

D • N

15/1 1958

Kungen, parlamentarismen och upplösningsrätten

Det parlamentariska systemet innebär enligt en enkel men i detta sammanhang tillräcklig definition att regeringen skall utgå ur representationen och ha så starkt stöd i denna som den politiska situationen möjliggör. Kungen, eller den republikanske statschefen, har som främsta uppgift i detta system att ordna regeringsväxlingen. Han får därigenom, då läget inte är alldeles klart, då det är osäkert vilken tänkbar regering som blir den parlamentariskt starkare, en viss diskretionär prövningsrätt, en viss makt. Han kunde, exempelvis, när 1945 års koalitionsregering avgick inte utan att bryta mot statskicket lämna regeringsuppdraget åt någon annan än den socialdemokratiska majoritetsledaren; vid kriserna under 1920-talet hade han där emot, på grund av att intet parti eller ingen allians av partier hade majoritet och på grund av det invecklade förhållandet mellan partierna över huvud, vid flera tillfällen en valfrihet inom visserligen ganska snävt bestämda gränser.

Rätten att upplösa representationen — eller någon av dess kamrar — måste ses från samma parlamentarisk-demokratiska synpunkt. Det gäller att klarlägga representationens ställning till folket och därmed också regeringens förhållande till representationen, till en genom nyval tillkommen representation. Syftet måste vara att underlätta systemets funktionering, att få fram en parlamentarisk regering med någorlunda starkt stöd hos representation och folk. Det är möjligt att hävda att kungen även i detta fall i vissa situationer äger valfrihet, att han kan säga nej till en regering som kräver upplösning, eller rent av genom ombyte av regering ta initiativet till en upplösning. Men den parlamentariska principen måste vara grundvalen för hans handlande, inte bara så att en ansvarig regering måste stå bakom upplösningsbeslutet eller kunna tillträda om upplösning vägras, utan även så att kungen vid sitt ställningstagande måste syfta till att få en rege-

ring med maximal parlamentarisk styrka.

För Sveriges del uppstår i båda dessa fall komplikationer som i det stora flertalet stater inte finns. Vi har två kamrar som formellt men också i stort sett reellt (bortsett från de gemensamma voteringarna) är likställda i makt. Vårt upplösningsinstitut är på en väsentlig punkt uppbyggt på annat sätt än i alla andra länder. Om andra kammaren upplöses, får den kammare som går fram ur nyvalen endast sitta under återstoden av den fyraåriga mandatperioden, medan överallt i utlandet en ny mandatperiod börjar löpa; alltså om andra kammaren upplöses 1958, måste likväl nyval i vanlig ordning äga rum redan år 1960, medan i främmande länder nyval skulle bli behövliga först år 1962. Detta är säkerligen en huvudsak till att upplösningsinstitutet antvänts så sällan, blott vid två tillfällen (1887 och 1914) på grund av motsättning mellan regering och andra kammare (förstakammarupplösningarna 1911 och 1919 och andrakammarupplösningen 1921 skedde för att låta nya rösträttsbestämmelser slå igenom). I andra länder har tvärtom det vanliga blivit att en regering före den ordinarie valperiodens utgång beslutar nyval av representationen eller av den parlamentariskt dominerande kammaren. En tredje komplikation ligger i att en upplösning på våren medför risk för att budgetarbetet inte skall bli avslutat före det nya budgetårets ingång den 1 juli; i en mera principiell analys kan dock detta förhållande lämnas å sido.

Vid en diskussion av upplösningsrätten är det lämpligt att utgå från anglosaxisk teori och praxis. Inte för att denna måste bli avgörande för oss, men därför att i de anglosaxiska länderna — med deras ojämförligt långa och rika parlamentariska erfarenhet — dessa problem efter hand kommit att observeras, debatteras och lösas utifrån de synpunkter som för all demokratisk parlamentarism måste vara grundläggande.

Kungens upplösningsrätt be-

tecknas i England med det suddiga ordet prerogativ. Därmed menas att kungen i detta fall inte är ovillkorligt bunden av den sittande regeringens uppfattning. I princip kan han, sågs det ofta, säga nej till en regerings upplösningsförslag — förutsatt naturligtvis att han kan få en annan regering; likaså kan han begära en upplösning och, om regeringen vägrar, tillsätta en annan regering, som täcker upplösningsbeslutet. Men,

som särskilt Harold Nicolson i sin biografi över Georg V skickligt klargör, i båda dessa fall blir kungen indragen i en partipolitisk strid, och hans uppträdande blir ett moment i valgitationen. Därför handlar kungen aldrig på det sättet. Sedan vida mer än hundra år — under hela den tid då parlamentarismen varit en medvetet följd praxis i England — har kungen aldrig krävt och aldrig vägrat en upplösning. 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 inneburit att en regering (majoritets- eller minoritetsregering) utan att ha lidit nederlag i parlamentet önskat nyval; i ett par fall har upplösningsbeslutet orsakats av parlamentariska nederlag (Gladstone 1886, MacDonald 1924).

Statsvetenskapsmän som behandlar statskicket i England eller de sedan länge självstyrande staterna inom samväldet tycks vara ense på denna punkt. Man talar då det gäller vägran av en regerings krav på upplösning vagt om kungens rätt i exceptionella fall, men tillägger att sådana fall knappast kan tänkas. Keith: "Under moderna förhållanden kan möjligheten av en regerings vägran på grund av (kungens) 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." Jennings: "Medan kungens personliga prerogativ upprätthålles i teorin kan det knappast utövas i praktiken." Upplösningsrätten har helt blivit regeringens sak, liksom andra kungliga befogenheter.

Erfarenheterna från vissa dominions, särskilt under den tid då generalguvernören kunde betraktas som representant för den brittiska kronan eller regeringen, företer emellertid några undantag som för belysningen

av problemet är av inte ringa intresse. 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 förvald 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 1904; då var det ett av de båda koalitionsparterna från 1903 som bröt sig ut och allierade sig med arbetarpartiet. — År 1926 vägrade generalguvernören i Kanada en av 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 upplösning skett så nyligen och att den konservativa ledaren ansåg sig kunna bilda regering — med stöd av ett annat parti — motiverade generalguvernörens vägran; denna har emellertid senar-

allmänt kritiserats, särskilt därför att inte heller den nyttillträdande konservativa premiärministern kunde bilda en effektiv regering. — I Sydafrika splittrades regeringen på frågan om krig och fred 1939. Smuts företrädde krigslinjen och segrade i parlamentet över premiärminister Hertzog. Denne begärde upplösning, men generalguvernören vägrade, och Smuts övertog ledningen. Som skäl för vägran att upplösa kunde anföras att nyval hållits för blott ett år sedan, att Hertzog och Smuts kommit överens att låta parlamentet lösa tvisten samt att nyval på krigsfrågan i efterhand framstod som orimligt; Hertzog förklarade själv att generalguvernören varit i sin fulla rätt. — Det bör tilläggas att en sådan vägran som i Australien 1903 och 1904 och i Kanada 1926 säkerligen vore otänkbar sedan generalguvernören i samlädesstaterna kommit att i realiteten utses av landets egen regering.

Något schematiskt kan sägas att den givna redogörelsen anger två skilda uppfattningar i frågan om statschefens rätt att säga nej till en regerings krav på upplösning. I England anses denna rätt, om också "teoretiskt" existerande, vara praktiskt oanvändbar. Även då MacDonalds minoritetsregering begärde upplösning 1924 — uppenbarligen utan utsikt att få majoritet — gick kungen med på förslaget, ehuru han från andra synpunkter än de konstitutionella beklagade det. I engelska dominions har däremot under något äldre tid upplösning i ett fåtal fall vägrats av generalguvernören. Men det bör observeras och understrykas att i alla dessa fall vägran byggd på det ostridiga förhållandet att ett upplösningssval inte rimligen kunde avsevärt stärka den sittande regeringens parlamentariska position och (eller) att ett annat, som man ansåg, vida starkare regeringsalternativ förelåg.

Slutsatsen, som innebär en tillämpning av parlamentarismens grundsats — illustrerad av praktisk erfarenhet — måste bli att en statschef inte kan vägra en sittande regering att upplösa eller möjligen att han kan göra det i sådana fall då vägran med säkerhet eller mycket stor sannolikhet kan tänkas leda till en starkare parlamentarisk regering än den sittande eller den som genom en upplösning kunde komma till stånd.

Tillämpad på Sverige leder denna slutsats till att kungen enligt den mindre restriktiva uppfattningen kunde påstås ha handlat inom parlamentarismens ram om han vägrat upplösning därest exempelvis ministären Sandler begärt det vid sitt nederlag 1926 eller ministären Lindman i en liknande situation 1930 (vi tar de båda fallen, eftersom dessa kriser kom mitt i en mandatperiod). Ty det var i de nämnda situationerna så gott som otänkbart att de regeringar som lidit nederlag i riksdagen genom nyval så skulle förstärkas att de kunde få igenom sina avvisade förslag. Detta förstod också regeringarna, och upplösning begärdes inte. I det nu aktuella fallet, en begäran om upplösning av den socialdemokratiska regeringen denna vår efter ett nederlag i andra kammaren, är läget ett annat. Regeringens ställning är så stark att det blott behövs fyra mandatvinstert i andra kammaren för att den skulle få reell majoritet. Härtill kommer som ett kompletterande — men vid tveksamhet avgörande — skäl att en ny regering, även om den stöddes av hela den nuvarande oppositionen, skulle få en svagare ställning än den avgångna (minoritet i första kammaren och vid gemensamma voteringar).

De försök att hävda en kunglig rätt att vägra upplösning i det aktuella fallet som gjorts av några konservativa och liberala tidskrifter och tidningar är därför svagt grundade. På socialdemokratiskt håll går man å andra sidan för långt då en vägran att gå med på upplösning betecknas som början till en konstitutionell kris. I jämförelse med borggårdskuppen vore förvisso en sådan vägran konstitutionellt ganska oskyldig. Men lika säkert är att denna vägran skulle sakna stöd i de parlamentariska principer som alla demokratiska partier bygger på och som den nuvarande kungen inte kan miss-tänkas för att vilja bryta.