statsministern som företrädare för hela regeringen, utan även mot annan ledamot av statsrådet (a. bet. s. 176).

Grundlagberedningens förslag till grundlagsändringar byggde i stort sett på Författningsutredningens förslag. Kungen skulle entlediga en statsrådsledamot om mer än hälften av riksdagens ledamöter förenat sig om misstroendeförklaring mot vederbörande statsråd. Omröstningen skulle enbart kunna avse omotiverat yrkande om sådan förklaring. Om misstroendeförklaringen avsåg statsministern skulle hela regeringen entledigas. Avgångsskyldigheten bortföll vid förordnande om extra val inom en vecka från det förklaringen gavs. En avgående regering skulle vara skyldig att stå kvar som expeditiönsminister tills ny regering tillträtt.

Vissa detaljer tillkom emellertid i Grundlagberedningens förslag. Beredningen föreslog bl.a. att det skulle krävas att minst en tiondel av riksdagens ledamöter stod bakom ett yrkande om misstroendeförklaring för att det skulle få prövas. Statsministern skulle entledigas av kungen om han begärde det och annan statsrådsledamot när statsministern begärde det. Samtliga statsråd skulle entledigas av kungen om statsministern avgick, oavsett orsaken till avgången.

Beredningen föreslog inte heller någon formell begränsning av expeditiönsministerns kompetens.

Förslaget låg till grund för ändringar i 1809 års regeringsform, som trädde i kraft den 1 januari 1971 (prop. 1968:27, KU 1968:20).

5 1974 års totala författningsreform

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas gällande bestämmelser i RF i fråga om regeringsupplösning efter val, tidpunkten för inledande av ny regeringsbildning samt krav på parlamentariskt stöd. Vidare redovisas uttalanden i förarbetena till RF såvitt avser dessa frågor samt diskussionen i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen rörande innebörden av de nu aktuella grundlagbestämmelserna. Praxis i anslutning till dessa bestämmelser kommer att redovisas i kapitel 7.

5.2 Regeringsupplösning efter val

Av 6 kap. 1 § första stycket RF framgår att regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Frågan om en regerings avgång regleras i RF på så sätt att talmannen i vissa situationer är skyldig att formellt fatta beslut om att entlediga samtliga statsråd, dvs. hela regeringen.

I korthet gäller därvid som huvudregel att antingen riksdagen eller statsministern fattar det avgörande beslut som leder fram till att en regering entledigas. I det förstnämnda fallet sker detta genom att riksdagen enligt 12 kap. 4 § RF beslutar om *misstroendeförklaring mot statsministern*. Regeringen kan neutralisera verkningarna av riksdagens beslut om misstroendeförklaring genom att förordna om extra val inom en vecka från det att riksdagen har fattat sitt beslut (6 kap. 5 § RF). Förordnande om extra val får dock inte ske förrän tre månader förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Detta gäller oavsett om den nya riksdagen samlas efter ordinarie eller extra val (3 kap. 4 § RF). Vidare följer direkt av 6 kap. 7 § RF att talmannen skall entlediga regeringen när statsministern har dött. I övrigt lämnar RF öppet för *statsministern* att själv avgöra i vilka situationer talmannen skall entlediga regeringen (6 kap. 6 § RF).

I RF saknas däremot uttryckliga bestämmelser om en regerings avgång som en konsekvens av allmänna val. Av praktisk betydelse i sammanhanget är dock de nyss redovisade allmänna bestämmelserna i RF om misstroendeförklaring mot statsministern (12 kap. 4 §) och om statsministerns möjlighet att begära regeringens entledigande (6 kap. 6 §). Efter år 1975 har den sistnämnda bestämmelsen tillämpats vid samtliga regeringsskiften som ägt rum till följd av valutslag. Likaså har omröstningar om misstroendeförklaring mot statsministern som en följd av valutslaget ägt rum vid två tillfällen, nämligen efter 1998 och 2002 års val. För en redogörelse för den praktiska tillämpningen hänvisas till framställningen i kapitel 7.2.

I de följande underavsnitten behandlas förarbetena till RF såvitt avser bestämmelserna om misstroendeförklaring mot statsministern (avsnitt 5.2.1) och om regeringsupplösning på initiativ av statsministern (avsnitt 5.2.2).

5.2.1 Misstroendeförklaring mot statsministern

Bestämmelser om misstroendeförklaring mot statsministern infördes i 1809 års regeringsform genom den partiella författningsreformen, vilken har behandlats i kapitel 4. Såvitt nu är av intresse överfördes dessa bestämmelser i oförändrat skick till RF.

I slutbetänkandet Ny regeringsform. Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) gjorde Grundlagberedningen dock vissa ytterligare uttalanden i frågan om positivt eller negativt parlamentariskt ansvar. Beredningen anförde därvid bl.a. följande (s. 93).

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 upplösningsskyldigheten 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.

Fredrik Sterzel anser att stor försiktighet är motiverad när det gäller att dra slutsatser av dessa uttalanden (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 48). Han tycker sig dock i uttalandena kunna se en antydning om en glidning från Författningsutredningens tanke om en yttersta garanti för parlamentarismen (se avsnitt 4.4) till någonting mera praktiskt betydelsefullt, som Sterzel menar skulle kunna beskrivas på följande sätt:

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.

Sterzel menar vidare att en sådan nyansskillnad i förhållande till Författningsutredningen ligger rätt väl i linje med de uttalanden i frågan som Grundlagberedningen gjorde år 1967 (se avsnitt 4.5).

Förarbetena antyder därmed, enligt Sterzels uppfattning, att två olika synsätt är möjliga. Enligt det ena skall RF:s regler endast vara en yttersta garanti för parlamentarismen. Regeringen skall normalt avgå *innan* den utsätts för misstroendeförklaring. Det andra synsättet är mera formellt. En regering har rätt att anse sig tolererad av riksdagen så länge den inte drabbas av misstroendeförklaring. Det första synsättet kommer till uttryck hos Författningsutredningen. Man kan inte påstå att det andra har direkt åsyftats av Grundlagberedningen. Däremot står det klart att Grundlagberedningen antyder en något större roll för misstroendeförklaring (se Sterzel, 1999, a.a. s. 66).

Det sagda förändrar emellertid inte, enligt Sterzel, det faktum att både Författningsutredningen och Grundlagberedningen var fullt ense om att en regering normalt skall avgå av andra skäl än misstroendeförklaring (Sterzel, 1999, a.a. s. 63). Samma uppfattning företräds av Erik Holmberg och Nils Stjernquist (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 210):

Misstroendeförklaringsinstitutet är tänkt som en yttersta garanti för parlamentarismen. Man torde kunna utgå från att det kommer att utnyttjas endast undantagsvis.

Resonemanget i Författningsutredningens betänkande om "en yttersta garanti för parlamentarismen" skall, enligt Sterzels mening, läsas mot bakgrund av utvecklingen före RF. Sterzel anser att den utvecklingen kännetecknas av att det aldrig framkom något behov av grundlagsregler om regeringens avgångsskyldighet. Enligt Sterzel går det inte att peka på något tillfälle då regeringen borde ha avgått men underlät det. Snarare höll sig varje regering "med säker marginal innanför den gräns där den inte längre var tolererad". Sterzel hävdar därför att enda motivet för att införa misstroendeförklaring varit att parlamentarismen skulle grundlagfästas. Som en lämplig teknisk lösning föreslogs därvid "en yttersta garanti". Att denna fått formen av misstroendeförklaring har enligt Sterzel historiska orsaker. Reformdebatten hade sin utgångspunkt i interpellationsinstitutet och kom redan på 1870-talet in på "dagordningar" (se avsnitt 4.2). På det spåret blev den kvar (Sterzel, 1999, a.a. s. 66).

5.2.2 Statsministerns mandat som regeringsbildare

Bestämmelser om att statsministerns avgång automatiskt leder till att de andra ministrarna skall avgå infördes i 1809 års regeringsform genom den partiella författningsreformen, vilken har behandlats i kapitel 4. Såvitt nu är av intresse överfördes dessa bestämmelser i oförändrat skick till RF.

En betydelsefull aspekt i detta sammanhang är relationen mellan misstroendeförklaring och statsministerns möjlighet att själv fatta beslut om att regeringen skall avgå i samband med ett val.

För beslut om misstroendeförklaring fordras enligt 12 kap. 4 § RF absolut majoritet i kammaren, dvs. minst 175 ja-röster. Bestämmelserna om att regeringen kan tvingas bort med beslut om misstroendeförklaring ger med andra ord uttryck för huvudprincipen att regeringen skall ha riksdagsmajoritetens förtroende eller åtminstone tolereras av denna majoritet.

Den nyss beskrivna huvudprincipen inrymmer olika synsätt på relationen mellan misstroendeförklaring och statsministerns möjlighet att själv fatta beslut om att regeringen skall avgå. Annorlunda uttryckt handlar det om i vilka situationer en statsminister skall välja att avgå och bereda utrymme för en ny regeringsbildningsprocess under talmannens ledning och – omvänt – i vilka situationer han inte behöver ta något sådant initiativ. Som redan har framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.1 ger RF och dess förarbeten utrymme för att dra olika slutsatser härvidlag.

Av intresse är emellertid också vissa uttalanden i proposition 1973:90 Ny regeringsform. Ny riksdagsordning, som gjorts i anslutning till bestämmelsen i 6 kap. 2 § RF om att talmannens förslag till statsminister skall godkännas av riksdagen. I propositionen (s. 178) 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. Det torde därför kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen för när den tilltänkte statsministern kan ge besked angående sin regerings politiska karaktär. Avser två eller flera partier att samverka i regeringsfrågan, kan man vidare anta att de sonderingar som föregår talmannens förslag har lett till överenskommelse också om regeringens personsammansättning. Att uppställa krav på fullständig ministerlista före kontrollomröstningen är emellertid inte lämpligt.

Något klart uttalat förbehåll som hindrar en statsminister att genom regeringsbildning förändra ministärens partisammansättning innehåller inte RF:s text. Mot bakgrund av de nyss refererade motivuttalandena har emellertid hävdats att hinder för ett sådant handlande finns i de principer som bär upp RF. Därvid har bl.a. anförts att de förutsättningar rörande den kommande ministären som riksdagen delges, då den föreläggs talmannens förslag avseende statsminister, binder statsministern även efter regeringsbildningen. Vidare har i enlighet härmed hävdats att en regeringsbildning som innebär att det parlamentariska underlaget för regeringen ändras, och därmed också att regeringens karaktär förändras, bör ske i form av regeringens avgång och ny regeringsbildning. Detta anses då böra gälla både vid en regeringsbildning som föranleds av riksdagsval och vid en regeringsbildning under löpande mandatperiod (se Olle Nyman, *Parlamentariskt regeringssätt: En av statskicketts grunder*, 1986, s. 61 f. samt Holmberg och Stjernquist, a.a. s. 198 f.). Samma resonemang anses kunna föras både om ett koalitionsparti lämnar regeringen och då en regering breddas, i vart fall om den inte därmed kommer att företräda en riksdagsmajoritet. Vidare kan det enligt Fredrik Sterzel hävdas att regeringsfrågan bör omprövas efter ett val, om inte den sittande re-

geringen har nått majoritet eller åtminstone stärkt sin ställning (Sterzel, 1999, a.a. s. 139 f.).

Sterzel framhåller emellertid även att principiella resonemang får vägas mot praktiskt politiska faktorer. Riksdagen och partierna har frihet att etablera en ändamålsenlig praxis (Sterzel, 1999, a.a. s. 140). Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm har intagit ett liknande förhållningssätt (Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 143):

Förevarande paragraf – kombinerad med 1 och 6 §§ – ger obestriddigen 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.

Sterzel tillägger i sammanhanget att komplicerade situationer inte bör drivas fram i onödan. Även om de alltid blir lösta på något sätt har man, enligt Sterzel, riksdagens anseende och regeringsmakten att tänka på. Sterzel menar att det sagda talar för en restriktiv tillämpning av de aktuella bestämmelserna (Sterzel, 1999, a.a. s. 140). Mot det av Sterzel förda resonemanget kan ställas argument av det slag som Olle Nyman har fört fram: Det är regeringens politiska karaktär, inte enbart statsministerns person, som har intresse då de parlamentariska relationerna skall fastställas. En statsminister har alltid att överväga vad respekten för riksdagen kräver. Riksdagen är enligt statsskickets grunder det främsta av statsorganen (Nyman, a.a. s. 62 f.).

5.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning

Före år 1971 kunde kungen enligt grundlagen entlediga statsråd när han bedömde att ”rikets tjänst” fordrade detta (se kapitel 2). Som har framgått av redogörelsen i avsnitt 3.5 togs initiativet till en ny regerings tillkomst i allmänhet av kungen sedan den sittande regeringen inlämnat sin avskedsansökan. Enligt uppgift tog kungen dock i en del fall initiativ till överläggningar redan dessförinnan. Ansökningar om entledigande beviljades inte förrän utnämningar kunde ske (se Sterzel, 1999, a.a. s. 91).

Genom den partiella författningsreformen infördes en skyldighet för kungen att i vissa närmare angivna situationer entlediga samtliga statsråd, dvs. hela regeringen. En sådan skyldighet infördes dels vid misstroendeförklaring mot statsministern – skyldigheten bortföll dock vid förordnande om extra val inom en vecka från det förklaringen gavs –, dels om statsministern begärde sitt entledigande (se avsnitt 4.5).

Även enligt RF föreligger en skyldighet att entlediga hela regeringen i de nyss nämnda situationerna. Det ankommer dock numera på riksdagens talman att entlediga regeringen i dessa fall (se redogörelsen i avsnitt 5.2). Vidare bör

pekas på att det har införts en speciell föreskrift om att talmannen skall entlediga övriga statsråd om statsministern dör (6 kap. 7 §).

Den totala författningsreformen har allmänt sett inneburit en utbyggd författningsreglering av förfarandet vid bildande av en ny regering. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 6 kap. 2 § första stycket RF. Då ny statsminister skall utses kallar talmannen företrädare för varje parti-grupp inom riksdagen till samråd samt överlägger med de vice talmännen. Talmannen avger sedan förslag till riksdagen.

Frågan blir då vid vilken tidpunkt talmannen skall ta initiativ till samråd och överläggningar enligt 6 kap. 2 § första stycket. Denna fråga har lämnats obesvarad såväl i grundlagtexten som i förarbetena till RF.

Behov av att utse ny statsminister får i praktiken anses uppkomma redan när det förhållande inträder som föranleder statsministern att begära sitt och regeringens entledigande (t.ex. valutslag) eller som föranleder riksdagen att avge misstroendeförklaring mot statsministern. Talmannens entledigande av statsministern och resten av regeringen förutsätter emellertid antingen att statsministern själv har begärt sitt entledigande (6 kap. 6 och 7 § RF) eller att riksdagen har avgett misstroendeförklaring (6 kap. 5 och 7 § RF).

I de fall då bestämmelserna om regeringsbildning hittills har tillämpats har talmannen inlett samråd och överläggningar i den mening som avses i 6 kap. 2 § första stycket RF först efter det att statsministern har begärt entledigande eller avlidit. En närmare redogörelse för den praktiska tillämpningen kommer att lämnas i avsnitt 7.3.

5.4 Krav på parlamentariskt stöd

Av redogörelsen i kapitel 2 har framgått att 1809 års regeringsform inte tilldelade riksdagen någon roll vid tillsättande av statsråd. Genom en utveckling i praxis kom emellertid riksdagen att på indirekt väg få inflytande över regeringsbildningen. Som har redovisats i kapitel 3 innebar utvecklingen att förändringar i statsrådets sammansättning kopplades till nederlag i riksdagen och utgången av val till framför allt andra kammaren. Under 1800-talet ledde sådana parlamentariska impulser till att statsrådet förnyades stegvis och i varierande takt. Under årtiondena efter förra sekelskiftet framkallade valutslag och nederlag i riksdagen totala ministerskiften, dvs. samtliga statsråds avgång. Efter år 1917 kan detta mönster för parlamentariskt inflytande över ministärbildningar sägas ha blivit permanentat.

Den nu beskrivna utvecklingen kan också ses som uttryck för ett i praxis framväxande krav på att regeringsmakten skall åtnjuta någon form av stöd i riksdagen. Tilläggas bör dock att kravet på parlamentariskt stöd aldrig blev särskilt tydligt formulerat i praxis.

Det skulle dröja väsentligt längre tid innan krav på parlamentariskt stöd för regeringen kom till uttryck direkt i grundlagen.

I betänkandet Sveriges statsskick (SOU 1963:17) föreslog Författningsutredningen att det skulle vara kungens uppgift att – med iakttagande av parlamentarismens principer – utnämna och entlediga statsråd. Innan kungen utnämnde statsminister skulle han rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Utnämning av andra statsråd än statsministern skulle ske på statsministerns förslag (s. 138).

Som tidigare har framgått rönt Författningsutredningens förslag till grundlagfästande av parlamentarismen åtskillig kritik i den allmänna debatten och i de partiledaröverläggningar som fördes om författningsfrågan. Kritiken gällde inte minst frågan om statschefens ställning (se avsnitt 4.4). Förslaget kom därför aldrig att förverkligas.

Frågan om regeringsbildningen lämnades också utanför den partiella författningsreformen 1968–1969. Grundlagberedningen anmärkte i betänkandet Partiell författningsreform (SOU 1967:26) bl.a. att frågan om vilken lösning som borde väljas för regeringsbildningen hängde nära samman med frågan om statschefens ställning. Enligt beredningen var det av tidsskäl uteslutet att behandla den aktuella frågan i anslutning till förslaget om partiell författningsreform. För att inte på något sätt föregripa kommande ställningstaganden ville Grundlagberedningen över huvud taget inte gå in på statschefens ställning eller de därmed sammanhängande frågorna om regeringsbildningen i övrigt (s. 165).

Grundlagberedningen återkom till frågan om regeringsbildningen i samband med att den redovisade förslaget till total författningsreform.

I betänkandet Ny regeringsform. Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) uttalade Grundlagberedningen bl.a. att det knappast var möjligt att i grundlagen eller dess motiv fastlägga handlingsmönster för hur regeringsbildningen borde ske i olika situationer. Beredningen påpekade att det finns lägen där man över huvud taget inte kan tala om en viss lösning som den enda 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 angavs därför vara om regeringen kan fungera, vilket i sin tur beror på regeringens politik och gensvaret i riksdagen. Slutsatsen blev att grundlagen inte borde innehålla några principer för valet av ministärledare utan endast föreskrifter om proceduren för valet (s. 93 f.).

I sitt fortsatta resonemang (s. 94 f.) kom Grundlagberedningen fram till att uppgiften att utse statsministern borde läggas på talmannen. Efter detta ställningstagande anmärkte beredningen att den synpunkten hade framförts ”att talmannen, särskilt i vissa situationer, icke skulle kunna befria sig från politiska bindningar”. Grundlagberedningen fann det ”därför, i enlighet med tankegången i direktiven, önskvärt att man får ett korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister”. Även bortsett från detta argument var det ”naturligt att riksdagen får sista ordet”.

Grundlagberedningen övergick därefter till att undersöka hur misstroende-förklaringsinstitutet, som hade införts vid den partiella författningsreformen, skulle fungera i sammanhanget. Beredningen yttrade därvid följande.

Ett tilltalande drag i tanken att lita till detta institut är att man härmed inte inför något moment i proceduren som kan försvåra regeringsbildningen. Även i lägen där inget parti har majoritet och det inte heller är möjligt att bilda en koalitionsregering kan regeringsbildningen bli oproblematisk. Talmannen tar beslutet på sitt ansvar, och de partier som inte ingår i regeringsunderlaget kan underlåta att ta något initiativ. De kan skjuta på avgörandet utan att svika väljarnas förtroende.

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 riksdagsledamöternas mandat; detta gäller dock enligt beredningens förslag icke under den första tiden efter val till riksdagen ...

Beredningen har på grund av det anförda funnit att man måste ställa det kravet på proceduren för regeringsbildning att den föreslagna kandidaten skall i någon form godkännas av riksdagen, innan han förordnas och alltså förfogar över upplösningssvapnet. 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 redovisade Grundlagberedningen sitt förslag, som i nu aktuellt hänseende innebar att den statsministerkandidat som talmannen föreslagit måste godkännas av riksdagen vid omröstning innan talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar. Ett underkännande av talmannens förslag förutsatte att en majoritet av riksdagens alla ledamöter röstade emot den föreslagna kandidaten.

Grundlagberedningens förslag i dessa delar genomfördes och överensstämmer med den ordning som gäller enligt RF sedan den 1 januari 1975. Omröstningsregeln återfinns i 6 kap. 2 § andra stycket, och av 4 § andra stycket samma kapitel följer att talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar. Erik Holmberg och Nils Stjernquist har anmärkt att den rådande ordningen lika väl kan sägas innebära att talmannen utser ny statsminister, men att denne omedelbart blir föremål för misstroendeyörelse (Holmberg och Stjernquist, a.a. s. 206).

6 EU-medlemskapets betydelse för parlamentarismens funktionssätt

6.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågor om EU-medlemskapets betydelse för det parlamentariska statsskicket.

I avsnitt 6.2 redogörs för de bedömningar i fråga om behovet av att ändra grundlagens bestämmelser om regeringsbildning och därmed sammanhängande frågor som gjordes inför EU-medlemskapet.

I avsnitt 6.3 behandlas frågan om EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag i ett vidare perspektiv. Frågan analyseras mot bakgrund av uttalanden i offentliga utredningsbetänkanden. Analysen visar att det går att anlägga åtminstone tre olika synsätt på frågeställningen.

6.2 Behovet av grundlagsändringar inför EU-medlemskapet

Frågan om behovet av grundlagsändringar i fråga om bestämmelser om regeringsbildning och därmed sammanhängande frågor behandlades av Grundlagsutredningen inför EG i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14). Utredningen anförde att bestämmelserna i 6 kap. RF om hur statsministern och övriga statsråd utses och entledigas inte påverkas av en svensk EG-anslutning (s. 176). Vidare uttalade utredningen att reglerna i 12 kap. RF – med bestämmelser om bl.a. misstroendeförklaring (4 §) – uteslutande avser nationellt svenska förhållanden och att dessa regler inte skulle påverkas av ett medlemskap (s. 182). Utredningen lade följaktligen inte fram några förslag till grundlagsändringar i dessa avseenden.

Avslutningsvis kan tilläggas att regeringen i skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid redogör för det förslag som konventet har lagt fram. Förslaget innebär bl.a. att de nationella parlamenten direkt involveras i kontrollen av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. I avsnitt 6.3.1 lämnas en närmare beskrivning av konventsförslaget i dessa delar.

Regeringen tar inte i skrivelsen direkt ställning till om de nu aktuella delarna av konventsförslaget föranleder grundlagsändringar. Som en utgångspunkt anger emellertid regeringen att utformningen bör överensstämma med kompetensfördelningen mellan riksdag och regering, dvs. uppgiften att företräda Sverige i förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer ankommer på regeringen ensam. Det pekas på att detta följer av att regeringen styr riket och ensam ingår överenskommelser med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Ett kommande fördrag bör vidare enligt regeringen vara neutralt i förhållande till respektive medlemsstats konstitutionella struktur (a. skr. s. 37).

6.3 EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag

6.3.1 Betänkandet Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12)

År 1993 tillkallades en kommitté (EG-konsekvensutredningarna: subsidiaritet) som hade i uppdrag att studera konsekvenserna för nationell självständighet och demokrati av ett svenskt medlemskap i EU.

I betänkandet Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12) konstaterade kommittén att ett EU-medlemskap skulle få en serie formella och faktiska konsekvenser för beslutsformerna i vår demokrati. Kommittén anförde bl.a. följande (s. 170).

En vanlig föreställning är att riksdagens ställning kommer att försvagas i den meningen att svenska beslutsbefogenheter överläts till EG och Bryssel, vid ett svenskt EU-medlemskap. Verkligheten är emellertid snarare att det sker en maktförskjutning från den svenska riksdagen till ett samordnat lagstiftningsarbete mellan medlemsstaternas regeringskanslier. Man kan tala om en tänkbar förskjutning från parlamentarism till kabinetspolitik inom aktuella politikområden, samtidigt som det är möjligt att utveckla parlamentariska motstrategier. Det finns därför viktiga vägval att göra i frågan om hur riksdag och regering skall samspela i ett sådant läge.

Riksdagens framtida roll i lagstiftningsprocessen är i viktiga avseenden beroende av hur EU utvecklas. Om subsidiaritetsprincipen tillämpas på ett sådant sätt att EU:s centraliserande tendenser hålls tillbaka och att dess normgivning domineras av ram- eller minimidirektiv, snarare än detaljregleringar kan man, i linje med Magnus Jernecks argumentation i uppsatsen i expertbilagan, hävda att riksdagens lagstiftningskapacitet kvarstår i relativt oförändrad form. Om däremot EU utvecklas i centraliserande riktning, med innebörden att dess sekundärrättsliga reglering blir omfattande och detaljinriktad, begränsas sannolikt riksdagens lagstiftningskompetens. I det fallet aktualiseras riksdagens krav på att komma in så tidigt i beslutsprocessen som möjligt för att på så sätt bidra till utformningen av de svenska linjerna inför förhandlingarna i rådet.

EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag behandlades sålunda i detta fall i ljuset av den maktförskjutning som innebär att lagstiftningskompetens flyttas över från riksdagen till en europeisk nivå, dvs. samarbetet inom EU, där Sverige representeras av regeringen. Omfattningen av en sådan relationsförändring bestäms då i allt väsentligt av på vilket sätt de till EU överflyttade beslutsfunktionerna används.

I sammanhanget kan det vara av intresse att kortfattat beröra kommissionens senaste bedömning av hur Europaparlamentet, rådet och kommissionen tillämpat subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Denna bedömning har lämnats i rapporten Bättre lagstiftning 2002 (KOM [2002] 715 slutlig).

Enligt artikel 5 i EG-fördraget, som infördes genom Maastrichtfördraget, skall gemenskapen, på områden där gemenskapen inte är ensam behörig, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och

i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre uppnås på gemenskapsnivå. Vidare föreskrivs att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget. Till Amsterdamfördraget har fogats ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I artikel 6 i protokollet anges bl.a. att gemenskapen endast skall lagstifta i den mån det är nödvändigt. Under i övrigt lika förhållanden bör direktiv väljas framför förordningar och ramdirektiv framför detaljerade åtgärder.

I rapporten anför kommissionen sammanfattningsvis (s. 22) att det är tio år sedan Europaparlamentet, rådet och kommissionen började tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare anför kommissionen: "Den första sammanställning som kan göras för denna period, och det gäller även 2002, är positiv. Institutionerna har i stort på ett tillfredsställande sätt respekterat artikel 5 i EG-fördraget och det tillfogade protokollet. Denna positiva bedömning som kommissionen gjort delas för övrigt av Europeiska rådet, i dess slutsatser och av Europaparlamentet i dess halvårsrapport". Kommissionen tillfogar att denna positiva bedömning bekräftas också av det låga antalet ärenden inför EG-domstolen som rör subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Vidare kan dock också noteras att Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt, i monografin Sverige och Europarätten (2002) som ett allmänt intryck har redovisat att utvecklingen successivt gått mot mer detaljerade direktiv (s. 191).

Slutligen kan också i sammanhanget anmärkas att Europeiska konventet om EU:s framtid har diskuterat ändringar av de nationella parlamentens möjlighet att pröva hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Konventet föreslår att en politisk mekanism för tidig varning införs som direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Förslaget beskrivs i regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid (s. 35–36).

Ändringarna skulle ge de nationella parlamenten möjlighet att ta ställning till hur subsidiaritetsprincipen tillämpas redan när kommissionen lägger fram lagförslag. Förslaget innebär att kommissionen skall skicka alla sina lagstiftningsförslag och ändrade förslag till de nationella parlamenten samtidigt som den skickar förslagen till unionslagstiftaren, dvs. rådet och Europaparlamentet. Inom sex veckor från avsändandet har de nationella parlamenten möjlighet att genom ett motiverat yttrande framföra att det aktuella förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Varje nationellt parlament tilldelas enligt förslaget två röster. Om så många yttranden kommer in att de motsvarar minst en tredjedel av samtliga röster skall kommissionen ompröva sitt förslag. För frågor på området frihet, säkerhet och rättvisa föreslås gälla att kommissionen skall ompröva sitt förslag om yttranden som motsvarar minst en fjärdedel av samtliga röster har

inkommit. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall i samtliga fall motivera sitt beslut.

Härutöver föreslås att EG-domstolen skall vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen som väcks av medlemsstaterna eller överlämnas av dem på ett nationellt parlaments vägnar. I det sistnämnda fallet kan enligt förslaget talan överlämnas även på initiativ av en kammare i ett sådant parlament.

6.3.2 Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1)

I samband med Sveriges anslutning till EU infördes i RO bestämmelser om samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör EU (prop. 1994/95:19, 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65 och 66). Av 10 kap. 6 § första stycket RF framgår dessutom numera att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18 och 2002/03:KU6, prot. 2001/02:124 och rskr. 2002/03:15).

Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i RO. I 10 kap. 4 § RO anges att riksdagen, för samråd med regeringen i frågor som rör EU, inom sig skall tillsätta en nämnd för EU (EU-nämnden). Enligt 5 § första stycket samma kapitel skall regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i rådet. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Den år 1998 tillkallade Riksdagskommittén hade i uppdrag att se över vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. I huvudbetänkandet Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) redovisade kommittén uppdraget, som enligt utredningsdirektiven även innefattade att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gällde arbetet med EU-frågor (a. bet. s. 216).

I fråga om riksdagens arbete med EU-frågor hänvisade Riksdagskommittén inledningsvis (s. 122) till vissa uttalanden i proposition 1994/95:19 om Sveriges medlemskap i EU. Som anfördes i propositionen måste, enligt kommittén, den grundläggande principen om folkstyret värnas även vid ett svenskt medlemskap i EU. Det gäller att genom riksdagen behålla en förankring hos folket även på de områden där Sverige utövar beslutanderätten gemensamt med andra medlemsländer i ministerrådet (se a. prop. s. 532). I sammanhanget anförde vidare Riksdagskommittén följande.

På samma sätt som i andra frågor är regeringen ansvarig inför riksdagen också när det gäller EU-frågor. Det innebär att de sedvanliga parlamentariska kontrollinstrumenten står till förfogande också i EU-frågor. EU-frågornas karaktär och samarbetets omfattning innebär att riksdagen måste ha en aktiv roll och utöva stort inflytande i den nationella bered-

ningen av EU-frågor för att fullgöra sin uppgift som folkets främsta företrädare. Riksdagen kan utöva inflytande genom att påverka regeringens agerande i EU i viktiga frågor. Med viktiga frågor avses både sådana frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte hade varit medlem i EU och frågor som av andra skäl är politiskt intressanta. En annan utgångspunkt är att riksdagen inte bara skall reagera på frågor som är under beredning i EU utan också gentemot regeringen kunna ta initiativ i EU-frågor.

I fråga om betydelsen av EU-nämndens ställningstaganden hänvisades (s. 137) till att konstitutionsutskottet erinrat om att man bör kunna utgå från att ”regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet” (se bet. 1996/97:KU2 s. 28). Därefter yttrade Riksdagskommittén följande.

Vi vill påpeka att parlamentarismens princip innebär att regeringen skall handla så att den tolereras av riksdagen. I ett förtroendefullt samarbete mellan riksdag och regering får regeringen förutsättas agera i enlighet med riksdagens ståndpunkter.

Vi kan konstatera att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Denna praxis bör bestå.

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

Det står riksdagen fritt att utnyttja de parlamentariska kontrollinstrumenten oavsett vilka skäl regeringen anför för sitt agerande. Det är således riksdagen och inte regeringen som avgör om de skäl som regeringen anför för sitt agerande är tillräckliga.

Riksdagen gav som sin mening till känna vad kommittén hade anfört (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:275).

De nyss redovisade uttalandena av Riksdagskommittén antyder ett annorlunda perspektiv på EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag. Till skillnad från i 1994 års betänkande (se avsnitt 6.3.1) beskrivs EU-medlemskapets betydelse för relationen mellan regering och riksdag inte i första hand som en fråga om maktöverföring, utan snarare som en fråga om hur riksdagen kontrollerar regeringen och utkräver ansvar av regeringen för dess agerande inom EU-samarbetet. Mot den bakgrunden är det möjligt att anlägga två olika synsätt på vad EU-medlemskapet har betytt för relationen mellan regering och riksdag.

Med det första synsättet läggs tonvikten på att frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte varit medlem i EU har dragits bort från sådant beslutsfattande som tar sig uttryck i att riksdagen behandlar propositioner från regeringen. Med Herbert Tingstens terminologi (se avsnitt 4.3) kan därmed området för friktion mellan regering och riksdag sägas ha minskat

väsentligt när det gäller dessa frågor. Initiativet till att kontrollera förhållandet mellan regering och riksdag läggs i dessa fall helt hos riksdagen, vilken kan tvinga regeringen att avgå endast genom att med absolut majoritet uttala misstroende mot regeringen.

Med det andra synsättet betonas att EU-medlemskapet i stället har medfört en drastisk utvidgning av friktionssfären från att i huvudsak omfatta behandlingen av regeringens propositioner till att omfatta i princip allt agerande av regeringsmakten inom EU-samarbetet. Den praxis som har utvecklats i anslutning till samrådet i EU-nämnden innebär nämligen att regeringen inte bara är skyldig att i betydande utsträckning begära förtroende för sitt handlande inom EU; dessutom är regeringen, som utgångspunkt, skyldig att agera i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Initiativet till att fastställa förtroendeförhållandet ligger därvid i huvudsak hos regeringen, som har att samråda med nämnden inför beslut i rådet som regeringen bedömer som betydelsefulla. Ett nederlag för regeringens linje i samrådet – eller ett valutslag som innebär risk för sådana nederlag – kan allt efter omständigheterna leda till att regeringen sitter kvar och söker fullfölja sin politik eller anpassar denna efter nämndens ställningstagande, att den upplöser riksdagen och sätter sin ställning på spel eller att den avgår.

Vid en efterföljande granskning kan riksdagen konstatera om regeringen har iakttagit sina skyldigheter enligt den tidigare nämnda praxis som har utvecklats i anslutning till samrådet i EU-nämnden. I ett fall har konstitutionsutskottets slutsatser betecknats som kritik mot regeringen (Hans Hege-land, Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens arbete med EU-frågor, 1999, s. 92). Det gäller regeringens agerande med avseende på ett föreslaget turismprogram (se bet. 1997/98:KU25 s. 33–40).

RF:s regler om misstroendeförklaring framstår då, i linje med Författningsutredningens synsätt (se avsnitt 4.4), som en yttersta garanti för parlamentarismen. Regeringen skall normalt avgå *innan* den utsätts för misstroendeförklaring. En sådan utveckling kan betecknas som ytterligare ett steg i riktning mot vad Grundlagberedningen har betecknat som positivt parlamentariskt ansvar (se avsnitt 4.5).

Ett gemensamt drag hos båda de nu redovisade perspektiven är att relationen mellan regering och riksdag inte bestäms av hur unionsorgan använder sina beslutsbefogenheter. Styrande är i stället hur det svenska nationella regelverket för relationen mellan regering och riksdag är utformat. Avgörande för vilket av dessa två perspektiv som blir dominerande hos betraktaren torde vara i vilken grad samrådet med EU-nämnden tillmäts betydelse som ett adekvat instrument för att klargöra förhållandet mellan regering och riksdag. Eller annorlunda uttryckt: I vad mån samrådet som parlamentariskt kontrollinstrument kan jämföras med riksdagens behandling av propositioner.

I detta sammanhang bör nämnas att Andreas Maurer och Wolfgang Wessels i en statsvetenskaplig utvärdering av de nationella parlamentens roll i EU-politiken konstaterar att den svenska riksdagen valt att fokusera sitt inflytande på regeringens förhandlingsuppläggning i ministerrådet. Det danska

Folketinget och den finska riksdagen har också valt en sådan fokusering. Enligt undersökningen står det danska Folketinget i viss särklass när det gäller att effektivt kunna formulera sina egna politiska utgångspunkter för bedömningen av EU-politiken. Även de andra två parlamenten anses dock uppfylla kraven på att fungera policyskapande och framträda som "national players" i EU-politiken (Andreas Maurer och Wolfgang Wessels [red.], *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001, s. 20). Hans Hegeland har i samma utvärdering framhållit att den svenska riksdagen har blivit allt bättre på att följa EU-frågorna. De flesta viktiga frågor behandlas flera gånger i EU-nämnden. Regeringen kan därför föregripa kritik från riksdagen och anpassa sina ståndpunkter i förväg (a.a. s. 393).

Det finns också annan statsvetenskaplig forskning som pekar i liknande riktning (se t.ex. Torbjörn Bergman i *Journal of European Public Policy* 4 [1997] s. 373–387; Tapio Raunio och Matti Wiberg i Peder Esaiasson och Knut Heidar, *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, 2000, s. 344–364; Tapio Raunio och Simon Hix i *West European Politics* 4 [2000] s. 142–168).

Å andra sidan bör även noteras att uttalanden av EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Vad som uttalas vid samrådet i EU-nämnden kan följaktligen inte i någon formell konstitutionell mening anses ge uttryck för riksdagens uppfattning. I motiven till RO:s bestämmelser om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor har konstitutionsutskottet uttalat att bestämmelserna innebär en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen har för avsikt att inta vid förhandlingarna i rådet och att kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Vidare anförde utskottet följande (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

Enligt utskottet är det dock viktigt att göra klart att det formellt är regeringen som företräder Sverige och att – även om regeringen har skaffat sig en accept från t.ex. ett riksdagsorgan som har inrättats för samrådsförfarandet – regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Ett riksdagsorgans uttalanden kan, som framhålls i propositionen, inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse.

7 Praxis i anslutning till gällande bestämmelser

7.1 Inledning

Bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats tio gånger. Fem gånger har regeringen avgått till följd av valutslag (1976, 1979, 1982, 1991 och 1994). Vid två tillfällen har regeringen avgått efter inre splittring (1978 och 1981) och vid ett tillfälle efter statsministerns frånfälle (1986). En gång har regeringen avgått efter ett voteringsnederlag i riksdagen (1990). Den senaste gången som bestämmelserna om regeringsbildningen tillämpades (1996) berodde det på regeringspartiets byte av ledare.

Bestämmelserna om misstroendeförklaring mot statsministern har aktualiserats sju gånger. Vid ett tillfälle har hot om misstroendeförklaring varit tillräckligt för att uppnå den eftersträfvade effekten; år 1981 avgick statsminister Thorbjörn Fälldin och hans regering efter ett sådant hot. Formella yrkanden om misstroendeförklaring mot statsministern har framställts sex gånger, varav fyra prövats av riksdagen (1980, 1996, 1998 och 2002). År 1980 och 1982 inträffade det dessutom att ett yrkande biträdades av mindre än en tiondel av riksdagens ledamöter, varför talmannen konstaterade att yrkandet inte kunde föranleda någon riksdagens åtgärd.

I de följande avsnitten görs en närmare genomgång av praxis i anslutning till gällande bestämmelser med avseende på de frågeställningar som är aktuella i denna studie.

7.2 Regeringsupplösning

Som redan har framhållits i avsnitt 5.2 saknas i RF uttryckliga bestämmelser om en regerings avgång som en konsekvens av allmänna val. Av praktisk betydelse i sammanhanget är dock de allmänna bestämmelserna i RF om misstroendeförklaring mot statsministern (12 kap. 4 §) och om statsministerns möjlighet att begära regeringens entledigande (6 kap. 6 §).

Efter år 1975 har den sistnämnda bestämmelsen tillämpats vid samtliga regeringsskiften som ägt rum till följd av valutslag. Det har skett efter riksdagsvalen 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994. Tillämpningen av bestämmelsen i dessa fall behandlas närmare i avsnitt 7.2.1.

Omröstningar om misstroendeförklaring mot statsministern som en följd av valutslaget har ägt rum vid två tillfällen, nämligen efter 1998 och 2002 års val. Vid båda dessa tillfällen har kammaren avslagit yrkandet om misstroendeförklaring. I avsnitt 7.2.2 analyseras utfallet av omröstningarna med avseende på de frågeställningar som är aktuella i denna studie. I det sammanhanget redovisas också parlamentarisk praxis avseende organiserad samverkan mellan regeringen och riksdagspartier utanför regeringen.

7.2.1 Regeringsupplösning på initiativ av statsministern

Fem gånger har statsministern tagit initiativ till regeringens avgång till följd av valutslag. Det har skett efter riksdagsvalen 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994.

Fredrik Sterzel menar att regeringsupplösningarna i fyra av dessa fall, nämligen åren 1976, 1982, 1991 och 1994, kan beskrivas så att regeringen genom sin avgång förekom en säker misstroendeförklaring. Det var fråga om majoritetsomkastningar och systemskiften (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 67).

Riksdagsvalet hösten 1976 fick till följd att de tre borgerliga riksdagspartierna sammanlagt fått 180 mandat medan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna tillsammans fick 169 mandat. Dagen efter valet lämnade statsminister Olof Palme (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Thorbjörn Fälldin (c) utsågs därefter till statsminister och bildade en majoritetskoalition bestående av företrädare för de tre borgerliga partierna och en opolitisk ämbetsman (se bet. 1999/2000: KU20 s. 136 f.).

Riksdagsvalet hösten 1982 fick till följd att Socialdemokraterna ensamma hade fler mandat (166) än de tre borgerliga riksdagspartierna tillsammans (163). Vänsterpartiet kommunisterna fick 20 mandat. Dagen efter valet, den 20 september, lämnade statsminister Thorbjörn Fälldin in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Olof Palme utsågs därefter till statsminister och bildade en minoritetsregering bestående av företrädare för Socialdemokraterna. Regeringen var inte beroende av Vänsterpartiet kommunisternas aktiva stöd för att få igenom sin politik. Det räckte med att Vänsterpartiet kommunisterna inte röstade med de borgerliga partierna (se a. bet. s. 143 f.).

I 1991 års val minskade Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna till 138 respektive 16 mandat, dvs. tillsammans 154. Samtidigt ökade Moderata samlingspartiet med 14 mandat till 80 mandat, medan Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet minskade med vardera 11 mandat till respektive 33 och 31 mandat. Två nya partier kom in i riksdagen: Ny demokrati fick 25 och Kristdemokratiska samhällspartiet 26 mandat. Miljöpartiet de gröna fick lämna riksdagen. Dagen efter valet lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Carl Bildt (m) utsågs därefter till statsminister och bildade en minoritetskoalition bestående av företrädare för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokratiska samhällspartiet samt ett politiskt obundet statsråd (se a. bet. s. 151).

Partierna i denna minoritetskoalition förfogade över ett större antal riksdagsmandat än Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna tillsammans. Regeringen var således inte beroende av Ny demokratis aktiva stöd för att få igenom sin politik. Det räckte med att Ny demokrati inte röstade med förslag som både Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna stod bakom. Anmärkas kan också att de partier som ingick i minoritetskoali-

tionen, tillsammans med Ny demokrati, hade kunnat fälla den tidigare socialdemokratiska regeringen i en omröstning om misstroendeförklaring.

Riksdagsvalet 1994 medförde att Socialdemokraterna och Vänsterpartiet återvann majoriteten med tillsammans 183 mandat. Ny demokrati åkte ur riksdagen, medan Miljöpartiet de gröna återkom med 18 mandat. De partier som ingick i den år 1991 bildade fyrpartikoalitionen erhöll sammanlagt 148 mandat. Dagen efter valet, måndagen den 19 september, lämnade statsminister Carl Bildt in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Ingvar Carlsson utsågs därefter till statsminister och bildade en minoritetsregering bestående av företrädare för Socialdemokraterna. Den var i behov av stöd från något av de andra riksdagspartierna för att kunna genomföra sin politik (se a. bet. s. 152 f.).

Enligt Sterzel kan även situationen efter riksdagsvalet 1973, då jämvikt uppstod mellan de båda blocken, bedömas mot bakgrund av möjligheterna till misstroendeförklaring. Någon sådan kunde inte åstadkommas – det fattades en röst. Regeringen kunde därför sitta kvar och möta riksdagen (Sterzel, 1999, a.a. s. 67).

Regeringsskiftet 1979 utgör, enligt Sterzel, en direkt parallell till regeringsskiftet 1928. Valet hade resulterat i en borgerlig riksdagsmajoritet med ett mandat. Socialdemokraterna fick 154 mandat, Vänsterpartiet kommunisterna 20, Moderata samlingspartiet 73, Centerpartiet 64 och Folkpartiet 38 mandat. Dagen efter att det slutliga valresultatet stod klart lämnade statsminister Ola Ullsten (fp) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd (se a. bet. s. 139). Sterzel hävdar att Ola Ullsten därmed kan sägas ha handlat efter samma princip som Carl Gustaf Ekman uttryckte ett halvsekel tidigare (se även redogörelsen i avsnitt 3.3). Då de andra borgerliga partierna gjorde klart att de önskade folkpartiregeringens avgång och trepartiförhandlingar på jämställd fot begärde statsministern sitt entledigande (Sterzel, 1999, a.a. s. 67 och 62).

7.2.2 Yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern

Som tidigare har framhållits i avsnitt 5.2.2 innehåller inte grundlagens text något klart förbehåll som hindrar att en regering sitter kvar efter ett val, trots förändringar i det parlamentariska underlaget. I det avsnittet har också redovisats de olika uppfattningar i frågan som framförts i den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen.

Ett exempel på en liknande situation, som också har lämnats oreglerad, är då regeringen efter ett val inleder samverkan med partier i riksdagen som, utan att ingå i regeringen, samarbetar med regeringen i organiserad form.

Frågan blir då hur dessa typer av situationer har hanterats i parlamentarisk praxis. I riksdagen har frågan ställts på sin spets i samband med de omröstningar om misstroendeförklaring som ägde rum som en följd av valutslagen efter riksdagsvalen 1998 och 2002.

Inledningsvis kan noteras att det även under tiden före RF har förekommit organiserat samarbete mellan regeringen och ett riksdagsparti utanför regeringen. Det gäller den s.k. kohandeln. Den socialdemokratiska minoritetsregeringen under Per Albin Hansson, som tillträtt efter andrakammarvalen 1932, nådde under våren 1933 en bred uppgörelse med Bondeförbundet beträffande krisbekämpningen både vad gällde arbetslöshetspolitiken och jordbrukspolitiken. Uppgårelsen, som slöts mellan statsministern och bondeförbundaren K.G. Westman, godkändes av de båda partiernas riksdagsgrupper. Vid voteringen i riksdagen stöddes den också av ett dussintal frisinnade ledamöter. Bondeförbundet kom sedan att under ett par år verka som regeringens stödparti (se t.ex. Nils Stjernquist, *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867–1970*, 1996, s. 246, Björn von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige*, 1997, s. 152–154 samt Olle Nyman, *Krisuppgörelsen mellan Socialdemokraterna och bondeförbundet 1933, 1944*, s. 47–59 och 89–91). Inledandet av detta samarbete föregicks inte av att den sittande regeringen avgick.

Efter den totala författningsreformen har samarbete av nu aktuellt slag förekommit både under den innevarande mandatperioden och de två närmaste föregående mandatperioderna.

Under perioden 1995–1998 förekom ett samarbete i organiserad form mellan den socialdemokratiska regeringen, som hade tillträtt efter riksdagsvalet 1994, och Centerpartiet. Detta samarbete omfattande bl.a. budgetfrågor, ekonomisk sanering och arbetslöshetsbekämpning. Samarbetet inleddes under våren 1995 och medförde att sakkunniga (c) anställdes i Finansdepartementet och Försvarsdepartementet (se bet. 1999/2000:KU20 s. 160). Inte heller i detta fall föregicks inledandet av samarbetet av en ny regeringsbildning.

Riksdagsvalet hösten 1998 innebar en tillbakagång med 30 mandat för Socialdemokraterna. Vänsterpartiets stöd räckte inte för riksdagsmajoritet. Centerpartiet, som under en stor del av den gångna mandatperioden hade stött regeringen i viktiga frågor, gjorde också en stor förlust, likaså Folkpartiet liberalerna. Sterzel noterar att Socialdemokraterna inte ens i koalition med de båda sistnämnda partierna skulle få majoritet i riksdagen (Sterzel, 1999, a.a. s. 55). Den socialdemokratiska minoritetsregeringen under ledning av statsminister Göran Persson avgick dock inte.

Den 5 oktober 1998 gav Statsrådsberedningen ut ett pressmeddelande, enligt vilket regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna under mandatperioden skulle samarbeta på fem områden: ekonomi, sysselsättning, rättvis fördelning, jämställdhet och miljö. Samarbetet skulle komma att manifesteras såväl i riksdagen som genom gemensamma arbetsgrupper mellan partierna. Partierna hade enats om att tillsätta särskilda arbetsgrupper för att lägga fram konkreta förslag på sysselsättningsområdet. Man skulle också överväga tillsättandet av ytterligare arbetsgrupper. Partierna var också överens om att gemensamt följa upp och utveckla överenskommelsen under hösten 1999 (bet. 1999/2000:KU20, bil. A 8.2).

Efter statsministerns regeringsförklaring tisdagen den 6 oktober 1998 begärde moderatledaren Carl Bildt ordet och framställde ett yrkande om miss-

troendeförklaring (prot. 1998/99:2). Carl Bildt framhöll bl.a. att statsministern efter ett val, som innebär mycket betydande nederlag för regeringspartiet, bör avgå och bereda utrymme för en regeringsbildningsprocess under talmannens ledning.

Ärendet företogs till avgörande torsdagen den 8 oktober 1998 (prot. 1998/99:4). Före omröstningen gjorde Carl Bildt ett inlägg där han ytterligare utvecklade den principiella motiveringen för yrkandet om misstroendeförklaring. Han anförde bl.a. följande.

Vår svenska parlamentarism formas 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 och frågan om hur vi väljer att leva i dess anda.

Det är en självklarhet att en majoritetsregering som i ett val behåller sin majoritet i riksdagen icke behöver avgå. Det behöver inte finnas någon automatik i att regeringsfrågan prövas efter ett riksdagsval.

Det är likaledes en självklarhet att en majoritetsregering som tydligt förlorar sin majoritetsförankring i riksdagen efter ett val avgår. Här är parlamentarismens krav mycket tydliga.

Situationen med minoritetsregeringar innehåller lägen som ibland är svåra att bedöma. Regeringsformen har inga klara regler. Här utvecklas successivt en konstitutionell praxis.

I omröstningen röstade 82 ledamöter (m) för bifall till yrkandet om misstroendeförklaring, medan 186 ledamöter (s, v och mp) röstade för avslag. Avstod från att rösta gjorde 74 ledamöter (kd, c och fp). Moderaterna stod med andra ord ensamma bakom yrkandet om misstroendeförklaring. Enligt Fredrik Sterzel får riksdagen härigenom anses ha tagit ställning för en restriktiv grundlagstillämpning när det gäller frågan om i vilka fall viktiga förändringar beträffande regeringens sammansättning eller underlag föranleder en omprövning av regeringsfrågan i de av RF föreskrivna formerna (Sterzel, 1999, a.a. s. 139 f.).

Riksdagsvalet hösten 2002 innebar att Socialdemokraterna gick fram med 13 mandat. Vänsterpartiets stöd räckte dock inte för riksdagsmajoritet, eftersom det partiet hade minskat med samma antal mandat. Tillsammans förfogar dessa båda partier efter valet över 174 mandat. Den sittande socialdemokratiska minoritetsregeringen kunde inte heller efter detta val få majoritet i riksdagen med stöd av enbart Vänsterpartiet. För detta saknades ett mandat.

Också efter detta val kvarstannade regeringen. När den nyvalda riksdagen samlades till sitt första sammanträde måndagen den 30 september 2002 begärde moderatledaren Bo Lundgren ordet och framställde ett yrkande om misstroendeförklaring (prot. 2002/03:1). Bo Lundgren anförde bl.a. att en minoritetsregering enligt hans mening borde avgå om det parlamentariska läget efter ett val skiftar eller är oklart.

Ärendet företogs till avgörande onsdagen den 2 oktober 2002 (prot. 2002/03:3). Före omröstningen gjorde Bo Lundgren ett inlägg där han bl.a. förklarade att syftet med yrkandet om misstroendeförklaring var att klargöra dels om regeringen hade ett parlamentariskt stöd, dels hur detta parlamenta-

riska underlag såg ut. Bo Könberg (fp) uttalade bl.a. att ”det är möjligt att den socialdemokratiska minoritetsregeringen sedan några timmar har en majoritet av riksdagen som stöder den. Det är bra att denna fråga nu prövas i den kommande omröstningen.” Göran Hägglund (kd) uttalade bl.a. att eventuella resultat av pågående förhandlingar mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna var höljda i dunkel för riksdagen och dess ledamöter. Agne Hansson (c) yttrade bl.a. att Centerpartiets ledamöter i den kommande voteringen skulle stödja yrkandet om misstroendeförklaring för att närmare klargöra hur underlaget för regeringen såg ut.

I omröstningen röstade 158 ledamöter (m, fp, kd och c) för bifall till yrkandet om misstroendeförklaring, medan 174 ledamöter (s och v) röstade för avslag. Avstod från att rösta gjorde 17 ledamöter (mp).

Utfallet av denna omröstning kan ses som en bekräftelse på att det parlamentariska underlaget för den socialdemokratiska minoritetsregeringen inte på något avgörande sätt hade förändrats i förhållande till den föregående mandatperioden. Två dagar efter omröstningen, den 4 oktober, slöt det socialdemokratiska partiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna en ny överenskommelse om samarbete. Överenskommelsen omfattade bl.a. budgeten och den ekonomiska politiken samt uppföljningen av tidigare överenskommelser (se bet. 2002/03:KU30 s. 128 f.). Inriktningen angavs vara att samarbetet skall pågå under mandatperioden. Enligt överenskommelsen gavs Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna var sitt samordningskansli med tre tjänstemän i Finansdepartementet. Dessa partier skulle vidare få möjlighet att placera ytterligare sammanlagt fem tjänstemän vardera i övriga departement som omfattades av samarbetet.

Sammanfattningsvis ger genomgången av parlamentarisk praxis före och efter den totala författningsreformen närmast stöd för uppfattningen att statsministerns mandat som regeringsbildare inte behöver omprövas då regeringen efter ett val inleder en organiserad samverkan med riksdagspartier utanför regeringen. Utfallet av 1998 och 2002 års omröstningar om misstroendeförklaring får därvid ses som uttryck för acceptans av denna praxis.

7.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning

I avsnitt 5.3 har konstaterats att förfarandet vid bildande av en ny regering är tämligen detaljrikt reglerat i RF. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 6 kap. 2 § första stycket RF. Då ny statsminister skall utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd samt överlägger med de vice talmännen. Talmannen avger sedan förslag till riksdagen. Därutöver har emellertid varken grundlagstexten eller motiven något att säga om vid vilken tidpunkt talmannen skall ta initiativ till samråd och överläggningar enligt 6 kap. 2 § första stycket.

Bestämmelserna om regeringsbildning i RF har tillämpats tio gånger. Fem gånger har regeringsskiftet föranletts av valutslag. Det har skett efter riksdagsvalen 1976, 1979, 1982, 1991 och 1994 (se även avsnitt 7.2.1). Vid två tillfällen har regeringen avgått efter inre splittring (1978 och 1981) och vid ett tillfälle efter statsministerns frånfälle (1986). En gång har regeringen avgått efter ett voteringsnederlag i riksdagen (1990). Den senaste gången som bestämmelserna om regeringsbildningen tillämpades (1996) berodde det på regeringspartiets byte av ledare.

I avsnitt 7.3.1–7.3.10 redovisas hur den aktuella bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket RF har hanterats i samband med dessa regeringsskiften. Det huvudsakliga syftet med redogörelsen är att visa i vilket skede av regeringskrisen talmannen har kommit in i processen. Därför lämnas inte någon heltäckande beskrivning av händelseförloppet. Slutligen dras vissa sammanfattande slutsatser i avsnitt 7.3.11.

7.3.1 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1976

Dagen efter valet, den 20 september, begärde statsminister Olof Palme (s) skriftligen sitt entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Därefter inledde talmannen omedelbart samråd med partiledarna i statsministerfrågan. Efter fortsatt samråd med samtliga partiledare den 5 oktober överlade talmannen senare samma dag med de vice talmännen. Vid kammarens sammanträde samma dag föreslog talmannen i ett anförande att riksdagen till ny statsminister skulle utse Thorbjörn Fälldin (bet. KU 1976/77:44 s. B3 f.).

7.3.2 Regeringsskiftet 1978

Den 5 oktober 1978 begärde statsminister Thorbjörn Fälldin (c) sitt entledigande. Talmannen entledigade honom och övriga statsråd. Därefter kallade talmannen partiledarna till samtal. Under tiden fram till kvällen den 12 oktober hade talmannen upprepade kontakter med såväl partiledarna som de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren senare på kvällen föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ola Ullsten (bet. KU 1978/79:30 s. 4 f.).

7.3.3 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1979

Den 20 september, fyra dagar efter valet, lämnade statsminister Ola Ullsten (fp) in sin ansökan om entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Under tiden fram till den 9 oktober sammanträffade talmannen vid upprepade tillfällen med partiledarna och de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren på eftermiddagen den 9 oktober föreslog den nye talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Thorbjörn Fälldin (bet. KU 1979/80:50 s. 3 f.).

7.3.4 Regeringsskiftet 1981

Den 8 maj 1981 lämnade statsminister Thorbjörn Fälldin (c) till talmannen in sin ansökan om entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Samma dag ägde också samtal rum mellan talmannen och ledarna för de övriga riksdagspartierna. Under de två närmast följande veckorna hade talmannen vid upprepade tillfällen samtal med partiledarna. Vidare informerades vice talmännen om dessa samtal. Den 18 maj 1981 föreslog talmannen i ett anförande riksdagen att till statsminister utse Thorbjörn Fälldin (bet. KU 1981/82:35 s. 3 f. och 56 f.).

7.3.5 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1982

Dagen efter valet, den 20 september, begärde statsminister Thorbjörn Fälldin (c) sitt entledigande. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd. Samma dag ägde samtal rum mellan talmannen och de övriga partiledarna. Den 4 oktober sammanträffade den då omvalde talmannen med partiledarna och de vice talmännen. Den 5 oktober föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Olof Palme (bet. KU 1982/83:30 s. 3).

7.3.6 Regeringsskiftet 1986

Den 1 mars 1986 anmälde Ingvar Carlsson (s) för talmannen att statsminister Olof Palme (s) var död, varefter talmannen entledigade samtliga statsråd. Talmannen sammanträffade senare under dagen med övriga partiledare. Den 10 mars beslutade den socialdemokratiska riksdagsgruppen att föreslå Ingvar Carlsson till statsminister. Talmannen samrådde samma dag med partiledarna och de vice talmännen. Dagen därpå föreslog talmannen i ett anförande riksdagen att till ny statsminister utse statsrådet Ingvar Carlsson (bet. KU 1985/86:25 s. 4 och 232 f.).

7.3.7 Regeringsskiftet 1990

Den 15 februari 1990 lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Därefter tog talmannen i flera omgångar initiativ till samråd med partiledare och överläggningar med de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren den 23 februari föreslog talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ingvar Carlsson (bet. 1989/90:KU30 s. 7 f. och bil. A3).

7.3.8 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1991

Dagen efter valet, den 16 september, lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Därefter tog talmannen i flera omgångar

initiativ till samråd med partiledare och överläggningar med de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren den 1 oktober föreslog den nyvalde talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Carl Bildt (bet. 1991/92:KU30 s. 6 f.).

7.3.9 Regeringsskiftet efter riksdagsvalet 1994

Dagen efter valet, den 19 september, lämnade statsminister Carl Bildt (m) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd. Därefter tog talmannen i flera omgångar initiativ till samråd med partiledare och överläggningar med de vice talmännen. Vid sammanträde i kammaren den 4 oktober föreslog den nyvalde talmannen riksdagen att till ny statsminister utse Ingvar Carlsson (bet. 1994/95:KU30 s. 10 f.).

7.3.10 Regeringsskiftet 1996

Den 18 mars lämnade statsminister Ingvar Carlsson (s) in sin ansökan om entledigande till talmannen, som omedelbart entledigade honom och övriga statsråd. Samma dag samtalade talmannen med företrädare för samtliga riksdagspartier, varefter hon överlade med de vice talmännen. Senare samma dag sammanträffade talmannen på nytt med Socialdemokraternas ordförande Göran Persson. Den 19 mars föreslog talmannen i ett anförande riksdagen att till ny statsminister utse Göran Persson (bet. 1996/97:KU25 s. 8 f.).

7.3.11 Sammanfattning och slutsatser

Då bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats har talmannen i samtliga fall utom ett – 1986 års regeringsskifte – inlett samråd och överläggningar i den mening som avses i 6 kap. 2 § första stycket RF först efter det att statsministern har begärt entledigande. Såvitt bekant har inte hävdats att talmansledda konsultationer i ett tidigare skede av regeringskrisen hade kunnat fylla ett praktiskt behov. Talmannen Henry Allard har utifrån sina erfarenheter av hur reglerna om regeringsbildningen tillämpats vid regeringsskiftena åren 1976, 1978 och 1979 anført att det förefaller otänkbart att talmannen tar initiativ till regeringens avgång (SOU 1981:15, bilaga). I samband med 1986 års regeringsskifte tillämpades den speciella föreskriften i 6 kap. 7 § RF om entledigande av samtliga statsråd vid statsministerns död.

7.4 Krav på parlamentariskt stöd

Som tidigare har framgått växte under 1809 års regeringsform successivt fram en praxis som på olika sätt innebar krav på någon form av parlamentariskt stöd för regeringsmakten. Ett direkt krav på parlamentariskt stöd för regeringen tillkom dock först vid den totala författningsreformen. Då infördes i RF en

bestämmelse om att riksdagen genom omröstning skall godkänna talmannens förslag till ny statsminister.

I de följande avsnitten görs en närmare genomgång av hur krav på parlamentariskt stöd för regeringen kommit till uttryck vid tillämpningen av nu gällande bestämmelser om regeringsbildning och misstroendeförklaring (avsnitt 7.4.1). Slutligen beskrivs hur ett sådant krav manifesterats också vid omröstning enligt ordinarie voteringsbestämmelser (avsnitt 7.4.2).

7.4.1 Omröstning om ny statsminister och misstroendeförklaring

Den ordning som gäller sedan RF trädde i kraft innebär att riksdagen godkänner talmannens förslag till ny statsminister och regeringsbildare, såvida inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget (6 kap. 2 §, se även avsnitt 5.4). Regeln är formulerad på ett sätt som utesluter tolkningssvårigheter. Här skall därför endast konstateras att riksdagen har godkänt talmannens förslag vid samtliga de tio omröstningar som har ägt rum.

Krav på parlamentariskt stöd för regeringen kan emellertid komma till uttryck också genom bestämmelser om misstroendeförklaring.

Som tidigare har framgått av redogörelsen i avsnitt 7.2.1 har regeringsupplösningarna åren 1976, 1982, 1991 och 1994 beskrivits så, att regeringen genom sin avgång förekom en säker misstroendeförklaring. Även situationen efter riksdagsvalet 1973, då jämvikt uppstod mellan de båda blocken, har förklarats mot bakgrund av att någon misstroendeförklaring inte kunde åstadkommas. Regeringen kunde därför sitta kvar.

Vidare har i ett fall förekommit att regeringen har avgått efter det att en riksdagsmajoritet hotat med misstroendeförklaring. Den 5 maj 1981 entledigade statsminister Thorbjörn Fälldin (c) på deras egen begäran samtliga åtta statsråd från Moderata samlingspartiet. Den borgerliga trepartiregeringen hade därmed blivit en tvåpartiregering. Huvudorsaken till regeringskrisen var den uppgörelse i skattefrågan som hade träffats mellan mittenpartierna och Socialdemokraterna och som avvisades av Moderata samlingspartiet. Den 8 maj inlämnade statsministern sin ansökan om entledigande. Samma dag (se bet. KU 1981/82:35 s. 63) avgav Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten (fp) en deklaration i regeringsfrågan. De anförde bl.a. följande.

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.

Omröstningsregeln vid yrkande om misstroendeförklaring är konstruerad på samma sätt som vid omröstning om ny statsminister: om mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om misstroendeförklaring mot statsministern skall talmannen entlediga hela regeringen (12 kap. 4 § jämförd med 6 kap. 5 och 6 §§).

Utfallet av de två senaste omröstningarna behandlas även i ett annat sammanhang (avsnitt 7.2.2). Av samma skäl som har anförts beträffande omröstningar om ny statsminister skall här endast konstateras att yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern inte har bifallits vid någon av de fyra omröstningar som har ägt rum.

När detta är sagt bör dock även framhållas att båda de nu beskrivna omröstningsreglerna gynnar voteringsalternativ som innebär att en regering får tillträda eller sitta kvar. Effekten av att en riksdagsledamot avstår från att rösta blir densamma som om han hade röstat för en statsministerkandidat eller mot ett yrkande om misstroendeförklaring. Därmed kan talmannens förslag till ny statsminister godkännas av riksdagen, trots att antalet ledamöter som har röstat nej är flera än de som har röstat för förslaget. I själva verket behöver inte en enda ledamot rösta för förslaget; det räcker med att mer än hälften av riksdagens ledamöter avstår från att rösta *mot* förslaget. På motsvarande sätt kan riksdagen avslå ett yrkande om misstroendeförklaring, trots att antalet ledamöter som har röstat för misstroendeförklaring överstiger det antal som har röstat mot yrkandet.

7.4.2 Ordinarie riksdagsvoteringar

Frågan om vilket stöd en regering behöver för att kunna sitta kvar kan aktualiseras också vid omröstningar i riksdagen enligt ordinarie voteringsbestämmelser. Vid omröstningar rörande regeringens propositioner vinner enligt 4 kap. 5 § RF det voteringsalternativ som får flest röster (här bortses från undantagsregler med krav på kvalificerad majoritet). Formellt sett är det statsministern som avgör om ett voteringsnederlag i riksdagen föranleder regeringens avgång.

Frågan om en regering kan sitta kvar efter ett voteringsnederlag i riksdagen har ställts på sin spets vid endast ett tillfälle. Vid en riksdagsdebatt i februari 1990 gjorde statsminister Ingvar Carlsson (s) en kabinetsfråga av regeringens förslag om allmänt lönestopp. Han uttalade att regeringen skulle avgå om förslaget fälldes (prot. 1989/90:68 s. 4). Riksdagen avslog propositionen.

Omedelbart efter beslutet lämnade Ingvar Carlsson in sin avskedsansökan till talmannen, som omedelbart entledigade statsministern och övriga statsråd (bet. 1989/90:KU30, bilaga A3).

I sammanhanget bör emellertid även uppmärksammas effekterna av att den statliga budgetprocessen reformerats under 1990-talet. Riksdagen införde då en rambeslutsmodell för budgetregleringen. Enkelt uttryckt innebär den att riksdagen fattar sina budgetbeslut i två steg.

Först fattar riksdagen beslut om ramar för de 27 utgiftsområden som budgeten delats in i. I detta sammanhang beslutar riksdagen också om de skatteändringar som påverkar inkomsterna det följande året och godkänner beräkningen av inkomsttitlarna i statsbudgeten.

I det andra steget beslutar riksdagen om anslagen. Inom ett utgiftsområde får anslagen då inte summera till ett belopp som överstiger den av riksdagen beslutade utgiftsramen.

Vid votering röstar riksdagen inte på varje enskilt anslag för sig, utan den tar ställning till alla anslagen inom utgiftsområdet i en beslutspunkt. Denna voteringsordning medför att utgiftsramen inte kan överskridas genom att det bildas hoppande majoriteter för t.ex. höjningar av enskilda anslag inom utgiftsområdet.

Ingvar Mattson har i en uppsats hävdat att rambeslutsmodellen på sätt och vis har medfört att ett inslag av konstruktiv misstroendeförklaring blivit inbyggt i budgetprocessen (Ingvar Mattson, "Finansmakten" i Ingvar Mattson och Olof Pettersson [red.], Svensk författningspolitik, 2003, s. 232 f.). Vid voteringar röstar riksdagen i första steget om ramarna för alla utgiftsområden m.m. i en beslutspunkt. En minoritetsregering kan få igenom sina budgetförslag så länge som den samlar stöd av fler ledamöter än vad ett motalternativ kan samla. Om en minoritetsregering inte lyckas få igenom sitt budgetförslag – t.ex. därför att flera oppositionspartier kan samla sig kring ett motalternativ – skulle man, enligt Mattson, kunna förutse att regeringen av politiska skäl skulle anse sig nödgad att avgå för att bereda plats för en ny regering bestående av de partier som ställt sig bakom det vinnande förslaget. Detta torde i synnerhet gälla för omröstningen i det första steget.

Med detta synsätt kan varje budgetproposition ses som innefattande åtminstone embryot till en kabinetsfråga. Resonemanget är dock hypotetiskt. Rambeslutsmodellen började tillämpas år 1996. Under hela den tiden har den sittande socialdemokratiska minoritetsregeringen slutit förhandlingsuppgörelser med ett eller flera oppositionspartier om innehållet i ett kommande budgetförslag. På så sätt har regeringens budgetförslag hittills varit tillförsäkrat stöd från en majoritet i riksdagen när förslaget kommit upp till omröstning (även avsnitt 7.2.2).

8 Relationen mellan målsättningar och praxis

8.1 Inledning

I detta kapitel utvärderas hur praxis i anslutning till gällande bestämmelser (se kapitel 7) förhåller sig till målsättningar som formulerats i förarbetena till den partiella författningsreformen och RF.

8.2 Regeringsskifte efter val

På grundval av en genomgång av förarbetena till RF konstaterar Fredrik Sterzel att bakom tillkomsten av reglerna om regeringsbildning och misstroende-förklaring låg varken någon av regeringen eller vid partiöverläggningar uttryckt önskan om att ändra de politiska spelreglerna. Han anför därvid att Grundlagberedningen i två avsnitt i sitt slutbetänkande Ny regeringsform – Ny riksdagordning (SOU 1972:15 s. 76) slog fast att den representativa demokratin är en hörnsten i vårt statsskick och parlamentarismen en annan hörnsten. Regeringen och riksdagen anslöt sig vid ärendets vidare behandling till vad Grundlagberedningen hade anfört om folksuveränitet och parlamentarism i allmänhet (Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 20). Sterzel fortsätter:

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.

Sterzel bedömer vidare att det knappast finns något som talar för att första kammaren skulle ha haft en sådan betydelse att man inte kan jämföra praxis i dag med förhållandena under tvåkamarsystemets tid.

I sammanhanget konstaterar han bl.a. att varje andrakammarval under perioden 1920–1936 följdes av regeringsskifte. Under åren 1936–1945, 1951–1957 och 1969–1970 hade regeringarna egna majoriteter i båda kamrarna. Med stöd av Kommunisterna i andra kammaren kunde Socialdemokraterna under åren 1945–51 och 1958–1968 utesluta varje regering som de inte själva ledde. Andra kammaren hade ”socialistisk” majoritet utom under perioden mellan valen 1956 och 1958. Bondeförbundet ville dock under denna tid inte ingå i en koalitionsregering med Folkpartiet och Högern eller binda sig som en del av underlaget för en regering av de båda partierna. Direkt röststöd av Kommunisterna krävdes endast i andra kammaren 1958–1960. I övrigt – lik-

som i gemensamma voteringar under den sistnämnda perioden – räckte det att Kommunisterna inte röstade mot regeringen utan lade ned sina röster (Sterzel, 1999, a.a. s. 21 f.).

De sex ministärerna som avgick efter val var den första socialdemokratiska regeringen under Hjalmar Branting år 1920, tjänstemannaregeringen under Oscar von Sydow år 1921, högerregeringen under Ernst Trygger år 1924, koalitionsregeringen mellan frisinnade och liberaler under Carl Gustaf Ekman år 1928, den frisinnade regeringen under Felix Hamrin år 1932 och bondeförbundsregeringen under Axel Pehrsson i Bramstorp år 1936. Sterzel betecknar dessa ministärer som *minoritetsregeringar* (Sterzel, 1999, a.a. s. 35). De saknade egen majoritet i såväl första kammaren som andra kammaren.

Det förhållandet att ingen sådan ministär satt kvar efter ett andrakammarval leder enligt Sterzel fram 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 (Sterzel, 1999, a.a. s. 35).

Sterzel konstaterar dock samtidigt att en av minoritetsregeringarna blev tvungen att avgå på grund av valutgången. Det gäller enligt Sterzel bondeförbundsregeringen under ledning av Axel Pehrsson i Bramstorp, som ersattes av en koalition mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet under ledning av Per Albin Hansson. Sterzel noterar att Socialdemokraterna, tillsammans med två kommunistiska partier, efter andrakammarvalet 1936 formade en klar ”socialistisk” majoritet i denna kammare (Sterzel, 1999, a.a. s. 34 f.). Efter detta val hade således Socialdemokraterna och Kommunisterna i andra kammaren kunnat forma blockerande majoritet mot regeringsförslag.

Även i anslutning till regeringsskiftena 1920, 1921 och 1932 pekar Sterzel på andra omständigheter som, enligt hans mening, får dessa ministärers avgångar att framstå som självklara.

Beträffande 1920 års regeringsskifte konstaterar Sterzel att Socialdemokraterna hade förlorat kraftigt i valet och att Branting bestämt avböjde att kvarstå (Sterzel, 1999, a.a. s. 35). Tilläggas kan att regeringen tidigare under året dessutom hade lidit ett för den överraskande voteringsnederlag i riksdagen i kommunalskattefrågan (se Björn von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige*, 1997, s. 134). Samtidigt skall också konstateras att då Branting stannade över andra andrakammarvalet skedde det mot bakgrunden att alla partier hade ansträngt sig att i kammardebatterna tona ned betydelsen av nederlaget i denna fråga (se Sterzel, 1999, a.a. s. 73). Det är emellertid knappast möjligt att helt utesluta voteringsnederlaget som en av möjligen flera förklarande faktorer bakom regeringsskiftet.

Sterzel pekar vidare på att det var bestämt i förväg att tjänstemannaregeringen under Oscar von Sydow skulle avgå efter 1921 års val, som var ett extra val för att nya rösträttsregler skulle slå igenom (Sterzel, 1999, a.a. s. 35). Oscar von Sydows företrädare, Louis De Geer, hade i sin regeringsdeklaration anfört att det efter de kommande valen till andra kammaren 1921 på nytt borde undersökas om förutsättningar fanns att bilda ”en regering på parlamentarisk grund” (se von Sydow, 1997, a.a. s. 136).

Likaså hade det, enligt Sterzel, förutsatts att ministären Hamrin skulle avgå efter valet 1932. Felix Hamrin hade utnämnts till statsminister kort före valet i samband med att statsminister Carl Gustaf Ekman då avgick ur den frisinnade minoritetsregeringen. Till detta kom att regeringspartiet led en allvarlig förlust i valet (Sterzel, 1999, a.a. s. 35).

Regeringsskiftena 1924 och 1928 föranleddes dock, enligt Sterzel, inte av valutslaget. Härutöver kan konstateras att det inte heller redan före andra-kammarvalen dessa år stod klart att regeringen skulle avgå.

Beträffande regeringsskiftet år 1924 noterar Sterzel att Tryggers ministär hade misslyckats med att lösa försvarsfrågan men beslutat att stanna kvar över valet. Detta val resulterade i 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 (Sterzel, 1999, a.a. s. 35).

Efter andrakammarvalen år 1928 begärde statsråden från det mindre koalitionspartiet, Liberalerna, att få avgå. Då statsministern Carl Gustaf Ekman ansåg det uteslutet att bilda koalition med valets segerherre Högern, avgick regeringen.

Sterzel noterar att en vanlig åsikt är att koalitionsupplösningen var det avgörande skälet för regeringens avgång och att man bör vara skeptisk till Ekmans egen version, som han framförde i ett tal år 1929 (Sterzel, 1999, a.a. s. 36). Ekman yttrade bl.a. följande.

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 förringas 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 inte den avgörande faktorn. Sterzel anser att Ekmans uttalande är av intresse därför att Ekman representerade ”tyngdpunktsparlamentarismen”. I sammanhanget anför Sterzel vidare följande (Sterzel, 1999, a.a. s. 36 f.).

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 före-

låg 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.

Mot den anförda bakgrunden uppkommer frågan huruvida det vid tillkomsten av RF har varit en målsättning att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skall avgå efter val till denna för att möjliggöra en omprövning av regeringsfrågan.

I sammanhanget kan därvid noteras att efter den totala författningsreformen har det inträffat vid fyra tillfällen att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter riksdagsval. Det gäller de socialdemokratiska regeringarna under Olof Palme (1985), under Ingvar Carlsson (1988) och under Göran Persson (1998 och 2002). Vidare kan noteras att det vid tre tillfällen har inträffat att regeringar utan egen riksdagsmajoritet har avgått efter riksdagsval. Det gäller den folkpartistiska regeringen under Ola Ullsten (1979) samt de borgerliga koalitionerna under Thorbjörn Fälldin (1982) och Carl Bildt (1994).

Inledningsvis kan erinras om att det i förarbetena till RF inte har uttryckts någon önskan om att ändra de politiska spelregler som dittills hade gällt för regeringsbildningen. Det är vidare ett faktum att regeringar utan egen majoritet i någon av de båda kamrarna alltid avgick efter andrakammarval. Ur ett annat perspektiv kan emellertid också slås fast att varje sådant regeringsskifte kan knytas även till andra omständigheter som inte kan uteslutas som förklarande faktorer. I korthet grupperar sig de alternativa, eller möjligtvis kompletterande, förklaringsgrunderna därvid enligt följande: 1920 års regeringsskifte (valförlust, voteringsnederlag i riksdagen), 1921 års regeringsskifte (avgången var bestämd på förhand), 1924 års regeringsskifte (voteringsnederlag i riksdagen), 1928 års regeringsskifte (koalitionsupplösning), 1932 års regeringsskifte (valförlust, avgången var bestämd på förhand), 1936 års regeringsskifte (blockerande majoritet i andra kammaren mot regeringsförslag).

Frågan blir därmed vilket perspektiv på de nu aktuella regeringsskiftena som varit förhärskande hos grundlagsstiftaren. Har grundlagsfäderna sett skiftena enbart som uttryck för en princip om att regeringar utan egen majoritet i någon av kamrarna skall avgå efter val till riksdagen? Eller har man lagt in en annan innebörd i de ifrågavarande regeringsskiftena?

Varken förarbetena till den nuvarande RF eller till den partiella författningsreformen bär några vittnesbörd om grundlagsstiftarens inställning härvidlag. Såvitt bekant förekommer inte heller i andra sammanhang några uttalanden som kan bidra till att kasta ljus över frågeställningen.

Det går således inte att finna otvetydiga belägg för att grundlagsstiftaren i målsättningarna bakom RF har inbegripit att regeringar utan egen majoritet i riksdagen skall avgå efter val till denna för att möjliggöra en omprövning av

regeringsfrågan. Stöd saknas följaktligen för att betrakta det som oförenligt med målsättningarna bakom RF att regeringar utan egen riksdagsmajoritet stannat kvar efter valen 1985, 1988, 1998 och 2002.

En annan, närbesläktad frågeställning blir mot denna bakgrund om det under tvåkammartiden har utvecklats någon praxis i fråga om regeringsskifte till följd av själva *valresultatet* vid andrakammarval. I förlängningen av denna frågeställning ligger naturligtvis spørsmålet huruvida en sådan praxis i förekommande fall kan anses inbegripen i målsättningarna bakom RF.

I sammanhanget kan därvid erinras om att efter den totala författningsreformen har fem riksdagsval följts av regeringsskifte (1976, 1979, 1982, 1991 och 1994). Skiftena har i dessa fall föregåtts av valförluster för regeringspartierna. Vid 1994 års val behöll visserligen Moderata samlingspartiet samma antal mandat som efter föregående val. De tre andra koalitionspartierna led emellertid betydande förluster. Som har framgått tidigare har det också i fyra fall inträffat att regeringar har stannat kvar efter riksdagsval. I tre av fallen (1985, 1988 och 1998) stannade regeringen kvar efter valförluster. Riksdagsvalet 2002 innebar dock framgångar för Socialdemokraterna, som stannade kvar i regeringsställning efter valet.

I det föregående har visats att regeringsskiftena efter andrakammarvalen 1920 och 1932 föregåtts av valförluster för regeringspartiet. Det har emellertid också konstaterats att varje regeringsskifte efter andrakammarval under tiden 1920–1936 kan knytas även till andra faktorer som inte kan uteslutas som förklaringar. Regeringsskiftena under denna period är därför av begränsat värde när det gäller att bedöma valresultatets betydelse för hur regeringsfrågan hanterats.

Frågan blir då vilken betydelse resultatet av val till andra kammaren kan anses ha haft för regeringsfrågan under tiden efter 1936 års andrakammarval. Till att börja med kan slås fast att *ingen* andrakammarval efter år 1936 följdes av regeringsskifte. Den avgörande frågan blir därför vilken betydelse valresultatet haft för att regeringarna stannade kvar. För att kunna besvara den frågan är det nödvändigt att närmare betrakta valresultaten i ljuset av dessa regeringars parlamentariska underlag.

Koalitionen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet upplöstes vid andra världskrigets utbrott år 1939 och ersattes av en samlingsregering med deltagare från samtliga riksdagspartier utom Kommunisterna. Båda dessa regeringar hade egen majoritet i såväl första som andra kammaren. Beträffande valresultaten var bilden splittrad. Valet 1936 innebar att det sittande regeringspartiet, Bondeförbundet, stod stilla på samma antal mandat. 1940 års val innebar stora framgångar för Socialdemokraterna. Övriga partier i samlingsregeringen gick tillbaka. Vid valet år 1944 gick Socialdemokraterna och Högern tillbaka. Övriga partier i samlingsregeringen noterade framgångar.

Vid krigsslutet upplöstes samlingsregeringen och ersattes av en socialdemokratisk enpartiregering. Denna regering hade egen majoritet i första kammaren och jämnt hälften av andrakammarplatserna.

Regeringsskiftet som inträffade året därefter, 1946, föranleddes av statsminister Per Albin Hanssons död. En ny socialdemokratisk enpartiregering tillträdde under ledning av Tage Erlander. 1948 års andrakammarval medförde förluster för regeringspartiet. Efter det valet kunde det skapas en majoritet mot regeringspartiet i andra kammaren, om Kommunisterna röstade med de borgerliga eller tvärtom. Regeringen hade dock egen majoritet i första kammaren och i gemensam votering i budgetfrågor.

Socialdemokrater och bondeförbundare började förhandla om en regeringskoalition omedelbart efter andrakammarvalet år 1948. Det blev inte någon koalition direkt, men väl tre år senare (se Björn von Sydow, *Vägen till enkammarriksdagen*, 1989, s. 50). År 1951 bildade på nytt Socialdemokraterna och Bondeförbundet en koalitionsregering. Något formellt regeringsskifte ägde dock inte rum (Sterzel, 1999, a.a. s. 34).

Koalitionsregeringen hade under hela sin tillvaro egen majoritet i både första och andra kammaren. Den mötte riksdagen efter två val till andra kammaren (1952 och 1956). Vid båda valen gick regeringspartierna tillbaka.

Efter folkomröstningen i tjänstepensionsfrågan år 1957 upplöstes koalitionen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet. Den efterträddes av en socialdemokratisk enpartiregering under ledning av statsminister Tage Erlander. Andrakammarvalen 1958 och 1960 innebar framgångar för regeringspartiet. Vid valet 1964 vände dock valvinden. Socialdemokraterna gick tillbaka. Efter andrakammarvalen 1958, 1960 och 1964 saknade den socialdemokratiske regeringen egen majoritet i andra kammaren. Tillsammans med Kommunisterna formade dock Socialdemokraterna en klar majoritet i andra kammaren även efter valen 1960 och 1964. Tilläggas kan att regeringen efter andrakammarvalen 1958, 1960 och 1964 hade egen majoritet i första kammaren, dock inte i gemensam votering. Efter andrakammarvalen 1960 och 1964 var Socialdemokraterna dessutom större än de tre borgerliga partierna tillsammans i andra kammaren. Sålunda kunde det i dessa fall skapas en majoritet mot Socialdemokraterna i andra kammaren endast om Kommunisterna röstade med de borgerliga eller tvärtom. Efter 1958 års andrakammarval förfogade Socialdemokraterna och Kommunisterna tillsammans över 115 röster i andra kammaren. Det vägde alltså jämnt mellan dessa två partier och de tre borgerliga partierna, som också förfogade över sammanlagt 115 röster. Därmed kunde de borgerliga partierna tillsammans forma en majoritet mot Socialdemokraterna om Kommunisterna lade ned sina röster. Det sista valet till andra kammaren år 1968 innebar stora framgångar för Socialdemokraterna. Efter detta val hade regeringen egen majoritet i såväl första som andra kammaren.

Tage Erlanders regering satt kvar till år 1969. Den ersattes då av en ny socialdemokratisk enpartiregering under ledning av Olof Palme. Den regeringen mötte aldrig riksdagen efter val till andra kammaren (men väl efter 1970 års val till den nya enkammarriksdagen).

Flera regeringar under perioden 1936–1969 hade således egen majoritet i både första och andra kammaren. Det gäller regeringarna som stannade kvar efter andrakammarvalen 1940, 1944, 1952, 1956 och 1968. Det ligger i sa-

kens natur att regeringsfrågan i dessa fall inte avgjordes av om den egna majoriteten byggde på framgångar eller förluster vid valen.

Övriga regeringar under perioden saknade egen majoritet i andra kammaren, men de hade egen majoritet i första kammaren. Det gäller de regeringar som stannade kvar efter andrakammarvalen 1948, 1958, 1960 och 1964.

Sterzel har betecknat den sistnämnda kategorin av regeringar som ”informella” majoritetsregeringar. Med ”socialistisk majoritet” i riksdagen kunde de enligt Sterzel i praktiken agera som majoritetsregeringar, även om de vid enstaka tillfällen fick ställa kabinetsfråga eller ändra regeringsförslag för att hindra nederlag i riksdagen (se Sterzel, 1999, a.a. s. 83). Med Sterzels synsätt kan följaktligen samtliga regeringar som stannade kvar efter andrakammarval betecknas som majoritetsregeringar. I sammanhanget bör dock påpekas att det under perioden 1958–1960 rådde jämvikt mellan ett ”socialistiskt” och ett ”borgerligt” block i andra kammaren. Jämviktsläget uppkom på grund av att den socialdemokratiska talmannen, som saknade rösträtt, inte hade någon ersättare som utövade uppdraget som ledamot.

Regeringar av den typ som Sterzel syftar på stannade emellertid kvar både efter förluster (1948 och 1964) och efter framgångar (1958 och 1960) vid andrakammarval. Oavsett om de skall betecknas som majoritets- eller minoritetsregeringar kan därför konstateras att det inte heller i dessa fall går att påvisa att valresultatet skulle ha tillmätts någon självständig betydelse för regeringsfrågan.

De regeringar som stannade kvar efter andrakammarval kan således delas in i två kategorier: antingen var de majoritetsregeringar i genuin bemärkelse, med egen majoritet i båda kamrarna, eller också kunde de i praktiken jämföras med genuina majoritetsregeringar. Det har inte kunnat påvisas att det under tvåkammartiden har utvecklats en praxis av innebörd att sådana regeringar avgick efter förluster vid andrakammarval. De regeringar som *inte* stannade kvar efter andrakammarval måste betecknas som minoritetsregeringar. Som har framhållits medför emellertid omständigheterna kring dessa regeringsskiftet att de är av begränsat värde när det gäller att bedöma praxis beträffande valresultatets betydelse för regeringsfrågan.

Vid en jämförelse med förhållandena efter den totala författningsreformen kan då noteras att regeringar i tre fall har stannat kvar efter valförluster. Oavsett om dessa regeringar jämförs med majoritets- eller minoritetsregeringar under tvåkammartiden kan mot den nu anförda bakgrunden konstateras att stöd saknas för att betrakta detta agerande som oförenligt med målsättningarna bakom RF.

Avslutningsvis kan nämnas att Sterzel emellertid menar att man av de uttalanden som gjorts i samband med olika regeringskriser kunnat dra slutsatsen att *tänkesätten* i dag är andra än före författningsreformen (Sterzel, 1999, a.a. s. 225 f.). Han anför vidare bl.a. följande.

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.

8.3 Tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning

Då RF:s bestämmelser om regeringsbildning har tillämpats har talmannen i samtliga fall utom ett – 1986 års regeringsbildning efter statsminister Olof Palmes frånfälle – inlett samråd och överläggningar i den mening som avses i 6 kap. 2 § första stycket RF först efter det att statsministern har begärt entledigande (se redogörelsen i avsnitt 7.3).

Såvitt avser tidpunkten för inledandet av ny regeringsbildning återspeglar därmed praxis i anslutning till gällande bestämmelser i allt väsentligt den praxis som hade utbildats före RF. De tre fall på 1920-talet då kungen enligt uppgift tog initiativ till vissa överläggningar redan innan den sittande regeringen hade inlämnat sin avskedsansökan framstår i sammanhanget snarast som undantag.

Som har framgått av redogörelsen i avsnitt 8.2 har det i förarbetena till RF inte uttryckts någon önskan om att ändra de politiska spelregler som dithills hade gällt för regeringsbildningen. Den praktiska tillämpningen av nu gällande bestämmelser får därmed på den aktuella punkten anses ha varit väl förenlig med målsättningarna bakom RF.

8.4 Krav på parlamentariskt stöd

I avsnitten 4.4, 4.5 och 5.4 har redovisats vissa uttalanden i förarbetena till den partiella författningsreformen och RF angående det krav på parlamentariskt stöd för regeringen som manifesterats i reglerna om *misstroendeförklaring* och *omröstning om ny statsminister*.

Mot bakgrund av bl.a. dessa uttalanden av författningsutredningen och grundlagberedningen menar Torbjörn Bergman att dagens regler om misstroendeförklaring är ett utflöde av att det rådde bred enighet om den negativa parlamentarismens förtjänster. Enligt Bergman ville man inte låta tillfälliga och splittrade minoritetskoalitioner påverka den politiska stabiliteten. Bergman framhåller att detta utgör bakgrunden även till talmannens roll och ställning, omröstningen om statsministerkandidat, utformningen av denna omröstning och kravet på absolut majoritet för att en statsministerkandidat inte skall väljas (Torbjörn Bergman, "Parlamentarism" i Ingvar Mattson och Olof Pettersson [red.], Svensk författningspolitik, 2003, s. 138 f.).

Bergman menar vidare att inget av partierna som deltog i lagstiftningsarbetet ville göra det svårare att bilda ny regering. Enligt Bergman framhöll representanter för de större partierna, såväl som konstitutionella experter, att det är viktigt att landet har en regering och att regeringsbildningsprocessen är så kort som möjligt. Därför valdes en omröstningsregel för regeringsbildning som skulle göra det svårt för splittrade minoriteter i riksdagen att förenas om att blockera talmannens kandidat. Slutligen anför Bergman att utformningen av omröstningsreglerna för bildandet och avsättandet av regeringar överensstämmer med den traditionella svenska norm som håller det viktigare att ha en regering än att få en regering som kontrollerar en majoritet av rösterna i riksdagen. Det dominerande synsättet har enligt Bergman varit att så länge en regering tolereras av en absolut majoritet av riksdagsledamöterna skall den kunna bildas och förbli kvar vid makten (Bergman, a.a. s. 140 f.).

Mot den nu angivna bakgrunden bör uppmärksammas den tidsutdräkt som automatiskt uppkommer vid regeringsskifte i samband med val. Den nyvalda riksdagen samlas och väljer talman först 15 dagar efter den allmänna valdagen (3 kap. 5 § och 4 kap. 2 § RF samt 8 kap. 1 § RO). Eftersom ett regeringsskifte förutsätter en omröstning som rimligen bör företas av den nyvalda riksdagen blir regelmässigt ett dröjsmål med över två veckor nödvändigt. Under tiden före RF blev övergångstiden med formell expeditörsminister aldrig längre än några dagar. Här bortses då från förhållandena under tjänstemannaregeringarnas tid vid början av 1920-talet (Sterzel, 1999, a.a. s. 146).

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF yttrade emellertid konstitutionsutskottet att det inte kunde se någon avgörande nackdel med att en ny regering kan tillträda först omkring 20 dagar efter valet. Tvärtom måste det, enligt utskottet, anses angeläget att partierna får viss tidsrymd till sitt förfogande för överläggningar (KU 1973:26 s. 33).

Frågan blir då om intentionerna har förverkligats.

Under de knappt 30 år som RF har varit i kraft har dess bestämmelser om regeringsbildning tillämpats tio gånger. Vid dessa regeringsskiften har tiden för regeringsbildning endast vid ett tillfälle överskridit 20 dagar. Detta skedde efter 1979 års val, då den folktoppartistiska minoritetsregeringen ersattes av en koalition mellan Centerpartiet, Moderata samlingspartiet och Folkpartiet. Regeringsbildningen tog den gången 25 dagar i anspråk (Torbjörn Bergman, "When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception", i Wolfgang C. Müller och Kaare Strøm [red.], *Coalition Governments in Western Europe*, 2000, s. 206). Den nya regeringen tillträdde 26 dagar efter valet (Sterzel, 1999, a.a. s. 106). Vid övriga regeringsskiften i samband med val har tiden för regeringsbildning omfattat 18 dagar vid varje enskilt tillfälle (Bergman, 2000, a.a. s. 206). Vid regeringsskiften utan samband med val sträcker sig tiden mellan entledigande av statsministern och riksdagens godkännande av ny statsminister från tre dagar (1996 års regeringsskifte) till, som längst, elva dagar (regeringsskiftena åren 1981, 1986 och 1990).

Såvitt nu är av intresse drar Bergman slutsatsen att ändringar av reglerna om misstroendeförklaring och regeringsbildning knappast kan motiveras med att de inte fungerar som de var tänkta att fungera (Bergman, 2003, a.a. s. 145).

Det kan vidare erinras om att det inom den statsrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen framhållits att det under det lagstiftningsarbete som mynnade ut i RF rått full enighet om att en regering normalt skall avgå av andra skäl än misstroendeförklaring (se avsnitt 5.2.1).

Mot denna bakgrund är det lätt att instämma i Bergmans slutsats vad avser reglerna om misstroendeförklaring. Ingen regering har hittills blivit utsatt för misstroendeförklaring. I endast ett fall har den *deklarerade* anledningen till regeringens avgång varit att en riksdagsmajoritet hotat med misstroendeförklaring (se avsnitt 7.4.1).

Det är även lätt att instämma i Bergmans slutsats i fråga om möjligheten för splittrade minoriteter i riksdagen att förenas om att blockera talmannens kandidat. Någon sådan situation har aldrig uppkommit i praxis.

När det gäller tiden för regeringsbildning vid regeringsskifte i samband med val är det också lätt att instämma i hans slutsats. Med ett möjligt undantag – 1979 års regeringsskifte – råder det inte någon tvekan om att en ny regering kunnat tillträda inom den tidsrymd som grundlagsstiftaren betraktat som rimlig.

Beträffande regeringsskiften utan samband med val kan konstateras att regeringsbildningsprocessen – utom vid 1996 års regeringsskifte – regelmässigt tagit längre tid i anspråk än under tiden före RF. Tidigare omfattade regeringsskifteskriserna normalt bara några dagar. En diskussion har också förekommit om förfarandet är – eller åtminstone kan bli – alltför utdraget (Sterzel, 1999, a.a. s. 144).

I sammanhanget är det emellertid knappast möjligt att helt bortse från effekterna av att RF inneburit en utbyggd detaljreglering av förfarandet vid bildande av ny regering. En viss tröghet jämfört med tidigare följer redan av den i grundlagen föreskrivna proceduren som leder fram till riksdagens omröstning om talmannens förslag till ny statsminister. Efter det föreskrivna samrådet med partiföreträdarna och överläggningen med de vice talmännen anmäler talmannen sitt förslag muntligen vid kammarsammanträde (jfr prop. 1973:90 s. 278). Förslaget skall bordläggas två gånger (5 kap. 2 § andra stycket RO). Omröstningen i kammaren skall sedan äga rum senast på fjärde dagen efter det att talmannen avgett förslag (6 kap. 2 § andra stycket RF).

Som Sterzel har påpekat tillkom omröstningen om talmannens förslag som en garanti mot missbruk av talmannens ställning (Sterzel, 1999, a.a. s. 220). Även de formella reglerna om talmansledda konsultationer torde i varje fall delvis kunna ses mot samma bakgrund. Man har velat avvärja misstankar om att talmannen söker främja en viss politisk lösning av regeringsfrågan, vilka kunnat uppstå om han i förment ”klara” fall bemyndigats att direkt – utan några konsultationer – utpeka ny statsminister (Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 141).

Med detta perspektiv ter sig avvikelserna jämfört med äldre förhållanden som mindre anmärkningsvärda. De tidigare citerade motivuttalandena av konstitutionsutskottet tyder dessutom på att grundlagsstiftaren inte varit helt främmande för att det nya regelverket kunde medföra en något förlängd regeringsbildningsprocess. Vid dessa förhållanden får den något mera utdragna proceduren vid regeringsbildning ses som ett i stort sett förväntat utfall av ett regelverk som till viss del bärs upp av svårförenliga syften.

9 Författningspolitisk debatt kring alternativ till den rådande ordningen

9.1 Inledning

I detta kapitel redovisas den författningspolitiska diskussion rörande alternativ till den rådande ordningen som har förts efter den totala författningsreformen 1973–1974. Vidare redovisas i avsnitt 9.3.2 diskussionen kring ett alternativförslag som fördes fram vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny regeringsform.

9.2 Regeringsskifte efter val

Efter valet hösten 1979 aktualiserades frågan om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval i en motion av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin (båda c). Motionärerna yrkade att riksdagen hos regeringen skulle begära utredning och förslag innebärande sådan ändring av RF att efter riksdagsval den nya riksdagen alltid får pröva frågan om statsminister (motion 1978/79:235). I en partimotion (c) ansågs vidare att frågan borde kunna belysas i en författningsutredning (motion 1978/79:403 yrkande 3). Vidare yrkade Bertil Lidgard (m) att riksdagen hos regeringen skulle anhänga om förslag till ändring av RF så att den nyvalda riksdagen automatiskt finge ta ställning till vem som skall bilda regering (motion 1978/79:1686 yrkande 2). Konstitutionsutskottet (bet. KU 1979/80:32) ansåg att det borde göras en utvärdering av den gällande ordningen och hänvisade till den kommitté som regeringen hade aviserat skulle tillsättas inom kort (grundlagskommittén, se avsnitt 9.3.1).

De två centerpartister som efter riksdagsvalet 1979 hade motionerat om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval förde fram frågan på nytt i en motion vid riksmötet 1983/84 (motion 1983/84:1117). Konstitutionsutskottet (bet. KU 1983/84:26) konstaterade att proceduren för regeringsbildningen var ett omdiskuterat inslag i den nya författningen och att det borde uppdras åt den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas inom kort, folkstyrelsekommittén (se avsnitt 9.3.1), att utreda frågan.

Vid riksmötet 1990/91 behandlade konstitutionsutskottet återigen en motion av Martin Olsson (c) om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter val (1989/90:K203). Utskottet avstyrkte denna gång motionen med motiveringen att det inte fann anledning att föreslå några ändringar i reglerna för utseende av statsminister. I samband därmed konstaterade utskottet bl.a. att talmannens förslag till ny statsminister vid regeringsskiftet år 1990 accepterades av riksdagen vid första omröstningen (bet. 1990/91:KU1). Utskottsledamoten från mp reserverade sig till förmån för den aktuella motionen. Efter

återförvisning från kammaren behandlade utskottet denna motion ännu en gång tillsammans med ytterligare en motion av Martin Olsson med likalydande innebörd (motion 1990/91:K201). Motionerna avstyrktes med samma motivering som tidigare (bet. 1990/91:KU32). Utskottsledamoten från mp reserverade sig till förmån för de aktuella motionerna.

Efter riksdagsvalet 1998 togs frågan om obligatorisk omprövning av statsministerfrågan efter varje riksdagsval upp i två partimotioner. I motion 1998/99:K213 föreslog Birger Schlaug m.fl. (mp) att RF ändras så att talmanen därvid skall lägga fram förslag till riksdagen om ny statsminister. Lennart Daléus m.fl. (c) föreslog i motion 1998/99:K241 att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning av frågor som bl.a. rör prövning av regeringsfrågan (yrkande 1 delvis). Motionärerna anförde därvid bl.a. att den sittande regeringen oavsett valutgången bör vara skyldig att avgå efter ett allmänt val. Konstitutionsutskottet (bet. 1999/2000:KU2 s. 16 f.) konstaterade att en sådan ordning skulle medföra att principen om det s.k. negativa ansvaret i viss mån övergavs. Utskottet angav som sin mening att en ansvarsfull utövning av regeringsmakten förutsätter att regeringen i en situation, där t.ex. dess parlamentariska underlag försvagats, noga överväger sin ställning. Utskottet ansåg att en regering som inte anser sig ha möjlighet att finna ett tillräckligt parlamentariskt stöd för sin politik bör avgå. Vidare framhöll utskottet att möjligheten för en minoritet i riksdagen att initiera frågan om misstroendeförklaring utgör den yttersta garantin för att en regering som inte åtnjuter parlamentets förtroende inte kan sitta kvar. De hittillsvarande erfarenheterna av den nu gällande ordningen föranledde, enligt utskottets mening, inte en sådan förändring som föreslogs i motionerna, varför dessa avstyrktes. Utskottsledamöterna från c och mp reserverade sig till förmån för respektive partimotion.

Vid riksmötet 2001/02 aktualiserades frågan på nytt i en partimotion (c) med yrkande om att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad i motionen anfördes om att regeringen obligatoriskt skall avgå efter ett val (motion 2001/02:K371 yrkande 37). Motionärerna ansåg att regeringen bör obligatoriskt avgå efter ett val för att ge utrymme för sonderingar kring vilka regeringsbildningar som kan väntas få stöd. En regering som väntar sig att sitta kvar bör därmed tvingas söka nytt aktivt stöd från riksdagen. Konstitutionsutskottet (bet. 2001/02:KU13) vidhöll sin uppfattning från riksmötet 1999/2000 och avstyrkte därmed bifall till motionen. Utskottsledamöterna från c och mp reserverade sig till förmån för motionen.

I en rapport från SNS Demokratiråd (Olof Petersson m.fl., Demokrati utan ansvar, 2002, s. 140) uttalas att frågan om regeringens sammansättning bör prövas efter varje val. Regeringen skulle i så fall godkännas av en majoritet genom omröstning i den nyvalda riksdagen. I rapporten förespråkas även en övergång generellt till positiv parlamentarism, dvs. krav på att en regering måste ha uttryckligt stöd av en majoritet i riksdagen för att kunna bildas. Liknande förslag har tidigare förts fram i en rapport från SNS Ekonomiråd, författad av medlemmarna i Ekonomikommissionen (Assar Lindbeck m.fl., Politisk makt med oklart ansvar, 2000, s. 71 ff., se även avsnitt 9.3.2).

9.3 Krav på parlamentariskt stöd

9.3.1 Riksdagens godkännande av ny statsminister

År 1979 uttryckte riksdagen (bet. KU 1979/80:32) önskemål om att formerna för regeringsbildningen skulle omfattas av en översyn av vissa grundlagsfrågor som var förestående. Den året därefter tillkallade Grundlagskommittén skulle enligt direktiven studera tillämpningen av reglerna om regeringsbildningen åren 1976, 1978 och 1979 och föreslå de reformer som kunde anses motiverade. Några mera genomgripande förändringar av systemet med dess förankring av beslutsprocessen borde dock enligt direktiven inte aktualiseras (SOU 1981:15 s. 21 f.).

I betänkandet Grundlagsfrågor (1981:15 s. 46) anförde kommitténs majoritet bestående av de borgerliga ledamöterna att man anslöt sig till den uppfattning som ligger till grund för gällande regler, nämligen att statsministerkandidaten i någon form skall godkännas av riksdagen innan han förordnas och hans regering alltså förfogar över bl.a. upplösningsrätten. Majoriteten uttalade vidare att riksdagens godkännande skall avse inte bara statsministerns person utan också den partimässiga sammansättningen av regeringen men inte den nya regeringens program. Vidare anförde majoriteten följande (s. 47).

Den som godkänner förslaget till statsminister eller avstår från att rösta emot det uttrycker sålunda endast uppfattningen att förslaget under förhållandenvarande omständigheter ter sig naturligt och ålägger sig därmed ingen begränsning i sin handlingsfrihet när det gäller att sedermera ta ställning till den blivande regeringens politik. 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.

Kommitténs majoritet ansåg att det inte behövdes någon ändring av de gällande grundlagsbestämmelserna på området. Det ankom enligt majoriteten på riksdagspartierna att genom sitt praktiska handlande undanröja ”de olägenheter som kan ha uppstått till följd av 1973 års departementschefsuttalande”. Kommittén syftade på de departementschefsuttalanden som har behandlats i avsnitt 5.2.2.

De socialdemokratiska ledamöterna konstaterade i en reservation (a. bet. s. 55 f.) att bakgrunden till reglerna om regeringsbildningen är den överenskommelse som träffades mellan de politiska partierna 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 skulle kunna tillträda sitt ämbete endast om han verkligen accepteras av riksdagen”. De socialdemokratiska ledamöterna anförde vidare bl.a. följande.

All erfarenhet från andra länder talar för att s.k. positiv parlamentarism, dvs. krav på att regeringen vid sitt tillträde skall ha en uttalad majoritet av riksdagen bakom sig, kan skapa svårigheter att i vissa lägen över huvud taget få till stånd en arbetsduglig regering. Av denna anledning begränsades kravet i vår författning till att endast avse att regeringsbildaren inte skall ha en majoritet av riksdagens ledamöter emot sig. 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 expeditonsministär. 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.

Vidare uttalade de socialdemokratiska ledamöterna att erfarenheterna från regeringsbildningen enligt den nuvarande ordningen trots allt hade varit goda på grund av talmannens sätt att sköta sina uppgifter. Talmännen hade enligt reservanterna agerat med den oväld som är tradition och som förutsätts i författningen. Detta talade enligt de socialdemokratiska reservanterna för att systemet med särskilda omröstningar om förslaget till statsminister kunde slopas. Därigenom skulle enligt deras mening vinnas att en ny regering kan komma till stånd snabbare efter ett allmänt val samtidigt som partierna inte tvingas att uttala åtminstone ett indirekt förtroende för statsministern innan denne presenterat något regeringsprogram.

De farhågor som framförts för att talmannen därigenom skulle få en alltför stark maktposition ansåg de socialdemokratiska reservanterna vara överdrivna. Reservanterna hänvisade bl.a. till att det genom misstroendeförklaringsinstitutet alltid finns möjligheter för riksdagen att inom en kort tidrymd "korrigera" talmannens val av statsminister. För att komma till rätta med problemet att en ny regering kan missbruka rätten att förordna om nyval kunde, uttalade reservanterna, "ett slags karantänsregel övervägas som förhindrar att en nyutnämnd regering utlyser nyval sedan riksdagen uttalat en misstroendeförklaring. En sådan bestämmelse införes lämpligen i 3 kap. 4 § RF vari bör stadgas att regeringen inte får förordna om extra val förrän tre veckor förflutit sedan statsministern enligt 6 kap. 4 § RF anmält de av honom utsedda statsråden för riksdagen".

Den reservation som avgavs av den ledamot som företrädde Vänsterpartiet kommunisterna var i det nu aktuella sammanhanget väsentligen begränsad till

uttalanden om att fortsatta överväganden även borde omfatta frågan om omröstning rörande regeringens sammansättning och program i sak (a. bet. s. 66).

Efter det att Grundlagskommittén hade överlämnat sitt betänkande hölls på hösten 1981 fortsatta överläggningar mellan riksdagspartierna för att diskutera den fortsatta behandlingen av frågorna. Vid överläggningarna enades man om att det arbete som Grundlagskommittén hade inlett skulle fortsätta med sikte på en reform som riksdagen kunde ta ställning till i anslutning till 1985 års val. Beredningen skulle ske i Justitiedepartementet under ledning av justitieministern och tillsammans med företrädare för de fem riksdagspartierna. Bland de frågor som skulle tas upp ingick regeringsbildningsproceduren.

I början av år 1984 stod det klart att det inte fanns förutsättningar för att uppnå enighet i huvudfrågorna i tid för att ett förslag till grundlagsändringar skulle kunna läggas fram för riksdagen så att det kunde behandlas i samband med 1985 års val. Samma år konstaterade konstitutionsutskottet (bet. KU 1983/84:26) att proceduren för regeringsbildningen var ett omdiskuterat inslag i den nya författningen och att det borde uppdras åt den parlamentariska kommitté som skulle tillsättas inom kort, Folkstyrelsekommittén, att utreda frågan.

I direktiven till Folkstyrelsekommittén (dir. 1984:23) uttalade departementschefen 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.

I betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6 s. 240 f.) föreslog Folkstyrelsekommittén enhälligt att omröstningen skulle behållas. Med hänvisning till i stort sett samma argument som hade anförts av den socialdemokratiska minoriteten i Grundlagskommittén konstaterade Folkstyrelsekommittén att goda skäl visserligen kunde åberopas för att slopa omröstningarna om talmannens förslag till statsminister. Vidare uttalade kommittén emellertid följande.

Även om ett slopande av de obligatoriska statsministeromröstningarna således inte skulle leda till några negativa konsekvenser, kan samtidigt konstateras att olägenheterna med den nuvarande ordningen inte skall överdrivas och att en regeringsbildning efter ett val inte skulle gå att genomföra på mycket kortare tid än med nuvarande ordning även om rätten att utse statsminister lades direkt på talmannen. Kravet på att den som utser statsminister skall kunna härleda sitt mandat från folket innebär nämligen att det självfallet är den nyvalda riksdagens talman som skall leda regeringsbildningen. Att låta den gamla riksdagens talman utföra mer än förberedande åtgärder vore inte möjligt med hänsyn till att han kanske inte ställt upp till omval eller t.o.m. kanske gjort det men inte fått väljarnas förtroende för en ny period som riksdagsledamot.

Det framkom inte heller något väsentligen nytt vad beträffar innebörden av riksdagens ställningstagande. Enligt kommittén var det naturligt att riksdagens omröstning bör gälla inte bara statsministerns person utan också den blivande regeringens sammansättning. Kommittén ansåg det dock inte vara självklart att riksdagens godkännande också bör gälla regeringens program. Enligt kommitténs uppfattning måste partierna ha möjlighet att anpassa sitt agerande till det rådande parlamentariska läget (a. bet. s. 242). I en reservation förespråkade dock ledamoten som företrädde Vänsterpartiet kommunisterna att omröstningen borde gälla såväl statsministern och regeringens partimässiga sammansättning som dess program i stort (a. bet. s. 280).

I proposition 1987/88:22 uttalade justitieministern (s. 40) 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.

Fyra år senare deklarerade Socialdemokraternas ledare Ingvar Carlsson att omröstningen om ny statsminister ”skapar onödiga bindningar”. Detta skedde i en tidningsartikel som publicerades efter 1991 års val. Carlsson anförde vidare i artikeln att omröstningen inte leder till att en tillträdande minoritetsregering genom denna omröstning får något effektivt stöd för sin politik i riksdagen. Det skulle enligt Carlssons uppfattning ha varit tillräckligt med möjligheten till misstroendeförklaring (Dagens Nyheter den 21 september 1991).

Från liknande utgångspunkter har professor Fredrik Sterzel kritiserat reglerna om misstroendeförklaring och om utseende av statsminister. Han menar att den samlade invändningen mot dessa regler är att de försvagar regeringsmakten genom att öppna för onödigt taktiskt spel. Enligt Sterzel finns det därför starka skäl att önska, ”att åtminstone reglerna om att riksdagen skall rösta om förslag till statsminister skall utgå ur RF, helst också reglerna om misstroendeförklaring” (Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 227 f.).

9.3.2 Majoritetskravet

Tidigare riksdagsbehandling

Redan vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny RF förespråkade Björn Molin m.fl. (fp) i motion 1973:1863 ett krav på absolut majoritet (dvs. minst 175 ja-röster) för att talmannens förslag till ny statsminister skulle bli godkänt av riksdagen i en första omröstningsomgång. Uppnåddes inte absolut majoritet i första omgången, skulle samma procedur upprepas ytterligare en gång. Om det inte heller då uppnåddes absolut majoritet för talmannens förslag, skulle initiativrätten övergå från talmannen till riksdagen. En tolfedel av antalet riksdagsledamöter skulle ha rätt att framföra förslag. Även vid omröstningen rörande sådana förslag skulle krävas absolut majoritet för att ett förslag skulle bli godkänt. Uppnåddes inte detta röstetal, skulle en slutlig omröstning anordnas, där det röstades om den eller de två som i den tredje

omröstningen hade erhållit flest röster. Den som därvid uppnådde flest röster skulle anses utsedd. Skulle det inträffa att ingen kandidat föreslogs av minst en tolfedel av riksdagsledamöterna, tänkte sig motionärerna möjligheten av en automatisk riksdagsupplösning.

Slutligen föreslogs i motionen att en möjlighet skulle öppnas att i exceptionella fall låta statsministern tillträda omedelbart efter valet och innan valproceduren hade ägt rum. Detta skulle, ansåg motionärerna, kunna äga rum när förslag till statsminister lagts fram av talmannen och förslaget uttryckligen godtagits av samtliga vice talmän. Omröstningsproceduren skulle i sådana fall äga rum när riksdagen hade samlats. Talmannens utseende av statsminister skulle således i efterhand bekräftas av riksdagen.

Konstitutionsutskottet (bet. KU 1973:26 s. 32 f.) konstaterade att förslaget i motionen skiljde sig från regeringens förslag i två viktiga hänseenden. Vad gällde kravet på absolut majoritet för ett förslag i de tre första omröstningarna ansåg utskottet att en sådan regel vore ägnad att förlänga en regeringskris. Vidare konstaterade utskottet att motionärernas förslag innebar att valet skulle kunna falla på en kandidat som endast hade en tolfedel av riksdagens ledamöter bakom sig. Utskottet bedömde att i sådana fall var utsikterna små att en sålunda bildad regering skulle kunna utöva sin funktion innan den förlorade vid en misstroendevotering. Förslaget i motionen, att man i vissa situationer skulle kunna möjliggöra ett påskyndande av regeringsbildningen, avvisades också av utskottet. Därvid konstaterade utskottet att det därmed i realiteten skulle kunna inträffa att en ny statsminister utsågs av någon som inte var ledamot av den nyvalda riksdagen. På de anförda grunderna avstyrkte utskottet motionen. De folkpartistiska utskottsledamöterna reserverade sig till förmån för motionen.

Något senare återkom Björn Molin m.fl. (fp) i motioner med förslag om att riksdagen skulle tillerkännas egen initiativrätt vad gäller val av statsminister genom att ett visst lägsta antal riksdagsledamöter skulle få rätt att lämna förslag till statsminister. Vidare ansåg motionärerna att man vid en första omröstning skall kräva absolut majoritet för val av statsminister. Motionärerna anförde vidare att relativ majoritet däremot kunde komma i fråga vid senare omröstningar och efter ett visst tidsintervall från första omröstningen (motionerna 1975:311 respektive 1975/76:905).

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna med i princip samma motivering; utskottet hade inte funnit anledning att frånga den ståndpunkt som utskottet intagit i samband med behandlingen av förslaget till ny RF (bet. KU 1975/76:1 och bet. KU 1975/76:56). I betänkande KU 1975/76:1 reserverade sig den folkpartistiske utskottsledamoten till förmån för motion 1975:311.

Vid riksmötet 1989/90 anfördes i en motion av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt (båda s) att de framtidsutmaningar som Sverige står inför kräver både en stark parlamentarism och en stark beslutsför regering (motion 1989/90:K304). Därvid framhölls den i Västtyskland tillämpade ordningen som värd att studera. Motionärerna hänvisade till att förbundsdagen på förslag av presidenten väljer en förbundskansler som i sin tur utser regeringens övri-

ga ledamöter. Om förbundskanslern väljs med absolut majoritet i första omgången måste presidenten utnämna den sålunda valde. I den händelse valet sker med relativ majoritet är han inte bunden att bekräfta valet. Skulle presidenten anse att den tilltänkte förbundskanslern har ett alltför bräckligt parlamentariskt underlag kan han upplösa förbundsdagen och utlysa nyval.

Utskottet avstyrkte motionen med motiveringen att det inte fann anledning att föreslå några ändringar i reglerna för utseende av statsminister. I samband därmed konstaterade utskottet bl.a. att talmannens förslag till ny statsminister vid regeringsskiftet år 1990 accepterades av riksdagen vid första omröstningen (bet. 1990/91:KU1). Efter återförvisning från kammaren behandlade utskottet denna motion ännu en gång. Motionen avstyrktes med samma motivering som tidigare (bet. 1990/91:KU32).

Frågan om skärpt majoritetskrav vid omröstningen om ny statsminister aktualiserades vid riksmötet 1997/98 i en motion av Lars Stjernkvist (s). Denne föreslog att en översyn skulle göras av RF:s bestämmelser om val av statsminister (motion 1997/98:K217). Motionären ansåg att det skall fordras att en majoritet av ledamöterna stöder talmannens förslag till statsminister.

Konstitutionsutskottet, som avstyrkte motionen (bet. 1997/98:KU26), yttrade att det inte fanns skäl att ompröva bestämmelserna om val av statsminister. De skäl som anfördes när bestämmelserna infördes var, enligt utskottet, alltför giltiga.

Offentligt utredningsbetänkande, m.m.

År 1992 tillsattes en kommission, Ekonomikommisionen, med uppdrag att mot bakgrund av problemen i svensk ekonomi analysera och föreslå riktlinjer för den ekonomiska politikens utformning i ett medellångt perspektiv. Uppdraget till kommissionen var mycket brett formulerat. I direktiven (dir. 1992:106) pekade finansministern på att Riksbankens beslut tidigare under året att släppa växelkursen fri hade förändrat en förutsättning för den ekonomiska politiken. Kommissionens uppdrag omfattade därför att göra en analys och komma med förslag med hänsyn till denna nya förutsättning samt en alltmer internationaliserad miljö. I direktiven angavs även bl.a. att kommissionen borde belysa frågan om hur den ekonomiska politikens trovärdighet kan stärkas vid flytande växelkurs genom utveckling av ekonomiska spelregler och institutioner.

Ekonomikommisionen var sammansatt av vetenskapsföreträdare och arbetade under ledning av professor Assar Lindbeck. Den redovisade sina slutsatser och förslag i betänkandet Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16). Kommissionen hävdade i betänkandet att regeringskrisen år 1990 visar att regeringen har ansvaret för att styra riket men numera ofta saknar makt att fylla denna författningenliga uppgift. För att bringa det politiska systemet närmare sina grundläggande principer måste, enligt kommissionens uppfattning, regeringens ställning stärkas. Kommissionen ansåg därför att det med förebild från den tyska författningen borde införas en regel om konstruktivt misstroendevotum i RF. Den tyska regeln innebär att förbundsdagen

kan rikta en misstroendeförklaring mot förbundskanslern bara om en majoritet av förbundsdagen samtidigt väljer en ny förbundskansler. Riksdagen skulle med en sådan regel kunna avsätta en regering endast om riksdagen samtidigt kan se till att en ny regering bildas. Vidare uttalade Ekonomikommisionen att regeringens position skulle kunna stärkas genom en regel liknande den som finns i den franska konstitutionens paragraf 49:3. Om regeringen inför behandlingen av ett lagförslag förklarar att den sätter sitt förtroende på spel betraktas lagförslaget som antaget såvida inte parlamentet riktar misstroendeförklaring mot regeringen. Kommissionen ansåg att en sådan regel borde kombineras med en bestämmelse av tidigare nämnt slag om konstruktivt misstroendevotum (a. bet. s. 154 f.).

Medlemmarna i Ekonomikommisionen återkom till sina förslag i rapporten Politisk makt med oklart ansvar (2000) från SNS Ekonomiråd.

Från likande utgångspunkter har Niclas Berggren, Nils Karlson och Joakim Nergelius förespråkat en övergång till positiv parlamentarism, där riksdagen inte bara behöver tolerera utan även aktivt rösta för och godkänna en regering. En sådan ordning skulle, enligt författarna, kunna stärka regeringens majoritetsunderlag. I syfte att stärka regeringens handlingskraft förespråkar författarna vidare att reformen kombineras med införandet av konstruktivt misstroendevotum (Niclas Berggren, Nils Karlson och Joakim Nergelius, Den konstitutionella revolutionen, 2001, 163 f. och 221).

Liknande synpunkter har också förts fram i en rapport från SNS Demokratiråd (Olof Petersson m.fl., a.a. s. 140). I rapporten anföras att erfarenheterna från länder som Finland och Tyskland talar för den positiva varianten av parlamentarism, dvs. att en regering måste ha uttryckligt stöd av parlamentet för att kunna bildas. Det faktum att regeringsbildningen kan bli något mer komplicerad uppvägs enligt rapporten av den ökande sannolikheten för regeringar med brett parlamentariskt stöd. I rapporten slås fast att starka regeringar är en förutsättning för politisk handlingsförmåga och demokratisk legitimitet.

10 Utländska erfarenheter

10.1 Inledning

I detta kapitel skall en begränsad jämförande studie redovisas. Den visar de konstitutionella förutsättningarna i andra europeiska länder gällande de tidigare diskuterade aspekterna av den parlamentariska mekanismen.

Studien bygger huvudsakligen på en enkätundersökning som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus. Frågeformuläret återfinns som bilaga 1. Svar har inkommit från 11 av 14 medlemsländer förutom Sverige samt från 7 av 12 kandidatländer.¹

Enkätundersökningen kompletteras framför allt av uppgifter från statsvetenskapliga källor av jämförande karaktär med inriktning på de parlamentariska instrument som här är av intresse, som Laver & Schofield (1991), De Winter (1995), Müller & Strøm (2000), Rasch (2001), Bergman, Müller & Strøm, (2003) och Davidsson (2004). Härigenom kan uppgifter om alla medlems- och kandidatländer utom Malta, liksom om Norge och Island, tillföras studien. Förutom Malta har även Cypern lämnats utanför undersökningen då landet inte är en parlamentarisk demokrati. Redovisningen av förhållandena i de 27 därmed undersökta länderna sker huvudsakligen i tabellform. På grund av tabellernas storlek har dessa samlats i bilaga 2. För god överblickbarhet har tabellerna ordnats i medlemsstater, kandidatländer och övriga.

I enkätundersökningen efterfrågades explicit eventuella avvikelser mellan formell och faktisk konstitutionell ordning. Det bör noteras att studien däremot lider av viss grad osäkerhet gällande sådana eventuella avvikelser för de länder som inte inkommit med svar eller ingått i enkätundersökningen. I de undersökningar som använts för att komplettera studien framgår nämligen inte alltid hur väl uppgifterna tar hänsyn till konstitutionell praxis i den mån den skulle avvika från de formella bestämmelserna. I möjligaste mån har detta problem åtgärdats med hjälp av jämförelse av olika källor.

Vilken typ av omröstningsregel som används vid exempelvis regeringens tillsättning är av stor betydelse för vilken typ av regeringar som har störst möjlighet att bildas och överleva i ett land. Den terminologi som används vid diskussioner om omröstningsregler skall därför här klargöras.

Den viktigaste aspekten av utformningen av en omröstningsregel är om den är neutral eller icke-neutral, dvs. om regeln i sig själv gynnar ett av voteringsalternativen eller inte. Med en neutral omröstningsregel vinner helt enkelt det alternativ som får flest röster. Med icke-neutrala beslutsregler ställs särskilda majoritetskrav. I stället för en majoritet av de röstande krävs en majoritet av närvarande eller samtliga ledamöter för att regeringen skall kun-

¹ Följande länders utredningstjänster har inkommit med svar. Medlemsländer: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Kandidatländer: Bulgarien, Cypern, Estland, Litauen, Polen, Slovenien och Tjeckiska republiken.

na tillträda/sitta kvar (positiv) respektive inte tillträda/tvingas avgå (negativ). Positiva omröstningsregler kräver alltså ett bredare stöd i parlamentet för att regeringen skall tillåtas tillträda respektive stanna kvar än att så inte skall ske. Negativa omröstningsregler gör det på motsvarande sätt lättare för regeringen att få tillträda eller kunna sitta kvar.

Hur starkt icke-neutral en voteringsregel är beror i sin tur på om den erfordrade majoriteten beräknas på närvarande ledamöter (dvs. inkluderande ledamöter som blankröstar/avstår från att rösta) eller beräknas på samtliga ledamöter (dvs. även inkluderande frånvarande ledamöter).

Nedan förklaras innebörden i de olika omröstningsreglerna i fallande ordning från den regel som ställer högst krav på parlamentarisk enighet för att regeringen skall få tillträda/kunna sitta kvar.

Omröstningsregel	Förklaring	Effekt på icke-närvarande och blankröstande
Positiv av samtliga	Majoritet av samtliga ledamöter krävs för att en regering skall få tillträda eller för att den skall kunna sitta kvar.	Både icke-närvarande och blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>mot</i> regeringen.
Positiv av närvarande	Majoritet av närvarande ledamöter krävs för att en regering skall få tillträda eller för att den skall kunna sitta kvar.	Blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>mot</i> regeringen, icke-närvarande ledamöters röster räknas inte.
Neutral	Majoritet av röstande ledamöter krävs för båda omröstningsalternativen (dvs. alternativet som får flest röster vinner).	Varken icke-närvarande eller blankröstande ledamöters röster räknas.
Negativ av närvarande	Majoritet av närvarande ledamöter krävs för att en regering inte skall få tillträda eller för att den skall tvingas avgå.	Blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>för</i> regeringen, icke-närvarande ledamöters röster räknas inte.
Negativ av samtliga	Majoritet av samtliga ledamöter krävs för att en regering inte skall få tillträda eller för att den skall tvingas avgå.	Både icke-närvarande och blankröstande ledamöters röster räknas i praktiken <i>för</i> regeringen.

10.2 Regeringens avgång efter val och regeringens upplösningsrätt

Den första frågeställningen gäller regeringens eventuella skyldighet att lämna sin post efter val till parlamentet eller till parlamentets underhus i tvåkammerssystem, oavsett valets utgång. Förhållandena i de undersökta länderna framgår av tabell 10.1 (se bilaga 2). Där anges vidare om huruvida ett eventuellt krav på regeringsupplösning är reglerat i landets skrivna konstitution eller endast finns som konstitutionell praxis.

Tabell 10.1 föranleder några kommentarer. En första observation är att kravet på regeringens automatiska avgång efter val är vanligare bland kandidatländerna (8 av 10) än bland medlemsländerna (8 av 15). Bland de länder som har ett avgångskrav är det också vanligare i kandidatländerna (8 av 8) än i medlemsländerna (3 av 8) att detta är formellt reglerat i konstitutionen. Davidsson (2004) pekar på att formell reglering av de procedurer som faktiskt tillämpas kan förväntas vara vanligare i länder med nyare konstitutioner, vilket kandidatländerna generellt har i jämförelse med medlemsländerna.

Bland de nordiska länderna är det endast Finland som tillämpar regeln att regeringen måste avgå efter parlamentsval. En intressant observation här är att finländarna valt att inte reglera detta krav i den nya konstitutionen från år 2000, men ändå behålla kravet i konstitutionell praxis som därmed överlevt reformationen av konstitutionen.

Några preciseringar av uppgifter om enskilda länder i tabell 10.1 kan vidare vara av intresse.

Regleringen i den tyska konstitutionen är inte formulerad som ett krav på regeringens *avgång* efter val till Bundestag, utan som att regeringens mandat upphör när en nyvald Bundestag sammanträder för första gången.

Enligt belgisk konstitutionell praxis är kravet på regeringens automatiska avgång efter val formulerat som ett erbjudande till monarken om avgång. Erbjudandet accepteras halvofficiellt, men kungen ålägger den avgående regeringen att fortsätta som expeditonsminister. I samband med att den nya statsministern utnämns accepterar kungen officiellt den gamla regeringens avgång.

Slutligen kan nämnas att regeringen i Polen enligt konstitutionen är skyldig att avgå automatiskt inte bara efter val till parlamentet utan också efter presidentval. (Motsvarande regler finns enligt konstitutionell praxis även i andra länder.)

Med anledning av vissa resonemang i motion 2002/03:K282 (fp) ingick i frågeformuläret som tillsändes utredningstjänsterna en fråga om de tillfrågade ländernas konstitutionella bestämmelser (formaliserat eller genom praxis) medgav att en regeringsbildningsprocess initierades efter ett val innan en sittande regering avgått. Som förtydligande exemplifierades med en situation där ett val resulterat i en oklar parlamentarisk situation men där den sittande regeringen väljer att inte lämna sin post.

Någon möjlighet att i ett sådant läge initiera en regeringsbildningsprocess i syfte att klargöra det parlamentariska läget finns inte i något av de länder som besvarat enkäten.

I sammanhanget kan det också vara av intresse att jämföra regeringarnas möjlighet att upplösa parlamentet och utlysa nyval. En sådan jämförelse görs i tabell 10.2 (se bilaga 2).²

Det kan noteras att Danmark och Spanien är de enda länder vars regeringar åtnjuter en villkorslös rätt att upplösa sina länders parlament respektive underhus. I många andra västeuropeiska demokratier fattar statschefen beslut om upplösning av parlamentet på förslag av regeringen, dvs. den förstnämnde har ett veto mot upplösning. I ytterligare några länder är regeringens förslagsrätt ytterligare begränsad till tillfällen då den förlorat en förtroendeomröstning. Statschefens faktiska möjligheter att utöva sin vetorätt varierar mellan länderna, men någon närmare undersökning av hur denna variation ser ut har inte gjorts. I de östeuropeiska demokratierna är det vanligast att regeringen saknar upplösningsrätt.

Den svenska regeringens upplösningsrätt liknar den danska och den spanska i det att den är villkorslös. En viktig skillnad är emellertid att den riksdag som väljs efter en sådan upplösning endast har mandat fram till nästa ordinarie riksdagsval samt att en sådan upplösning inte kan ske under en riksdags tre första månader. Det kan i sammanhanget noteras att regeringens upplösningssinstrument därmed förstärktes genom det beslut om förlängning av riksdagens mandatperiod från tre till fyra år som fattades 1994 (prop. 1993/94:115, bet. 1993/94:KU44, 1994/95:KU1).

10.3 Initiativet till regeringsupplösning

När det gäller initiativ till regeringsupplösning har den jämförande studien, förutom bestämmelser om automatisk avgång efter val, fokuserats på parlamentets möjlighet att ta sådana initiativ. Bestämmelser kring hur statsministern eller regeringens övriga medlemmar själva kan agera för att regeringen eller delar av den skall avgå har således lämnats utanför studien.

Parlamentets huvudsakliga instrument i fråga om att tvinga regeringen eller enskilda ministrar att avgå är misstroendeomröstningsinstitutet. Som vidare utvecklas nedan förekommer varianter av detta i så måtto att misstroendeomröstningar som kopplas till regeringsmedlemmars svar på interpellationer i vissa länder följer andra regler än misstroendeomröstningar utan sådan koppling.

Tre aspekter av de olika ländernas respektive konstitutionella utformning av misstroendeomröstningsinstitutet har bedömts vara av särskild vikt och gjorts till föremål för jämförelse. Den första aspekten är villkoren för att få en

² Tabellen bygger på uppgifter från Davidsson (2004) och Bergman, Müller & Strøm (2003). För tvåkamarsystem gäller frågan om upplösningsrätt för underhuset. Någon distinktion mellan om eventuell upplösningsrätt tillkommer statsministern eller regeringen som kollektiv har inte gjorts.

misstroendeomröstning till stånd, exempelvis krav på hur många ledamöter som måste stå bakom ett misstroendeinitiativ. Den andra aspekten är vem som kan bli föremål för omröstning; endast regeringen som helhet eller även enskilda ministrar.

Slutligen, och viktigast, redovisas vilken omröstningsregel som används vid misstroendeomröstningen (se förklaringstabell i avsnitt 10.1). En negativ omröstningsregel gynnar alltså alternativet att regeringen/ministern får sitta kvar. En konstruktiv omröstningsregel innebär att majoriteten också måste enas om en alternativ kandidat för att regeringen skall tvingas avgå.

I tabell 10.3 (se bilaga 2) kan noteras att några länder erbjuder alternativa vägar till misstroendeomröstningar. Vanligast är att en särskild ordning föreskrivs för misstroendeinitiativ kopplade till interpellationer. Ofta anses en alternativ väg – som misstroendeförklaring via interpellation i Finland (Jan-Magnus Jansson, *Från Regeringsformen till Grundlagen*, 2000, s. 127 f.) – som särskilt politiskt betydelsefull eller statustyngd, vilket förklarar varför den används trots att den uppställer svårare villkor än övriga alternativ.

När det gäller villkor för att ett initiativ till misstroendeförklaring skall anses giltigt finns ett antal huvudkategorier. Den mest krävande formen av villkor finns i länder där undertecknarna av ett misstroendeinitiativ måste ange en ny kandidat till statsministerposten, vilken sedan de röstande måste samlas bakom för att den sittande regeringen skall tvingas avgå. Denna konstruktiva form av misstroendeförklaring mot regeringen brukas i Spanien, Tyskland, Polen, Ungern och Slovenien och har relativt nyligen införts även i Belgien som ett medel för att underlätta regeringsombildningar utan att behöva tillgripa nyval. Vanligare villkor är krav på att ett misstroendeinitiativ stöds av ett visst antal ledamöter eller att en viss tid måste ha förlöpt sedan en tidigare omröstning. Ju fler villkor som uppställs, desto mer begränsad är parlamentets konstitutionella maktposition i förhållande till regeringen.

Av tabellen framgår att det bland de europeiska demokratierna är mindre vanligt att misstroendeomröstning endast kan riktas mot regeringen som helhet (eller mot statsministern med samma effekt) än att de också kan riktas mot enskilda ministrar. Den senare möjligheten kan sägas öka parlamentets makt i förhållande till regeringen, då parlamentet kan uttrycka sitt missnöje med en enskild minister utan att därmed tvingas ta den större politiska risken med att avsätta hela regeringen; en misstroendeförklaring av hela regeringen ger i många länder denna rätt att svara med att upplösa parlamentet.

När det slutligen gäller den mest betydelsefulla aspekten av utformningen av misstroendeinstitutet – vilken omröstningsregel som används – kan en viss skillnad mellan äldre och nyare konstitutioner skönjas. Användandet av en neutral voteringsregel, vilken alltså inte ställer särskilda majoritetskrav på att ett förslag om misstroendeförklaring skall anses godkänt, är relativt ovanligt generellt sett, men något vanligare bland länder med konstitutioner av äldre datum än bland de med nyare konstitutioner. Att sambandet inte är entydigt visas dock av exempelvis Finland – med neutral voteringsregel trots ny konstitution – och Norge – med negativ voteringsregel, men gammal konstitution.

Generellt vanligast är att voteringsregeln utformats icke-neutralt och negativt, så att den ställer högre majoritetskrav på det voteringsalternativ som innebär regeringens eller ministrarnas avgång. Detta innebär, till skillnad från vid en omröstning med neutral voteringsregel, att frånvarande och/eller blankröstande ledamöter i praktiken stöder att regeringen eller ministern får sitta kvar. Den sittande regeringen har således – genom själva omröstningsregeln – givits ett visst skydd mot att avsättas. Ett än starkare skydd ges den sittande regeringen när den negativa omröstningsregeln kombineras med kravet på ”konstruktivitet”, vilket förhindrar en splittrad opposition från att ställa landet utan regering. Negativa och konstruktiva omröstningsregler innebär därmed att parlamentet givits en svagare institutionell maktposition i meningen att det krävs bredare enighet för att det skall kunna agera gentemot en misshaglig regering.

Några enskilda länders förhållanden förtjänar en extra kommentar. Det parlamentariska ansvaret utkrävs endast av underhuset i de flesta bikamerala parlament. Undantagen utgörs av Italien – där regeringen måste åtnjuta förtroende i båda kamrarna var för sig – och Rumänien – där förtroendet prövas i gemensamma sittningar av båda kamrarna.

Sloveniens utformning av misstroendelinstitutet tar hänsyn till enligt vilka villkor en regering bildats för att avgöra vilka villkor som gäller när den skall avsättas. Har regeringen bestått det svårare provet som anges i konstitutionens § 111 (1–3) ställs också högre krav för att få den avsatt än om den kommit till makten enligt de generösare villkoren i konstitutionens § 111 (4).

10.4 Formerna för regeringsbildning

Proceduren för att bilda en ny regering är oreglerad i många länders konstitutioner och existerar endast i form av praxis. Grovt sett kan ändå regeringsbildningsprocessen i parlamentariska stater indelas i tre schematiska faser varav endast de två första återfinns i alla stater. I *sonderingsfasen* undersöker de parlamentariska partierna underlaget för olika tänkbara regeringskoalitioner, i termer av politiskt innehåll och parlamentarisk styrka. I *nomineringsfasen* utses, på basis av de genomförda sonderingarna, en kandidat till statsministerposten, som därefter utser sina regeringskolleger och presenterar sin politiska plattform. Det är oftast statschefen som utser statsministerkandidaten, men statschefens faktiska diskretion i detta val varierar. I vissa länder anses regeringen ha tillträtt sitt ämbete efter nomineringsfasen och parlamentet måste därefter självt initiera och rösta igenom en misstroendeförklaring om det vill avsätta regeringen. I andra länder måste den presumtiva regeringen även ta sig igenom en tredje fas – *investiturfasen*. Investituren innebär att en tillträdande regering eller statsministerkandidat måste överleva en automatisk votering i parlamentet för att anses ha mandat att styra landet. Om regeringen misslyckas med att erhålla erforderligt stöd måste processen gå igenom åtminstone nominerings- och investiturfaserna ytterligare gånger tills reger-

ingen godkänts av parlamentet eller processen når en konstitutionellt fastslagen slutpunkt.

I detta avsnitt skall de europeiska staternas utformning av de två första faserna studeras, medan investiturfasen studeras i avsnitt 10.5.

10.4.1 Sonderingsfasen

Sonderingsfasen är reglerad i mycket begränsad omfattning även i de konstitutioner som i övrigt innehåller relativt noggrann reglering av regeringsbildningsprocessen. *Utformningen* av processen i denna fas kan förväntas ha relativt sett mindre effekt på det slutliga utfallet – vilken regering som bildas – i jämförelse med exempelvis utformningen av voteringsregeln i investiturfasen. Av detta skäl görs ingen jämförelse av samtliga länder gällande utformningen av sonderingsfasen, utan tre länders processer – Belgien, Danmark och Finland – har valts ut som illustrerande exempel. Uppgifterna har hämtats från respektive enkätsvar samt från respektive parlaments officiella hemsidor.

Sonderingsfasen är helt oreglerad i den *belgiska* konstitutionen, men en praxis har utvecklats, vilken även liknar den praxis som reglerar sonderingsfasens utformning i Nederländerna och Luxemburg. När en ny regering skall tillsättas efter parlamentsval eller efter det att den sittande regeringen avgått på eget initiativ inleds sonderingen med att kungen konsulterar talmännen i parlamentets båda kamrar. Därefter kallar kungen till sig framstående personer inom den politiska och socioekonomiska sfären för att inhämta deras åsikter om valresultatet och en möjlig framtida regeringspolitik. Vanligen utser kungen efter dessa möten en s.k. informatör. Informatören är ofta en erfaren politiker vars uppgift det blir att, genom möten med representanter för partigrupperna i parlamentet, dels undersöka vilka tänkbara regeringskoalitioner som skulle kunna samla en majoritet i parlamentet, dels undersöka vilka sådana regeringskoalitioner som vore politiskt tänkbara. Informatören redovisar dessa möjligheter till kungen och ger honom också råd gällande utseendet av en s.k. formatör. Med utnämningen av formatören vidtar de egentliga politiska förhandlingarna, då det är formatörens uppgift att nå en regeringsöverenskommelse med de presumtiva koalitionspartierna dels om en gemensam regeringsplattform, dels om regeringens personella sammansättning. Om förhandlingarna lyckas presenterar formatören, som ofta föreslås som statsministerkandidat, den nya regeringen för kungen. När regeringsbildning följer på ett konstruktivt misstroendevotum i parlamentet fungerar den i misstroendeinitiativet utpekade nya statsministerkandidaten som formatör och sonderingsfasens tidigare steg genomförs inte.

Även *Danmarks* konstitution saknar reglering av sonderingsfasen, liksom av regeringsbildningsprocessen över huvud taget. Det politiska ansvaret för att en ny regering skall tillsättas vilar i Danmark på den avgående statsministern. Denne avgör själv vem som skall utses att leda regeringsförhandlingarna liksom utformningen av förhandlingsledarens mer eller mindre vidsträckta

mandat. Statsministern inleder den s.k. Dronninge-runden med att uppmana monarken att ta kontakt med partiernas ledare för att få deras råd om vem som skall leda den nya regeringen. Partiledarna kommer därefter till monarken för kortare konsultationer, i fallande ordning efter partiernas storlek i Folketinget. Monarkens roll i regeringsbildningsprocessen är att fungera som ett *clearing house*, hos vilken de olika partiernas synpunkter samlas, registreras och värderas i förhållande till varandra. Om de inledande kontakterna förefaller peka mot en viss konstellation under en bestämd persons ledning vänder sig monarken till denne person med en uppmaning att inleda regeringsförhandlingar. Annars vidtar vidare sonderingar. Det kan noteras att monarken inte har någon rättslig grund för att ge direktiv om hur regeringsförhandlingarna skall föras, vem de skall ledas av eller vilket mål de skall ha, utan att ansvaret för detta åvilar den avgående statsministern.

Den nya *finska* konstitutionen innehåller, till skillnad från de flesta andra studerade konstitutionerna, viss reglering av sonderingsfasen. Den formella regleringen kompletterades under våren 2003 genom en överenskommelse mellan de politiska partierna med ytterligare praxis gällande detaljer i processen. Efter öppningssessionen i den nyvalda riksdagen inbjuder en representant för den största partigruppen, eller en person utsedd av denna partigrupp, företrädare för övriga partigrupper till en konsultation där man utser vem som skall sköta sonderingarna inför regeringsbildningen. Denna person skall enligt den nyligen överenskomna praxisen vara en företrädare för det parti som har flest antal riksdagsledamöter eller, vid lika ledamotsantal, det parti som fått flest röster i valet. Därefter vidtar sonderingar i någon form, efter valet 2003 i form av ett antal frågor som partigrupperna ombads besvara inom en utsatt tid. Vid nämnda regeringsbildning kallade därefter personen ansvarig för sonderingarna till sig representanter för partigrupperna en och en för att låta dem närmare utveckla sina svar på de ställda frågorna. Efter dessa konsultationer annonserades att faktiska regeringsförhandlingar skulle äga rum mellan tre partier. Resultatet av dessa förhandlingar tillställdes därefter partiernas beslutande organ för godkännande. På basis av de avhållna förhandlingarna och efter att ha konsulterat riksdagens talman är det sedan presidentens uppgift att informera riksdagen om vem som nominerats till statsministerkandidat.

De tre redovisade exemplen uppvisar betydande likheter, men skiljer sig åt i fråga om vem ansvaret att driva processen framåt åvilar. I Finland får ledaren för det största partiet, vilken ofta kan förväntas bli statsministerkandidat, själv leda förhandlingsproceduren. I Danmark är det den avgående statsministern som bär ansvaret för att processen för att finna en ny regering förs framåt. Den mer intrikata belgiska varianten delar upp ansvaret så att kungen och hans informatör ansvarar för det inledande stadiet av processen medan den därefter utsedda formatören sedan övertar ansvaret för de konkreta förhandlingarna.

En annan intressant skillnad är att det enligt den nyskapade finska konstitutionella praxisen är reserverat för det största partiet i parlamentet att få första chansen att försöka bilda regering, vilket inte är fallet i de övriga två

länderna. Liknande bestämmelser som de finska finns även i Greklands och Bulgariens konstitutioner. Den grekiska konstitutionen specificerar att det största partiet får ett mandat på tre dagar att försöka hitta och förhandla fram en regering. Skulle detta misslyckas får i turordning det näst största och det tredje största partiet sina tredagarsmandat. I den bulgariska konstitutionen är sonderingsmandaten sju dagar, och endast de två största partierna är reserverade platser i turordning, medan presidenten därefter har frihet att ge den tredje chansen till vilket annat mindre parti som helst.

10.4.2 Nomineringsfasen

Sonderingarna och förhandlingarna i regeringsbildningens inledande fas når slutligen en position där vissa av aktörerna är redo att formellt lägga fram sin kandidatur till regeringsmakten. I de flesta länder är det statschefen som nominerar en kandidat till statsministerposten, men statschefens reella inflytande i detta val och tidigare – i sonderingsfasen – varierar. I vissa länder är regeringsbildningen avslutad i och med nomineringsfasen; den nominerade till statsministerposten och av denne utsedda övriga ministrar har mandat att styra riket tills de avgår frivilligt, som ett resultat av att mandatperioden upphört eller som ett resultat av en misstroendeförklaring. I andra länder måste statsministern, regeringen, regeringsprogrammet eller en kombination av dessa godkännas av parlamentet innan regeringen har mandat att påbörja sitt arbete.

Av tabell 10.4 (se bilaga 2) framgår vem som har ansvar för att nominera/utse en statsministerkandidat och om nomineringen behöver bekräftas av parlamentet eller inte (investitur). Det anges också om ett eventuellt krav på investitur är reglerat i landets konstitution eller endast finns som konstitutionell praxis.

Som framgår av tabell 10.4 är det i samtliga fall utom Sverige statschefen som har huvuduppgiften att, åtminstone formellt, utse en statsministerkandidat. Undantag finns i några konstitutioner dels efter en konstruktiv misstroendeomröstning, då undertecknarna av misstroendeinitiativet nominerar en ny statsministerkandidat, dels i situationer där statschefens kandidat misslyckats med att förhandla fram en regering eller få parlamentets stöd för den.

Av källmaterialet framgår det att endast den portugisiska statschefen åläggs några formella politiska restriktioner i valet av kandidat att nominera, då det i landets konstitution sägs att nomineringen måste ske ”med lämplig hänsyn tagen till valresultatet”.³ Även för övriga statschefer finns naturligtvis en implicit begränsning i den hänsyn som måste tas till den parlamentariska situationen. Trots detta kan konstateras att statschefens uppgift att nominera

³ Restriktioner utan direkt relation till den parlamentariska situationen, som att ministerna måste vara medborgare i landet, att de alternativt inte får vara parlamentsledamöter etc. är däremot inte ovanliga.

Nämnas bör att det i Nederländerna också finns en mycket stark norm att undvika minoritetsregeringar, vilken begränsar statschefens möjligheter. Se exempelvis Andeweg, R. & Irwin, G. (2002) *Governance and politics of the Netherlands*.

(den första) premiärministerkandidaten i vissa länder inte endast är formell utan kan påverka utgången av regeringsbildningsprocessen. I ett oklart parlamentariskt läge kan statschefen exempelvis ge en kandidat en avgörande fördel genom att föreslå honom/henne först (jfr Laver & Schofield [1991], s. 208 f.).

Bedömningen av om statschefen spelar någon faktisk roll vid regeringsbildningen i olika parlamentariska stater varierar från forskare till forskare. Tabell 10.5 (se bilaga 2) – vilken hämtats från Davidsson (2004) – ger en provkarta över olika regeringsbildningsforskares bedömning för de västeuropeiska demokratierna (motsvarande data för de östeuropeiska demokratierna är inte tillgängliga).

Det förefaller som om statschefen med säkerhet spelar en faktisk roll i regeringsbildningsprocessen i Finland, Frankrike, Italien och Portugal medan statschefen med säkerhet inte spelar någon sådan faktisk roll i Danmark, Luxemburg, Norge och Sverige. För övriga länder är bedömningarna som redovisas i tabell 10.5 mer varierande. Gällande Finland bör dock påpekas att bedömningarna gäller tiden under den gamla konstitutionella ordningen och att den nya finska konstitutionen väsentligt minskat statschefens roll och inflytande i regeringsbildningen.

I en stat där statschefens roll i regeringsbildningen är uttalat formell skulle, från parlamentariska utgångspunkter, behovet av investiturvotering kunna bedömas som mindre än i stater där statschefens faktiska inflytande är större. Således torde statschefens begränsade inflytande över regeringsbildningsprocessen i Norge, Danmark och Luxemburg vara en bidragande orsak till att dessa stater inte ansett sig behöva någon investitur. Investiturvotering för att bekräfta statschefens – i Sverige talmannens – nominering tillämpas däremot i sju av EU:s nuvarande medlemsländer och i samtliga de östeuropeiska kandidatländerna utom Lettland.

I sammanhanget kan påpekas att avsaknad av investitur är betydligt vanligare i de konstitutionella monarkierna (5 av 7, Sverige oräknat) än i republikerna (5 av 19). I dagens konstitutionella monarkier torde avsaknaden av investitur, som tidigare berörts, åtminstone delvis bero på att monarkens roll i regeringsbildningen är formell och att valet av regering även utan investitur är underordnat de i parlamentet representerade partierna.

Värt att notera är emellertid att Frankrike, vars statschef bedöms utöva reellt inflytande över regeringsbildningen, inte tillämpar investitur. (Detsamma gällde tidigare även Finland.) Statschefens framträdande plats i det franska politiska systemet – inte bara i regeringsbildningen – gör att Frankrike, även om regeringen måste tolereras av parlamentet för att kunna sitta kvar, ofta klassificeras som semipresidentiellt. Även Portugal tillhör kategorin stater i vilka statschefen har inflytande över regeringsbildningen utan att investitur tillämpas. Portugals konstitution specificerar dock att regeringen inom tio dagar efter utnämningen måste lägga fram sitt regeringsprogram inför parlamentet och att regeringen eller ett oppositionsparti under den följande debat-

ten får lägga fram en begäran om förtroende- respektive misstroendeomröstning.

Det portugisiska förfarandet skiljer sig från en investitur främst genom att omröstningen efter regeringsförklaringen inte är obligatorisk och att regeringen anses ha mandat att regera även utan votering.⁴ Det kan noteras att det naturligtvis är kutym även i övriga länder utan investitur, där det saknas krav på automatisk förtroendeomröstning snart efter tillträddandet, att den nyutnämnda regeringen presenterar sitt program för parlamentet/underhuset vid vilket det erbjuds ett tillfälle för eventuell misstroendevotering.

10.5 Krav på parlamentariskt stöd

I knappt hälften av de nuvarande EU-medlemsländerna samt i Lettland är alltså regeringsbildningen avslutad i och med att statschefen utsett statsministern och formellt bekräftat dennes val av regeringskolleger. I övriga medlemsländer och östeuropeiska kandidatländer krävs däremot att den utsedda statsministern eller regeringen som helhet omedelbart visar att den har stöd i landets parlament. I de flesta tvåkammersystem behöver endast stöd från underhusets majoritet erhållas, medan det i Italien krävs stöd även från en majoritet i överhuset och i Rumänien en majoritet av de båda kamrarna gemensamt. Om den nyutnämnda regeringen inte erhåller erforderligt stöd måste processen genomgå en ny nominerings- och ibland också sonderingsfas.

I internationell litteratur förekommer att distinktionen mellan stater med positiv respektive negativ parlamentarism görs på basis av om konstitutionen kräver en investituromröstning eller inte. Bergman (1993, 1995) har emellertid argumenterat för att en mer ändamålsenlig distinktion – och den som använts i svensk inrikespolitisk debatt – erhålls genom att till stater som tillämpar negativ parlamentarism också räkna dem som använder en icke-neutralt negativ omröstningsregel vid investiturvoteringen. Med en sådan omröstningsregel räknas alltså frånvarande och blankröstande ledamöter som indirekt stödjande regeringen. En nominerad regering/regeringsbildare kan bli vald trots att fler röstar mot än för den nominerade (jfr regeringen Ullsten 1978). Definitionen av positiv parlamentarism blir således, enligt Bergman, ett krav på att en investituromröstning hålls vid vilken det nominerade förslaget minst måste få fler röster för än mot sig för att den nominerade skall anses ha fått mandat att styra landet. Till länder med positiv parlamentarism räknas därmed de som vid investiturvoteringen tillämpar antingen en neutral eller en positiv omröstningsregel.

⁴ Klassificeringen av Portugal är inte odiskutabel och Rasch (2001) liksom Bergman, Müller & Strom, (2003) anser att landet tillämpar investitur, med omröstningsregeln negativ av samtliga (dvs. densamma som i Sverige). Givet att definitionen på investiturkrav är om huruvida regeringen måste ha fått parlamentets förtroende genom en automatisk omröstning för att anses ha mandat att styra riket kan emellertid Portugal inte sägas ha ett sådant krav, då omröstningen i det portugisiska fallet inte är automatisk utan kräver ett frivilligt initiativ från antingen regering eller opposition.

Av tabell 10.6 (se bilaga 2) framgår dels vad konstitutionen anger att investituromröstningen gäller – statsministern, regeringen som helhet, regeringsprogrammet eller en kombination av dessa, dels vilken omröstningsregel som används – positiv, neutral eller negativ. Slutligen anges också hur processen går vidare och så småningom avslutas om den första nomineringen inte får stöd i parlamentet. I det fall processen avslutas med en omröstning anges endast omröstningsregeln i denna.

När det till att börja med gäller föremålet för investiturvoteringen är det för många länder svårt att, utan mer djupgående studium, bedöma vilken reell betydelse det faktum att konstitutionen specificerar att omröstningen exempelvis gäller statsministerkandidaten, snarare än hela regeringen, har. I vissa fall går det dock att entydigt sluta sig till att specificeringen har reell betydelse.

Ett sådant exempel är Litauens konstitution där omröstningen sägs gälla själva regeringsprogrammet. Bestämmelsen är formulerad så att det framgår att det vore möjligt för samma regeringsbildare att, efter ett nederlag i en första votering, återkomma med ett nytt regeringsprogram som bättre faller parlamentsmajoriteten i smaken, utan att något krav på en ombildning av den tilltänkta regeringen samtidigt måste ske. (Det kan å andra sidan antas att en förändring av regeringspolitiken i de flesta fall också kräver förändringar i regeringens sammansättning.)

En annan stat där specificeringen av föremålet för investituromröstningen är av reell betydelse är Slovenien, där investiturvoteringen endast gäller statsministerkandidaten. Övriga ministrar måste nämligen, efter det att de utsetts av den nyvalda statsministern, inställa sig till utfrågning i det utskott i underhuset som hanterar ärenden inom deras ministeransvar. Utskottet lämnar sedan ett utlåtande till underhusets talman gällande ministern. När alla ministrar utfrågats föreläggs underhuset en ministerlista för omröstning enligt neutrala omröstningsregler. Om ministerlistan inte blir godkänd vidtar förändringar, nya utfrågningar och en ny omröstning om en ny lista. Om inte heller denna lista blir godkänd har statsministern rätt att begära separat omröstning om varje enskild minister.

Vid studium av de vid investiturvoteringen tillämpade omröstningsreglerna kan konstateras att Sverige är det enda av de länder som tillämpar investitur som också kan klassas som tillämpande negativ parlamentarism enligt Bergmans definition. Av övriga länder med investitur – vilka kan klassificeras som positivt parlamentariska – tillämpar sju länder en neutral och nio länder en positiv omröstningsregel i den första investituromröstningen. Av de 27 europeiska parlamentariska demokratier som här studerats är alltså länderna som tillämpar någon form av positiv parlamentarism något fler – 16 stycken – än länderna som tillämpar någon form av negativ parlamentarism – 11 stycken. Positiv parlamentarism kan generellt sägas innebära att parlamentet som institution givits en starkare position vid regeringsbildningen än vad som är fallet vid negativ parlamentarism, eftersom kandidater till regeringsposten i det förstnämnda fallet måste försäkra sig om ett bredare aktivt stöd i parlamentet.

I många av de länder som i den första investituumgången tillämpar en positivt formulerad omröstningsregel ändras omröstningsregeln i senare omgångar till en neutral formulering; en svagare form av positiv parlamentarism. Kraven för att bli vald minskar således, i exempelvis Finland, Tyskland och Slovenien, efter det att processen misslyckats med att snabbt få fram en majoritetsregering. I Slovenien avgör också omröstningsregeln, med vilken en regering blivit vald, vilken majoritet som senare krävs för att, genom misstroendeomröstning, avsätta regeringen (jfr avsnitt 10.3).

Det finns generellt sett två olika typer av stoppregler för att få en kärvande regeringsbildning att nå en lösning efter det att ett konstitutionellt specificerat antal nomineringsförslag röstats ned och/eller en viss tid förflutit sedan den första omröstningen. Den vanligaste stoppregeln är att parlamentet upplöses och nyval utlyses. I några länder är upplösningen av parlamentet inte automatisk utan beslutet fattas av presidenten. Den andra typen av stoppregel är att en öppen omröstning med neutral omröstningsregel hålls. Vid en öppen omröstning provas inte kandidaterna en och en utan ställs mot varandra i samma omröstning, och eftersom den neutrala beslutsregeln innebär att det räcker med att få fler röster – oavsett hur många dessa är – än övriga kandidater garanterar ett sådant omröstningsförfarande att någon blir vald.

Vilken betydelse har då de institutionella faktorerna för utfallen av regeringsbildningsprocessen? Av tabellerna 10.7 och 10.8 (se bilaga 2) framgår genomsnittsvärden, respektive värden för enskilda länder, avseende andel enpartiregeringar, andel minoritetsregeringar samt regeringsbildningstidens längd för länder med olika institutionella förhållanden. Tabellen bygger på data hämtade från Müller & Ström (2000) över förhållandena i tretton västeuropeiska stater.⁵

Även om resultaten i tabell 10.7 bör tolkas med viss försiktighet, eftersom ingen kontrollanalys av bakgrundsfaktorer utförts, kan några observationer göras. Om man tar hänsyn till formuleringen av voteringsregeln vid ett lands investiturvoteringar och därför klassificerar Sverige som negativt parlamentariskt, trots tillämpningen av investitur, framträder förväntade samband. Stater som tillämpar negativ parlamentarism har i genomsnitt högre andel minoritetsregeringar, högre andel enpartiregeringar samt kortare regeringsbildningstider än stater som tillämpar positiv parlamentarism.⁶

⁵ Som framgår av tabell 10.8 är de inkluderade staterna EU:s nuvarande medlemsstater utom Grekland, Spanien och Storbritannien. Vidare ingår Norge. Mätperioden är 1945–1999. Sverige är det enda land som under denna tid förändrade sina institutionella förhållanden i aktuella avseenden.

⁶ Liknande samband för ett delvis överlappande urval länder redovisas i Bergman (1995). Bergman klassificerar där Nederländerna som positivt parlamentariskt på grund av den starka normen att undvika minoritetsregeringar. Om en sådan omklassificering görs även på de här använda data blir också redan funna samband tydligare.

10.6 EU-medlemskapets betydelse

Samarbetet inom Europeiska unionen ändrar förhållandet mellan nationella regeringar och parlament inom vissa politiska sakområden. För att ta reda på om medlemskapet, eller i kandidatländernas fall, det eventuella medlemskapet i unionen också lett till diskussioner om förändringar av ländernas parlamentariska mekanismer inkluderades en fråga med denna innebörd i den enkät som tillsändes de europeiska utredningstjänsterna.

Av de 18 länder som inkommit med svar har emellertid inte något lands utredningstjänst uppgivit att EU-medlemskapet orsakat offentlig debatt om utformningen av de parlamentariska instrumenten.

Bilaga 1

Frågeformulär som tillsänts utredningstjänsterna vid parlamenten i nuvarande medlemsländer i den europeiska unionen samt de länder som i dagsläget har kandidatstatus

Constitutional regulations and practices concerning parliamentary mechanisms

The answers to the following questions are intended to provide information for the Swedish Committee on the Constitution. They concern the constitutional regulation of and/or established practices regarding the role of parliament in the formation and removal of national governments in EU member states and candidate countries. The Committee also wishes to know whether (prospective) membership of the EU has generated or been a significant factor in any debate on regulations and practices relating to parliamentary mechanisms in member and candidate states.

Below, the terms cabinet and government are used interchangeably to denote the collective of PM and other ministers.

Questions

1. What is the procedure for the formation of a new government with respect to the following:

- a) Who leads the formal process of government formation (Head of State, leader of the largest party, other official)?
- b) Is an investiture vote in parliament required for a government to take office?

If yes,

- c) What voting rule is used (absolute majority of all members of parliament, absolute majority of members present, plurality of members present, other)?
- d) Is the vote held before or after a new PM/government has formally assumed power?
- e) What is the vote about (PM-candidate, cabinet as a whole, government policy or combination of these)?
- f) What happens if the proposed prime minister/coalition/policy fails to win the support of the required majority?

If no,

- g) What alternate procedure is used to select and appoint a new cabinet?
- h) Which of the above aspects of the procedure are made explicit in legislation and which (if any) exist as constitutional practice?

2. What is the procedure for a vote of censure (/no confidence) in parliament against the government/government ministers with respect to the following:

- a) Who can be the target of such a vote of censure (individual ministers, the government as a whole or both)?
- b) What are the conditions for obtaining a vote (minimum number of MPs supporting a censure proposal, other conditions)?
- c) What are the conditions for winning a vote of censure against the government/ministers (voting rule, other conditions)?
- d) Which of the above aspects of the procedure are made explicit in legislation and which (if any) exist as constitutional practice?

3. When parliamentary elections have been held (to either chamber, in bicameral parliaments), is the incumbent government

- a) automatically obliged to resign?
- b) automatically obliged to face a vote of no confidence in parliament?

If yes to a) or b),

- c) Is the requirement made explicit in legislation or does it exist as constitutional practice?

4. a) Are there any constitutional provisions for initiating a process of government formation *before* an incumbent government has resigned?

(If, for example, parliamentary elections are held and the incumbent government loses or receives inconclusive parliamentary support, but does not see fit to resign, can a process of government formation nonetheless be initiated to clarify the parliamentary situation?)

- b) If yes, is the procedure made explicit in legislation or does it exist as constitutional practice?

5. Has your country's membership/prospective membership of the European Union generated or been a significant factor in political, academic or other public debate about the regulation of the parliamentary mechanisms referred to in questions 1–4?

The Swedish Committee on the Constitution would be sincerely grateful if answers to these questions could be sent to Lars Davidsson, by e-mail lars.davidsson@riksdagen.se preferably by May 1, 2003.

Thank you in advance!

Kind regards,

Lars Davidsson

Bilaga 2

Tabeller till kapitel 10 Utländska erfarenheter

Tabell 10.1 Konstitutionella krav på regeringars automatiska avgång efter val

Land	Är regeringen skyldig att automatiskt avgå efter val till parlament/parlamentets underhus?	Finns kravet i konstitutionell reglering eller endast i praxis?
Medlemsländer		
Belgien	Ja	Praxis
Danmark	Nej	-
Finland	Ja	Praxis
Frankrike	Nej	-
Grekland	Nej	-
Irland	Nej	-
Italien	Ja	Praxis
Luxemburg	Nej	-
Nederländerna	Nej	-
Portugal	Ja	Reglering
Spanien	Ja	Reglering
Storbritannien	Ja	Praxis
Sverige	Nej	-
Tyskland	Ja	Reglering
Österrike	Ja	Praxis

Land	Är regeringen skyldig att automatiskt avgå efter val till parlament/parlamentets underhus?	Finns kravet i konstitutionell reglering eller endast i praxis?
Kandidatländer		
Bulgarien	Nej	-
Estland	Ja	Reglering
Lettland	Nej	-
Litauen	Ja	Reglering
Polen	Ja	Reglering
Rumänien	Ja	Reglering
Slovakien	Ja	Reglering
Slovenien	Ja	Reglering
Tjeckiska republiken	Ja	Reglering
Ungern	Ja	Reglering
Övriga länder		
Island	Nej	-
Norge	Nej	-

Tabell 10.2 Regeringens rätt att upplösa parlamentet/underhuset

Land	Regeringen har rätt att upplösa parlamentet/underhuset och utlysa nyval?
Medlemsländer	
Belgien	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Danmark	Ja
Finland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Frankrike	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Grekland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser ⁷
Irland	Ja, via statschefen, vilken dock har rätt att vägra upplösning från en statsminister som ej åtnjuter underhusets förtroende
Italien	Nej
Luxemburg	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Nederländerna	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Portugal	Nej, men rätt att framföra åsikt om presidenten föreslår upplösning
Spanien	Ja
Storbritannien	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser
Sverige	Ja, men bara för en förkortad valperiod ⁸
Tyskland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser om regeringen förlorat en förtroendestämning
Österrike	Nej
Kandidatländer	
Bulgarien	Nej
Estland	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser om regeringen förlorat en förtroendestämning
Lettland	Nej
Litauen	Nej, men möjlighet att föreslå att statschefen upplöser om regeringen förlorat en förtroendestämning

⁷ Undantagsvis finns emellertid en egen upplösningsrätt, nämligen då regeringen *överlevt* en förtroendestämning och vill förnya sitt mandat för att ta hand om ett problem av "särskild vikt för nationen".

⁸ En riksdag får inte upplösas förrän tidigast tre månader efter dess första möte.

Land	Regeringen har rätt att upplösa parlamentet/underhuset och utlysa nyval?
Polen	Nej
Rumänien	Nej
Slovakien	Nej
Slovenien	Nej
Tjeckien	Nej
Ungern	Nej
Övriga länder	
Island	Nej
Norge	Nej

Tabell 10.3 Utformning av misstroendeomröstningsinstitutet

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Medlemsländer			
Belgien	<i>Konstruktiv:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/3 står bakom <i>Icke-konstruktiv:</i> Inga villkor	<i>Konstruktiv:</i> Endast hela regeringen <i>Icke-konstruktiv:</i> Regering och enskilda ministrar	<i>Konstruktiv:</i> Negativ och konstruktiv av samtliga <i>Icke-konstruktiv:</i> Neutral
Danmark	Initiativet kan framläggas 1. i interpellation 2. med anledning av statsministerns redogörelse för det allmänna läget i riket	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Finland	<i>Under debatt:</i> Minst 2 ledamöter står bakom <i>Interpellation:</i> Minst 1/10 står bakom	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Frankrike	1. Minst 1/10 står bakom 2. Ej samma under-tecknare inom 1 år.	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga
Grekland	1. Minst 1/6 står bakom 2. Minst 6 mån. sedan tidigare nedröstat förslag 3. Grunderna måste anges	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Irland	Inga villkor	Endast hela regeringen	Neutral
Italien	1. Minst 1/10 i endera kammaren står bakom 2. Grunderna måste anges	Regering och enskilda ministrar	Neutral (nederlag i någon kammare tvingar regeringen att avgå)
Luxemburg	Minst 5 ledamöter står bakom	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Nederländerna	Minst 5 ledamöter står bakom	Regering och enskilda ministrar	Neutral

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Portugal	1. Minst ¼ eller partigrupp står bakom 2. Ej samma undertecknare inom samma parlamentsår	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga
Spanien	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 står bakom 3. Ej samma undertecknare som av ett förkastat initiativ inom det senaste parlamentsåret	Endast hela regeringen	Negativ och konstruktiv av samtliga
Storbritannien	I princip kan enskild ledamot framlägga initiativ, men i praktiken måste en partigrupp stå bakom	Endast hela regeringen	Neutral
Sverige	1. Minst 1/10 står bakom 2. Ej mot expeditionministär 3. Ej innan nyvalt parlament kunnat samlas	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Tyskland	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst ¼ eller partigrupp på minst ¼ står bakom	Endast hela regeringen	Negativ och konstruktiv av samtliga
Österrike	Minst 5 ledamöter står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av närvarande (minst 50 % av samtliga)
Kandidatländer			
Bulgarien	1. Minst 1/5 står bakom 2. Ej samma grunder som ett initiativ förkastat inom 6 mån. dessförinnan	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Estland	1. Minst 1/5 står bakom 2. Ej samma grunder som initiativ inom 3 mån. dessförrinnan	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Lettland	Minst 1/10 eller ett utskott står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av närvarande (minst 50 % av samtliga)
Litauen	<i>Generell:</i> Inga villkor <i>Interpellation:</i> Minst 1/5 står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga
Polen	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/10 står bakom, minst ¼ om liknande initiativ framförts inom de 3 senaste mån. <i>Mot enskild minister:</i> Minst 15 % står bakom, minst ¼ om liknande initiativ framförts inom de 3 senaste mån.	Regering och enskilda ministrar	<i>Mot regering:</i> Negativ och konstruktiv av samtliga <i>Mot enskild minister:</i> Negativ av samtliga
Rumänien	1. Minst ¼ av båda kamrarnas ledamöter (gemensamt) står bakom 2. Ej samma undertecknare som av ett förkastat initiativ inom samma parlamentsår	Endast hela regeringen	Neutral, omröstningen sker i båda kamrarna (gemensamt)
Slovakien	Minst 1/5 står bakom	Regering och enskilda ministrar	Negativ av samtliga

Land	Villkor för omröstning	Möjliga föremål för omröstning	Omröstningsregel
Slovenien	<i>Mot regering:</i> 1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/9 står bakom <i>Mot enskild minister:</i> Minst 1/9 står bakom	<i>Generell:</i> Endast hela regeringen <i>Interpellation:</i> Regeringen och enskilda ministrar	<i>Mot regering som valts med positiv voteringsregel (§ 111[1–3]):</i> Negativ och konstruktiv av samtliga <i>Mot regering som valts med neutral voteringsregel (§ 111[4]):</i> Neutral och konstruktiv <i>Mot enskild minister:</i> Neutral
Tjeckiska republiken	Minst ¼ står bakom	Endast hela regeringen	Negativ av samtliga
Ungern	1. Förslag på ny statsministerkandidat 2. Minst 1/5 står bakom	Endast hela regeringen	Negativ och konstruktiv av samtliga
Övriga länder			
Island	Inga villkor	Regering och enskilda ministrar	Neutral
Norge	Inga villkor	Regering och enskilda ministrar	Negativ av närvarande ⁹

⁹ Enligt Rasch (2001), s. 4 finns i Norge en praxis, om flera misstroendeförklaringar avgivits och regeringen innan omröstningarna uttalat att den tänker avgå om den får en majoritet emot sig, att röster mot regeringen i alla misstroendekomröstningarna räknas samman.

Tabell 10.4 Utformning av nomineringsfasen i regeringsbildningen

Land	Vem nominerar?	Måste nomineringen bekräftas av parlamentet?
Medlemsländer		
Belgien	Monarken <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (praxis)
Danmark	Monarken	Nej
Finland	Presidenten <i>Efter två misslyckade nomineringsförsök:</i> Ingen (öppen omröstning)	Ja (reglering)
Frankrike	Presidenten	Nej
Grekland	Presidenten	Ja (reglering)
Irland	Presidenten	Ja (praxis)
Italien	Presidenten	Ja (reglering)
Luxemburg	Monarken	Nej
Nederländerna	Monarken	Nej
Portugal	Presidenten	Nej
Spanien	Monarken <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Storbritannien	Monarken	Nej
Sverige	Talmannen	Ja (reglering)
Tyskland	Presidenten <i>Om presidentens nomineringsförsök misslyckas:</i> Partigrupp eller annan grupp utgörande minst 1/4 av ledamöterna <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Österrike	Presidenten	Nej

Land	Vem nominerar?	Måste nomineringen bekräftas av parlamentet?
Kandidatländer		
Bulgarien	Presidenten	Ja (reglering)
Estland	Presidenten <i>Efter två misslyckade nomineringsförsök:</i> Parlamentet	Ja (reglering)
Lettland	Presidenten	Nej
Litauen	Presidenten	Ja (reglering)
Polen	Presidenten <i>Om presidentens nomineringsförsök misslyckas:</i> Minst 1/10 av ledamöterna <i>Om parlamentets nomineringsförsök misslyckas:</i> Presidenten <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Rumänien	Presidenten	Ja (reglering)
Slovakien	Presidenten	Ja (reglering)
Slovenien	Presidenten <i>Om presidentens nomineringsförsök misslyckas:</i> Presidenten, partigrupperna i parlamentet och andra grupper om minst 10 ledamöter (kan resultera i mer än en nominerad kandidat) <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Tjeckiska republiken	Presidenten <i>Efter två misslyckade nomineringsförsök:</i> Presidenten, på förslag av underhusets talman	Ja (reglering)
Ungern	Presidenten <i>Vid konstruktivt misstroende:</i> Undertecknarna av misstroendeinitiativet/parlamentet	Ja (reglering)
Övriga länder		
Island	Presidenten	Nej
Norge	Monarken	Nej

Tabell 10.5 Har statschefen reellt inflytande över regeringsbildningen? – statsvetenskapliga bedömningar

Land	Laver & Shepsle (1991)	De Winter (1995)	Müller & Strøm (2000)
Belgien	Nej	Ja, ibland	Nej
Danmark	Nej	Nej	Nej
Finland	Ja	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Ja
Grekland	Nej	Nej	-
Irland	Nej	Nej	Ja, ibland
Island	Nej	Ja, ibland	-
Italien	Ja	Ja, ibland	Ja, ibland
Luxemburg	Nej	Nej	Nej
Nederländerna	Ja	Ja	Nej
Norge	Nej	Nej	Nej
Portugal	Ja	Ja	Ja, ibland
Spanien	Ja	Ja	-
Sverige	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Nej	Nej	Ja, ibland
Österrike	Nej	Ja, ibland	Ja, ibland

Tabell 10.6 Utformning av investiturfasen i regeringsbildningen

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturens avslutning
Medlemsländer			
Belgien	Regeringen och regeringsprogrammet	Neutral	Ingen särskild reglering eller praxis
Danmark	-	-	-
Finland	Statsministerkandidaten	Positiv av närvarande	<i>Efter två nedröstade nomineringar:</i> Neutral (i öppen omröstning utan nominering)
Frankrike	-	-	-
Grekland	Regeringen	Positiv av närvarande och samtidigt minst 40 % av samtliga	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök:</i> Parlamentet upplöses
Irland	Statsministern	Neutral	Ingen särskild reglering

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturens avslutning
Italien	Regeringen	Neutral (stöd vid omröstningar i var och en av kamrarna krävs)	Ingen särskild reglering, men presidenten får upplösa parlamentet
Luxemburg	-	-	-
Nederländerna	-	-	-
Portugal	-	-	-
Spanien	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Positiv av samtliga <i>Efter 48 timmar om nomineringen nedröstas:</i> Neutral (om samma nominering)	<i>Efter två månader utan stöd för någon nominering:</i> Parlamentet upplöses
Storbritannien	-	-	-
Sverige	Statsministerkandidaten	Negativ av samtliga	<i>Efter fyra nedröstade nomineringar:</i> Parlamentet upplöses
Tyskland	Statsministerkandidaten	Positiv av samtliga	<i>Efter två nedröstade nomineringar:</i> Neutral (i öppen omröstning – utan positiv majoritet av samtliga ledamöter kan dock presidenten välja att upplösa parlamentet)
Österrike	-	-	-
Kandidatländer			
Bulgarien	Statsministerkandidaten, men regeringens sammansättning är också redan känd	Positiv av närvarande (minst 50 % av samtliga)	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök:</i> Parlamentet upplöses
Estland	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Neutral	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök eller maximalt 49 dagar:</i> Parlamentet upplöses
Lettland	-	-	-

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturens avslutning
Litauen	Regeringsprogrammet	Neutral	<i>Efter två nedröstade regeringsprogram eller maximalt 60 dagar:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Polen	Regeringen och regeringsprogrammet	Positiv av närvarande (minst 50 % av samtliga)	<i>Efter två nedröstade nomineringar:</i> Neutral <i>Om tredje nomineringen nedröstas:</i> Parlamentet upplöses
Rumänien	Regeringen och regeringsprogrammet	Neutral (stöd i gemensam omröstning med båda kamrarna krävs)	<i>Efter minst två nedröstade nomineringar och efter 60 dagar:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Slovakien	Regeringen och regeringsprogrammet	Positiv av närvarande (minst 50 % av samtliga)	<i>Om ingen nominering fått parlamentets stöd inom 6 månader:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Slovenien	Statsministerkandidaten (övriga ministrar installeras genom en separat omröstning)	Positiv av samtliga	<i>Efter två nomineringsomgångar (§ 111[1–3]) där alla kandidater nedröstas:</i> Neutral <i>Om alla kandidater i tredje nomineringsomgången (§ 111[4]) nedröstas:</i> Parlamentet upplöses
Tjeckiska republiken	Regeringen	Neutral	<i>Efter tre misslyckade/nedröstade nomineringsförsök:</i> Presidenten får upplösa parlamentet

Land	Föremål för omröstning	Omröstningsregel (vid votering om den första nomineringen)	Investiturens avslutning
Ungern	Statsministerkandidaten och regeringsprogrammet	Positiv av samtliga	<i>Om ingen nominering fått parlamentets stöd inom 40 dagar:</i> Presidenten får upplösa parlamentet
Övriga länder			
Island	-	-	-
Norge	-	-	-

Tabell 10.7 Institutionella faktorerers betydelse för regeringsbildningens utfall i 13 västeuropeiska stater 1945–99 (genomsnitt).

	Enparti-regeringar	Minoritets-regeringar	Regeringsbildningstid (dagar)
Investitur	34,9 %	39,7 %	23,0
Ej investitur	32,7 %	36,2 %	21,8
Positiv parlamentarism	28,6 %	29,6 %	25,8
Negativ parlamentarism	35,5 %	40,6 %	20,8

Tabell 10.8 Institutionella faktorerers betydelse för regeringsbildningens utfall i 13 västeuropeiska stater 1945–99 (länderdata).

Land	Investi- tur	Andel en- partireger- ingar	Andel mi- noritetsre- geringar	Regerings- bildningstid (dagar)
Positiv parlamentarism				
Belgien	Ja	9,1 %	15,2 %	37,8
Irland	Ja	50,0 %	54,5 %	15,7
Italien	Ja	47,9 %	29,2 %	29,5
Tyskland	Ja	11,5 %	15,4 %	20,2
Negativ parlamentarism				
Danmark	Nej	87,1 %	45,2 %	8,3
Finland	Nej	29,7 %	10,8 %	26,9
Frankrike	Nej	30,4 %	26,1 %	2,2
Luxemburg	Nej	0,0 %	0,0 %	24,1
Nederländerna	Nej	13,6 %	0,0 %	70,6
Norge	Nej	65,4 %	69,2 %	4,2
Portugal	Nej	27,3 %	45,5 %	22,5
Sverige	Nej	66,6 %	75,0 %	0,42
Sverige 1975-	Ja	80,0 %	60,0 %	11,6
Österrike	Nej	5,5 %	22,7 %	37

Bilaga 3

Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen 1911–2002

Nedan redovisas mandatfördelning och parlamentariskt stöd för svenska regeringar under perioden 1911–2002. Redovisningen har delats upp i tre perioder; förkrigstiden, efterkrigstiden fram till grundlagsreformen och tiden efter grundlagsreformen. För de två förstnämnda perioderna redovisas mandatfördelningen i första och andra kammaren. **Fetstil** indikerar att ett parti ingick i den regering som bildades vid nämnt årtal.

Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen åren 1911–1939

År	Reg parti/er	F.K. 150	Hög	Bf	Lib+ Fri/ Fp	Soc	K	A.K. 230	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K
1911	Lib		86		52	12			64		102	64	
1914	Hög		89		47	14			86		57	87	
1917	Hög		89		47	14			86		57	87	
1917	Lib-Soc		88		45	17			57	14	62	97	
1920	Soc		88		45	17			57	14	62	97	
1920	Exp		37	19	40	51	3		71	30	47	80	2
1921	Exp		37	19	40	51	3		71	30	47	80	2
1921	Soc		41	18	38	52	1		62	21	41	99	7
1923	Hög (exp)		41	18	38	52	1		62	21	41	99	7
1924	Soc		44	18	35	52	1		65	23	33	104	5
1925	Soc		44	18	35	52	1		65	23	33	104	5
1926	Fri-Lib		44	18	35	52	1		65	23	33	104	5
1928	Hög		49	17	31	52	1		73	27	32	90	8
1930	Fri		49	17	31	52	1		73	27	32	90	8
1932	Fri		49	17	31	52	1		73	27	32	90	8

År	Reg parti/er	F.K. 150	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K	A.K. 230	Hög	Bf	Lib+ Fri/Fp	Soc	K
1932	Soc		50	18	23	58	1		58	36	24	104	8
1936	Bf (exp)		50	18	23	58	1		58	36	24	104	8
1936	Soc-Bf		45	22	16	66	1		44	36	27	112	11
1939	Samling		45	22	16	66	1		44	36	27	112	11

Textförklaringar till tabellen:

Hög	före 1935	Nationella partiet (FK) Lantmanna- och borgarepartiet (AK)
Bf	efter 1935 1918–22 efter 1922	Högerpartiet Jordbrukarnas fria grupp Bondeförbundet
Fp/Lib+Fri	före 1924 1924–33	Liberala samlingspartiet Liberala riksdagspartiet och frisinna- de folkpartiet (Noteras kan att de frisinna- de regeringarna 1930–32 alltså hade något lägre stöd än vad som anges.)
Soc	efter 1933	Folkpartiet Socialdemokraterna (inklusive Vänster- socialisterna)
K		Socialisterna (Kilbomskommunisterna) och Kommunisterna
Exp		Expeditionsministär

Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen åren 1945–1968

År	Reg. parti/er	F. K. 150	Hög/ M	Bf/C	Fp	Soc	K/ Vpk	A.K. 230	Hög/ M	Bf/ C	Fp	Soc	K/ Vpk
1945	Soc		30	21	14	83	2		39	35	26	115	15
1948	Soc		24	21	18	84	3		23	30	57	112	8
1951	Soc-Bf		24	21	18	84	3		23	30	57	112	8
1952	Soc-Bf		20	25	22	79	4		31	26	58	110	5
1956	Soc-Bf		13	25	30	79	3		42	19	58	106	6
1957	Soc		13	25	30	79	3		42	19	58	106	6
1958	Soc		16	22	32	79	2		45	32	38	111	5
1960	Soc		19	20	33	77	2		39	34	40	114	5
1964	Soc		26	19	26	78	2		33	36	43	113	8
1968	Soc		25	20	26	79	1		32	39	34	125	3

Ledamotsantalet i kamrarna förändrades under perioden på följande sätt:

Första kammaren	före 1958	150 ledamöter
	efter 1958	151 ledamöter
Andra kammaren	före 1956	230 ledamöter
	1956–60	231 ledamöter
	1960–64	232 ledamöter
	efter 1964	233 ledamöter

Regeringars parlamentariska stöd i riksdagen åren 1970–2002

År	Reg. parti/er	M	C	Fp	Soc	Vpk/V	Mp	Kds/Kd	Nyd
1970	Soc	41	71	58	163	17			
1973	Soc	51	90	34	156	19			
1976	C-M-Fp	55	86	39	152	17			
1978	Fp	55	86	39	152	17			
1979	C-M-Fp	73	64	38	154	20			
1981	C-Fp	73	64	38	154	20			
1982	Soc	86	56	21	166	20			
1985	Soc	76	44	51	159	19			
1988	Soc	66	42	44	156	21	20		
1991	M-Fp-C-Kd	80	31	33	138	16		26	25
1994	Soc	80	27	26	161	22	18	15	
1998	Soc	82	18	17	131	43	16	42	
2002	Soc	55	22	48	144	30	17	33	

Ledamotsantalet sänktes från 350 till 349 från och med den år 1976 valda riksdagen.

Materialförteckning

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

1968:27	med förslag till ändringar i regeringsformen, m.m.
1973:90	med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
1987/88:22	om vissa grundlagsfrågor m.m.
1993/94:115	Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor
1994/95:19	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen
2001/02:72	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
2003/04:13	Europeiska konventet om EU:s framtid

Betänkanden och yttranden av konstitutionsutskottet

1928:18	i anledning av väckta motioner om införande i riksdagsordningen av bestämmelser angående interpellations- och dagordningsinstitut
1930:20	i anledning av väckt motion om utredning rörande grundlagsändring för åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt
1931:13	i anledning av väckt motion angående införandet av ett dagordningsinstitut i vår författning
1968:20	i anledning av proposition med förslag till partiell författningsreform m.m.
1973:26	med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner
1975/76:1	med anledning av motioner i vissa grundlagsfrågor
1975/76:56	med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen (fri- och rättigheter) jämte motioner
1976/77:44	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1978/79:30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1979/80:32	med anledning av motioner i författningsfrågor m.m.
1979/80:50	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1981/82:35	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1982/83:30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1983/84:26	om vissa frågor på det författningspolitiska området
1985/86:25	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

1989/90:KU30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1990/91:KU1	Vissa grundlagsfrågor
1990/91:KU32	Grundlagsfrågor
1991/92:KU30	med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1993/94:KU44	Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor (förnyad behandling)
1994/95:KU1	Valperiodens längd m.m. (vilande grundlagsförslag)
1994/95:KU22	Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
1994/95:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1996/97:KU25	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1997/98:KU25	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1997/98:KU26	Författningsfrågor
1999/2000:KU2	Frågor om styrelseskick och demokrati
1999/2000:KU20	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
2000/01:KU23	Riksdagen inför 2000-talet
2001/02:KU13	Författningsfrågor m.m.
2001/02:KU18	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
2002/03:KU6	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. (vilande förslag och följdlagstiftning)
2002/03:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Riksdagens protokoll

1989/90:68	3 §	Allmänt lönestopp
1998/99:2	5 §	Yrkande om misstroendeförklaring
1998/99:4	1 §	Omröstning om misstroendeförklaring
2002/03:1	21 §	Yrkande om misstroendeförklaring
2002/03:3	1 §	Omröstning om misstroendeförklaring mot statsminister Göran Persson

Utredningsbetänkanden (SOU)

1935:21	Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m. av Herbert Tingsten
1963:17	Författningsutredningen. 6, Sveriges statsskick, D. 2, Motiv – förslag till regeringsform
1967:26	Partiell författningsreform: betänkande av Grundlagberedningen
1972:15	Ny regeringsform, ny riksdagsordning: betänkande avgivet av Grundlagberedningen
1981:15	Grundlagsfrågor: betänkande av Grundlagskommittén
1987:6	Folkstyrelsens villkor: betänkande av Folkstyrelsekommittén
1993:14	EG och våra grundlagar: betänkande av Grundlagsutredningen inför EG
1993:16	Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommissionens förslag: betänkande av Ekonomikommissionen
1994:12	Suveränitet och demokrati: betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet

Förslag till riksdagen

1994/95:TK1	Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av förslag angående en nämnd i riksdagen för Europeiska unionen
2000/01:RS1	Riksdagen inför 2000-talet

Motioner

1973:1863	av herr Mohlin m.fl. i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning
1975:311	av herr Mohlin m.fl. om formerna för utseende av statsminister
1975/76:905	av herr Mohlin m.fl. om formerna för utseende av statsminister
1978/79:235	av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin om omprövning efter varje nyval av frågan om regeringsbildare
1978/79:403	av Thorbjörn Fälldin m.fl. om vissa konstitutionella frågor
1978/79:1686	av Bertil Lidgaard om formerna för regeringsbildning
1983/84:1117	av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin. Utseende av statsminister efter nyval
1989/90:K203	av Martin Olsson (c). Prövning av frågan om regeringsbildare efter varje riksdagsval

1989/90:K304	av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt (båda s). Talmannens befogenheter
1990/91:K201	av Martin Olsson (c). Prövning av frågan om statsminister efter varje riksdagsval
1998/99:K213	av Birger Schlaug m.fl. (mp). Tillsättande av statsminister efter val
1998/99:K241	av Lennart Daléus m.fl. (c). Skilda valdagar och vårval
1997/98:K217	av Lars Stjernkvist (s). Val av statsminister
2001/02:K371	av Agne Hansson m.fl. (c). Demokrati
2002/03:K208	av Maud Olofsson m.fl. (c). Regeringsbildningen
2002/03:K282	av Helena Bargholtz m.fl. (fp). Konstitutionella frågor
2002/03: K345	av Henrik S Järrel (m). Regeringsbildningen
2002/03:K379	av Bo Lundgren m.fl. (m). En frihetens författning
2002/03:K434	av Peter Eriksson m.fl. (mp). Regeringsavgång vid val m.m.

Övrigt

Berättelse till 1967 års riksdag om vad i rikets styrelse sig tilldragit: given Stockholms slott den 3 januari 1967. Bihang till riksdagens protokoll år 1967. Första samlingen. Tolfte bandet.

Rapport från Europeiska gemenskapernas kommission

KOM (2002) 715 slutlig

Bättre lagstiftning 2002

Litteratur

- Andeweg, R. och Irwin, G.: *Governance and politics of the Netherlands*, 2002
- Berggren, Niclas, Karlson, Nils och Nergelius, Joakim: *Den konstitutionella revolutionen*, 2001
- Bergman, Torbjörn: *Constitutional rules and party goals in coalition formation*, akademisk avhandling, 1995
- Bernitz, Ulf: *Sverige och Europarätten*, 2002
- Brusewitz, Axel: *Kungamakt, herremakt, folkmakt: författningskampen i Sverige (1906–1918)*, 1951
- Davidsson, Lars: *Kammare, kommuner och kabinett*, 2004
- Hegeland Hans: *Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens arbete med EU-frågor*, akademisk avhandling, 1999
- Hermerén, Henrik: *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, akademisk avhandling, 1975
- Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils: *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980
- Jansson, Jan-Magnus: *Från Regeringsformen till Grundlagen*, 2000

- Kihlberg, Leif: *Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammar-system: intill 1905 års totala ministerskifte*, akademisk avhandling, 1922
- Laver, M. och Schofield, N.: *Multiparty government*, 1991
- Lindbeck, Assar m.fl.: *Politisk makt med oklart ansvar*, 2000
- Malmgren, Robert m.fl.: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1969
- Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang (red.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001
- Nyman, Olle: *Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933*, 1944
- Nyman, Olle: *Parlamentariskt regeringssätt: En av statsskickets grunder*, 1986
- Petré, Torsten: *Ministären Themptander*, akademisk avhandling, 1945
- Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980
- Petersson, Olof m.fl.: *Demokrati utan ansvar*, 2002
- Sterzel, Fredrik: *Riksdagens kontrollmakt*, 1969
- Sterzel, Fredrik: *Parlamentarismen i författningen*, 2., [aktualiserade] uppl., 1999
- Stjernquist, Nils: *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867–1970*, 1996
- von Sydow, Björn: *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*, 1989
- von Sydow, Björn: *Parlamentarismen i Sverige: utformning och utveckling till 1945*, 1997
- Törnebladh, Ragnar: *Riksdagsminnen*, 1913

Tidskriftsartiklar m.m.

- Bergman, Torbjörn: *Formation rules and minority government* (European Journal of Political Research 23:1[1993])
- Bergman, Torbjörn: *National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations* (Journal of European Public Policy 4 [1997] s. 373–387)
- Bergman, Torbjörn: *When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception* (Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare [red.]: *Coalition Governments in Western Europe*, 2000)
- Bergman, Torbjörn: *Parlamentarism* (Mattson, Ingvar och Pettersson, Olof [red.]: *Svensk författningspolitik*, 2003)
- Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare: *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns* (Strøm, Kaare, Mül-

ler, Wolfgang C. och Bergman, Torbjörn: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 2003)

Brusewitz, Axel: *Dagordning och interpellation* (Brusewitz, Axel [red.]: *Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt*, 1930)

Carlsson, Ingvar: *Fel att rösta om ny statsminister* (Dagens Nyheter den 21 september 1991)

Hegeland, Hans: *The Parliament of Sweden: A Successful Adapter in the European Arena* (Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang [red.]: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001)

Mattson, Ingvar: *Finansmakten* (Mattson, Ingvar och Pettersson, Olof [red.]: *Svensk författningspolitik*, 2003)

Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare: *Conclusion* (Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare, *Coalition governments in Western Europe*, 2000)

Rasch, B.: *Mindretallsregjeringer og investitur i europeisk perspektiv* (Politica 33. [2001])

Raunio, Tapio och Hix, Simon: *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government* (West European Politics 4 [2000] s. 142–168)

Raunio, Tapio och Wiberg, Matti: *Parliaments' Adaption to the European Union* (Esaiasson, Peder och Heidar, Knut [red.]: *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*, 2000, s. 344–364)

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet Uppföljning av vapenstöld och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forskningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funktionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden
1999/2000:URD1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium den 23 Mars 2000 Skall makten delas?
2000/01:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om mångfald och konkurrens inom hälso- och sjukvården den 23 maj 2000
2000/01:URD2	FINANSUTSKOTTET Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet
2000/01:URD3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning angående fördelningen av den politiska makten – kommunal självstyrelse?
2000/01:URD4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om att stärka den psykiska hälsan och förebygga suicidala beteenden, den yttersta konsekvensen av psykisk ohälsa den 20 mars 2001

2001/02:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om samverkan inom psykiatriområdet. Den 13 november 2001
2001/02:URD2	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om integrationen i Öresundsregionen. Den 19 februari 2002
2002/03:URD1	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om de svenska skattebaserna och internationaliseringen. Den 18 februari 2003
2002/03:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Valsystemet i Tyskland: En lyckad blandning? Magnus Isberg
2003/04:URD1	FÖRSVARsutskottet Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001. Jörgen Thulstrup. Oktober 2003
2003/04:URD2	UTBILDNINGsutskottet Mellem barn og voksen – En opfølgingsanalyse vedrørende Vetenskapsrådet. Hanne Foss Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet