

Herbert Tingsten Skall kunga makten stärkas?

Kritik av författningsförslaget



ALDUS AKTUELLT Pris 5:50



17747

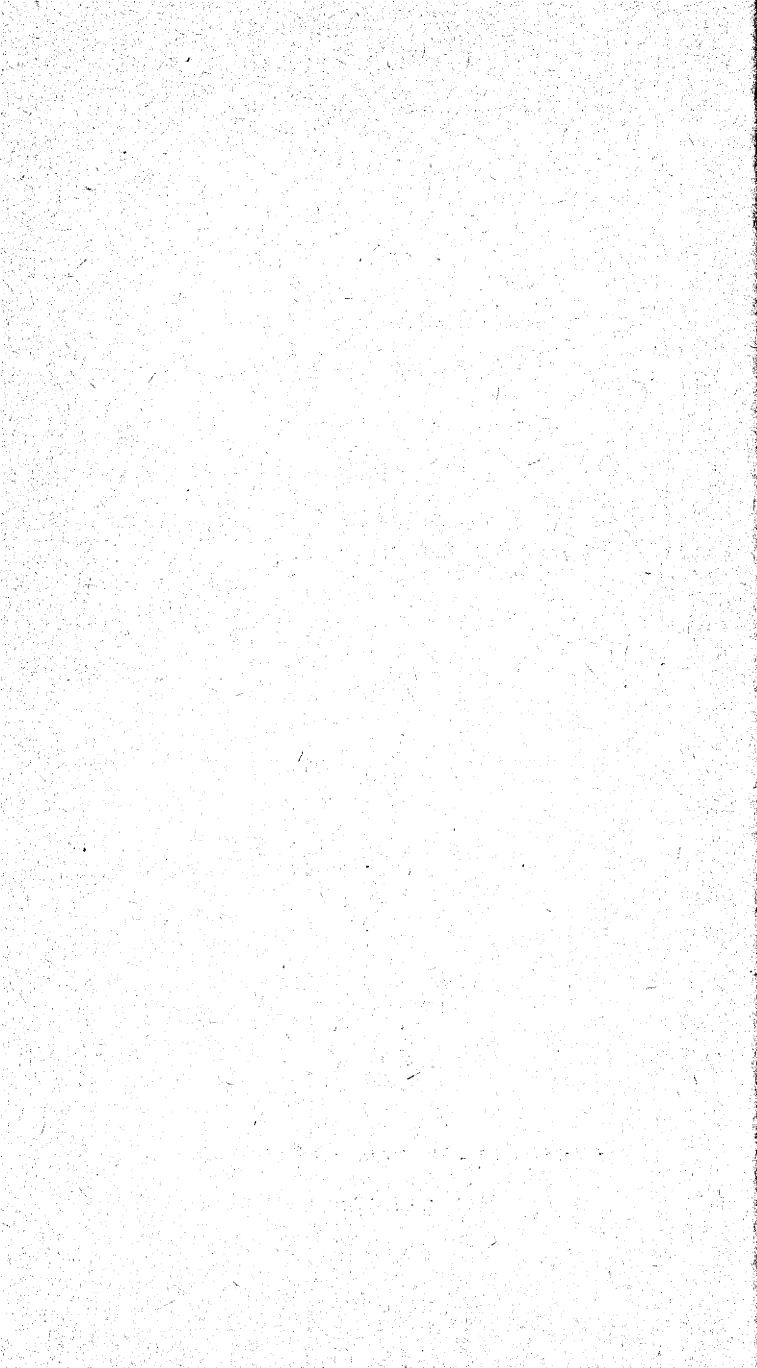
75

SKALL KUNGAMAKTEN STÄRKAS?



ALDUS AKTUELLT

AK 13



HERBERT TINGSTEN

*Skall kungamakten
stärkas?*

Kritik av författningsförslaget.



BOKFÖRLAGET ALDUS/BONNIERS

STOCKHOLM

© Herbert Tingsten 1964
Omslag av Vidar Forsberg
Originalutgåva i Aldus Aktuellt 1964

STOCKHOLM

AB EGNELLSKA BOKTRYCKERIET 1964

INNEHÅLL

KUNGLIG PARLAMENTARISM 7

Författningsutredningen och parlamentarismen 13

Författningsförslaget och statsformen 20

Konservativt inpass 23

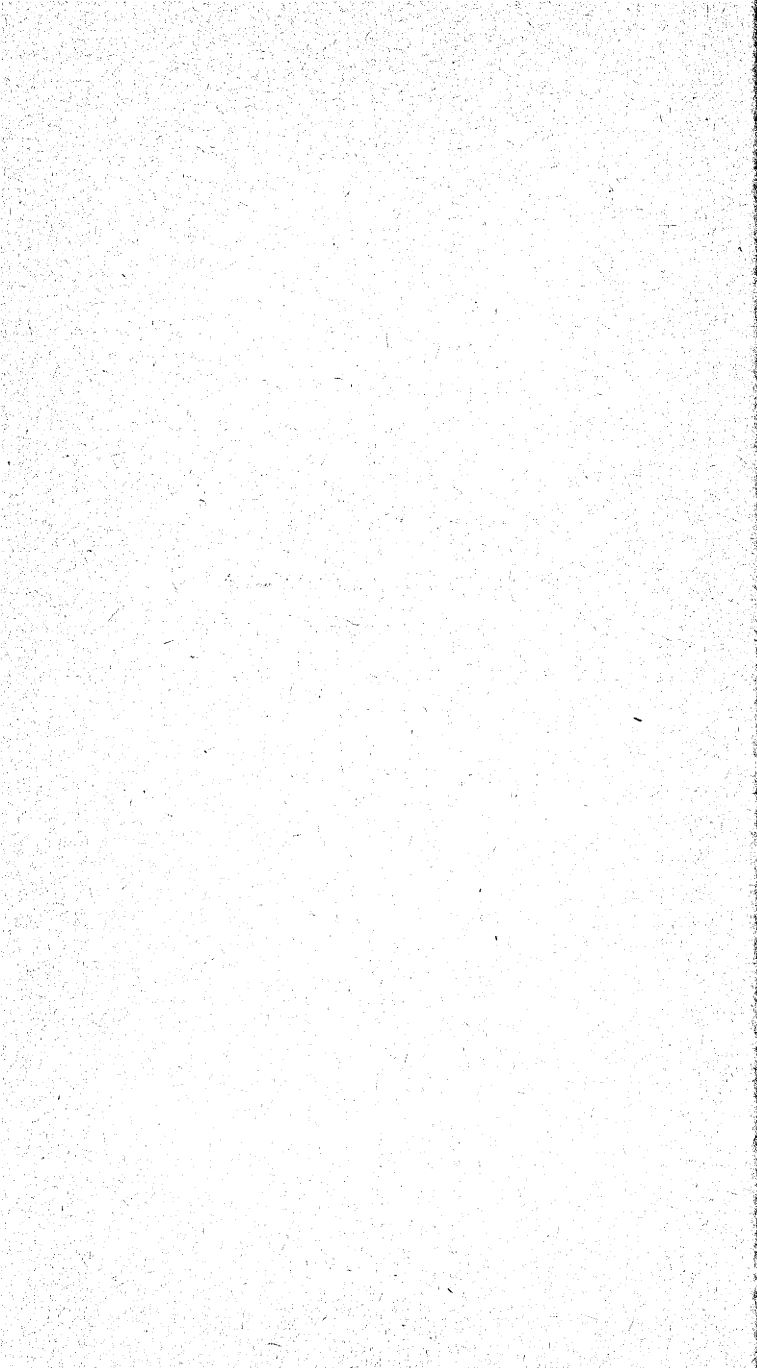
KUNGAMAKTENS STÄRKANDE 29

Kungen och regeringsbildningen 33

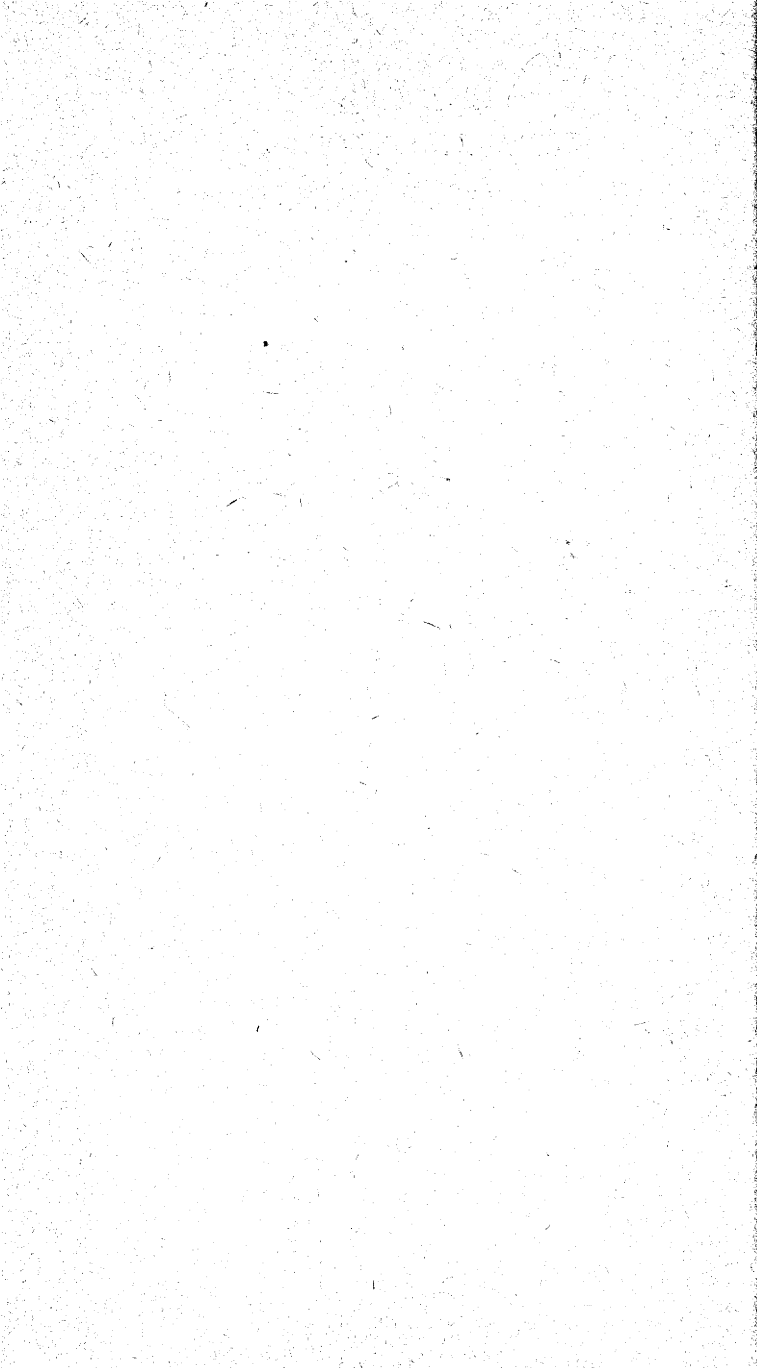
Kungen och regeringsförslagen 37

Kungen och upplösningsrätten 45

KUNGEN OCH POLITIKEN 61



**KUNGLIG
PARLAMENTARISM**



Drottning Victoria av England brukade under sina första regeringsår i sin intellektuella och moraliska oskuld klaga över en känsla av ohederlighet inför ministärernas växling, över att "hon plötsligt gav sitt förtroende till personer som hade stått i opposition till dem, åt vilka hon förut givit sitt förtroende". Hon tröstades av sin make, prins Albert, som av de kungligas privata rådgivare, baron Stockmar, hört dessa kärnord: "Hemligheten är helt enkelt denna. Sedan 1830 har den verkställande makten helt legat i ministärens hand". Denna regel innefattade den ena sidan av den parlamentariska principen, småningom utformad efter århundraden av konflikter, eftergifter, halvt medvetna uppgörelser. Den makt, de prerogativ, som av ålder tillkom kronan, hade i praktiken övergått till den grupp av ministrar, som ursprungligen betraktats som monarkens rådgivare, och efter hand fick denna ordning karaktären av sedvänja, fasta om också oskrivna grundsatser, gällande rätt. Drottningen blev på sin höjd sina rådgivares rådgivare, en symbol eller ett centrum för den maktutövning, som i realiteten var regeringens, de för tillfället ledande politikernas sak.

Denna utveckling var den ena sidan av parlamentarismen. Den andra var att ministärens sammansättning blev beroende av representationen, av underhuset och alltså ytterst av det väljande folket. Då rösträtten steg för steg

Kunglig parlamentarism

utvidgades under 1800-talet, blev parlamentarismen tillika demokrati, och drottningen, som länge ansett demokratin vara ett fult och farligt ord, upptäckte som gammal kvinna, att hennes heder låg i att vara den yttre samlingspunkten för en folkstyrelse, betraktad som ett mönster i större delen av västerlandet.

Vad ministärens beroende av representationen innebär, kan inte så lätt klarläggas som monarkens ställning till regeringen. Det ideala, inte sällan förverkligat i England, blev en regering, som åtnjöt fast stöd av ett majoritetsparti i underhuset. Men ofta måste man nöja sig med mindre: en regering, som knöt samman en labil koalition med majoritet, en regering som bakom sig blott hade en minoritet, eftersom ett flertal inte kunde bildas i parlamentet, och som sålunda snarare måste sägas vara tolererad av representationen än i besittning av dess förtroende. Det väsentliga och oeftergivliga var, att en ministär inte kunde bildas eller fungera mot underhusmajoritetens vilja, och husets rätt att genom ett misstroendevotum tvinga en regering att avgå blev en hörnsten i det nya parlamentariska systemet.

I en rad monarkier blev under 1800-talet och början av 1900-talet läget ungefär detsamma som i England, ofta i direkt efterbildning av den brittiska ordningen. Den personliga kungamakten försvagades och försvann, medan den på parlamentet stödda eller av parlamentet godtagna ministären övertog de befogenheter, som en gång varit monarkens reellt likaväl som formellt. Den engelska uppfinningen av parlamentarism som en metod att förena det traditionella och av åldern helgade, det personligt glansfulla och av folkliga föreställningar förgyllda, med kravet på styrelse av folket, för folket och genom folket upphöjdes i den vetenskapliga och politiska debatten som

en syntes av illusioner och realitet. Även i ett antal republiker blev det brittiska mönstret bestämmande: man skilde mellan statschefen, enhetens företrädare, hög, opartisk, en inkarnation av nationen, och regeringarna, som avlösande varandra i anslutning till val och parlamentsbeslut var de stridande och handlande bakom fasadens upphöjda beständighet.

Denna regim har i flertalet monarkier genomförts utan att den inskrivits i grundlagen eller över huvud fixerats i något aktstycke. Ofta har dess innebörd, såsom Victorias förste premiärminister lord Melbourne uttryckte det, "grundats i så hög grad på praxis, på vana, på ömsesidigt förstående, att det inte finns någon publikation, som man kan hänvisa till för en förklaring eller beskrivning". Men därav får inte slutsatsen dras, att parlamentarismen skulle sakna bestämdhet eller vara något slags tillfällig konvention vid sidan av rätten. I sina huvuddrag är systemets regler klara: ministären utövar de befogenheter, som författningen ger monarken, ministärens bildning och fortvaro beror på parlamentet; en marginal för osäkerhet och tvister finns förvisso, men det gäller alla statskick. Och den sålunda utbildade ordningen är gällande rätt, den har blivit en bindande praxis som gör kvarstående författningsbestämmelser av annat syfte ogiltiga eller verkninglösa. Då det i en parlamentarisk monarkisk författning heter något sådant som att konungen allena styr riket, innebär vad som skett inte att kungen överlåter denna makt åt sina ministrar, så länge han så finner lämpligt — det innebär att ministrarna, inte kungen, har rätt att styra riket.

I några monarkiska författningar har man infört ändringar som i större eller mindre grad antyder eller stadfäster det nya systemet. En och annan befogenhet har

fråntagits monarken, en och annan föreskrift har givits om ministärens genom praxis utformade befogenheter. Längst i försöket att i fixerade regler klargöra kombinationen av monarki och demokrati går den japanska författningen av år 1946, utarbetad av den amerikanska ockupationsstyrelsens experter. Hur bjärt man här kontrasterar kejsarlig storhet och maktlöshet framgår av ett par citat. "Kejsaren skall vara symbol för staten och för folkets enhet och han härleder sin ställning från det suveräna folkets vilja. Kabinettets råd och samtycke fordras för alla kejsarliga statshandlingar om vilka stadgas i denna författning, och han skall inte ha någon makt i fråga om statsstyrelsen." I den gällande danska grundlagen av år 1953 bibehålls däremot i huvudsak de gamla formuleringarna, trots allas insikt om att deras ordalydelse inte svarar mot den rätt, som allmänt anses gällande. "Den utövande makten är hos kungen", heter det exempelvis i § 3 av första kapitlet. Den parlamentarism, om vilken alla är eniga, framträder väsentligen i några få nya satser, särskilt första stycket i tredje kapitlets § 15: "Ingen minister kan stanna i sitt ämbete, sedan folketinget uttalat sitt misstroende mot honom".

Författningsutredningen och parlamentarismen

Det parlamentarisk-demokratiska genombrottet i Sverige kom senare än i flertalet andra västeuropeiska stater. Ministärerna Staaff (1905—1906, 1911—1914) hade visserligen parlamentarismen på sitt program men kungens uppträdande vid skilda tillfällen visade, att han inte ville avstå från personlig maktutövning, och hans konflikt med Staaff och dennes kolleger ledde till deras avgång år 1914 under uppseendeväckande former, sedan kungen klart tagit avstånd från regeringen i borggårdstalet. Under de följande åren segrade, delvis som en följd av de personliga monarkiernas undergång i första världskriget, parlamentarism och demokrati i Sverige. Regeringen Edén 1917 kan sägas beteckna parlamentarismens godtagande, författningsreformerna 1918—1921 medförde allmän och lika rösträtt som grundval för båda kamrarna. Efter denna tid har ingen kung, ingen regering, intet parti bestritt att "kungamakten" utövas av ministären och att dennas sammansättning beror av riksdagen. Tvärtom har gång efter annan monarken och partierna i ord och handling förklarat parlamentarismen rådande. De mindre tvister och meningsbrytningar om statsskickets innebörd, som under de senaste 45 åren förelegat, kan helt förbigås som saknande principiell betydelse.

Den författningsutredning, som tillsattes 1954 för revision av de svenska grundlagarna, synes ha tillämnats upp-

giften att i nya texter fastslå åtminstone huvudpunkterna i den praxis som uppstått. "Tiden synes därför nu vara inne", står det i justitieministerns anförande till statsrådsprotokollet, "att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning". Utredningen har i varje fall som en av sina uppgifter sett att kodifiera och precisera det svenska systemet.

Enligt utredningens direktiv bör de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket upptagas i den skrivna författningen. Att parlamentarismen i Sverige är allmänt accepterad, att kritik i den mån den förekommit vanligen nära anknyt till förhållanden som ej regleras genom författningsbestämmelser, och att parlamentarismen tekniskt fungerat väl, bildar den givna utgångspunkten för behandlingen av frågan om parlamentarismens grundlagsfästade. Det väsentliga syftet med en sådan åtgärd är icke att söka förändra den svenska parlamentarismens sätt att fungera.

Enligt utredningens mening bör statschefens speciella uppgifter, bortsett från dem av representativ och ceremoniell art, begränsas till vad som av honom kräves för det parlamentariska systemets funktion. I förhållande till den gällande regeringsformens bokstav betyder detta en stark begränsning av konungens befogenheter. I förhållande till rådande konstitutionell praxis kan emellertid utredningens förslag på denna punkt i huvudsak betraktas som en kodifiering och precisering av den ordning som faktiskt gäller.

I överensstämmelse med denna tankegång föreslår utredningen en ny regeringsform, som i betydande omfattning skiljer sig från den nuvarande. Någon närmare redogörelse för förslaget har jag inte anledning att ge.

Jag skall blott beröra några huvudpunkter. De föreslagna nyheterna kan schematiskt från synpunkten av parlamentarism och folkstyre indelas i två grupper. Dels söker utredningen genom en rad principiella och speciella bestämmelser förkunna demokratien och fastlägga det allmänna förhållandet mellan kung, ministär och riksdag. Dels blir en rad kungliga befogenheter, som stadgas i 1809 års regeringsform, överförda på andra organ och själva ordet "konung" utrensas i en rad paragrafer.

Främst bör den förstnämnda gruppen av bestämmelser här uppmärksammas (jag stannar vid enkammaralternativet). Den första paragrafen i förslaget är härutinnan den mest centrala; "all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse". Den gamla bestämmelsen om att konungen "äger allena styra riket" ersättes av orden "Konungen är rikets statschef" (1 kap. § 3). I tredje kapitlet ges bestämmelser om statsrådets tillsättande och avgång. "Konungen utnämner statsminister, sedan han rådgjort med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. På förslag av statsministern utnämner Konungen övriga statsråd" (§ 1). "Statsråd entledigas av Konungen. Hemställer statsministern att statsråd skall entledigas, må entledigande icke vägras" (§ 3). "Beslutar riksdagen misstroendeförklaring mot statsministern, skall denne på samtliga statsråds vägnar ofördröjligen begära avsked. Har misstroendeförklaring beslutats mot annat statsråd än statsministern, skall statsministern ofördröjligen hemställa om hans avskedande. På hemställan av statsministern må Konungen under högst en vecka låta anstå med att bevilja avsked. Beslutas inom samma tid urtima val, för-

rafter framställningen om avsked" (§ 4). Till denna paragraf an knyter en bestämmelse i nionde kapitlet (§ 4). "Riksdagen äger på yrkande av ledamot förklara, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende (misstroende-förklaring)".

Jag anför några exempel på den andra grupp av bestämmelser som förut berörts. Ordet "Konungen" ersätts — då det inte gäller kungen personligen — i en rad fall av "regeringen", ett inte alldeles entydigt begrepp eftersom det ibland kan betyda konungen själv i konselj, ibland statsrådet utan konungen, ibland enskilt statsråd. Det stadgas uttryckligen att "lag stiftas av riksdagen" och att alltså konung och regering ej är medbeslutande. Kungen framställs inte längre som källan till den dömande makten, och de högsta domstolarna dömer alltså inte i kungens namn. Regeringen, inte kungen, har "ledningen av rikets krigsmakt". Dessa exempel lär vara tillräckliga för att illustrera tendensen att ta bort själva ordet "konung" ur författningen. Om några reella ändringar är här knappast fråga.

Ostridigt är alltså att den föreslagna regeringsformen proklamerar parlamentarism och på en rad punkter minskar kungens befogenheter i jämförelse med 1809 års regeringsform. Men frågan är om inte parlamentarismens grundsatser åsidosätts i centrala punkter av förslaget, om inte kungen ges större befogenheter än han enligt i Sverige och på andra håll tillämpad parlamentarisk praxis äger och om alltså inte utredningen i jämförelse med gällande rätt — naturligtvis inte med 1809 års föräldrade regeringsform — föreslår en förstärkning av kungamakten.

Det synes mig vara uppenbart att så är fallet. Jag åsyf-

tar tre bestämmelser, endast delvis berörda i den nu lämnade redogörelsen. 1) Kungen får rätt att avskeda regeringen och enskilda statsråd. 2) Kungen får rätt att säga nej till statsrådets förslag i ett antal viktiga regeringsärenden. 3) Kungen får rätt att vägra statsministern och ministären en begärd upplösning av riksdagen med utlysande av urtima val. Det är här inte fråga om några småsaker utan om de avgörande punkterna i det parlamentariska systemet. Medan utredningen städar i en massa paragrafer, frångår den i några av huvudfrågorna den princip den uppställer.

Detta sensationella förhållande skall jag i detta kapitel endast notera. I följande kapitel skall jag söka ge bevisningen för min åsikt genom att i detalj genomgå förslag, praxis och tolkningar. Här skall jag endast ytterligare stanna vid några allmänna synpunkter rörande utredningen och debatten kring denna.

Har utredningen avsiktligt utarbetat ett förslag som medför stärkande av kungamakten? Det är, både med tanke på medlemmarnas politiska hållning, deras förslag i övrigt, och deras motivering i stort sett, alldeles otroligt. Man måste anta, att en del tekniska svårigheter, önskan att nå uppgörelser på bred bas, den omedvetenhet om farorna som kännetecknar en om goda avsikter förvissad oskuld, kanske också slarv och tanklöshet i detaljer, ligger bakom det underliga resultatet.

Här måste dock ett par anmärkningar tillfogas. Man kan vid läsningen av den föreslagna författningstexten inte undgå intrycket, att utredningen undviker att klart fastslå de rättigheter för monarken, som framstår som diskutabla och oroande. Det är, som jag senare skall illustrera, något tveksamt och försiktigt, för att inte säga förstulet, över de mest angripliga formuleringarna; vad de

går ut på är i själva verket stundom osäkert, och man får klarhet först i motiveringen, även om jämväl denna inte sällan präglas av något skyggt, svävande och undvikande, vari den misstänksamme kunde spåra dåligt samvete, medan den mer godtrogne anar tafatthet och olust. Motiveringens ytterliga knapphet just i de stridiga punkterna ger läsaren samma obehag, en blandning av irritation och medkänsla.

Härtill kommer att utredningen synes tveka mellan två argumentationslinjer. Ibland erinras just i de berörda frågorna att parlamentarismen är inskriven i regeringsformen, och denna tanke framförs med sådant eftertryck, som om de anmärkningsvärda kungliga rättigheterna därigenom skulle bli oskadliggjorda. Ibland åter synes utredningen anse att de befogenheter den vill ge kungen utan tvivel faller inom parlamentarismens ram. Ett förhållande bör här med all kraft understrykas. De allmänna deklARATIONERNA om parlamentarism kan inte ta över de speciella bestämmelser, som ger kungen bestämda befogenheter. Om förslaget antas och kungen utnyttjar de maktmedel det ger honom kan man inte sedan med fog hävda att kungens handlingssätt såsom stridande mot parlamentarismens system är inkonstitutionellt eller rättsligt tvivelaktigt. Tvärtom måste den nytillkomna grundlagen bli helt normerande. Mot kungens utnyttjande av denna grundlag går det inte att åberopa att den på centrala punkter ger statschefen befogenheter, som sedan bortåt femtio år är okända i svensk praxis, statsvetenskaplig tolkning och demokratisk debatt.

De synpunkter som nu och i det följande upptas, har delvis tidigare skymtat i debatten. Jag vill erinra om en skrift, som förra året utgavs av tre socialdemokratiska

Författningsutredningen och parlamentarismen

statsvetare (Andersson, Carlsson, Gustafsson: Författningsreformen — nytt alternativ), om inlägg i en del liberala och socialdemokratiska tidningar samt i tidskriften Liberal Debatt och om justitierådet Hedfeldts särskilda yttrande i Högsta Domstolens betänkande om förslaget (i regel har justitie- och regeringsråden ej alls berört dessa mera politiska sidor av problemet). På ett par punkter hänvisar jag till eller har tagit intryck av två debatter, som jag deltagit i: en radiodiskussion den 20 mars med utredningens ledamot och sekreterare professor Westerståhl, en av Liberala Studentklubben i Stockholm anordnad debatt med professor Heckscher och chefredaktörerna Samuelsson och Wrigstad.

Författningsförslaget och statsformen

Som skäl mot — och i viss mån också som skäl för — bestämmelserna om statschefens ställning enligt författningsförslaget har anförts att dessa bestämmelser skulle göra det lätt att övergå från monarki till republik. Efter några allmänna uttalanden om värdet av att man stannar inom den gamla regeringsformens ram anmärker Svenska Dagbladet "att det icke fordras många penndrag för att ersätta kungen med en annan statschef". Det är tydligt att tidningen anser det betänkligt att inte en ändring i statsformen göres svårare. En skribent i Dagens Nyheter, Jan Magnus Fahlström, har gått ett steg vidare på samma linje. Mot en erinran av Torbjörn Vallinder, att den gamle republikanen Sandler nu vill ge kungen ökad makt, skriver Fahlström, att utredningens ståndpunkt går väl ihop med kommittéordförandens republikanska förflutna, eftersom förslaget utan genomgripande ändringar skulle kunna tillämpas även i en republik — "fastän utredningen har valt att inte ställa frågan om en övergång till republik på sin spets".

Viktigare är att utredningens sekreterare, professor Jörgen Westerstahl, i sitt försvar för förslaget antyder att en av dess fördelar ligger i möjligheten av att det i stort sett är användbart under skilda statsformer. I den förut berörda radiodebatten förklarade Westerstahl, att förslaget, eftersom det utformats av representanter för

Författningsförslaget och statsformen

de fyra demokratiska partierna, inte kunde utgå från "någon mera ensidig eller doktrinär syn" utan måste innefatta "samlade lösningar". "Vidare så har de här bestämmelserna som rör statschefen utformats med tanke på statschefens uppgifter över huvud taget i en modern demokrati, i en parlamentarisk demokrati. Det betyder att utredningen har här inte särskilt fäst avseende vid om statschefen utgörs av en monark eller statschefen utgörs av en president. De här förutsättningarna ligger i botten." Man får av dessa satser intrycket att utredningen lyckats komma till resultat genom ett slags kohandel mellan monarkister och republikaner — monarkisterna har fått behålla kungen, republikanerna har låtit sig nöja genom bestämmelser som i det väsentliga också kunde tänkas duga i en republik.

Dessa reflexioner är — som Expressen skriver med tanke på Svenska Dagbladets inlägg — det mest kuriösa i debatten kring författningsfrågan. Författningsförslaget går klart ut på monarki. Skall vi då resonera så, att det bör antas eller inte antas därför att det vore någorlunda tillämpligt — om också, som utredningen själv anmärker, först efter ändring i "ett flertal paragrafer" — även under en republikansk statsform? Skall man på republikanskt håll vara tacksam för att en del av det skrivarbete, som republikens införande måste medföra, är undångjort genom utredningen? Ja, skall man rent av på detta håll gå med på att öka kungens makt i förhoppning om att dessa befogenheter småningom hamnar hos en president? Republikanerna skall mutas med en stark kungamakt — det är en fantastisk tanke. Vi kommer på denna punkt närmare det rent befängda än i någon annan sfär av debatten, och det vill sannerligen inte säga litet.

Realiteten är att frågan om statsformen inte har med

bedömandet av förslaget att göra. Förslaget går ut på en förstärkning i centrala hänseenden av monarkens ställning i förhållande till nu gällande parlamentarisk ordning. Frågan om statsformen faller utanför utredningens kompetens och berörs av denna i ett ovan citerat fall blott för den händelse att kungahuset skulle utslockna och förden skull nya grundlagsbestämmelser bleve oundgängliga.

Härtill kommer, för att stanna vid en fråga som i grunden inte hör till debatten, att det saknas varje skäl att i detta sammanhang ta ställning till utformningen av ett republikanskt statsskick. För många torde den makt, som kungen skulle få enligt förslaget, vara antingen för liten eller för stor hos en statschef av republikansk typ. En sådan statschef, vald av folket, kan tänkas bli utrustad med högst betydande befogenheter, som presidenten i USA. Han kan tänkas få ungefär samma rättigheter som kungen enligt utredningens förslag, även om en sådan maktställning är sällsynt i demokratiska republiker. Han kan vidare tänkas få rent representativa befogenheter, med ett minimum av garanterat inflytande. Enligt min mening är det schweiziska systemet, där statschefen för ett år i taget utses inom regeringen och förblir medlem av denna — som ordförande och representant utåt — den bästa lösningen. Men varför skulle vi diskutera dessa frågor, då det gäller att skriva regler för en monarkisk parlamentarism? Låt oss inte söka något alibi i tanken, att i en sannolikt avlägsen framtid det kan bli aktuellt att övergå till en annan styrelseform. Och låt oss framför allt inte driva låtsleken därhän, att vi skall debattera författningsförslaget som om det syftade till republik. Ingenting visar bättre utredningens brister på den här berörda punkten än sådana försök till kurragömma.

Konservativt inpass

Nils Herlitz, tidigare professor i statsrätt och mångårig representant för högern i första kammaren, har i sitt arbete "1969 års regeringsform?" givit en allsidig och grundlig kritisk analys av författningsförslaget. Hans bok förtjänar uppmärksamhet redan därför att han hör till våra främsta experter i ämnet och därjämte är känd som en samtidigt försiktig och rättrådig, för partipolitik och taktiska spekulationer sällsynt främmande man. Frågan om kungens ställning enligt författningsförslaget behandlas ingående av Herlitz i ett särskilt kapitel. Det är två tankegångar, visserligen sammanhörande men väl möjliga att skilja åt i den mera principiella diskussion, som jag här skall stanna vid.

Herlitz framhäver, med större skärpa än någon kommentator tidigare, att kungen enligt förslaget har befogenheter, som gör det möjligt för honom att handla i strid med regeringen och att det alltså kan bli "en olöslig konflikt mellan konung och statsråd". Visst kan kungen, skriver Herlitz, "i en skarp konflikt med statsråden i en fråga som han betraktar som livsviktig, tänkas ta de största risker. Hos äldre generationer går tanken kanske till 1914 . . . Men låt oss lägga märke till att författningsutredningen väl vill begränsa kungens aktionsmöjligheter men inte helt eliminera dem. 1914 års stora konstitutionella konflikt — den senaste vi upplevat — gällde ytterst

en fråga som även enligt förslaget skall bero av ett kungligt beslut: frågan om en tilltänkt riksdagsproposition. Särskilt kan kungens makt över statsrådets till- och avsättning, i förening med hans makt över de intima riksdagsvalen, lika väl som nu tänkas lämna utrymme för en personligt präglad politik. Det kan sålunda, korteligen uttryckt, inte hävdas, att möjligheterna att driva en kunglig politik i strid med statsrådets är en realitet som nu består men avlägsnas genom författningsutredningens förslag."

I själva huvudfrågan synes det mig obestriddligt att Herlitz har rätt. Kungen kan enligt förslaget på punkt efter punkt besluta i strid med regeringen. Parlamentarismen är inskriven som princip men just i de centrala frågorna — avskedande av statsråd, vägran att godta statsrådets förslag till propositioner och vissa utnämningar, vägran att gå med på riksdagsupplösning — är denna princip genombruten. Herlitz har inte blivit lurad av kejsarens nya kläder. Han konstaterar, om också en smula vagt och undvikande, att i utformningen av de särskilda bestämmelserna om förhållandet mellan kung och statsråd grundsatsen om parlamentarisk monarki inte genomförts.

Svagheten i Herlitz' resonemang synes mig ligga på ett annat plan. Han talar om att i berörda avseende rättsläget inte skulle ändras genom förslaget, det skulle bli detsamma som "nu". Men med "nu" menar Herlitz tydligen, med sin något ensidiga inriktning på de statsrättsliga frågorna, 1809 års regeringsform, inte den praxis, som kommit till stånd och allmänt erkänts ungefär sedan 1920. Därför antyder han, att en kris av 1914 års typ är möjlig enligt gällande ordning, alltså enligt den ännu bestående regeringsformen. Men i själva verket betrak-

tades kungens handlingssätt 1914, redan 1914, som ett övergrepp av de stora demokratiska partier, som ägde majoritet inom folket och i andra kammaren. Och efter det parlamentariska genombrottet några år senare har man allmänt utgått från, att kungen enligt sedvanerätt och praxis inte har rätt att handla som 1914; kungen bevarade sin krona genom att, utan att ändringar i regeringsformen ansågs nödvändiga, följa parlamentarismens regler. Ett uppträdande 1924, 1934, 1944, 1954, 1964 i stil med 1914 skulle inte bara ha ansetts som ett exceptionellt utnyttjande av kungens maktmedel enligt författningen utan som ett brott mot författningen, inte den skrivna, naturligtvis, men den oskrivna, som i alla stater med monarkisk parlamentarism efter hand kommit att anses som den gällande, som det bestående statskicket.

Därför har Herlitz redan genom sin metod att resonera orätt på en central punkt. De befogenheter för kungen, som han talar om, finnes enligt 1809 års regeringsformen inte "nu", inte i parlamentarismens svenska statskick. Och därför innebär författningsförslaget inte ett grundlagsfästande av det bestående, utan en återgång på huvudsakliga punkter till ett äldre statskick, som allmänt ansetts föråldrat och genom den författningspolitiska utvecklingen ersatts av ett annat. Kort sagt: författningsförslaget stärker kungamakten.

Den andra tankegången hos Herlitz innebär kritik av de detaljändringar i fråga om kungens ställning — i jämförelse med 1809 — som föreslagits i utredningen. Det gäller sådana ting som avskaffandet av Kunglig Majestät som beteckning för riksstyrelsen, statschefens ställning som krigsmaktens högste befälhavare och särskilt kanske den begränsning av kungens möjligheter till kommunikation med regeringen i vissa ärenden, som Herlitz med tvivel-

aktig rätt anser sig kunna läsa ut ur förslaget. Ett visst stöd för sin kritik har Herlitz fått i den konservativa pressen.

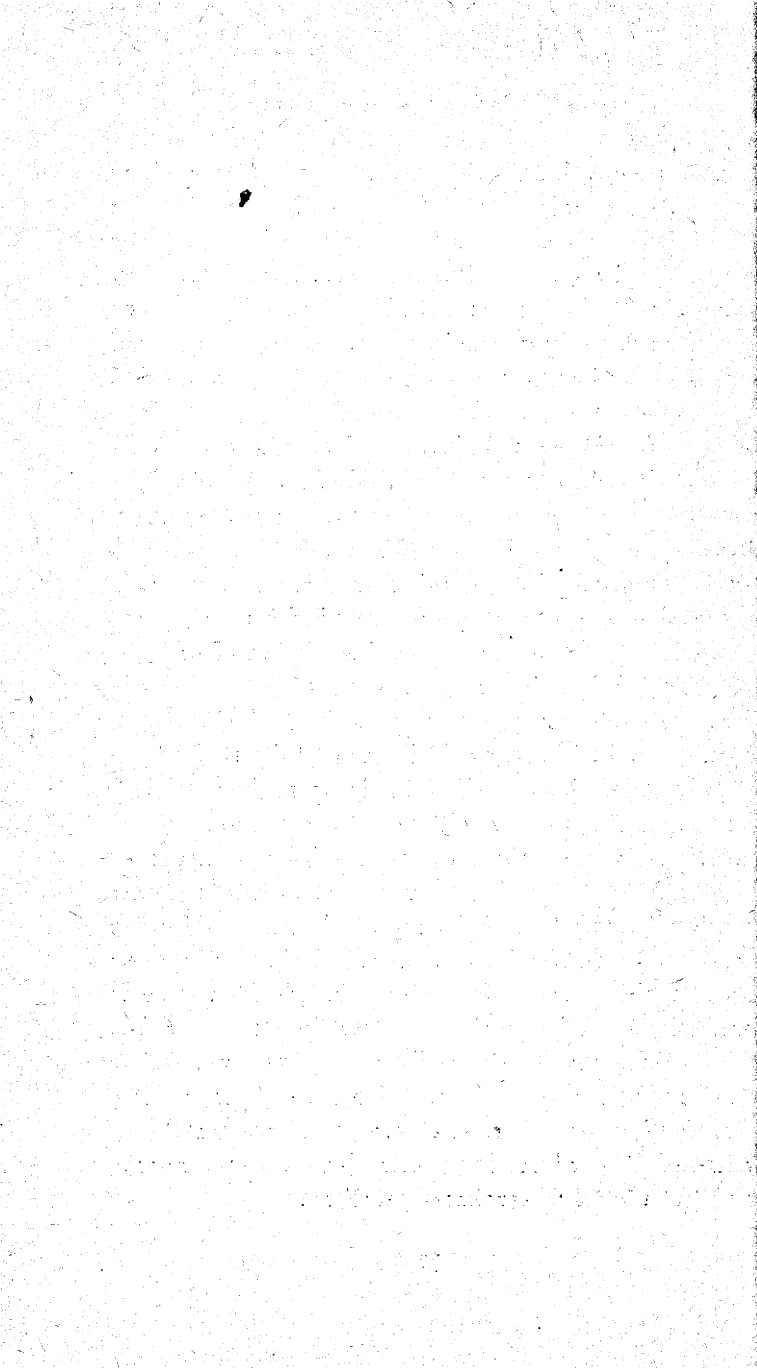
Från en synpunkt tycks mig Herlitz även på denna punkt ha fog för sina anmärkningar. Det ligger något löjligt över att i en rad tekniska punkter ta bort ordet kung eller minska kungens befogenheter — då man samtidigt i de centrala punkterna stärker kungamakten i förhållande till gällande praxis. Svenska Dagbladet skriver här om "principrytteri med olustiga drag av klåfingrighet"; det verkar träffande, om man omskriver saken därhän, att förslaget kombinerar principiöshet och klåfingrighet. Ta gärna bort dessa små underligheter i 1809 års regeringsform — men ta först och främst bort de regler, som direkt strider mot parlamentarismen.

Bakom Herlitz' resonemang i detta hänseende framträder en allmän känsla av att kungen bör vara en central kraft i statslivet och irritation över att författningsutredningen inte tycks tillämna honom den platsen. Denna känsla synes mig så oklart uttryckt och den ordning Herlitz önskar så diffust angiven, att det är svårt att polemisera mot honom. Han synes emellertid inte önska en stark personlig kungamakt, han godtar med de reservationer jag antytt ett parlamentariskt system som ordinärt gällande. Det synes snarast vara en allmän konservativ rojalism, gammaldags, sentimental och rörande, som fångslar hans sinne.

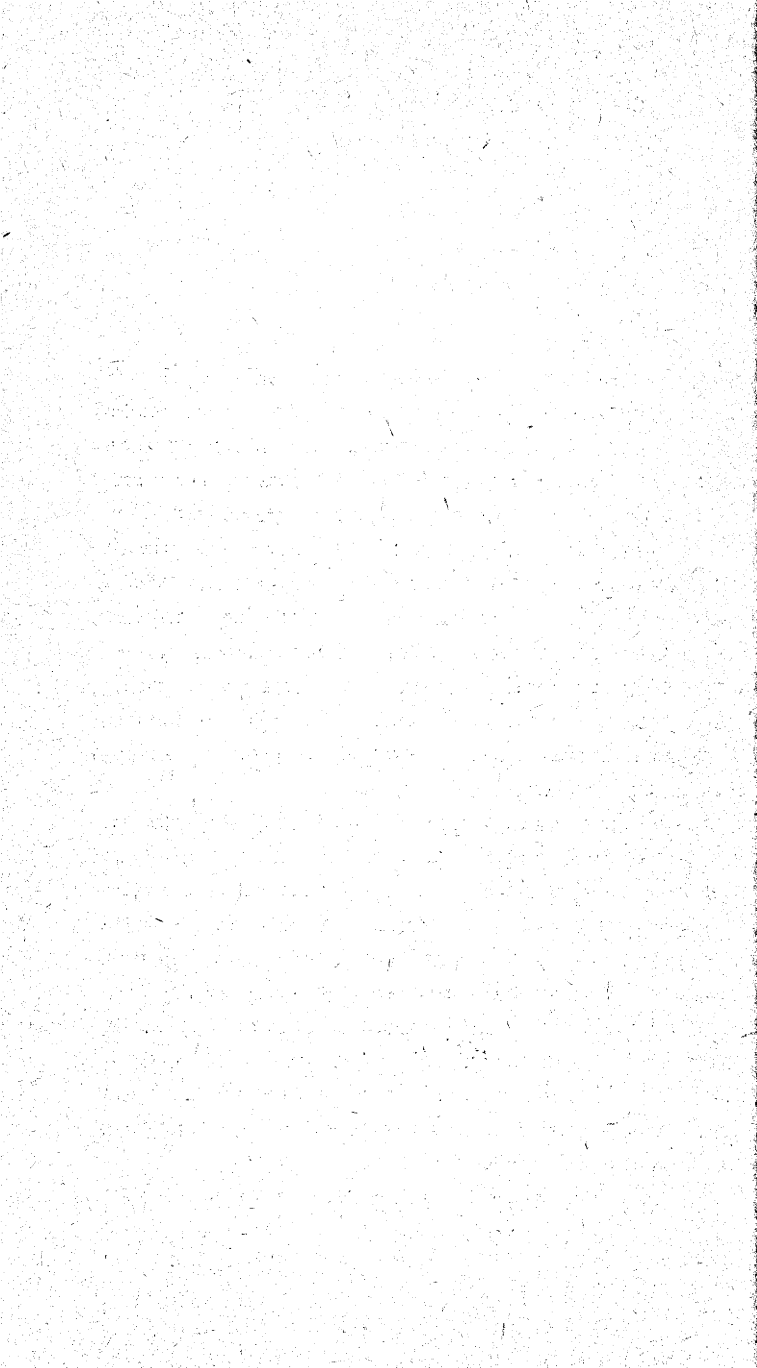
Jag tar några satser ur hans bok för att ge en föreställning om vad han menar. "Det är nu en gång så att svenska kungar i hög grad varit levande människor som velat något med sina kungagärningar. (I regel är Herlitz inte bombastisk, men här skattar han åt det lösa prat, som är obligatoriskt vid kungahyllningar i alla länder.) Vad de har velat har berott av tiden, omständigheter och

personlig läggning. För vår nuvarande kung är det mångsidiga engagemanget i olika slags mänskliga och samhällsliga strävanden karakteristiskt; han har därmed blivit en starkt integrerande faktor i folkets liv. Men det är svårt att föreställa sig en sådan insats utan en bred personlig förankring i regeringsverksamheten... Ingen kunde förvåna sig om Gustav VI Adolf, med sin aktivitet, sina levande och vittfamnande intressen, sin förtrogenhet med och inlevelse i stats- och samhällslivets mångahanda frågor, funne det mycket okänt att binda sig och sina efterkommande vid en ställning som i så hög grad skulle fjärma dem från gagnande samhällslig verksamhet."

Detta låter, lindrigt talat, konstigt. Ett oförbindligt instämmande i Svenska Dagbladet och en förklarande artikel av Herlitz i denna tidning gör inte tankarna tydligare. Att de obetydliga och formella ändringar i kungens position, som här måste åsyftas, inte rimligen kan motivera de arkaiska bröstonerna synes uppenbart — och just enligt Herlitz' riktiga påpekande skulle ju kungen i den centrala frågan om förhållandet till statsrådet enligt utredningsförslaget få stark, ja, förstärkt makt. Den nuvarande kungen har såvitt bekant uppträtt parlamentariskt korrekt under sin snart fjortonåriga regeringstid — vad är det nu för märkliga ting som han vid 82 års ålder skulle vilja göra? Om bakom Herlitz' suck — vilket jag inte tror — skulle dölja sig någon önskan om en helt annan position för kungen än den bestående, lär det saknas anledning att diskutera denna eventualitet. Intet parti kan gärna tänka sig ett återupplivande av vad man kallar "den personliga kungamakten" i mera egentlig mening. Det är väl fråga om gammal kungaromantik, senast mobiliserad 1914, då Herlitz (liksom jag själv som gymnast) lystrade till de karolinska parollerna.



KUNGAMAKTENS
STÄRKANDE



Författningsutredningens förslag påstås stadfästa och precisera parlamentarismen. Vad som föreslås är inskrivandet i grundlagen av parlamentarismens princip och ett antal ändringar, som retuscherar bort ordet konung ur diverse paragrafer och ersätter detta ord med regeringen. Men på de centrala punkter, som berör kungens förhållande till ministären, erhåller monarken befogenheter som i själva verket förstärker hans makt i förhållande till den sedan årtionden rådande praxis, vilken allmänt betraktats som gällande rätt. Utredningen bryter i dessa punkter mot de syften för förslaget, som den själv förkunnat, med motiveringar, som ömsevis är ursäktande, undanslingrande och självmotsägande.

Huvudsakligen gäller det tre frågor: kungens rättigheter vid regeringsbildningen, särskilt hans rätt att avskeda ministären och enskilda ministrar, hans rätt att avvisa av regeringen framställda förslag och hans rätt att vägra en regering att upplösa riksdagen och förordna om nya, urtima val. Tillsammans innebär dessa kungliga befogenheter, att parlamentarismen, sådan den allmänt uppfattats, inte blir bestående, om förslaget går igenom. Kungen får möjlighet till politiska ställningstaganden och avgöranden, som det parlamentariska systemet till sitt syfte och sin innebörd skall förhindra.

De bestämmelser det här gäller skall i det följande när-

mare granskas. I regel är de kungliga befogenheterna snarare förutsatta eller antydda än klart angivna. Ett tilltalande resultat av denna teknik är att en ändring av texterna, som bringar dem i överensstämmelse med parlamentarismen, är ytterligt lätt genomförd. Läsaren bör observera, att endast några ord behöver tilläggas, borttagas eller omformuleras för att författningsförslaget skall bli oangripligt ur parlamentarisk synpunkt. Sådana jämkningar skall jag här ej föreslå; de bör, som en av utredningens medlemmar yttrat i en debatt, av en vid lagskrivning van jurist kunna åstadkommas på några timmar.

Kungen och regeringsbildningen

Enligt en förut citerad bestämmelse (3 kap. § 1) utnämner kungen statsminister efter att ha rådgjort med riksdagens talman och företrädare för partigrupper inom riksdagen; i fråga om övriga statsråd är kungen skyldig att följa statsministerns förslag. Enligt samma kapitel (§ 3) avskedas statsråd av kungen; kungen är skyldig att avskeda ett statsråd, då statsministern så begär. Om statsministern avgår, skall övriga statsråd av kungen avskedas.

Vad utnämningen av statsminister angår skriver utredningen, att en medverkan från monarkens sida synes ofrånkomlig, såvida man ej vill ha en samlingsregering av schweizisk modell, varvid det vore naturligt med val av ministären enligt proportionell metod "på samma sätt som kommunalnämnd och drätselkammare väljes av fullmäktige i kommunerna"; denna "schweiziska modell" avvisas på skäl, som här ej behöver upptagas. Att i annan ordning låta det ankomma direkt på riksdagen att bestämma ministärens sammansättning eller designera statsminister låter sig enligt utredningen inte göra. "Författningsregler, praktiskt tillämpliga i alla lägen, för en ordning, enligt vilken riksdagen skulle välja partiministär, torde ej gå att utforma . . . Partiernas styrkeförhållanden och partiernas inbördes relationer kan i själva verket variera på så oändligt många sätt att någon allmängiltig formel för ministärbildningens problem ej gives. Det är detta för-

hållande man erkänner, då man anser det bäst att, utan att ge detaljerade anvisningar, uppdraga åt en person, statschefen, att skaffa landet en ministär. Garantien för folkrepresentationens inflytande får erhållas på annat sätt". (Här åsyftas tydligen riksdagens möjlighet att besluta misstroendeförklaring.)

Utredningens framställning, som leder fram till slutsatsen att statschefen måste få befogenhet att utse statsminister, är så överdriven, att den väl kan sägas vara helt oriktig. Även om man inte vill ha samlingsregering är det möjligt att låta riksdagen välja ministrar; så har skett i årtionden i Schweiz utan att samlingsregering bildats — det blir riksdagens, eller rättare riksdagsmajoritetens sak att besluta vilken ministär den skall välja. Det är också möjligt att låta riksdagen designera statsminister och därigenom i huvudsak bestämma ministärens sammansättning. Vidare kan det överlåtas åt talmannen att utse statsminister, likaväl som åt kungen. Man kan genom krav på ett omedelbart förtroendevotum (eller kanske bättre toleransförklaring) göra regeringens tillkomst direkt beroende av riksdagen. Utredningens metod att förklara alla andra former av regeringsbildning från kungens sida omöjlig, är uppenbarligen en kringgående rörelse för att komma fram till vad man önskar: att låta statschefen självständigt agera vid ministärens bildande.

Mera anmärkningsvärd är dock den föreslagna bestämmelsen, att kungen skall kunna avskeda statsråden, hela regeringen eller enskilda statsråd. Principmotiveringen är helt enkelt: "Befogenheten at utnämna kan sägas innefatta också befogenheten att entlediga statsråd. Denna befogenhet skall sålunda enligt förslaget tillkomma kungen". Att kungen "utnämner" behöver naturligtvis inte leda till att han "entledigar" — det är ingen svårig-

het att finna föreskrifter som gör en ministärs avgång utslutande beroende på dess eget avgörande eller riksdagens hållning. I detta sammanhang betonar utredningen att kungen måste meddela statsministern, då han avskedar ett statsråd: "av kapitlets allmänna uppläggning torde... framgå, att entledigande ej kan ske utan att statsministern är underrättad" (ja, så står det verkligen).

Efter att ha framhållit ministärens och enskilda statsråds skyldighet att avgå vid misstroendeförklaring från riksdagens sida, med mindre urtima val anordnas, avslutar utredningen avsnittet om ministärbildningen med följande sats:

"De berörda reglerna om statsråds entledigande utsluter ej möjligheten av att enskilt statsråd eller hela ministären entledigas på konungens initiativ, om en sådan handling står i överensstämmelse med parlamentarismens principer. Konungen kan använda sin befogenhet att själv entlediga en ministär i direkt syfte att tillgodose riksdagens önskemål, t. ex. om en ministär, mot vilken misstroendeförklaring beslutas, i strid mot uttryckliga bestämmelser skulle vägra att begära avsked. I en sådan tänkt situation får konungen en uppgift såsom garant för grundlagens efterlevnad. Slutligen må påpekas, att vissa andra handlingar från konungens sida, i första hand en vägran att bifalla statsministerns hemställan om urtima val, i realiteten kan framtvinga en avskedsbegäran från ministärens sida."

Låt oss först stanna vid satsen, att kungen skall avskeda en ministär eller ett statsråd, som utsatts för misstroendeförklaring i riksdagen. Det är klart utsagt i förslaget att i detta fall ministären, respektive statsrådet, har skyldighet att avgå. Men varför skulle tillämpningen av denna regel i särskild grad vara kungens sak, varför skulle denne

bli "garant för grundlagens efterlevnad"? Om en regering handlar i uppenbar strid mot grundlagen uppstår en revolutionär situation, som enligt en annan paragraf i förslaget (9 kap. § 2) kräver åtal inför riksrett. Men varför skulle kungen, mer än ministären, vara garant för grundlagen? Likaväl kunde stadgas att ministären skall inskrida om kungen gör sig skyldig till ett grundlagsbrott. Motiveringen illustrerar utredningens benägenhet att utan klara bestämmelser, ja, utan någon generell motivering, ge kungen en särställning gentemot andra statsorgan, att kombinera regeln att kungen är utan ansvar med antydningar om att han har rätt och makt att inskrida mot andra, som åsidosätter eller överskrider grundlagen.

Än mera påfallande är dock att utredningen synes förutsätta — utan att ens på denna punkt göra något klart uttalande eller ge någon motivering — att kungen även i andra fall än det nu nämnda skall kunna avskeda ministären eller enskilt statsråd, "om en sådan handling står i överensstämmelse med parlamentarismens principer". Det enkla förhållandet är dock att kungen enligt "parlamentarismens principer" inte får avskeda en regering på eget initiativ. Denna grundsats, som är den primära regeln för kunglig parlamentarism, förnekar utredningen genom att gå förbi den med tystnad. Ty avskedandet efter en mistroendeförklaring nämnes uttryckligen blott som exempel. Alltså måste man ha tänkt sig exempel, då kungen, inte riksdagen, är den drivande kraften vid avskedandet. I realiteten beror kanske tystnaden på att saken anses för ömtålig för debatt och precisering.

Kungen och regeringsförslagen

Enligt nu gällande regeringsform skall regeringsärenden föredras inför kungen i statsrådet och där avgöras. Detta innebär att så gott som alla frågor, som går upp till statsrådet eller regeringen, skall handläggas i konselj, inför kungen och statsrådet, med kungen som den formellt beslutande. Antalet sådana ärenden är flera tiotusental om året. Då konselj normalt hålles en gång i veckan och varar omkring en timme är det uppenbart att någon realprövning av regeringsärendena endast i rena undantagsfall där kan förekomma; att man håller på en timme i stället för fem minuter torde bero på en känsla för konvensen. I det stora flertalet ärenden förekommer inte någon föredragning, ja, inte ens att ärendets innebörd nämnes; det "föredragande" statsrådet säger exempelvis blott att "ärendena nr 20—110 gäller vissa ersättningsfrågor". Ofta vet inte statsråden vilka ärenden som vid en viss konselj är upptagna till avgörande; ibland bestämes inom departementen i efterhand att de och de ärendena skall upptagas på en viss konseljdag. Denna egenomliga ordning sammanhänger med att alla regeringsärenden skall upptas i statsrådsprotokollen, som utgör underlag för konstitutionsutskottet och riksdagens dechargearbete; konseljerna är väsentligen fiktioner, som tjänar som utgångspunkt för den av underordnade tjänstemän inom departementen skötta protokollförningen. Blott

i ett fåtal fall har de enskilda statsråden enligt särskilda bestämmelser fått beslutanderätt, s. k. ministerstyrelse. Någon generell saklig gräns mellan den stora massan konseljären den och det lilla fåtalet ärenden inom ministerstyrelsens ram finns inte, och självfallet är det i båda fallen ofta departementstjänstemän, inte vare sig kungen eller statsråden, som fattar realbesluten.

I detta gamla system, meningslöst eller konstigt om man så vill men fungerande utan avsevärda olägenheter, föreslår författningsutredningen betydande ändringar. Regeringsärenden indelas i tre grupper: de som handlägges av kungen och regeringen samlade till konselj, andra regeringsärenden som handlägges av statsråden i ministerråd med statsministern som ordförande, och slutligen sådana regeringsärenden som enligt ministerstyrelsens ordning handlägges av enskilt statsråd.

Om konseljären den stadgas i utredningsförslaget till regeringsform (4 kap. § 3): "I konselj avgöras regeringsärenden angående förslag och meddelanden till riksdagen, folkomröstning, författningar rörande regeringsarbetet samt, i den omfattning särskilt stadgas, tjänstetillsättningar så ock annat regeringsärende som enligt beslut i ministerråd hänskjutits till konselj.

Förslag till beslut i konseljären den upprättas i ministerråd. Ärendet avgöres genom Konungens godkännande av förslaget."

Detta stadgande utsäger inte direkt, men förutsätter utan tvivel, såsom utredningens motivering visar, att kungen är den beslutande i konseljen. Han kan inte fatta ett beslut i strid mot statsråden, men han kan vägra att godkänna ministerrådets hemställan. Denna bestämmelse är den mest egenartade i hela författningsförslaget. Att statschefen skall godta regeringens förslag, att hans for-

mella beslutanderätt övergår till regeringen — det är en av parlamentarismens båda kärnpunkter; den andra är regeringens beroende av riksdagen. I sitt allmänna resonemang om parlamentarismen betonar författningsutredningen själv denna truism. ”Endast i speciella situationer, då regeringens parlamentariska förankring eller parlamentets representativitet för folkopinionen satts i fråga, har en vägran att följa rådgivarnas råd ansetts förenlig med parlamentarismen. Har statschefen därutöver en reell, självständig beslutanderätt i vissa regeringsärenden är detta att betrakta som en inskränkning i parlamentarismen.” Detta uttalande är visserligen inte invändningsfritt, men det är åtminstone såtillvida både klart och hållbart, som regerings beslutanderätt normalt anses vara ett led i parlamentarismen.

Menar nu utredningen, att kungen enligt den berörda paragrafen har en fiktiv beslutanderätt, som han såsom parlamentarisk monark inte får använda? Om denna fråga besvaras jakande, måste utredningsförslaget underkännas; kungen kan, såsom jag förut anfört, inte vara bunden av en parlamentarisk princip, då en mot denna princip direkt stridande regel är införd i själva den grundlag, som säger sig stadfästa parlamentarismen. Men utredningen väljer inte ens helhjärtat detta svaga alibi för den citerade textens utformning. Den hävdar att föreskriften om kunglig beslutanderätt är en realitet, att kungen kan besluta i strid mot regeringsförslaget.

Låt oss granska utredningens motivering.

Till större delen består utredningens framställning i detta centrala avsnitt av allmänna uttalanden, som mera synes avsedda att undanskymma det egendomliga i förslaget än att motivera det. Sålunda hävdar utredningen, att minis-

terrådet (inte konseljen) är den centrala instansen i regeringens verksamhet och påstår rent av i tydlig strid mot det egna förslaget — att "i denna krets bör beslut fattas i alla ärenden av större vikt". Vidare förklaras det i de flesta demokratier vara vanligt, att statschefen deltar "i behandlingen av vissa regeringsärenden" och denna ordning bör gälla även i Sverige, även om "flertalet regeringsärenden" inte skall komma före i konselj. Vid bestämmandet av ramen för konseljens kompetens är det, gör man gällande, främst "regeringsärendenas formella karaktär som varit utslagsgivande". "Det är alltså statschefens ställning som företrädare för riket och riksstyrelsen som gör hans medverkan vid regeringens beslut i dessa ärenden naturlig och lämplig."

Utredningen vill tydligen ge intrycket att den minskning av kungens formella makt, som äger rum genom att flertalet regeringsärenden utesluts från konselj, är väsentlig, och att de ärenden, som fortfarande skall vara konseljärenden, inte är särskilt sakligt viktiga. Båda tankegångarna eller rättare båda de förstuleta gjorda antydningarna är påtagligt vilseledande. Det flertal ärenden, som undantas från konseljen, är uppenbarligen av den beskaffenhet, att de enligt nu gällande ordning aldrig diskuteras eller ens föredras i konseljen; det är till större delen fråga om bagatellärenden, som införs i statsrådsprotokollet utan att sysselsätta vare sig kungen eller regeringen. De ärenden, som skall före i konseljen är däremot i huvudsak viktigare ärenden, även om de inte i grundlagstexten betecknas som sådana utan i denna karakteriseras genom "formella" anvisningar. Till dessa ärenden, som normalt måste bli åtskilliga hundratal varje år, hör sålunda förslag och meddelanden till riksdagen (alla propositioner), bestämmelser om regeringsarbetet och tjänste-

Kungen och regeringsförslagen

tillsättningar i en omfattning, som särskilt skall stadgas. Den sistnämnda föreskriften bör särskilt uppmärksammas; den är kännetecknande för det bedrägligt undvikande i förslaget. Ty ingen tvivlar väl på att det är de viktigare tjänstetillsättningarna, som man tänker reservera för kungen i konseljen — men detta utsägs icke, ty då skulle talet om rent "formella" gränser för konseljens verksamhet bli omöjligt.

Den egentliga motiveringen för det häpnadsväckande förslaget om kunglig beslutanderätt omfattar blott några rader. Efter att ha påpekat det självklara, att "statschefens personliga vilja ej behöver komma till uttryck i konseljbesluten" och att kungen alltså vid växlande ministärer kan fatta stridiga beslut, skriver utredningen: "Härav följer också att en vägran att biträda ministerrådets förslag till beslut i ett konseljärende ej blott måste framstå som något exceptionellt, utan en vägran torde vanligen föranleda eller föranledas av en kris inom det parlamentariska systemet. Det tjänar knappast något syfte att spekulera över vilka situationer som här kan tänkas uppstå. Såväl statschefen som ministären är enligt den föreslagna regeringsformen förbundna att iakttaga den parlamentariska demokratiens principer."

Jag ber läsaren att noga och eftertänksamt läsa igenom dessa satser. Det är sällan man möter en så klart och koncentrerat förevisad tankeförvirring.

Först sägs att ett kungligt veto mot regeringen "måste framstå som något exceptionellt"; man lugnar den inför paragrafen oroade med att kungen inte ofta skall avslå regeringens förslag. Men detta exceptionella förklaras strax efteråt "vanligen" bli av den och den beskaffenheten, vilket enligt ordinärt språkbruk tyder på att det inte anses bli så sällsynt. "Vanligen" kommer en vägran

att "föranleda eller föranledas av en kris i det parlamentariska systemet". Man stadgar alltså en rätt för kungen, vars användning, med allt fog, anses medföra en kris i parlamentarismen; man förutsätter tillika, att denna mot parlamentarismen stridande rätt skall kunna "föranledas" av en kris i systemet. Efter dessa deklARATIONER kommer tanken att det är meningslöst att "spekulera över" de situationer som kan uppstå. Förvisso skulle inte sådana spekulationer vara meningslösa; de skulle ovillkorligen leda till att hela den uppförda konstruktionen befundes ohållbar, vilket redan den lilla spekulation utredningen tillåter sig är ägnad att visa. Att man avstår från ytterligare spekulationer är inte olust inför det meningslösa utan en kanske omedveten rädsla för att funderingarna skulle resultera i förslagens självmord. Slutligen sägs helt allvarligt att både statschefen och ministären skall följa parlamentarismen — trots att en kunglig beslutanderätt är, och av utredningen i annat sammanhang säges vara, ett brott mot parlamentarismen och trots att fyra rader tidigare fastslagits, att utnyttjandet av denna rätt "vanligen" torde "föranleda eller föranledas av" en kris inom parlamentarismen.

Detta är alltså hela den motivering utredningen ger.

Utredningens sekreterare professor Westerståhl sökte i radiodebatten den 20 mars komplettera denna motivering genom påståenden som delvis stred mot, delvis gick helt utanför utredningens framställning. Sålunda yttrade han att en kunglig vägran inte vore teoretiskt, men praktiskt utesluten. Vidare sades, vilket är av större intresse, att en vägran vore befogad om ministären föreslog "något rent grundlagsstridigt eller författningsstridigt". Om utredningen menar detta, borde den verkligen ha skrivit det. Ty det är en högst viktig ny grundsats som i så fall skulle

införas. Tvister kan alltid uppstå om ett förslags grundlagsenlighet — men varför skulle kungen mer än regeringen utnämnas till väktare och garant för grundlagen, varför skulle hans mening i detta fall vara avgörande? Man torde få utgå från att utredningssekreterarens utsago var ett hugskott i ett trångmål, inte en tolkning av utredningens intentioner att ta på allvar, även om sekreteraren generellt framträdde som utredningens talesman.

Kuriöst nog värjde professor Westerståhl också möjligheten för kungen att avvisa förslag om propositioner till riksdagen med påståendet att regeringen gott kunde klara sig utan kungens bifall. "En vägran från kungens sida att ta och godkänna en proposition är sakligt sett enligt det här förslaget totalt verkningslös. Vad man kan göra då är bara att man tar propositionen i handen, vandrar ner till riksdagen, lämnar över den till utskotten som har fullständig initiativrätt... Det är alltså ingen som helst fara, menar jag, i den här bestämmelsen för att den ens skulle kunna teoretiskt missbrukas." Kungens beslutanderätt försvaras alltså med att regeringen utan hans medverkan kan få fram sina förslag i riksdagen, rätten att framlägga propositioner påstås vara utan betydelse. Här är kommentarer obehövlige.

Författningsutredningens förslag på denna punkt utgör det mest flagranta och obestridliga avsteget från den parlamentarismens princip som utredningen säger sig vilja precisera och stadfästa. Överallt utgår man från att kungen i en parlamentarisk regim skall besluta i enlighet med regeringens förslag eller, riktigare uttryckt, att det är regeringen och inte kungen som beslutar. Ett kungligt nej till ett regeringsförslag betraktas enligt detta system som ett försök till statskupp. Genom ett virrvarr av or-

Kungamaktens stärkande

saker och motiv, som inte kan utredas — formella hänsynstaganden, konventionalism, kompromisser, slarv — har författningsutredningen kommit med ett förslag vars omöjlighet bäst illustreras av utredningens egna argument.

Kungen och upplösningsrätten

Enligt förslaget till regeringsform (6 kap. § 5) — jag berör här endast enkammaralternativet — skall liksom enligt gällande bestämmelser lagtima val hållas i september vart fjärde år. Om emellertid urtima val, dvs. extraordinärt nyval, efter riksdagsupplösning "hållits inom ett år före den månad, då lagtima val enligt vad nu sagts skulle hava förrättats, skall det lagtima valet dock ej hållas". Bestämmelsen om urtima val har följande lydelse: "Urtima val beslutas av Konungen; sådant beslut må fattas endast på hemställan av statsministern. Urtima val hålles inom två månader från den dag då valet beslöts. Efter urtima val må sådant val ej ånyo beslutas förrän minst sex månader förflutit."

Genom denna bestämmelse får monarken alltså en utomordentligt viktig befogenhet: han kan visserligen inte utlysa urtima val på egen hand, men han kan säga nej till statsministerns begäran om utlysning av sådana val. På denna punkt är författningsutredningens motivering relativt ingående; det är bäst att ordagrant återge den.

"En ytterligare särskild uppgift som kan tilläggas kungen och som har nära samband med parlamentarismens tillämpning gäller rätten att besluta om urtima val till riksdagen eller, enligt nuvarande terminologi, riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. Béträffande rätten att besluta om användandet av detta institut förelig-

ger tre möjliga huvudalternativ. Antingen kan beslutanderätten tilläggas enbart statschefen eller enbart statsministern eller båda i förening. Utredningen har valt att förorda den sistnämnda lösningen: urtima val beslutas av konungen, men denne må endast fatta sådant beslut på hemställan av statsministern. Bestämmelsen innebär alltså att konungen aldrig kan besluta om urtima val utan att en framställning från statsministerns sida härom föreligger, men däremot att han kan tänkas vägra att besluta i enlighet med statsministerns hemställan.

Att lägga hela avgörandet över urtima val i statschefens hand skulle innebära att denne erhöll ett i vissa lägen betydelsefullt kontroll- och påtryckningsmedel i förhållande till både ministär och riksdag, dvs. det skulle innebära en väsentlig begränsning av den parlamentariska principen. En viss tvekan mellan de båda andra alternativen ligger däremot nära till hands. Urtima val kan, såsom tidigare framhållits, komma i fråga huvudsakligen i två typer av fall, nämligen dels när man med riksdagsmajoritetens stöd genom ett urtima val vill t. ex. påskynda genomförandet av en grundlagsändring, dels vid en konflikt mellan ministär och riksdagsmajoritet. Det är sistnämnda fall som här är av intresse. Eftersom det i främsta rummet ankommer på ministären och dess statsminister att taga ställning till frågan om urtima val och det är ministärens öde som står på spel, kan det hävdas att beslutanderätten odelad borde ligga hos statsministern. Man kan emellertid också tänka sig situationer, där det icke är självklart att statsministern bör få sin vilja igenom. Främst gäller detta i ett läge, då ministären önskar urtima val, men statschefen har förvissat sig om att en ny ministär med stöd hos riksdagens majoritet kan bildas. Det är då icke givet att den dittillsvarande ministärens

Kungen och upplösningsrätten

önskan att pröva sin framgång hos väljarna skall ges företräde framför riksdagsmajoritetens uppfattning. I ett sådant läge bör statschefen ha en reell möjlighet att vägra godkänna statsministerns hemställan om urtima val, med statsministerns avskedsbegäran som sannolik följd. Det säger sig emellertid självt att situationer av detta slag endast i undantagsfall kan tänkas uppkomma och att man i första hand har anledning att räkna med att statschefen bifaller en statsministers hemställan om urtima val."

Det finns skäl att genast stanna vid ett par moment i den refererade motiveringen. Kungens vägran att bevilja upplösning tänkes inträffa främst i sådana fall, då det föreligger "en konflikt mellan ministär och riksdagsmajoritet". En sådan konflikt kan enklast lösas genom att riksdagen beslutat misstroendevotum och därigenom tvingar ministären att avgå eller begära nyval. Det kan också tänkas fall, då en mera vag motsättning förefinns, då riksdagen inte vill besluta misstroendevotum, men då statschefen likväl "har förvissat sig om att en ny majoritet kan bildas". Man förutsätter i båda fallen ett labilt läge, i vilket de kungliga förhandlingarna eller förfrågningarna hos partier och grupper inom riksdagen kan bli avgörande. Detta innebär i praktiken, att kungen så att säga organiserar en riksdagsmajoritet, beredd att överta regeringsmakten just i det läget, att kungen vägrar den sittande regeringen att upplösa riksdagen. Därmed klarlägger utredningen, trots att den ihärdigt väjer för mera klara och konkreta formuleringar, att den tänker sig ett kungligt ingripande som skall förvandla oppositionen mot regeringen — vare sig den lyckats genomdriva ett misstroendevotum eller är så splittrad eller osäker, att ett misstroendevotum är omöjligt — till en regeringsduglig

majoritetskoalition. Den nya regeringen blir alltså vad man kallar en kungaregering, med kungen som organisator och hans makt som medel att bilda ett handlingsdugligt flertal i riksdagen som underlag för regeringsinnehavet. Men vidare: då utredningen skriver att en vägran från monarkens sida att utlysa urtima val måste bli ett undantagsfall, ter sig detta orimligt just med hänsyn till utredningens egen motivering (bortsett från att urtima val och krav på sådana över huvud kan anses vara undantagsfall). Ty det fall utredningen berör — en regering med vacklande och osäker ställning gentemot riksdagen — är uppenbarligen det fall, då en statsminister har särskild anledning att kräva urtima val; en statsminister med en fast och enhetlig majoritet bakom sig har tydligen inte skäl att *med tanke på riksdagens hållning* skrida till riksdagsupplösning. Det anförda är ett gott exempel på den slapphet i resonemanget, det kanske omedvetna undanskymmandet av det väsentliga och relevanta, som så ofta kännetecknar utredningens motivering.

Efter det begärda, mera principiella resonemanget, tillägger utredningen några rader, som likaledes är av intresse både som illustration till sättet att motivera centrala förslag och med tanke på den sakliga fråga det gäller.

”Ytterligare må framhållas, att ett stadgande av den innebörd som det föreslagna bäst synes överensstämma med den förut redovisade synen på de urtima valen. Genom den föreslagna modifikationen av den fasta valperioden (alltså stadgandet att ordinarie nyval ej skall hållas, om urtima val ägt rum inom ett år före den normala tidpunkten för dylika val) underlättas i vissa lägen användandet av detta institut, främst i syfte att bryta ett parlamentariskt dödläge. Men det är icke önskvärt att

man härigenom för in en ny ordning påminnande om den engelska, dvs. ett system där regeringen normalt upplöser parlamentet före legislaturperiodens utgång och där det anses naturligt att regeringen vid bestämmandet av tidpunkten för valet även tar speciella valtaktiska hänsyn."

Genom dessa rader antyder utredningen en högst betydelsefull utvidgning av ramen för den kungliga upplösningsvägran. I det tidigare citerade stycket framhäves kungens befogenhet att säga nej till ett upplösningskrav, som beror på misstroendevotum eller på ett dödläge i riksdagen, på att regeringens ställning är prekär — såvida kungen kan ordna med bildandet av en ny majoritetsregering. Nu förordar man, om också i karakteristiskt sudtiga ordalag, att kungen skall säga nej till en upplösningsbegäran, som sammanhänger med regeringens förhållande till väljarna, till folkopinionen. En regering bör inte, sägs det, få utlysa urtima val därför att den tror tidpunkten vara taktiskt lämplig för sådana val, och slutsatsen måste rimligen bli att kungen skall vägra att följa statsministerns hemställan i denna situation. Den mest strikta tolkning av utredningens motivering måste leda till, att enligt utredningen kungen bör vägra upplösning just i de båda fall då den från regeringssynpunkt ter sig värdefull: då läget inom riksdagen är labilt och regeringens ställning hotad, då opinionen inom folket antas vara sådan, att ett nyval ger regeringen samma eller förstärkt majoritet. Och så talas det om att en vägran att bevilja urtima val från monarkens sida måste vara ett "undantagsfall"! Är det tanklöshet eller taktik?

Författningsutredningens förslag rörande upplösningsrätten är inte enhälligt. Två ledamöter har reserverat sig, socialdemokraten Ossian Sehlstedt och folkpartisten Per

Wrigstad. Jag återger utan kommentarer deras yttrande.

"I motiven till 3 kap. 4 § anföres att konungen före beslut om urtima val skall kunna företaga sonderingar i riksdagen. I motivkapitlet till parlamentarismens tillämpning utförs denna tankegång ytterligare. Där hävdas att för den händelse en annan regeringsbildare vid konungens undersökningar skulle framstå som tänkbar må hemställan om urtima val kunna avvisas och den fungerande regeringen således endast ha att avgå.

Enligt vår mening kan en sådan ordning av principiella skäl icke accepteras. Det är icke konungens uppgift att avgöra om en regering skall kunna sitta kvar, vädja till folket i val eller avgå. Önskar en regering genom urtima val vädja direkt till medborgarna skall denna rätt icke kunna fråntagas den av någon.

Icke heller riksdagen behöver för sin maktutövning lita till konungen. Önskar en majoritet inom riksdagen ett regeringsskifte har den att ge detta till känna genom en mistroendeförklaring. Om regeringen icke inom en vecka beslutar om urtima val måste den gå. Väljer regeringen att hänskjuta avgörandet direkt till folket blir denna folkvilja under alla förhållanden utslagsgivande, både för den nya folkrepresentationens sammansättning och för regeringens öde.

Vinner riksdagsmajoriteten, som velat åstadkomma ett regeringsskifte, kan den efter valet återvända med den oomstridda auktoritet, som den aktuella bekräftelsen hos folkviljan medför. Förvandlas den återigen i valet till en minoritet och den äventyrade regeringen i stället stabiliserar sin position skyddas ju just tack vare den oinskränkta rätten till urtima val både en folkrepresentation och en regeringspolitik, som verkligen står i överensstämmelse med folkets önskan."

Kungen och upplösningsrätten

Frågan om upplösningsrätten har jämförelsevis ofta tagits upp i den svenska debatten. Den första mera ingående kritiken av författningsförslaget publicerades så vitt jag vet av Gunvor Schlachter i tidskriften *Liberal Debatt*. I en rad tidningar har mer eller mindre bestämda invändningar gjorts mot förslaget. Innan jag sammanfattar mina synpunkter skall jag ta upp praxis och debatt i skilda parlamentariska stater. Författningsutredningen ger i detta hänseende praktiskt taget inga upplysningar.

I *England* har monarken inte vägrat upplösning på premiärministerns begäran sedan den tid, då de första ansatserna till en parlamentarisk ordning framträdde, alltså omkring 250 år. Varje upplösning av underhuset har skett på förslag av den sittande regeringen, och varje gång en regering begärt upplösning har kungen gått med på dess krav. I regel har upplösningen ägt rum därför att en regering (majoritets- eller minoritetsregering) utan att ha lidit nederlag i parlamentet begärt nyval; det har alltmör blivit praxis att en ministär inom den stadgade legislaturperioden (fem år, före 1911 sju år) anordnar nyval, då den anser sina chanser att vinna valet vara relativt stora — efter upplösningsvalet löper, liksom i alla andra stater utom Sverige, en ny legislaturperiod. I ett par fall har upplösningsbeslutet föranletts av parlamentariska nederlag (Gladstone 1886, MacDonald 1924).

Någon gång har även under senare tid diskuterats, om inte en upplösning på grund av extraordinära skäl kunnat vägras. Så var fallet 1924, då MacDonald, vars regering från början varit en minoritetsministär, efter ett flagrant nederlag i parlamentet krävde nyval. Man påpekade, att inga utsikter fanns för MacDonald att vinna

majoritet och att med all säkerhet en ny regering kunnat bildas, om MacDonalld avgått. Kungen var missnöjd över att MacDonalld begärde upplösning men ansåg det som sin skyldighet att följa den sittande regeringens råd (*Nicolson, King George V*). Man har också i andra konkreta fall berört frågan om kungen har rätt att vägra upplösning, därest han finner det möjligt att få till stånd en annan regering med majoritet i underhuset. Men det har påpekats att kungen på detta sätt "kan bli inblandad i invecklade och långvariga förhandlingar med politiska ledare. Att särskilja berättigad konsultation från förkastliga intriger kan i detta läge visa sig vara mycket svårt" (*Marshall och Moodie, Some Problems of the Constitution*). Allmänt har framhävts att en kung som säger nej till ett upplösningsförslag och därigenom framtvingar regeringsskifte blir en part i den inrikespolitiska striden och att han alltså kommer att framstå som anhängare av det eller de partier, som profiterat eller trott sig kunna profitera på hans uppträdande.

Vad den mera statsrättsligt inriktade debatten angår, kan man möjligen skilja mellan två skolor. En äldre skola, av vilken man finner ekon även i den nutida debatten, hävdar att upplösningsrätten dock är ett kungligt prerogativ och att kungen alltså i princip kan vägra upplösning; det betonas tillika att denna möjlighet knappast kan bli en realitet. En yngre skola, som numera torde kunna betecknas som den härskande, förklarar helt enkelt, att en vägran är utesluten och att det inte är lönt att upprätthålla den fiktiva skillnaden mellan "princip" och "praktik". Jag tar några exempel på uttalanden i frågan från under de senaste åren publicerade arbeten. *Jennings (Cabinet Government)*: "Medan drottningens personliga prerogativ finns kvar i teorien, kan det knappast utövas i

praktiken". *Keith* (The King and the Imperial Crown): "Under moderna förhållanden kan möjligheten av en regerings avgång på grund av (monarkens) vägran att gå med på en upplösning anses vara utan betydelse, ty i realiteten skulle detta fall innebära att kronan inte erkände valmanskårens rätt att bestämma om valet av ministär". *Harvey and Bather* (The British Constitution) skriver, efter att ha räknat upp några av Georg VI:s privatsekreterare uppställda villkor för en upplösningsvägran, att "eftersom alla dessa tre villkor inte kan väntas föreligga samtidigt, kan i själva verket monarken anses blott äga rätt att 'varna' premiärministern, då denne hemställer om upplösning" (ordet "varna" häntyder på Bagehots fras om kungens rätt att råda, uppmuntra och varna sina ministrar). *Marshall och Moodie*: "Endast om upplösningen uppfattas som premiärministerns, inte monarkens beslut, kan ett val hållas fristående från den i grunden obehöriga frågan om kungens sympatier. Och endast så kan monarken fylla det konstitutionella kravet på att han, reellt och formellt, skall vara politiskt opartisk". Dessa författare tänker sig dock ett undantag: kungen skall kunna vägra upplösning om en regering omedelbart efter att ha besegrats vid ett upplösningsval på nytt begär ett sådant. Denna möjlighet är utan intresse enligt det svenska förslaget, ty ett urtima val får ej inom sex månader följas av ett nytt urtima val. *Hood Phillips* (Constitutional and Administrative Law): Kungen kan vägra nyval "endast om det finns allmän enighet inom och utom underhuset om att ett allmänt val bör uppskjutas i avvaktan på situationens vidare utveckling". Detta villkor är utan mening, ty om den "allmänna enigheten" finns begär ju inte premiärministern upplösning.

I de parlamentariska demokratierna inom *det engelska*

samväldet förelåg tidigare en situation, som kunde leda till konflikter av här berörd art: generalguvernören utsågs av den engelska kronan (regeringen), företrädde dess ståndpunkt inför vederbörande representation och ägde "i princip" befogenhet att vägra en av regeringen inom samväldesstaten begärd upplösning. Utvecklingen inom dessa länder visar emellertid, att generalguvernören ytterst sällan utnyttjade sin befogenhet, att i regel sådana fall föranledde tvister och kritik samt att småningom vägran att bifalla en upplösningsbegäran föll ur bruk. Numera, då samväldesstaterna är självständiga och generalguvernören i realiteten utses av dessa staters regeringar, saknar denna fråga relevans.

De få exemplen på upplösningsvägran i samväldesstaterna må här anföras. År 1904 begärde labourregeringen Watson i *Australien* upplösning efter ett nederlag, men generalguvernören vägrade. Motivet var att Watson stöddes blott av en minoritet, som inte genom nyval kunde tänkas bli förvandlad till en majoritet, och att de två partierna utanför regeringen bildat en allians, som var beredd att med stor majoritet överta makten. Ett liknande fall inträffade 1905; då var det ett av de båda koalitionspartierna som bröt sig ut och allierade sig med arbetarpartiet. Efter den debatt som följde på dessa båda fall, torde man i australisk doktrin och praxis ha varit enig om att generalguvernören inte kan vägra upplösning.

I *Kanada* vägrade generalguvernören år 1926 att bevilja den liberale premiärministern King begärd upplösning. Även här var det fråga om en minoritetsregering, och denna hade kort förut upplöst underhuset utan att erhålla majoritet. Att upplösningen skett så nyligen och att den konservative ledaren ansåg sig kunna bilda regering — med stöd av ett annat parti — motiverade gene-

ralguvernörens vägran. Resultatet blev att King avgick, att den nytillträdande konservativa regeringen krävde och fick upplösning och att inte heller efter det nya valet en effektiv majoritetsregering var möjlig. Generalguvernörens handlande klandrades skarpt. Särskilt anfördes att han i själva verket kommit att identifiera sig med det konservativa partiet genom att först vägra den liberala regeringen, vars parti var det största om ock i minoritet, att upplösa underhuset och sedan bevilja den nya konservativa regeringens upplösningskrav.

I *Sydafrika* inträffade ett egenartat fall 1939. Regeringen Hertzog splittrades på frågan om krig och fred; Smuts utträdde ur regeringen och företrädde i parlamentet den segrande krigslinjen. I detta läge begärde Hertzog upplösning, men generalguvernören vägrade och Smuts blev, stödd av en majoritet, premiärminister. Som skäl för vägran att upplösa kunde anföras att nyval hållits blott ett år tidigare, att Hertzog och Smuts kommit överens om att låta parlamentet lösa tvisten samt att nyval på krigsfrågan framstod som orimligt, då landet redan var i krig: Hertzog förklarade själv senare att generalguvernören varit i sin fulla rätt. Någon gång skymtar det sydafrikanska fallet i den engelska diskussionen; det har sagts att upplösning möjligen kan vägras av monarken, då regeringen är oenig i saken.

Från *Danmark* är en konstitutionell konflikt kring upplösningsrätten av år 1920 att notera. En motsättning förelåg mellan kungen, Kristian X, och den av en svag majoritet (radikaler och socialdemokrater) stödda regeringen Zahle. Kungen ansåg i anslutning till återförvärvet av Sönderjylland, att nyval borde anställas, men regeringen önskade först genomföra en valrättsreform. Kungen avskedade då regeringen och utnämnde en konservativ äm-

betsman utanför parlamentet, Liebe, till statsminister. Följden blev den svåraste konstitutionella krisen i Danmarks senare historia (påskkrisen). Radikaler och socialister anklagade monarken för grundlagsbrott,orstrejkk förbereddes och en republikansk omvälvning syntes tänkbar. Kungen gav så till vida vika som Liebe efter ett par dagar avskedades och en av folketingets majoritet tolererad ministär Friis bildades. Därefter ägde omedelbart nyval rum. Rätt för kungen att vägra upplösning torde numera sakna all aktualitet i dansk diskussion.

I Sverige är upplösningsinstitutet i vissa hänseenden särpräglad. Dels genom att det gäller båda kamrarna, som i princip är likställda, dels genom att en upplösning av andra kammaren icke leder till en ny legislaturperiod, såsom fallet är i andra länder. Detta sistnämnda förhållande är säkerligen en huvudorsak till att institutet så sällan använts, blott vid tre tillfällen, 1887, 1914 och 1958 på grund av mer eller mindre klar motsättning mellan regeringen och andra kammaren (förstakammarupplösningarna 1911 och 1919 och andrakammarupplösningen 1921 skedde för att låta nya rösträttsbestämmelser slå igenom).

Upplösningen av andra kammaren 1914 sammanhänge med den stora konstitutionella kris, som föregick parlamentarismens genomförande och allmänna erkännande. Brytningen mellan kungen och den liberala ministären Staaff (borggårdskuppen) resulterade i bildandet av "kungaministären" Hammarskjöld och dess utlysning av nyval för att stärka sin ställning. Med den parlamentariska demokratins seger blev ett upprepande av denna situation otänkbart.

Av större intresse från aktuella synpunkter är upplös-

ningen 1958. Den socialdemokratiska ministären Erlander var i andra kammaren något svagare än den borgerliga oppositionen, vilken emellertid på hösten 1957 visat sig vara ur stånd att bilda regering. För att stärka sin ställning, särskilt med tanke på striden kring pensionsfrågan, begärde Erlander nyval. På några håll hävdades i debatten, att kungen kunde eller rent av borde säga nej; möjligen räknade man med att ett sådant nej skulle förmå de borgerliga partierna till samverkan i regeringen eller i varje fall diskreditera socialdemokratin. På andra håll framhövdes däremot att kungen måste gå med på regeringens förslag (så t. ex. i en av mig författad ledare i Dagens Nyheter 15 jan. 1958). Såvitt bekant yrkade ingen ledande politiker på att kungen skulle sätta sig emot regeringens yrkande och beslutet om upplösning blev från konstitutionell synpunkt inte i någon avsevärd omfattning kritiserat från borgerligt håll. Mitt intryck — som inte kan verifieras utan en ingående undersökning — är att man tämligen allmänt inom alla politiska riktningar ansåg det vara kungens skyldighet som parlamentarisk monark att följa regeringens råd om upplösning, även om ett ganska starkt politiskt missnöje fanns över att regeringen anlidade denna utväg.

Kungen måste följa regeringens hemställan i fråga om upplösning av riksdagen — denna regel har trängt igenom i de parlamentariska demokratierna och den är i själva verket en ofrånkomlig konsekvens av den princip om en monark utanför partistriderna och den politiska maktkampen som är central för parlamentarismen. Genom sitt förslag om rätt för kungen att vägra upplösning bryter författningsutredningen alltså mot de grundsatser, som den själv uppställt som vägledande för revisionen.

Jag skall, trots att det medför någon upprepning, ytterligare ingå på ett par i debatten framförda tankegångar, som närmast anknyter till utredningens motivering.

I radiodebatten den 20 mars citerade professor Westerståhl den engelske experten Jennings' förut återgivna uttalande, enligt vilket den engelska drottningens prerogativ "innefattar att hon kan vägra upplösning i teorin men att det är svårt att tänka ut situationer i praktiken där en sådan vägran kan vara rimlig". Westerståhl syntes alltså förutsätta, att en upplösningvägran skulle vara en ytterligt sällsynt, för att inte säga osannolik händelse — men en halv minut senare yttrade sig utredningens sekreterare i helt annan riktning. Möjligheten av en vägran vote alls inte "teoretisk", förklarade han. "Framför allt så är det en annan synpunkt här som bör observeras och det är ju helt enkelt den att om man går med på det engelska systemet fullt ut, hur skall man då kunna undvika den konsekvensen att en regering alltid begär att få upplösa riksdagen vid den tidpunkt som är den mest lämpliga, det systemet anser de flesta i författningsutredningen och jag tror de flesta andra inte vara särskilt bra, och helt enkelt därför att med de nuvarande möjligheterna att mäta opinionen och annat i förväg så kommer regeringen i ett orimligt förmånsläge..." Här framträder alltså ännu bjärtare än i författningsutredningens motivering motsättningen mellan påståendet att kungens vägran skall vara något exceptionellt och förklaringen att regeringen inte bör få upplösa, då den finner detta från valteknisk synpunkt lämpligt. Ty om kungen skall hindra nyval vid den tid, som anses fördelaktig för regeringen, får han rimligen säga nej varje gång; att regeringen skall upplösa riksdagen i ett läge som antas vara ofördelaktigt kan man inte gärna förvänta.

Kungen och upplösningsrätten

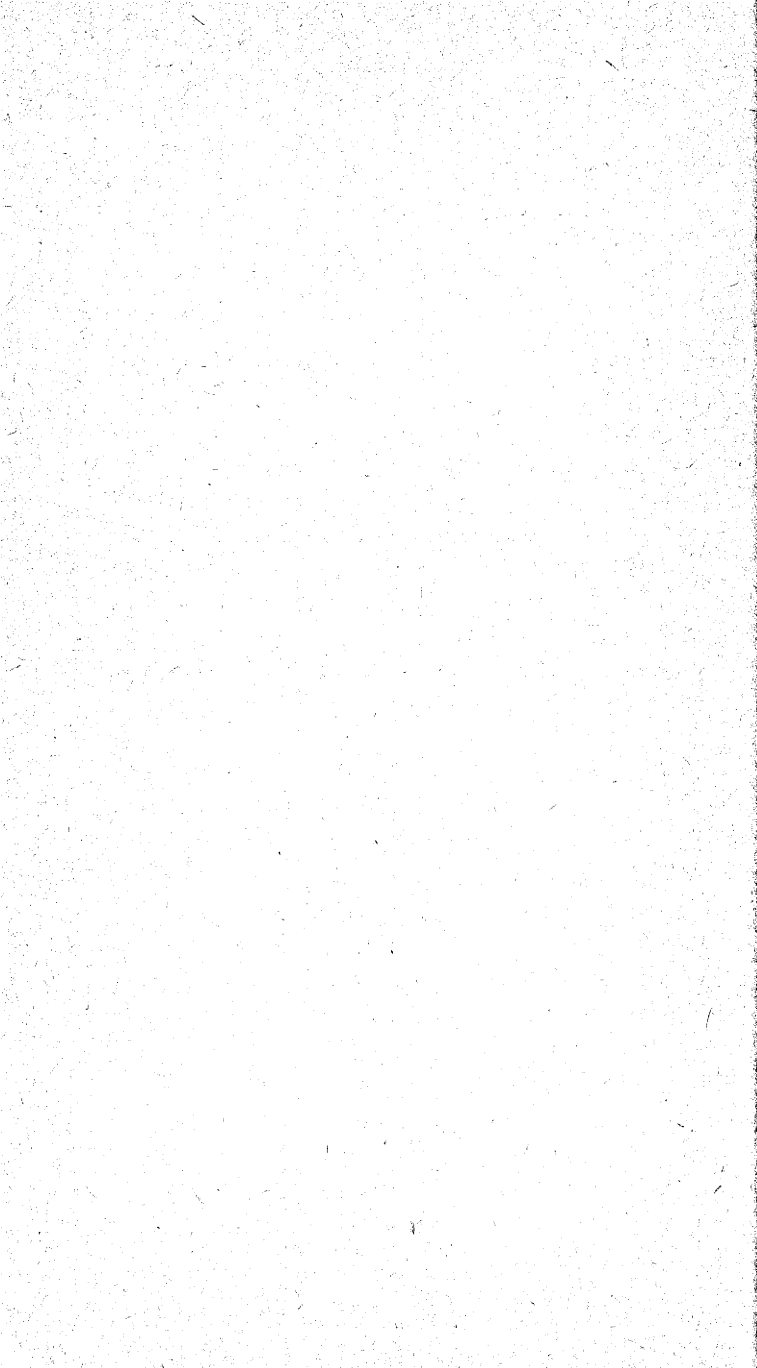
Att upplösningsrätten kan tjäna den sittande regeringens intressen är en sak, som man måste godta — annars får man ta bort upplösningsrätten eller exempelvis göra nyval beroende av riksdagens beslut. Men det taktiska utnyttjandet av upplösningsrätten måste enligt den svenska ordningen — den nu gällande och den föreslagna — bli av begränsad betydelse. Ty för närvarande löper legislaturperioden oberoende av upplösningsval och enligt utredningsförslaget medför blott nyval som ägt rum inom ett år före den ordinarie valtiden, att en ny legislaturperiod inträder.

Några svenska politiker har påstått att en kunglig vägran att upplösa är godtagbar, såvida en ny regering med majoritet i riksdagen kan bildas efter avgången av en ministär som förgäves begärt upplösning. Här föreligger inte, som det sagts, en kompromisslinje, utan blott en omskrivning av författningsutredningens motivering. Resonemanget kan tyckas plausibelt, men visar sig vid någon analys helt ohållbart. Om det finns en regeringsfientlig majoritet i riksdagen, som vill bilda en ny regering, är den metod den bör följa klar och enkel: ett misstroendevotum mot den sittande regeringen, som tvingar den till avgång eller nyval. Men det är inte — det har med skärpa framhävts i den engelska debatten — kungens sak att, genom vägran att upplösa, främja eller framkalla en ny regeringsbildning; det innebär att han tar avstånd från den sittande regeringen och identifierar sig med den följande ministären. Om ett misstroendevotum beslutats av riksdagen, framstår en upplösning som en utväg för regeringen att vädja till folkopinionen; om i stället kungen blir den slutligt bestämmande, kommer nyalet att i större eller mindre grad bli ett ställningstagande inte till regeringen och riksdagen utan till det kungliga beslutet. Denna kärn-

Kungamaktens stärkande

punkt i problemet står klar i den engelska diskussionen som grundas på en omfattande erfarenhet; den tycks inte helt ha slagit igenom i Sverige, för vars statsliv upplösning sinstitutet är relativt främmande.

KUNGEN
OCH POLITIKEN



Mot den givna kritiken av författningsutredningens förslag är vissa generella invändningar möjliga. Det kan hävdas att de förordade grundlagsbestämmelserna är helt ofarliga, även om de inte i alla delar stämmer väl överens med parlamentarismen, sådan den utbildats i Sverige och i andra monarkiska demokratier. Kungen kommer inte att använda sig av de befogenheter, författningen ger honom, han kommer, oberoende av de särskilda reglernas utformning, att följa redan etablerad praxis. Så kan man resonera och uteslutet är naturligtvis inte att resonemanget, efter en författningsrevision av nu utformad typ, skulle visa sig riktigt i praktiken.

Men dessa invändningar kan dock inte godtagas. Skall man skriva en ny författning, bör den i och för sig vara hållbar, innehålla så klara föreskrifter som tänkbart är för det statsklick, som den avser att konfirmera och precisera; dess förmåga att verka i enighet med grundlagsstiftarnas intentioner bör inte vara beroende av kungens statschefens goda vilja. Man bör inte räkna med att statschefen skall respektera de principer som författningsutredningen proklamerar, men i de enskilda grundlagstexterna frångår. Vi skriver inte en författning i hopp om att dess möjligheter inte skall utnyttjas — vi skriver den inte för några år framåt utan för generationer.

Den föreslagna grundlagsstiftningen måste också av-

visas från rent praktiska, pragmatiska synpunkter. Den innebär risker, som när som helst kan aktualiseras. Detta konstaterande behöver inte bygga på några farhågor för att vare sig den nuvarande kungen eller framtida monarker skall vilja generellt slå sönder parlamentarismen och återgå till ett mera personligt styre. Det är tillräckligt med risken för att kungen vid enstaka tillfällen i särpräglade lägen använder sina befogenheter för att göra en politisk insats. En sådan insats kan vara lockande inte bara för ambitionen utan också för plikt känslan. Tillfällen kan uppkomma då statschefen av de bästa motiv, med en känsla av ovillkorlig skyldighet, avskedar en regering, avvisar dess förslag, vägrar den upplösning av riksdagen. Det är självfallet tänkbart att statschefen i ett dylikt fall skulle kunna ha rätt, politiskt och moraliskt, att — som det heter — historien skulle ge honom rätt. Sådana överväganden har inte med saken att göra. Statsskicket kan aldrig ge garantier för att "riktiga" beslut blir fattade, det kan blott fastslå vem eller vilka som skall fatta besluten. Den parlamentariska demokratien är ingen garanti mot misstag eller orättfärdighet, lika litet som någon annan ordning. Men det är detta statsskick som gäller i Sverige och som uppbäres av en överväldigande folkmajoritet — det är dess grundsatser som skall följas.

Hurdan är kungens politiska ställning i Sverige och i jämförliga demokratier? Den frågan är det i detta sammanhang angeläget att belysa.

En rad äldre föreställningar om monarkin har i samband med rationalismens framträngande och folkstyrelsens seger övergivits eller åtminstone försvagats. Kungadömet av Guds nåde är så gott som helt utrensats ur debatten. Endast ett fåtal människor lär vara tillgängliga för

tanken att härstamningen från ett furstehus eller den tradition som innehavet av en tron innebär, skulle ge en monark någon speciell kapacitet, eller begåvning; detta surrogat för gudsnådstanken, ännu för några årtionden sedan framfört i allvarliga politiska arbeten, är diskrediterat av forskningen och erfarenheten. Även uppfattningen att en uppfostran till kung formar en god kung är numera att finna blott hos okunnigheten och tanklösheten. Det står klart för de flesta, att ett fel i karaktären, begåvningen eller omdömet väger över årtionden av den mest perfekta uppfostran — hur man än tänker sig en sådan — och att inte ens för vida mindre krävande poster än monarkens (vaktmästarens, byråchefens, affärsledarens) en passande utbildning alltid medför önskade resultat.

Likväl finns hos många en liten kvarstående känsla av kunglig magi, formad av historien, sagorna, konventionerna. "Kungen" är liksom "Gud" ett genom tidiga associationer så laddat ord, att många förnuftiga människor säger men inte riktigt tror, att kungen är "en vanlig människa" eller "Gud är något inom oss". Denna magi spåras i uppträdandet mot kungliga, i intresset för deras personer, i själva sättet att tala om dem. Särskilt i England har man sökt förena realism och illusionism genom utnyttjande av religiösa och psykoanalytiska termer; det talas om att drottningen inkarnerar folket, att hon är modersymbol och annat sådant, och trots att ingen förnekar monarkens "vanlighet" eller "mänsklighet" blir det sålunda något mystiskt oåtkomligt, "högre", över det kungliga. En rad sociologer har framhävt att draget av myt och magi består vid sidan av insikten och klarsynen. Här finns fortfarande en psykologisk resonansbotten för kungliga aktioner.

Mera påtagligt och oomtvistat är att parlamentarismen från en viss synpunkt stärker monarkismen. Det parlamentariska systemet medför, att monarken förlorar i makt men vinner i popularitet. En självständigt handlande kung väcker ovilja hos de små eller stora grupper, som ogillar hans handlingssätt. En kung, som utåt framstår dels som symbol för enheten, dels som legal replipunkt för skiftande ministärer, utmanar knappast andra än kverulanter. Många känner sig tacksamma för att han, åtminstone skenbart frivilligt, upphört att begagna den makt, som man av ålder förbinder med ordet konung. Hans ställning gör honom och hela kungahuset till en medelpunkt för det slags intresse och uppskattning, som tar sig uttryck i idylliska skildringar från privatlivet, fotografering och skvaller. Har monarken någon förmåga att uppträda folkligt — vilket i regel är lätt i en så oantastlig position — väcker han en personlig tillgivenhet, som inte blott bottenar i det framgångsrika kryperiets erkänsla utan naturligt följer den socialt underlägsnes glädje över visad välvilja.

Redan den popularitet, som på detta sätt vinnes, medför en potentiell politisk auktoritet. Man härtill kommer, att den ideologi, som väves kring den parlamentariske monarken, i sin dubbeltydighet är ägnad att stärka hans ställning. Man talar om att kungen är opartisk, att han står över partierna, att han representerar nationens enhet. Enligt parlamentarismens uttryckssätt menas härmed, att kungen icke kan eller bör handla politiskt; då man betonar hans opartiskhet, vill man säga, att han icke får taga ställning, och då man förklarar honom stå över partierna, innebär detta, att han utan hänsyn till egen mening bör tjäna som konstitutionell betäckning för det eller de starkaste partierna. Men från denna innebörd i de vanliga slagorden är det lätt att glida över till den motsatta. Är

icke den opartiske mest skickad att handla, är icke den, som är upphöjd över alla partier och blott har nationens intresse för ögonen, den bästa av alla politiska ledare? I själva verket karakteriseras den idealiske parlamentariske monarken med i huvudsak samma attribut, som den moderna monarkismen ger den efterlängtdade kunglige ledaren. I speciella situationer kan den propaganda för en neutral monark, som hör till parlamentarismens rekvisita, bli en tillgång för den självständigt handlande konungen.

I dessa hänseenden skiljer sig kungens ställning starkt från de partipolitiska ledarnas. Politikernas yrke utmärkes av att angreppnen på och förtälet av kolleger inte bara är en privatsak och en distraktion utan en professionell nödvändighet. I kampen om makten måste varje politiker framställa politiker av andra partier och särskilt de huvudsakliga motståndarna som olämpliga för sitt arbete, systematiska feltänkare och helst också som tvivelaktiga med hänsyn till syften och karaktär (undantag göres naturligtvis vid jubileer och dödsfall). Därför blir de politiska ledarna ständigt betraktade med ovilja, kritik och förakt av en stor del av väljarna. Mot dessa splittrade värderingar kontrasterar enigheten om den parlamentariska monarkens förträfflighet. Tanken utnyttjades skickligt av Bernard Shaw i "The Apple Cart", där kungen i strid mot sin premiärminister vinner seger genom hotelsen att själv ställa upp som kandidat vid valen. I parlamentariserade monarkier har det under senare år blivit en gångbar fras att säga, att kungen vid en övergång till republik skulle kunna vinna presidenturen — lustigheten går i Skandinavien likaväl som i Jordanien och Marocko.

I England har hävdats — och detta är det starkaste nyttomotivet — att monarkin i sin parlamentariska form

blir en stabiliserande faktor. Att monarkin är en traditionell och konservativ institution är givet; att den som formellt och socialt har landets högsta befattning koras genom arv under ett i övrigt demokratiskt system är en anakronism. Även genom sin ställning som den mera societetsmässiga hierarkins ledare, som medelpunkt för servilitet och snobberi, blir monarken i regel ett konservativt inflytande. Men just i anslutning härtill har på rimliga grunder påståtts att monarkin kan underlätta en radikal reformpolitik. Kungligheten täcker och maskerar de stora förändringarna. Skulle omvandlingen under 40-talet ha gått så lätt om inte tronen, ceremonierna och prakten givit åtminstone illusionen av att "kärnan, den är ändå kvar"? Från den synpunkten förvånar det inte att labour tävlade med högern i lojalitet. I Sverige har kanske samma föreställning spelat in vid socialdemokratiens godtagande av monarkien, även om dennas popularitet sannolikt är ett huvudmotiv för partiet att undvika frågan om statskicket.

Kungens ställning i den parlamentariska demokratin har alltså i viss mån blivit en annan än man under striderna före det nya statsskicket genomförande tänkte sig. Då kungen, som i Sverige särskilt den nuvarande monarken, korrekt skött de begränsade uppgifter, som den gällande ordningen anvisar honom, har han fått en popularitet och prestige, som knappast förutsatts under de föregående konflikterna. Därmed har han fått en potentiell maktposition i politiken.

Det synes sannolikt att detta förhållande påverkat författningsutredningen och debatten kring denna. Att man för låt oss säga fyrtio år sedan skulle ha utformat en ny författning med så stora befogenheter för monarken synes

otroligt. Det är också påfallande, att i debatten dessa frågor i gemen behandlats med en till ängslan gränsande varsamhet, att inom alla partier en oro framträder för att kritisera eller reducera de kungliga funktionerna. Särskilt borgerliga politiker iakttar en välsinnad, nästan öm hållning mot monarken, och inom socialdemokratien synes man vara orolig för att genom yttranden och förslag, som kan tydas som sidvördnad mot kungligheten, förlora en del väljare och komma i politiskt underläge.

Den centrala konsekvensen av detta är att ett kungligt ställningstagande till en fråga eller en regering — ett ställningstagande, vars möjlighet klart markeras i författningsförslaget — skulle kunna få betydande politiska konsekvenser. Om kungen i ett givet läge avskedar regeringen, avvisar ett av dess förslag, vägrar upplösning av riksdagen, blir han, vare sig han vill det eller inte, en medhjälpare till den eller de politiska riktningar, som starkt opponerar mot regeringen, som fördömer det förslag kungen underkänner, som inte önskar ge regeringen tillfälle att genom urtima val vädja till väljarna. Då författningsutredningen resonerar i dessa ämnen (vilket är mycket litet) synes den förutsätta en stabilitet i partiernas maktläge, som inte alltid eller ens ofta är för handen. Kungen kan — ungefär så skriver man — inte handla i strid med den sittande regeringen, om inte en ny regering, redo att överta ansvaret, närmar sig konseljörren. Men denna tankegång — som jag själv och många andra statsvetenskapare tidigare litetoreflekterat godtagit — är, det vet vi nu alla, inte med nödvändighet realistisk. Situationen kan tvärtom vara den, att kungen genom sin strid mot regeringen vitaliserar och konsoliderar oppositionen, att han framkallar en sammanhållning och en koalitionsbildning, som inte uppstått utan hans ingripande.

de, att han själv åstadkommer den nya regeringen i konseljörren. Detta blir möjligt därför att kungen har prestige, därför att hans uppträdande är av betydelse både för representationens och väljarnas inställning. En ministär som — kanske i direkt strid mot monarkens egna intentioner — öppet eller förstulet antyder att den har bildats för att stödja kungen, att dess syfte är att bevara monarkin, om också i princip i parlamentarismens form, har ett övertag, som i bestämda lägen kan leda till att just en sådan ministär bildas. Antagligen uppstår i ett sådant fall även en starkare rörelse mot monarkien, och republikanska tendenser kan väntas vinna i styrka, men det är inte alls givet att kungen genom en aktion veder- vågar det monarkiska statsskicket. Kanske blir man, liksom efter 1914 års kris, bara glad och tacksam då krisen är över och då en "handlande" kung ånyo blir passiv och foglig. Är en sådan utveckling som den här skisserade tänkbar, får kungen — det bör också fastslås — stora möjligheter att utan en handling utåt ingripa inom regeringen och utöva ett inflytande på denna.

I Sverige, liksom i en rad andra framgångsrika demokratier, kännetecknas det politiska läget av att de i huvudsak stridande maktgrupperna är ungefär lika starka, att ett antal marginalväljare på kanske fyra eller fem procent av väljarkåren är avgörande för valutgången och genom att byta sida kan åstadkomma ett regeringsskifte. Även detta förhållande gynnar en kunglig maktutövning av angiven art. Det kan väl knappast betvivlas, att kungens hållning i ett visst fall — eller ett någorlunda berättigat åberopande av en sådan hållning — skulle kunna bli avgörande för denna grupp av marginalväljare (i regel hörande till de politiskt ointresserade och obildade) och på detta sätt bli bestämmande för ett val. Sådana över-

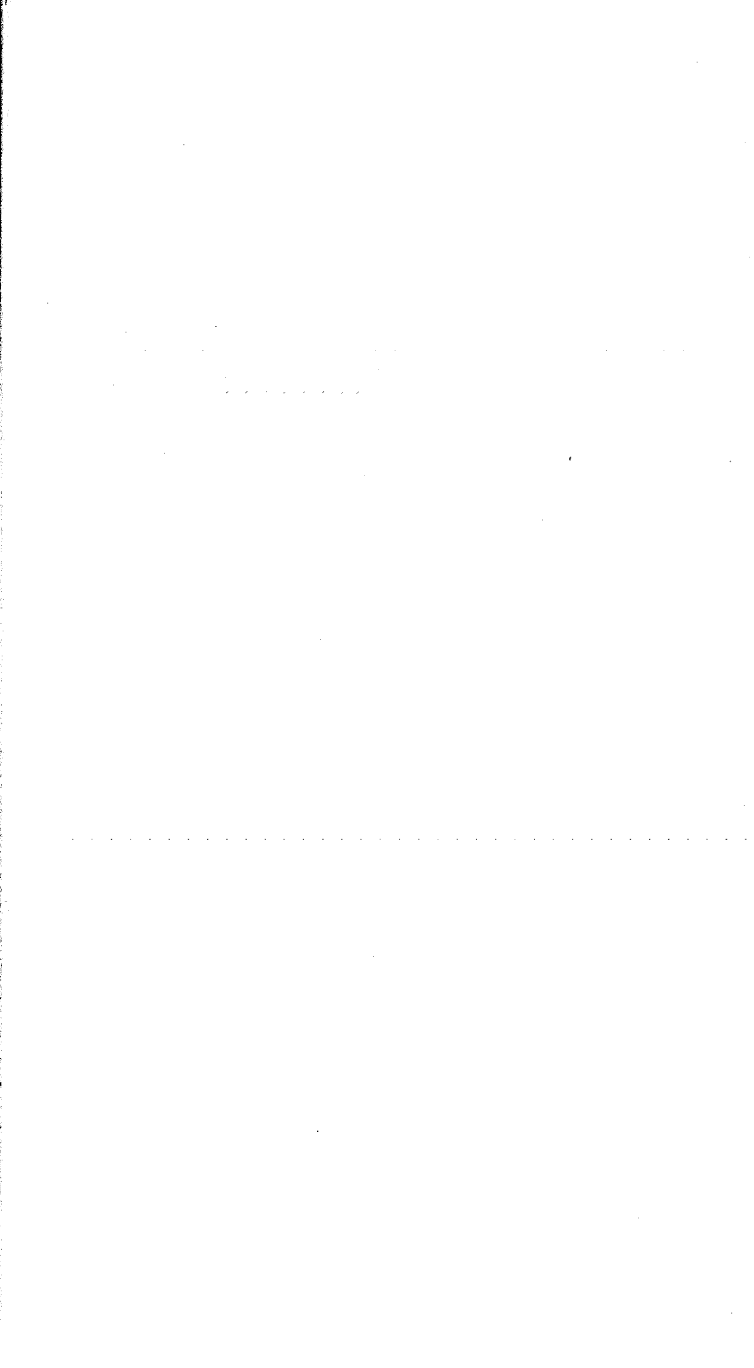
Kungen och politiken

väganden kanske är partibyråkratiernas ledning helt främmande: att likväl många borgerliga tänker sig möjligheten, att en kunglig aktion kan leda till den efterlängtdade "samlingen" och likaså till en valseger är däremot antagligt — under kriserna på hösten 1957 och våren 1958 skymtade denna inställning.

Min slutsats blir alltså att även kungens politiska position och den svenska politikens villkor gör det angeläget, att en ny grundlag preciserar parlamentarismen därhän, att kungliga ställningstaganden i strid mot en regering, vare sig genom avskedande, avslag på regeringens förslag eller vägran att upplösa riksdagen blir omöjliga. De nu föreslagna bestämmelserna strider mot den parlamentariska ordning, som gäller sedan årtionden, de är motiverade på ett undvikande och otydligt sätt, som illustrerar deras svaghet, de medför ett halvdunkel kring statskicket, som inbjuder till taktiska manövrer — de bör utrensas och ersättas av bestämmelser som verkligen stadfäster den parlamentariska demokratin.

Aldus Aktuellt

- AK 2 Louis Lomax *Storm över Afrika* 5: 75
- AK 3 John F. Kennedy *Fredens strategi* 7: 50
- AK 4 Frederic Benham *Ekonomisk hjälp till underutvecklade länder* 5: 75
- AK 5 Alfred J. Zaehringer *Sovjet i rymden* 7: 50
- AK 6 Eatherly—Anders *Samvete förbjudet* 6: 75
- AK 7 Beauvoir—Halimi *Djamila Boupacha* 8: 50
- AK 8 Uwe Kitzinger *Spelet kring Europamarknaden* 8: 50
- AK 9 Herman Kahn *Tankar om det otänkbara* 10: 50
- AK 10 Edward Crankshaw *Öst mot öst* 8: 50
- AK 11 Hans Dahlberg *Den nya horisonten* 7: 50
- AK 12 Louis Lomax *Negerrevolten* 10: 50
- AK 13 Herbert Tingsten *Skall kungamakten stärkas?* 5: 50



Herbert Tingsten

Skall kungamakten stärkas?

Skall kungamakten stärkas? Innebär det nya författningsförslaget ett steg bakåt? Vad ligger bakom de åsiktsstrider och den oklarhet som utredningen resulterat i? Vilken roll spelar kungens popularitet för vårt parlamentariska statskick och vilka följder kan ett stärkande av kungamakten få?

Med utgångspunkt från såväl traditionen som den aktuella debatten behandlar här Herbert Tingsten dessa och liknande frågor i ett kraftfullt och sammanfattande inlägg i diskussionen om kung och demokrati.

ALDUSBÖCKER AV HERBERT TINGSTEN

Demokratiens problem	6: 25
Åsikter och motiv	8: 50
Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen	13: 50