National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1935: 21
JUSTITIEDEPARTEMENTET

UTREDNING

ANGÅENDE

INFÖRANDE AV ETT DAGORDNINGSINSTITUT M. M.

av HERBERT TINGSTEN

STOCKHOLM
1935

Statens offentliga utredningar 1935

Kronologisk förteckning

1. Betänkande med förslag angående åtgärder för spannmålsodlingens stödjande. Marcus. 134 s. **Jo.**
2. Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. Beckman. 86*, 265 s. **S.**
3. Kortfattad framställning av organisationssakkunnigas betänkande med utredning och förslag rörande den samhälleliga hjälpverksamhetens organisation m. m. Beckman. 23 s. **S.**
4. Promemoria angående tillsynen över fastighetsregistreringen och fastighetsbildningen. Marcus. 70 s. **Ju.**
5. Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Norstedt. 79 s. **Ju.**
6. Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2. Åtgärder mot arbetslöshet. Norstedt. x, 338, 32* s. **S.**
7. Teknisk-ekonomiska utredningar rörande vägväsendet. Del 2. Broar. Hæggström. 130 s. **K.**
8. Betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet. Idun. 406 s. **Ju.**
9. Betänkande med förslag till omorganisation av den högre skogsundervisningen. Peréus. 164 s. **Jo.**
10. Utredning och förslag angående rundradion i Sverige. Norstedt. 202 s. 13 kartor. **K.**
11. Betänkande med utredning och förslag angående inrättande av en statsvetenskaplig examen. Marcus. 80 s. **E.**
12. Betänkande med förslag till förordning angående allmän automobiltrafik. Hæggström. 227 s. **K.**
13. Yttranden över preliminärt förslag till lagstiftning om avbrytande av havandeskap. Marcus. (4), 132, 68 s. **Ju.**
14. Lagberedningens förslag till lag om skuldebrev m. m. Norstedt vj, 211 s. **Ju.**
15. Betänkande med förslag till lagstiftning om avbrytande av havandeskap. Marcus. 192 s. **Ju.**
16. Konjunkturuppsvingets förlopp och orsaker 1932—1934. Hæggström. 106 s. **Fi.**
17. Yttrande och förslag rörande formulär för tjänstgöringsbetyg som av länsstyrelserna utfärdas. Beckman. 16 s. **S.**
18. Betänkande med förslag till lag om arbetsavtal. Idun. 220 s. **S.**
19. Kungl. medicinalstyrelsens utlåtande och förslag angående förebyggande mödra- och barnavård. Hæggström. 100 s. **S.**
20. Grunder för kollektiv och individuell pensionsförsäkring. Beckman. (2), 24 s. **H.**
21. Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. Av H. Tingsten. Norstedt. 98 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1935 : 21
JUSTITIEDEPARTEMENTET

UTREDNING

ANGÅENDE

INFÖRANDE AV ETT DAGORDNINGSINSTITUT M. M.

av HERBERT TINGSTEN

STOCKHOLM 1935
KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER
351776

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

INNEHÅLL.

Sid.

Skrivelse till Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet 5

I. Dagordningsinstitutet: definition och historik 7

II. Dagordningsinstitutet: översikt av utländska förhållanden 16

Parlamentarism och dagordning 16

Danmark 17

Finland 23

Norge 28

Frankrike 34

England 45

Tyskland 49

Övriga stater 57

Albanien 57

Belgien 57

Bulgarien 59

Egypten 59

Estland 60

Grekland 61

Irland 62

Italien 62

Jugoslavien 63

Lettland 63

Lithauen 65

Nederländerna 65

Persien 66

Polen 66

Rumänien 67

Spanien 68

Tjeckoslovakien 69

Österrike 70

Sammanfattande anmärkningar 71

III. Dagordningsinstitutet: principiella synpunkter angående dess införande i Sverige 74

Den svenska parlamentarismen 74

Kritik av argumentationen för dagordningsinstitutets införande 76

Skäl mot dagordningsinstitutet 82

Sammanfattning av resonemanget rörande dagordningsinstitutets införande 84

Synpunkter rörande utformningen av ett dagordningsinstitut 85

IV. Upplösningsinstitutet och valperioden 91

Källor 97

INNEHÅLL

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade Statsrådet och Chefen för justitiedepartementet den 19 oktober 1934 undertecknad att såsom sakkunnig inom justitiedepartementet biträda med verkställande av utredning angående dels frågan om införande av ett dagordningsinstitutet i vår författning, dels ock frågan om valperiodens längd då Konungen förordnat om nya val till andra kammaren. Härmed får jag vördsamt överlämna denna utredning. Som Herr Statsrådet torde finna, anser jag mig böra avstyrka införandet av nya bestämmelser i angivna hänseenden.

Stockholm den 1 juni 1935.

Herbert Tingsten.

I. Dagordningsinstitutet: definition och historik.

Orden dagordning och dagordningsinstitut ha icke erhållit fasta och klara betydelser i svenskt språkbruk. Även i de debatter i riksdagen och pressen, vari orden ständigt användas, framträder osäkerhet rörande deras innebörd. Detsamma är för övrigt förhållandet beträffande motsvarande uttryck i andra länder, såsom »ordre du jour» i Frankrike och »Tagesordnung» i Tyskland. En närmare analys av vederbörande begrepps utvecklingshistoria och nuvarande innebörd i skilda länder kan här ej komma i fråga. I detta sammanhang gäller det endast att i anslutning till det förefintliga — om ock vaga — parlamentariska språkbruket och särskilt med hänsyn till det syfte, man velat vinna genom förevarande utredning, giva för den följande framställningen erforderliga definitioner.

Den ursprungliga betydelsen av ordet dagordning är uppenbarligen den, vari ordet användes i den före 1933 gällande arbetsordningen för riksdagens andra kammare § 19, där det stadgades, att vid varje sammanträdes slut för nästa sammanträde skulle vara uppgjord »dagordning eller förteckning över alla på kammarens bord då vilande ärenden, vilka böra vid nästa sammanträde föredragas». Här betyder dagordning helt enkelt föredragningslista, d. v. s. en handling, innehållande uppgift om de ärenden, som skola upptagas vid ett visst sammanträde, jämte angivande av den ordning, i vilken de skola företagas till behandling. En annan, mera vidsträckt betydelse har ordet hos oss — liksom i vissa andra länder — erhållit under inflytande från Frankrike. Interpellationsdebatterna, som ursprungligen avsågos falla utom den ordinarie dagordningen, ha där sedan länge kunnat avslutas med ett beslut om övergång till dagordningen, d. v. s. om övergång till nästa ärende på dagordningen. Med dagordning eller dagordningsbeslut har kommit att avses just detta beslut om övergång till dagordningen. Dylikt beslut kan vara enkelt, d. v. s. innehålla blott ett konstaterande av att man övergår till dagordningen, eller motiverat, d. v. s. giva uttryck åt en uppfattning i anslutning till interpellationsdebatten. De motiverade dagordningarna ha i regel innehållit uttalanden rörande regeringens politik eller enskild ministers uppträdande; dessa uttalanden kunna innefatta generella omdömen om regeringen eller vederbörande minister eller gälla deras ämbetsutövning i det fall, interpellationen avsett, eller uttrycka önskemål angående politiken för framtiden. Särskilt betydelsefulla äro de dagordningar, som innehålla uttryck av förtroende för, respektive misstroende mot regeringen eller en minister (förtroende- och misstroendevota). På grund av dessa förhållanden har ordet dagordning i synnerhet kommit att

användas i fråga om motiverade beslut om övergång till dagordningen efter interpellationsdebatt och stundom har det betecknat endast sådana beslut, som innefatta förtroende- eller misstroendevota. Senast berörda betydelser av ordet dagordning ha ofta brukats i den svenska debatten. Särskilt bör betonas, att man icke sällan synes betrakta dagordningsinstitutet såsom nödvändigt sammanhängande med interpellationsinstitutet, såsom ett moment i interpellationsförfarandet.

Genom en lätt förståelig utveckling har emellertid dagordningsbegreppet jämväl fått en annan innebörd. Det förhållande, som framstått som det mest betydelsefulla, nämligen rätten att fälla omdöme rörande regeringen eller dess politik, har blivit det för begreppet konstitutiva; med dagordningsinstitut har man avsett denna rätt, vare sig den föreligger i samband med interpellation eller icke. Denna betydelse av ordet torde i de svenska debatterna under senare år vara den allmännast brukade och det lär icke finnas något tvivel om att riksdagens begäran om utredning år 1931 avsåg dagordningsinstitutet i sådan vidsträckt bemärkelse. Vi kunna i anslutning härtill definiera dagordningsinstitutet såsom *rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (respektive viss minister) eller regeringens åtgärder eller avsikter eller framställa önskemål rörande regeringens framtida politik.* Dagordningen innebär ett uttalande av angiven art. Orden »i särskilda former» avse att klargöra, att ett uttalande av berörd art, som göres i samband med den ordinarie ärendesbehandlingen, t. ex. i en riksdagsskrivelse med svar å proposition, icke kan betecknas som en dagordning. Ett »i särskilda former» beslutat uttalande om den politik, som bör föras, är däremot att betrakta som en dagordning, även om det icke innehåller något omdöme om regeringen eller någon dess medlem. Den givna definitionen är icke fullt uttömmande; det kan diskuteras, huruvida vissa i främmande länder existerande former för ställningstagande till regeringen falla inom dess ram eller icke. Såsom utgångspunkt för den följande framställningen lär den likväl vara tillräcklig.

Beträffande två svenska författningsinstitut, interpellationsinstitutet och den politiska ansvarigheten enligt RF § 107, böra i detta i sammanhang några erinringar göras.

Interpellationsinstitutet har reglerats endast i kamrarnas arbetsordningar; andra kammaren beslöt bestämmelser härom 1867, första kammaren 1912. Enligt dessa bestämmelser (§ 20 i båda ordningsstadgorna) skall, då någon ledamot önskar »få till ledamot av statsrådet framställa spörsmål», detta avlämnas »skriftligen uppställt och av bestämt innehåll». Det tillkommer kammaren att besluta, huruvida spörsmålet skall få framställas; sådant beslut fattas utan överläggning. Beviljas interpellationsbegäran, skall talmannen meddela spörsmålet till vederbörande statsråd. Någon skyldighet att besvara interpellation finnes icke. Rörande debatt efter interpellationssvar gälla, då intet särskilt stadgande härom finnes, vanliga regler.

Under åren närmast efter interpellationsinstitutets införande i andra kammaren ifrågasattes stundom, att en interpellationsdebatt skulle avslutas med

en dagordning (jfr härom och för det följande Brusewitz, Dagordning och interpellation). Något direkt förslag härom framfördes dock ej, sannolikt i viss mån beroende på att man på auktoritativt håll ansåg dagordningsbeslut oförenliga med grundlagen. Denna uppfattning torde numera vara tämligen allmänt omfattad; fullständig enighet lär råda därom, att dagordningar i varje fall icke kunna komma i fråga utan ändringar i ordningsstadgorna. Emellertid ha vid åtskilliga tillfällen opinionsyttringar under interpellationsdebatt anordnats på så sätt, att en eller flera talare uttalat bestämda omdömen rörande regeringsbehandlingen av den föreliggande frågan, varefter de ledamöter, som delat den uttalade uppfattningen, genom instämmande anslutit sig. I några fall har härvid utsagts att ett dagordningsförslag av visst innehåll skulle ha framlagts, därest detta varit konstitutionellt tillåtligt. Liknande demonstrationer ha förekommit även under storpolitiska debatter utan samband med interpellation. Detta surrogat för dagordningsinstitutet begagnades dock främst under tiden före det parlamentariska systemets allmänna erkännande och har icke kommit att ingå som ett led i vår parlamentariska praxis. Interpellationsinstitutet har i det hela hos oss icke blivit mera allmänt och systematiskt använt som politiskt kontrollmedel.

Enligt RF § 107 kan konstitutionsutskottet, efter verkställd granskning av statsrådsprotokollen, för riksdagen tillkännagiva »att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat...» Riksdagen kan, då sådan anmärkning blivit framställd och »om den finner rikets väl det kräva», hos konungen anmäla sin önskan, att han ville ur statsrådet skilja den eller dem, mot vilka anmärkning framställts; skyldighet att handla i överensstämmelse med riksdagens önskemål är icke stadgad. Till dessa bestämmelser sluter sig det s. k. anmärkningsanledningsinstitutet, reglerat i RF § 107 och RO § 57. Riksdagsman eller annat utskott än konstitutionsutskottet kan hos kamrarna (respektive i vederbörande kammare) göra gällande, »att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat». Anmärkningsanledning kan framställas endast i viss i RO § 57 föreskriven form; den skall omedelbart remitteras till konstitutionsutskottet och kan icke leda till sådan åtgärd från riksdagens sida, som i RO § 107 stadgas, såvida den icke framföres såsom anmärkning från konstitutionsutskottets sida.

Vad beträffar tolkningen av dessa bestämmelser må endast betonas, att det i praxis följda tillvägagångssättet, enligt vilket konstitutionsutskottet framställer anmärkningar mot speciella rådslag eller åtgärder, säkerligen kan anses stå i överensstämmelse med grundlagens bud; den motsatta uppfattningen, att anmärkningar endast skulle kunna gälla ämbetsutövningen i det hela, lär ej vara hållbar (jfr Tingsten, Till frågan om detaljanmärkningssystemets grundlagsenlighet). Bestämmelserna ha i praktiken så till vida varit av betydelse, som konstitutionsutskottet, särskilt under senare år, hos riksdagen anmält ett stort antal anmärkningar. Någon framställning om ett statsråds entledigande

har emellertid aldrig avlåtits; under ett halvsekel har endast vid ett tillfälle yrkande om sådan framställning gjorts. Däremot har i andra kammaren den praxis utbildats, att kammaren kan taga ställning till konstitutionsutskottets anmärkningar genom att vid beslutet om deras läggande till handlingarna uttrycka sitt gillande eller ogillande. Endast i enstaka fall utnyttjas denna möjlighet; i första kammarens praxis har den icke vunnit insteg. Anmärkningsanledningar av riksdagsmän ha sedan 1920, d. v. s. efter den parlamentariska demokratiens fullständiga genomförande, framställts endast vid sju tillfällen. Såsom medel att utkräva parlamentariskt ansvar har det s. k. politiska ansvarighetsinstitutet spelat en mycket ringa roll. Förhållandet, att andra kammaren lägger en anmärkning »med gillande» till handlingarna, har icke ansetts nödvändiggöra vederbörande statsråds avgång; endast vid ett tillfälle sedan 1920 kan ett sådant beslut anses ha varit anledningen till ett statsråds demission (Wohlin 1929).

Vid ett par tillfällen, senast vid 1926 års riksdag, ha förslag framförts om sådant tillägg till RF § 107 att konstitutionsutskottet skulle kunna föreslå och riksdagen besluta framställningar »med avseende å rikets styrelse». Dessa förslag ha motiverats därmed, att i realiteten konstitutionsutskottets anmärkningar ofta åsyfta ändring i förvaltningspraxis, icke kritik av ett statsråd, och att i anslutning härtill en konstitutionell form borde skapas för uttryckande av önskemål från riksdagens sida. Dessa förslag ha icke vunnit riksdagens bifall (jfr härom Tingsten, Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande).

Tydligt är, att bestämmelserna om s. k. politisk ansvarighet i grunden innefatta ett slags dagordningsinstitut, om också av säregen art. Varje riksdagsman kan genom anmärkningsanledning göra gällande, att ett statsråd utövat sitt ämbete »på obehörigt sätt»; om konstitutionsutskottet ansluter sig till denna uppfattning kan enligt grundlagen riksdagen hemställa om statsrådets entledigande; enligt praxis kan vidare andra kammaren genom ett uttalande om gillande understryka anmärkningen. Detta dagordningsinstitut är visserligen så till vida begränsat, att det icke gärna kan användas till opinionsyttringar annat än om själva ämbetsutövningen; exempelvis kritik av programmatiska uttalanden från regeringens sida och framförande av önskemål beträffande regeringens politik kunna icke i denna ordning förekomma, ej heller lämpar sig institutet för anmärkningar rörande regeringens underlåtenhet att framställa förslag eller vidtaga åtgärder. Ville man utnyttja de möjligheter, som RF § 107 och RO § 57 giva, skulle likväl i huvudsak samma behov tillgodoses som med ett dagordningsinstitut av mera ordinärt snitt.

Dessa möjligheter ha emellertid icke, eller endast i mycket begränsad omfattning, utnyttjats; orsakerna härtill skulle knappast kunna uppvisas utan en ingående analys av dechargeinstitutets historia. Då förslag framställts om dagordningsinstitut har man därför resonerat som om det vore fråga om en för Sverige helt ny form av parlamentariskt ansvarsutkrävande. I grunden är det en ny, mera generell, med dechargeförfarandet icke sammankopplad form av dagordningsinstitutet, som åsyftas. Det är denna fråga vår utredning avser. För undvikande av onödig omständlighet bortse även vi i det följande från dechargeinstitutet och diskutera, på grund av de för utredningen bestäm-

mande förutsättningarna, dagordningsinstitutet såsom något för svensk rätt främmande.

Fråga om införande av ett dagordningsinstitut i det svenska statsskicket har vid tre tillfällen förelagts riksdagen genom motioner, nämligen 1928, 1930 och 1931.

Vid *1928* års riksdag väcktes två motioner om grundlagsfästande av interpellationsinstitutet. I den ena av dessa motioner (I: 245) föreslogs jämväl att interpellationsförfarandet skulle utbyggas med ett dagordningsinstitut. Enligt förslaget skulle i RO § 53 stadgas skyldighet för ledamot av statsrådet att besvara till honom framställda interpellationer senast tio dagar från den dag, då han erhållit del av spörmålet. Till RO § 55 skulle fogas ett tillägg, enligt vilket fråga om uttalande av en kammare i anledning av interpellationssvar eller på grund av meddelande jämlikt RO § 56 skulle kunna väckas; dylik fråga skulle likväl icke kunna avgöras av kammaren förrän vid ett följande sammanträde. I motionen anföres bl. a. att interpellationsinstitutet i praxis utvecklats i riktning mot att bliva ett instrument för parlamentariskt ansvarsutkrävande, men att då kamrarna enligt grundlagen icke kunde göra något uttalande efter en interpellationsdebatt hela institutet bure en ofullständig och ologisk prägel. Som en viktig garanti mot missbruk av dagordningsinstitutet framhävdes regeln om uppskov med avgörandet av frågan om förslag till uttalande.

Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 18). De länder, där dagordningsinstitutet spelat någon större roll, vore enligt utskottets mening icke ägnade att i detta hänseende tagas som förebild. I Frankrike »torde institutet i sin mån hava bidragit till de talrika regeringsväxlingar, som tidtals varit ett utmärkande drag i det politiska livet därstädes». Och även om institutet i vissa länder medfört goda verkningar vore därmed icke givet att det vore lämpligt för svenska förhållanden. »Hur ett institut av ifrågavarande slag verkar, beror i alltför hög grad på författningens allmänna karaktär, folklynnet, de politiska traditionerna och partiförhållandena, för att erfarenheter från ett land utan vidare skulle kunna tillämpas i ett annat.» Utskottet anförde även att ett dagordningsinstitut skulle vara ägnat att framkalla konflikt mellan kamrarna och pekade särskilt på det fall att den ena kammaren uttalade sitt förtroende för regeringen under det att den andra beslutade misstroendevotum. För övrigt hade den svenska riksdagen två vägar, på vilka man kunde nå samma syfte som genom ett dagordningsinstitut. Den ena utvägen låge i att genom massinstämmanden efter anföranden i en interpellationsdebatt åstadkomma en opinionsyttring; nödvändigheten att på förhand organisera dylika instämmnaden vore en garanti mot förhastade uttalanden. Den andra utvägen vore att utnyttja vårt ansvarighetsinstitut, närmare bestämt möjligheten att framställa anmärkningsanledningar. Bland de vid utskottets betänkande fogade reservationerna märkes en av sex ledamöter biträdd, vari föreslogs begäran om utredning angående interpellationsinstitutets utvidgning i av motionen angiven riktning; i en annan reservation uttalades att den politiska förtroendefrågan borde avgöras av andra kammaren, och ut-

redning föreslogs angående införandet i grundlagen av bestämmelser rörande dagordningsinstitutet endast för denna kammares vidkommande.

Båda kamrarna debatterade ärendet tämligen ingående. Konstitutionsutskottets hemställan bifölls efter votering genom uppresning.

Vid *1930* års riksdag upptogs frågan i annat sammanhang. I en motion i första kammaren (nr 239) föreslogs skrivelse till Kungl. Maj:t »med anhållan om utredning rörande den ändring i grundlag, som erfordras för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt». För utredningen angåvos vissa direktiv, bl. a. om dagordningsinstitutets införande i andra kammaren. Som huvudskäl för förslaget i denna del betonades i motionen behovet av att i vissa situationer klarlägga det parlamentariska läget. »En regering, som riksdagsmajoriteten av en eller annan anledning ej vill störta, bör ha möjlighet att genom ett förtroendevotum få detta förhållande klarlagt och därmed stärka sin ställning. Och en riksdagsmajoritet, som finner regeringens kvarstannande icke önskvärd, bör ha ett medel — andra än de rätt oformliga, som nu stå till buds — att ge denna sin mening till känna. Det är ur denna synpunkt dagordningsinstitutet är att förorda till införande även hos oss. Det är ett medel att skapa rena och klara linjer i det parlamentariska arbetet.»

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen (utl. nr 20). I fråga om dagordningsinstitutet hänvisar utskottet till sitt betänkande i ämnet vid 1920 års riksdag. Under erinran om att enligt den föreliggande motionen institutet skulle införas endast i andra kammaren, anförde utskottet, »att en dylik anordning synes vara så mycket mindre att förorda, som genom densamma den för vårt statsskick grundläggande principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet skulle lida intrång. Sex av utskottets ledamöter uttalade sig i skilda reservationer för utredning om dagordningsinstitutets införande; därjämte förelågo två reservationer utan yrkande.

Båda kamrarna biföllo utskottets hemställan. Frågan om dagordningsinstitutet intog ej någon synnerligen framskjuten plats i debatterna rörande utskottsbetänkandet.

I en vid *1931* års riksdag väckt motion (I: 209) föreslogs skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning »huruvida och på vad sätt ett dagordningsinstitut bör införas i vår författning». Motionärerna utgingo från uppfattningen att regeringen om möjligt borde samarbeta med en fast riksdagsmajoritet och att det därför vore önskvärt att riksdagen genom ett klart och otvetydigt beslut kunde angiva sin ställning till regeringen. I detta syfte borde ett dagordningsinstitut, gällande för båda kamrarna, införas. Institutet borde kunna komma till användning såväl i samband med interpellationsdebatter som vid andra debatter av allmän betydelse för bedömandet av förhållandet mellan regering och riksdag.

Konstitutionsutskottet intog denna gång en positiv ståndpunkt till förslaget (utl. nr 13). Huvudpunkterna i utskottets motivering äro av följande lydelse: »Utskottet överskattar icke det praktiska värdet av dagordningsinstitutet som medel för skapandet av bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. För-

utsättningarna för en sådan stabilitet torde ytterst bero på de praktisk-politiska sedvanorna. Då emellertid dagordningsinstitutet allmänt förekommer i de parlamentariskt styrda länderna och då det icke lärer kunna bestridas, att institutet kan bidraga till att skapa bättre möjligheter att vinna klarhet i fråga om riksdagens och regeringens inbördes förhållanden till varandra, har utskottet ansett, att en förutsättningslös utredning bör företagas. Denna utredning skulle avse att få utrönt, huruvida och på vad sätt institutet i fråga bör intagas i grundlag, i kamrarnas arbetsordningar eller i parlamentarisk praxis.» Enligt utskottets hemställan skulle riksdagen anhålla »att Kungl. Maj:t måtte verkställa utredning, huruvida och på vad sätt ett dagordningsinstitut bör komma till stånd, samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen föranleder». Vid utskottets betänkande var fogad en av en ledamot undertecknad reservation, som emellertid endast gällde formen för utredningen.

Utskottets betänkande ledde i båda kamrarna till ingående debatter, under vilka yrkanden om avslag å utskottets hemställan framfördes. Kamrarna biföllo efter votering genom uppresning utskottets förslag.

De huvudskäl, som i den svenska diskussionen anförts för och emot dagordningsinstitutets införande, äro genom de givna referaten av motioner och utskottsbetänkanden angivna. Det torde likväl vara erforderligt att sammanfatta och precisera de argument som framburits samt att i viss mån söka klarlägga den roll de spelat i riksdagsdebatterna.

Behovet av att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag har betraktats som ett centralt motiv för förslagen om dagordningsinstitut. Det svenska statsskicket äger för närvarande, har det framhållits, icke något institut som lämpar sig för detta ändamål. Följden är en viss osäkerhet och oklarhet rörande förutsättningarna för regeringsbildning och i fråga om förhållandet mellan regeringen och de politiska partierna. En regering kan under vissa förhållanden fungera, trots att den är föremål för stark kritik från representationens majoritet; å andra sidan kunna ett eller flera av riksdagspartierna faktiskt medverka till regeringens kvarstannande utan att detta stödjeförhållande formellt fastställes eller vederbörande partiers ansvar i regeringsfrågan klargöres inför valmännen. Genom dagordningsinstitutet skulle detta förhållande ändras. Då förtroendefrågan ställdes eller överhuvud förslag framfördes om uttalande från kamrarna i en viktig fråga bleve partierna tvungna att öppet angiva sin ställning till regeringen, att deklarera sitt förtroende till eller sitt misstroende mot denna. Partierna skulle icke kunna föra någon »smygpolitik», icke stödja regeringen i riksdagen och kritisera den i pressen och inför valmännen. Genom fixeringen av ansvaret skulle en mera ansvarsfylld politik från partiernas sida framkallas.

Till denna linje sluter sig den icke sällan framförda uppfattningen, att dagordningsinstiutet skulle bidraga till skapandet av majoritetsregeringar; att en på en riksdagsmajoritet stödd regering är att föredraga framför en minoritetsregering synes man allmänt ha utgått från. Åtminstone i regel skulle en regering icke kunna kvarstanna utan att vara förvissad om stöd av en majoritet; skulle majoriteten undandraga regeringen sitt förtroende bleve de partier

som samverkat till ett sådant beslut ansvariga för bildandet av den nya regeringen. De talare som starkast hävdat dagordningsinstitutets värde synas betrakta det som ett medel — om än icke osvikligt — till uppbyggande av relativt fasta majoritetskoalitioner och därmed till en effektivisering och stabilisering av den parlamentariska regimen.

De farhågor för en ökning av antalet regeringskriser, som yppats av dagordningsinstitutets motståndare, ha av dess anhängare icke tillerkänts större betydelse. Man har räknat med att institutet endast skulle användas i sådana situationer då verkligt behov av att klargöra det parlamentariska läget vore för handen; för att vinna säkerhet på denna punkt borde institutet omgärdas med sådana garantier att risken för missbruk och särskilt för oförberedda och ogenomtänkta dagordningsbeslut undanröjdes. Då en majoritet, som genom ett misstroendevotum tvingade regeringen att avgå, skulle framstå som ansvarig för att en ny regering komme till stånd, kunde i själva verket utan starka skäl framkallade kriser väntas bli sällsynta. Det har också någon gång hävdats att regeringsförslagen i allmänhet skulle bliva mera sakligt behandlade om ett medel att störta regeringen alltid funnes till hands samt att regeringen i vissa fall skulle kunna stärka sin ställning genom att med anlitande av dagordningsinstiutet ställa förtroendefrågan.

Dagordningsinstitutets kritiker ha i huvudsak bestritt, att institutets införande skulle medföra de påstådda fördelaktiga resultaten. Klarhet rörande riksdagens ställning till regeringen skulle icke med säkerhet vinnas genom dagordningar, än mindre kunde man genom att möjliggöra sådana säkra bildandet av majoritetsregeringar. Redan enligt nuvarande ordning ägde riksdagen och kamrarna särskilda tillfällen att markera sin position gentemot regeringen, men dessa möjligheter — instämmanden vid interpellationsdebatter, utkrävande av politiskt ansvar genom anmärkningsanledningar — utnyttjades icke. I första hand måste riksdagens behandling av regeringsförslag vara bestämmande för regeringarnas öde. Den allmänt eftersträvade majoritetsparlamentarismen kan, har man hävdat, överhuvud icke uppnås genom nya författningsinstitutet; den kan realiseras blott genom en ändring av de politiska partiernas inställning, genom stärkt vilja till fast samverkan och därmed följande koalitionsbildning.

Regeringsstabiliteten skulle, befaras det, ytterligare minskas genom dagordningsinstitutet; det vore orimligt att tro sig kunna öka denna stabilitet genom att införa ett nytt medel för riksdagen att störta regeringar. Dagordningar, ledande till regeringens fall, kunde väntas icke sällan komma till stånd på grund av organiserade överrumplingar från en minoritets sida; exempel härpå funnes framför allt i den franska parlamentarismen. De formella och personliga synpunkterna bleve vid dagordningsbeslut gärna bestämmande på de sakliga skälens bekostnad. I det hela bleve institutet lätt en koncentrationspunkt för parlamentariskt intrigväsen. De partier, som samverkat för att störta en regering, skulle säkerligen ofta vara ur stånd att etablera det fasta samarbete, som krävdes för deras gemensamma övertagande av regeringsmakten. I många fall bleve det därför omöjligt att bilda parlementa-

riska regeringar; man skulle tvingas att anlita expeditionsministärer, en utväg, som vore ägnad att minska det parlamentariska systemets prestige.

Med mycken skärpa har man betonat de svårigheter, som uppstå genom att kombinera dagordningsinstitutet med ett tvåkammarsystem byggt på principen om kamrarnas likställighet. Införes institutet blott i ena kammaren, brytes denna princip. Införes det i båda kamrarna kunna konflikter uppstå, i det att en minister i ena kammaren blir föremål för förtroendevotum, i den andra för misstroendevotum; hur skall man förfara i en sådan situation? För många av dagordningsinstitutets motståndare synes denna synpunkt ha framstått som avgörande. Institutets anhängare ha på denna punkt svarat antingen att andra kammaren redan i realiteten är den parlamentariskt utslagsgivande och att institutet därför bör införas blott i denna kammare, eller ock att dagordningar böra möjliggöras i båda kamrarna och att lösningen av uppkommande svårigheter måste bli beroende av situationen i det enskilda fallet.

Vid några tillfällen under riksdagsdebatterna har frågan om dagordningsinstitutets förenlighet med grundlagen i dess nuvarande lydelse berörts. I allmänhet har man utgått från, att institutet icke kan införas utan grundlagsändring, men några talare ha antytt att möjlighet att besluta dagordningar skulle kunna givas genom ändringar i kamrarnas ordningsstadgor. Avgörande skäl synas tala för den förstnämnda ståndpunkten. Till en början må hänvisas till RF § 90: »Under riksdagens, dess kamrars eller utskotts överläggningar och prövning må icke uti något annat fall eller på något annat sätt, än grundlagarna bokstavligen föreskriva, komma frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationers förhållanden, eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning.» Redan interpellationsrätten, sådan den i praxis utövas, är icke väl förenlig med detta stadgande; uppenbarligen skulle ett dagordningsinstitut, därest det icke begränsades på ett orimligt sätt, vara stridande mot förbudet att på annat sätt än grundlagarna bokstavligen föreskriva, till överläggning och prövning upptaga »regeringsmakternas beslut... eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning». Ett dagordningsinstitut av mera generell karaktär är även oförenligt med stadgandena i RF § 107 och RO § 57. I det första momentet av den förstnämnda paragrafen stadgas om konstitutionsutskottets befogenhet att göra anmärkning, då statsråden eller ett statsråd, »uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta», eller »någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat»; enligt andra momentet kunna »frågor uti detta ämne» icke väckas eller avgöras annat än under de i grundlagarna särskilt stadgade formerna. Enligt RO § 57 kan fråga, »att statsrådet eller någon dess ledamot eller föredragande sitt ämbete på obehörigt sätt utövat», icke väckas på annat sätt än i den ordning paragrafen föreskrivit. Att införandet av ett generellt dagordningsinstitut genom stadgande i ordningsstadgorna under dessa förhållanden innebure ett grundlagsbrott, synes stå utom varje tvivel.

II. Dagordningsinstitutet: Översikt av utländska förhållanden.

Parlamentarism och dagordning.

Dagordningsinstitutet betecknas ofta som ett nödvändigt moment i ett utbildat parlamentariskt system. I själva verket finnes institutet också i alla parlamentariskt styrda stater; Sverige utgör ett undantag, om vi bortse från den begränsade och i praktiken icke använda befogenheten enligt RF § 107. I vissa länder har dagordningsförfarandet och parlamentarismen överhuvud uppkommit genom praxis; dagordningsinstitutet har här i regel utvecklats och vunnit i betydelse jämsides med de parlamentariska tendensernas framväxande. I de statsskick — i första rummet de efter världskriget upprättade demokratierna — där parlamentarismen grundlagsfästs, har det ansetts självklart, att dagordningsinstitutet samtidigt borde införas; i ett sådant institut, kombinerat med skyldighet för regeringen att träda tillbaka vid misstroendevotum, har man sett det essentiella i parlamentarismen. Enligt den idé om parlamentarismen, från vilken man allmänt utgått, skall denna statsform innebära ett harmoniskt förhållande mellan representationen (eller viss avdelning av denna) och regeringen, d. v. s. de personer, som i realiteten utöva regeringsmakten. Regeringen skall, som det brukar sägas, åtnjuta parlamentets förtroende. Dagordningsinstitutet har framstått som ett alltid användbart medel att konstatera huruvida detta förtroende föreligger eller icke och därmed som ett huvudrekvisit i parlamentarismens tekniska utrustning.

Parlamentarismen kan likväl numera icke rimligen definieras såsom innebärande ett förtroendeförhållande mellan regering och representation; detta kan ske blott om ordet förtroende användes på ett helt annat sätt än i vanligt språkbruk. Den berörda definitionen är tillämplig endast i fråga om parlamentariska majoritetsregeringar, varmed torde böra förstås regeringar, som innesluta representanter för ett eller flera partier med majoritet i representationen (eller i vederbörande kammare). Vid sidan av majoritetsparlamentarismen — d. v. s. parlamentariska system, i vilka majoritetsregeringar alltid eller i regel kunna bildas — har minoritetsparlamentarismen fått allt större betydelse; en parlamentarisk minoritetsregering företräder ett eller flera av representationens partier men icke en majoritet inom representationen. Parlamentarism bör därför lämpligen definieras som ett statsskick, i vilket i regel (undantag äro expeditionsregeringar) regeringarna företräda bestämda rikt-

ningar inom representationen och enligt författning eller praxis äro skyldiga att avgå, då klar motsättning till representationens majoritet föreligger.

Att de givna definitionerna icke äro fullt uttömmande och att en mängd svårbestämbara gränsfall föreligga är utan vidare klart. Särskilt bör betonas, att inom beteckningarna majoritets- och minoritetsregeringar rymmas en mängd olika varianter. Nära den egentliga majoritetsregeringen står en sådan regering, som innesluter representanter blott för en minoritet men genom överenskommelser med utanför regeringen stående grupper är försäkrad om majoritet för sitt program; en sådan regering kan ha en långt fastare position än en majoritetsregering med osäkert underlag. Stor skillnad föreligger mellan en minoritetsregering, som häftigt bekämpas av vissa grupper, och en sådan minoritetsregering, som allmänt anses innebära den bästa lösningen i den förhandenvarande situationen; representationens ställning till en regering av sistnämnda slag kan sägas innefatta en blandning av tolerans och förtroende. Framför allt bör fasthållas, att en regering icke kan betraktas som majoritetsregering, därför att vid dess tillträde ett förtroendevotum antagits eller ett förslag till misstroendevotum förkastats; sådana uttryck för förtroende eller tolerans ha, såsom i det följande skall visas, ofta kommit även minoritetsregeringar till del.

I regel torde det parlamentariska systemets anhängare utgå från önskvärdheten av majoritetsregeringar; med majoritetsparlamentarismen anses följa bland annat starkare regeringsledning och större regeringsstabilitet. Ett huvudsyfte med den följande utredningen rörande dagordningsinstitutet i främmande länder är att söka fastställa huruvida och i vad mån institutet i detta hänseende varit av någon betydelse. Utredningen omfattar dels en redogörelse för institutets utformning i det stora flertalet av de stater, som äga eller ägt parlamentariskt statsskick, dels en översikt av institutets användning i stater, som ur jämförelsesynpunkt synas vara av större intresse och beträffande vilka närmare uppgifter utan alltför stora svårigheter kunnat erhållas.

Danmark.

Interpellationsinstitutet infördes i dansk rätt redan genom 1849 års författning. I dess § 66 stadgades: »Varje ledamot av riksdagen äger att inom det ting, han tillhör, med dess tillstånd framställa till behandling vilken som helst offentlig angelägenhet samt över densamma begära förklaring från ministrarnas sida.» Någon möjlighet att fatta dagordningsbeslut i samband med interpellationer fanns enligt tingens arbetsordningar icke. En annan bestämmelse i grundlagen (§ 49) gav emellertid tingen rätt att framföra önskemål till monarken: »Vartdera tinget äger att till konungen avlåta adresser.» De ifrågavarande bestämmelserna infördes oförändrade såväl i 1866 som i 1915 års grundlagar; i gällande författning stadgas om interpellationer i § 61 och om adresser i § 44. Efter antagandet av 1866 års författning infördes i tingens arbetsordningar bestämmelser, som medgåvo beslut om motiverad övergång till dagordningen. Dessa bestämmelser ha i huvudsak förblivit oförändrade.

Gällande arbetsordning för landstinget reglerar interpellationsrätten i § 31: »Önskar ledamot ställa en offentlig angelägenhet under överläggning och däröver begära förklaring av en eller flera ministrar (grundlagen § 61), sker sådant genom ett spörsmål, som i skriftlig avfattning inlämnas till ordföranden och därefter anmäles vid nästa sammanträde. Tinget avgör därpå vid följande sammanträde utan överläggning, huruvida spörsmålet må framställas. Därest samtycke lämnas, meddelas spörsmålet av ordföranden till vederbörande minister eller ministrar och uppföres på dagordningen för ett senare sammanträde. Vid dess behandling må något beslut ej fattas (jfr dock § 33).» I § 33 bestämmes om dagordningsbeslut. Varje ledamot av tinget har enligt paragrafen rätt att vid ett ärendes behandling »framställa ett på angivna skäl grundat förslag om övergång till nästa ärende på dagordningen (motiverad dagordning), vilket förslag skriftligen meddelas ordföranden, varefter denne ställer förslaget under överläggning och eventuellt under omröstning. Ändringsförslag och tilläggsändringsförslag till motiverad dagordning må under själva överläggningen kunna framställas av enskild ledamot eller av en minister genom att skriftligen meddela det till ordföranden.» Bestämmelser av samma innebörd återfinnas i folketingets arbetsordning §§ 23 och 26; dock infördes 1933 regeln att förhandlingen rörande en interpellation skall ske senast å tionde dagen efter den, då tinget medgivit interpellationens framställande, vederbörande minister obetaget att uppskjuta interpellationssvaret, om han anser landets intressen fordra det. Överhuvud torde någon skyldighet för ministrarna att besvara interpellationer icke kunna anses vara för handen. Dagordningsbeslut kan enligt arbetsordningarna förekomma även utan samband med interpellationer, men ha i praktiken icke ofta ifrågasatts utom efter interpellationsdebatter.

Den folketingsparlamentarism, som sedan 1901 tillämpats i Danmark, har icke stadfästs genom författningsbestämmelse. Förslag härom har vid ett tillfälle framförts, i samband med den partiella författningsrevisionen 1919—1920. Socialdemokraterna och vissa radikaler ville då till grundlagens § 13, som talar om monarkens rätt att utnämna och avskeda ministrar, foga en bestämmelse om skyldighet för minister att avgå vid misstroendevotum från folketingets sida; detta förslag avslogs av båda tingen.

Av det sagda framgår, att de danska kamrarna ha två skilda medel att framföra sin uppfattning i regeringsfrågan: adresser och motiverade dagordningar. Under striderna om parlamentarismens införande i slutet av 1800-talet anlitades flitigt adressinstitutet; gång efter annan antog folketinget resolutioner, vari krävdes bildandet av en på folketingsmajoriteten stödd regering, under det att landstinget beslutade adresser av motsatt innebörd. Sedan det parlamentariska systemet genomförts har adressinstitutet fallit ur bruk; under senare tid har intetdera tinget avgivit någon adress berörande regeringsfrågan. Dagordningsinstitutet har däremot såväl före som efter parlamentarismens införande begagnats för att klarlägga tingens ställning till regeringen. Före 1901 års systemskifte antog folketinget ofta motiverade dagordningar med kritik av regeringspolitiken eller bestämda regeringsåtgärder; något omedelbart resul-

tat nåddes härmed ej. Efter 1901 har dagordningsinstitutet i båda tingen anlitats förnämligast som ett oppositionens vapen mot den sittande regeringen.

För förståendet av institutets användning äro ett par erinringar om det parlamentariska systemet i Danmark nödvändiga. Folketingsparlamentarismen innebär, att regeringsskiftena — med ett undantag, till vilket vi återkomma — helt varit beroende av regeringens förhållande till folketinget. Landstinget har icke ansetts kunna framtvinga regeringsskifte; i detta ting har högern och den moderata vänstern ständigt ägt majoritet, under det att radikaler och socialdemokrater under långa perioder behärskat folketinget. Intill 1913 voro flertalet regeringar majoritetsregeringar, i det att de inneslöto representanter för partier med majoritet i folketinget; ett undantag utgjorde ministären Zahle 1909—1910, som bestod av endast radikaler och som icke ens med stöd av radikalernas bundsförvanter socialdemokraterna ägde majoritet. 1913—1920 hade det radikala minoritetspartiet ånyo ledningen i regeringen, ehuru tidvis även representanter för andra partier innehade enstaka ministerposter. Mars—maj 1920 fungerade två parlamentariska regeringar (Liebe, sedan Friis), efter en konflikt mellan monarken och ministären Zahle. Sedan denna tid ha två koalitioner, höger-vänster, respektive radikaler-socialdemokrater, växelvis haft flertal i folketinget. Av de fyra regeringarna efter valen i maj 1920 har dock endast en, den sedan 1929 sittande, som bildades av socialdemokrater och radikaler, bestått av representanter för båda partierna i den härskande koalitionen. Ministärerna Neergaard 1920—1924 och Madsen-Mygdal 1926—1929 voro homogena vänsterregeringar och ministären Stauning 1924—1926 var rent socialdemokratisk. Strängt taget har alltså minoritetsparlamentarism varit regel, men det är att märka, att det stöd, vänstern kunnat påräkna från högern, respektive socialdemokraterna från radikalerna, varit relativt fast. Regeringarna ha alltså icke haft samma utpräglade minoritetskaraktär som flertalet ministärer under senare tid i de andra skandinaviska staterna. Betecknande är, att alla tre regeringsskiftena efter 1920 varit beroende på att majoritetsställningen i folketinget ändrats genom nyval.

Dagordningsinstitutet har icke använts som ett medel att fastställa förhållandet mellan regering och representation vid tillkomsten av en ny regering. En tillträdande ministär har icke begärt generellt förtroendevotum, ej heller har oppositionen markerat sitt misstroende genom ett dagordningsförslag. De framställda dagordningsförslagen ha så gott som uteslutande åsyftat särskilda moment i regeringens politik eller bestämda regeringsåtgärder.

Endast vid ett enda tillfälle har en regering störtats genom dagordningsbeslut; detta åvägabragtes utan anknytning till interpellation. Den i augusti 1909 bildade ministären Holstein hade från början parlamentarisk majoritet; ledarna av folketingets majoritetsparti, den moderata vänstern, ingingo i regeringen. Sedan regeringen genomdrivit en försvarsreform, utträdde emellertid en av vänsterns ledare, och regeringens ställning försvagades. Vid debatt om finanslagsförslaget den 20 oktober kritiserades konseljpresidenten från skilda håll; särskilt påstods han lämna oriktiga uppgifter rörande före ministärens

bildande med högerpartiet förda förhandlingar. Följande dag framfördes en rad dagordningsförslag. Bland annat föreslogs från högerhåll ett dagordningsbeslut av följande lydelse: »I det folketinget uttalar sitt misstroende mot konseljpresidenten greve Holstein-Ledreborg som ledare och medlem av en regering, övergår tinget till dagordningen.» Radikalerna påyrkade ett misstroendevotum mot regeringen i dess helhet: »I det att folketinget uttalar sitt misstroende mot ministären Holstein-Ledreborg, övergår tinget till nästa punkt på dagordningen.» I överensstämmelse med vanlig voteringspraxis gjordes varje förslag till föremål för särskild omröstning. Det radikala förslaget antogs under samverkan mellan radikaler, höger och socialdemokrater samt några vänstermän med 49 röster mot 44; 13 medlemmar avstodo från att rösta. Regeringen avgick omedelbart. Radikalernas ledare, Zahle, fick i uppdrag att bilda den nya regeringen, trots det radikala partiets utpräglade minoritetsställning.

Det berörda fallet intar ur vissa synpunkter en undantagsställning; vid intet annat tillfälle efter 1901 har ett allmänt misstroendevotum beslutats av folketinget och endast sällan ha ogillande uttalanden ifrågasatts eller beslutats utan samband med interpellationer.

Såväl interpellations- som dagordningsinstituten ha i stort sett använts synnerligen sparsamt. I *landstinget* ha dagordningar under tiden efter 1920 knappast förekommit. Tidigare var förhållandet ett annat. Den radikala ministären Zahle 1913—1920 utsattes gång efter annan för kritiska anmärkningar i av tinget antagna dagordningar. Stundom gällde anmärkningarna rena detaljer (t. ex. ogillande av kyrkoministern för en utnämning 21 juli 1916) i andra fall väsentliga punkter i regeringens politik. Så t. ex. förklarade tinget den 3 december 1919 att omröstningsområdet i Sönderjylland borde tillfalla Danmark i så stor utsträckning som fredstraktaten möjliggjorde, och uttalade sitt ogillande av vissa statsministerns offentliga uttalanden såsom motverkande detta syfte. Sedan folketingsparlamentarismen fått karaktären av ett slags sedvanerätt, torde efter hand kritiska dagordningsbeslut från landstingets sida ha kommit att betraktas som meningslösa.

I *folketinget* väckas i allmänhet blott en eller ett par interpellationer vid varje session; någon gång har antalet stigit till 6 à 7; vid flera riksdagar under senare år har ingen enda interpellation förekommit. Flertalet interpellationer komma från oppositionspartierna och gå ut på kritik av regeringen; då man endast önskar rena upplysningar, framställas ofta s. k. »spörsmål», en frågeform, som i praktiken icke är bunden vid särskilda formföreskrifter. I allmänhet ställas under interpellationsdebatten dagordningsförslag, innefattande antingen uttryck av ogillande, respektive gillande av regeringens uppträdande eller politik i den diskuterade punkten eller endast uppmaningar till regeringen att handla i viss riktning. I undantagsfall ha samtliga partier framfört skilda förslag. En representant för regeringen brukar i regel giva tillkänna, att regeringen kan godtaga blott ett visst dagordningsförslag. Ofta beslutas om någon timmes rast före omröstningen; däremot förekommer aldrig,

att beslutet uppskjutes på längre tid eller att dagordningsförslagen hänskjutas till utskott.

Sedan 1909 har icke något dagordningsförslag, innefattande kritik av regeringen eller en minister, antagits. Antingen har folketinget uttalat sitt gillande eller har ett fullkomligt neutralt dagordningsförslag antagits eller ock ha det eller de framställda dagordningsförslagen avslagits. Påfallande är, att något av de sistnämnda tillvägagångssätten ofta förordats av parti, som icke är representerat i regeringen, men ändock i huvudsak stödjer regeringens politik. Man undgår på detta sätt att störta regeringen, men blir likväl icke ansvarig för regeringens politik i den diskuterade frågan.

Några exempel från senare år skola belysa det sagda. I november 1924 interpellerade en högerrepresentant socialministern i den socialdemokratiska regeringen angående en av honom åt en viss person given rekommendation. Interpellanten föreslog med understöd även från vänstern följande beslut: »I det att folketinget ogillar, att socialministern ... rekommenderat en person, om vars bristande kvalifikationer han icke kan ha varit i tvivelsmål, går tinget över till nästa ärende på dagordningen.» Socialdemokraterna påyrkade förslagets förkastande. Radikalerna, som stödde regeringen men icke tillhörde den, framlade ett neutralt förslag: »I det att folketinget tager socialministerns svar å interpellationen till kännedom, uttalar det, att den skrivelse, som är anledning till interpellationen, på grund av hela sin karaktär icke bör bilda utgångspunkt för något politiskt uttalande från tingets sida, och övergår ...» Detta förslag antogs. En interpellationsdebatt i februari 1925 rörande tolkningen av vissa vallagsbestämmelser följdes av ett uttryckligt gillande av den interpellerade ministerns förklaring; i detta fall röstade radikalerna på det av socialdemokraterna väckta dagordningsförslaget. I en senare interpellation under samma session föreslogo högern och vänstern ett kritiskt uttalande, medan radikaler och socialdemokrater enade sig om följande formulering: »I det att folketinget tager kännedom om inrikesministerns uttalande, övergår tinget ...» — I oktober 1927 interpellerades handelsministern i vänsterministären Madsen-Mygdal från socialdemokratiskt håll angående avskedandet av en ämbetsman. Följande dagordningsbeslut föreslogs: »Folketinget, som icke kan anse handelsministerns motivering för det behandlade avskedandet tillfyllestgörande, övergår ...» Radikalerna förordade en mindre skarp formulering, vari dock ingick ett beklagande av sättet för ärendets handläggning. En representant för högern uttalade, att partiet visserligen ställde sig kritiskt mot ministerns handlingssätt, men ej ansåg, att denna kritik »bör giva anledning till ett politiskt uttalande från tingets sida». Vänstern ställde sig solidarisk med regeringen utan att föreslå något uttalande från tingets sida. Både socialdemokraternas och radikalernas dagordningsförslag förkastades. — I december 1931 behandlades en till den socialdemokratiske statsministern ställd interpellation angående regeringsåtgärder till lättande av de sönderjydska jordbrukarnas betryckta läge. Högern och vänstern framlade olika dagordningsförslag som, utan att innefatta direkt kritik av regeringen, angåvo vissa

direktiv för regeringspolitiken. Regeringens anhängare föreslogo ett uttalande, enligt vilket folketinget litade på att regeringen följde förhållandenas utveckling och framlade de förslag, som kunde erfordras. Statsministern förklarade sig kunna acceptera endast denna dagordning och denna antogs genom omröstning efter partilinjer.

Under de allra senaste åren kan en tendens till ökat utnyttjande av dagordningsinstitutet konstateras. Vid flera tillfällen ha dagordningsförslag framförts utan samband med interpellationer; stundom ha dessa förslag varit mycket löst anknutna till den fråga, som förelegat till behandling. I ett par fall ha allmänna misstroendevota föreslagits vid den generaldebatt, som brukar uppstå vid behandlingen av förslaget om tilläggsbevillning.

Särskilt ofta användes institutet vid riksdagssessionen 1933—1934. Vid icke mindre än nio tillfällen ställdes ett eller flera dagordningsförslag; endast i tre fall voro dessa anknutna till interpellationer. Av de sammanlagt tolv dagordningsförslagen framfördes sex av det kommunistiska partiets två medlemmar och tre av andra småpartier (rättsförbundet och de oavhängiga).

Under den allmänna debatten i samband med behandlingen av förslaget till lag om tilläggsbevillning för det löpande budgetåret ställdes dagordningsförslag av båda de stora oppositionspartierna. Enligt vänsterns förslag skulle folketinget framlägga vissa önskemål rörande regeringens politik utan att göra något allmänt uttalande om regeringen. Högerns förslag gick ut på direkt misstroendevotum: »I det att folketinget uttalar sitt misstroende till den av statsminister Stauning ledda ministären, går tinget över till nästa fråga på dagordningen.» Vid avgörandet röstade vänstern och flera småpartier på de konservativas förslag; däremot stödde de konservativa icke vänsterns förslag. Vid ytterligare ett tillfälle begagnades dagordningsinstitutet av ett av de stora partierna; från konservativt håll föreslogs efter interpellation ett preciserat misstroendeuttalande och till detta förslag anslöto sig båda de stora oppositionspartierna.

Övriga dagordningsförslag framfördes från småpartiernas sida. Ett par av förslagen stodo icke i något samband med det till behandling föreliggande ärendet. Så t. ex. framställdes under debatten om ett förslag till sterilisationslag från kommunistiskt håll förslag om att tinget skulle uttala sitt misstroende mot justitieministern på grund av de polisåtgärder denne beslutat under den pågående sjömansstrejken. Talmannen ställde proposition på förslaget efter att ha gjort följande uttalande: »Detta förslag har icke den minsta förbindelse med den fråga, som för ögonblicket föreligger till behandling, men då arbetsordningen, sådan den lyder, icke ger mig någon rätt att avvisa förslaget, är jag icke i stånd att göra detta.»

I anledning av detta och andra liknande fall framställdes sedermera ett förslag om tillägg till folketingets arbetsordning § 26; enligt detta skulle för dagordningsförslag fordras »sammanhang med det föreliggande ärendet». Förslaget kom dock icke att under sessionen upptagas till behandling.

Finland.

Regeringsformen av år 1919 innehåller ett stadgande, som bokstavligen tolkat synes innefatta regeln, att regeringen skall vara stödd av en majoritet av riksdagen. I första satsen av 36 § står nämligen: »Till medlemmar av statsrådet, vilka böra åtnjuta riksdagens förtroende, kallar presidenten för redbarhet och skicklighet kända infödda finska medborgare.» Denna bestämmelse — som före 1919 motsvarades av ett år 1917 i lantdagsordningen infört stadgande — avsåg dock ej, såsom av förarbetena framgår, att göra det nödvändigt för en tillträdande regering att erhålla förtroendevotum av riksdagen. I praxis utgår man från att regeringen åtnjuter riksdagens förtroende, intill dess motsatsen konstaterats. Ingen regering har vid sitt tillträde genom dagordningsbeslut eller på annat sätt försäkrats om riksdagens stöd. I regel föredragas regeringsprogrammen till statsrådets protokoll och publiceras utan att framläggas för riksdagen. Den socialdemokratiska ministär, som tillträdde i december 1926, framlade visserligen sitt program i riksdagen, men diskussion eller beslut i anledning härav förekom ej. I 43 § stadgas generellt, att statsråden äro ansvariga inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder.

Om dagordningsinstitutet givas bestämmelser i 36 och 37 §§ av 1928 års riksdagsordning. Enligt 36 § kan ett statsråd utom dagordningen i riksdagen giva »upplysning eller meddelande i något ärende, som angår rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter». Sedan statsrådet hållit sin föredragning, skall frågan bordläggas till ett följande plenum. Härvid kan överläggning äga rum. Sedan denna överläggning avslutats, föreslår talmannen övergång till dagordningen med följande ord: »Efter att hava mottagit meddelandet övergår riksdagen till dagordningen.» Ett godkännande av denna framställning innebär s. k. enkel övergång till dagordningen. Riksdagen kan emellertid också besluta en under diskussionen föreslagen motiverad övergång till dagordning eller ock hänskjuta frågan om sättet för övergång till dagordningen till vederbörande utskott. Om saken hänskjutes till utskott, bör detta föreslå motiverad övergång till dagordningen, varefter riksdagen fattar beslut i ärendet. — De refererade bestämmelserna i § 36 infördes först 1928; tidigare kunde statsråden ej göra meddelanden utom dagordningen.

I § 37 (före 1928 § 32 i lantdagsordningen) regleras riksdagsmännens rätt att interpellera statsråden samt därmed sammanhängande frågor. Bestämmelsen skiljer mellan »spörsmål» och »interpellationer» i egentlig mening. En riksdagsman, som vill ställa spörsmål till ett statsråd »i angelägenhet hörande till hans ämbetsområde», skall till talmannen avlämna sin fråga skriftligen avfattad och »av bestämt innehåll»; talmannen bringar frågan till vederbörande statsråds kännedom. Statsrådet i fråga kan å tid, som bestämmes genom överenskommelse med talmannen, avgiva muntligt eller skriftligt svar, men han kan också avböja att besvara frågan. Ärenden rörande dylika spörsmål kunna ej bliva föremål för överläggning eller beslut i riksdagen; någon möjlighet till dagordningsbeslut finnes alltså ej i dessa fall.

Annorlunda är förhållandet med interpellationsinstitutet i egentlig mening. Beträffande den enskilda riksdagsmannens avlämnande av en interpellation gälla visserligen samma bestämmelser som i fråga om spörsmål, men för interpellationens vidare behandling finnas särskilda regler. För interpellationens överlämnande till vederbörande statsråd äro vissa villkor stadgade: »Efter det interpellationen blivit föredragen i riksdagen och legat på bordet till ett följande sammanträde, skall densamma, därest minst tjugo riksdagsmän, de som framställt interpellationen inberäknade, skriftligen anmält sin anslutning härtill, utan föregående överläggning i riksdagen, genom talmannen meddelas vederbörande medlem av statsrådet.» Det åligger ministern i fråga att inom femton dagar avgiva svar å interpellationen, såframt icke å »statsrådets» — alltså hela regeringens — vägnar meddelas, att svar »på grund av sakens beskaffenhet» ej avgives; i detta fall böra de skäl, som föranlett vägran att svara, tillkännagivas för riksdagen. Sedan svar avgivits eller meddelande om vägran att svara lämnats kan överläggning äga rum i riksdagen. Talmannen skall därefter till riksdagens godkännande framställa förslag om övergång till dagordningen i följande ordalag: »Efter att hava åhört den avgivna förklaringen övergår riksdagen till dagordningen.» Riksdagen kan godkänna detta förslag och alltså besluta enkel övergång till dagordningen eller anta under diskussionen föreslagen motiverad övergång till dagordningen eller hänskjuta saken till utskott (»till grundlagsutskottet eller, därest ärendets beskaffenhet sådant fordrar, till annat utskott»). Hänvisas ärendet till utskott, bör detta föreslå motiverad övergång till dagordningen, varefter riksdagen fattar definitivt beslut om formen för övergången.

Riksdagens arbetsordning innehåller i § 52 stadganden om dagordningsinstitutet, som kompletterar såväl 36 som 37 §§ i riksdagsordningen. Sålunda stadgas, att om i de i paragraferna omförmälda fallen andra förslag än godkännande av enkel övergång till dagordningen eller remiss av ärende till utskott föreligga — d. v. s. om jämväl motiverad övergång påyrkats — skall, efter diskussionens avslutande, beslut först fattas angående föreslagen remiss till utskott. Vidare bestämmes om rätt för riksdagen att uppskjuta fattandet av beslut om övergång till dagordningen eller remiss av ärende till utskott i berörda fall till ett plenum efter det, då diskussionen i ärendet avslutats. Förslag angående sådant uppskov måste framställas, innan debatten förklarats avslutad.

De refererade bestämmelserna giva tydligen riksdagen möjlighet att i samband med såväl regeringens på eget initiativ givna meddelanden som interpellationssvar taga ställning till regeringens politik. Enligt författningen framstår den enkla övergången till dagordningen som det normala, i det att talmannen ex officio skall framställa förslag härom. Men riksdagen kan jämväl besluta motiverad övergång till dagordningen och i en sådan kan tydligen införas uttryck av förtroende för, respektive misstroende mot regeringen i dess helhet eller visst statsråd, liksom också uttalanden av gillande eller kritik beträffande enskilda regeringsåtgärder. Ett misstroendevotum måste, med hänsyn till bestämmelsen i 36 § regeringsformen, anses medföra ovillkorlig

skyldighet för regeringen, respektive vederbörande statsråd att träda tillbaka, såvida icke beslut fattas om riksdagsupplösning.

Dagordningsinstitutet har icke omgärdats med särskilda garantier mot missbruk. För att få en interpellation framförd till regeringen kräves anslutning av tjugu riksdagsmän, d. v. s. en tiondel av riksdagens medlemmar, men en enda riksdagsman kan framföra dagordningsförslag efter interpellationssvar eller annat regeringsmeddelande. Motiverad övergång till dagordningen, t. ex. ett misstroendevotum, kan beslutas vid samma sammanträde, då regeringsmeddelande lämnats; rättighet men ej skyldighet finnes att hänskjuta ärendet till utskott och att utan sådan remiss uppskjuta avgörandet. Endast så till vida har uppskovslinjen fått ett visst företräde som, därest förslag både om motiverad dagordning och om remiss till utskott föreligga, förslaget om hänvisning till utskott först skall upptagas till beslut.

Vid 1931 års riksdag framförde regeringen i sin proposition om »förfullständigande av särskilda stadganden i regeringsformen» ett förslag, som avsåg att i visst hänseende begränsa dagordningsinstitutets betydelse. Till 36 § i regeringsformen skulle fogas ett tillägg av följande lydelse: »Såsom riksdagens förklaring att statsrådet eller någon dess medlem icke handlat i överensstämmelse med statens intresse och förty icke åtnjuter riksdagens förtroende, skall icke anses av riksdagen fattat beslut, vartill icke minst hälften av riksdagens samtliga medlemmar bidragit.» I formuleringen av stadgandets förra del — särskilt orden om »överensstämmelse med statens intresse» — har man velat se en antydan om »att till grund för förtroendet eller misstroendet bör ligga ett omdöme om ändamålsenligheten av någon regeringens åtgärd eller avsikt, icke rena partikalkyler eller en allmän åstundan att komma regeringen till livs» (Erich, Aktuella författningsfrågor i Finland). Viktigare är likväl uppenbarligen regeln att endast ett beslut, bakom vilket finnes en absolut majoritet av riksdagens medlemmar, skall anses innebära ett misstroendevotum. Förslaget angavs av regeringen vara tillkommet »för att ej en tillfällig majoritet, som icke återspeglar hela representationens mening, må kunna framkalla regeringens avgång»; i lagstiftningen borde betonas »nödvändigheten av, att regeringens mandattid blir längre än hittills i allmänhet varit fallet».

Förslaget avstyrktes av grundlagsutskottet och stora utskottet och avslogs av riksdagen. I riksdagens svar på propositionen uttalades, att enligt förslaget riksdagen icke längre skulle »med rättslig verkan få framföra sitt misstroende i anledning av regeringspolitikens allmänna riktning och ej heller på grund av sådant förfarande, som icke har något att göra med statens intresse»; därmed förbleve av den parlamentariska principen »endast en begränsad i praktiken jämförelsevis ineffektiv återstod i kraft». Bestämmelsen om kvalificerad majoritet för misstroendevotum hade icke visat sig erforderlig. Onödiga regeringskriser borde undvikas genom att praxis utvecklades i sund riktning, icke genom lagstiftning.

Trots författningens bestämmelse, att statsråden skola åtnjuta riksdagens förtroende, ha flertalet ministärer i Finland bildats av ett eller flera partier utan majoritet i riksdagen. Av de sexton regeringarna 1919—1935 kunna en-

dast fem anses ha varit uppburna av en parlamentarisk majoritet; i dessa regeringar ha representanter för alla borgerliga partier inträtt. Två gånger ha expeditionsministärer bildats; de övriga nio regeringarna ha varit parlamentariska minoritetsregeringar. Partisplittringen har varit betydande och intet parti har närmat sig majoritetsställning; huvudpartierna ha varit nationella samlingspartiet, svenska folkpartiet, nationella framstegspartiet, agrarer, socialdemokrater och (intill 1930) kommunister.

Dagordningsinstitutet har utnyttjats i tämligen begränsad omfattning, så gott som alltid i samband med interpellationer. I genomsnitt har ett tiotal interpellationer framställts årligen. Efter det stora flertalet interpellationsdebatter ha skilda förslag framförts; enkel övergång till dagordningen har blott i undantagsfall beslutats utan opposition. Det följer härav, att interpellationsinstitutet i allmänhet begagnats som ett medel att kritisera regeringen eller riktigare bestämda regeringsåtgärder; då endast sakliga upplysningar önskats har man i stället framställt »spörsmål».

I praxis har regeringen ständigt låtit sig nöja med beslut om enkel övergång till dagordningen; något uttryck av gillande eller förtroende har man icke begärt. Det har sålunda varit möjligt för grupper, som icke varit solidariska med regeringen men ej heller velat framkalla ministerskifte, att faktiskt rösta för regeringens kvarstannande utan att uttrycka någon positiv inställning till regeringen. Det stora flertalet interpellationsdebatter ha avslutats med enkla dagordningsbeslut, bakom vilka stått icke blott i regeringen representerade utan även andra partier. Opponenterna mot regeringen ha antingen föreslagit motiverade dagordningsbeslut eller ock påyrkat ärendets remiss till utskott; även det sistnämnda yrkandet har i realiteten fått karaktären av ett förslag om misstroendevotum. De motiverade dagordningsförslagen ha med få undantag innefattat kritik av en viss åtgärd eller underlåtenhet att vidtaga åtgärd; direkta uttalanden om misstroende mot regeringen ha ej inryckts i motiveringen.

Endast vid två tillfällen ha regeringsskiften föranletts av dagordningsbeslut. I november 1926 interpellerades försvarsministern i regeringen Kallio — stödd av agrarerna och samlingspartiet — rörande vissa oegentligheter i försvarsväsendets ekonomi; interpellationen framfördes av svenska folkpartiet. I interpellationsdebatten den 23 november ställde sig regeringen solidarisk med försvarsministern och krävde enkel övergång till dagordningen. Representanter för svenska folkpartiet påyrkade ärendets hänvisning till grundlagsutskottet och detta förslag antogs med 108 röster mot 84. Mot regeringen röstade de socialistiska partierna, svenska folkpartiet och enstaka medlemmar av andra partier, även av regeringspartierna. Ministären avgick omedelbart och efterträddes av en rent socialdemokratisk ministär.

I november 1928 interpellerades »vederbörande regeringsmedlemmar» i agrarministären Sunila angående vissa egenmäktiga åtgärder av skyddskårister, bl. a. vid ämbetsutnämningar, och regeringens ställning härtill; interpellationens kläm utgjordes av en rad till »regeringen» ställda frågor. Svar gavs av försvarsministern som representant för regeringen i dess helhet. Under

debatten den 12 december framställdes tre förslag till motiverade dagordningar; dessa förslag skola här återgivas såsom exempel. Socialdemokraterna påyrkade en övergång till dagordningen av i huvudsak följande lydelse: »Efter att hava åhört regeringens svar och med beaktande av de i interpellationen framlagda omständigheterna samt under konstaterande av, att vid det i interpellationen omförmälda fallet... förfarits lagstridigt och egenmäktigt, utan att åtgärder vidtagits för de skyldigas befordrande till straff, ävensom att vid utnämningen... politiska omständigheter inverkat på avgörandet, uppmanar riksdagen regeringen att noggrannare än hittills draga försorg om att skyddskårerna, dessas myndigheter eller medlemmar icke inblanda sig i dem ovidkommande utnämnings- eller andra ärenden, samt övergår till dagordningen.» Kommunisternas förslag lydde: »Enär skyddskårernas medlemmar upprepade gånger utövat en mot den arbetande befolkningen och arbetarrörelsen riktad terror och skyddskårsinstitutionen såsom sådan visat sig vara ett maktmedel i den styrande klassens händer med uppgift att stärka och skydda det kapitalistiska roffarsystemet, övergår riksdagen till dagordningen med uppmaning till regeringen att vidtaga skyndsamma åtgärder för upphävande av lagen angående skyddskårsorganisationen och för upplösande av skyddskårerna.» Det tredje förslaget kom från svenska folkpartiet: »Riksdagen, som icke kan godkänna, att vid antagande i statens tjänst sökandenas politiska åsikter tagas i betraktande, ej heller att utlåtanden härom av obehöriga inhämtas eller beaktas, finner, att regeringen icke velat eller i varje fall icke kunnat tillbörligen hindra dylika missförhållanden och övergår till dagordningen.» Såsom alltid i dylika fall voterades först mellan förslagen till motiverad dagordning, varefter det av dessa förslag, som vunnit största anslutningen, uppställdes mot förslaget om enkel övergång till dagordningen. Det socialdemokratiska förslaget slog i skilda voteringar ut det kommunistiska och det svenska förslaget och segrade i huvudvoteringen med 83 röster mot 82. Trots de jämna röstetalen och det ringa deltagandet i slutvoteringen avgick regeringen. Då beslutet fattades samma dag som interpellationssvaret lämnades och någon enhetlig aktion mot regeringen icke torde ha förberetts, har man ansett detta fall som ett exempel på de överraskande resultat, till vilka dagordningsinstitutets användning i oklara situationer kan leda. — Ny regering bildades av framstegspartiet.

I två fall ha interpellationer angående regeringens program framställts omedelbart efter regeringens bildande och lett till allmänna debatter rörande regeringspolitiken. Så var förhållandet i november 1922 (ministären Kallio) och i december 1926 (ministären Tanner); i sistnämnda fall anknöt interpellationen till regeringens redan inför riksdagen föredragna program. De partier, som framfört vederbörande interpellationer, yrkade vid båda tillfällena på dagordningsfrågans remitterande till grundlagsutskottet, men riksdagen beslöt enkel övergång till dagordningen.

Norge.

I den norska författningen finnes ingen bestämmelse, som kan anses nödvändiggöra ett parlamentariskt system eller ens antyda dess existens. Det har någon gång påstått att stadgandet om kontrasignation i § 31 i dess 1911 beslutade lydelse skulle innebära ett stöd för parlamentarismen, men detta stadgande fastställer endast, att alla av konungen utfärdade beslut måste kontrasigneras för att vinna giltighet och synes icke, lika litet som motsvarande bestämmelse i t. ex. den svenska författningen, hava någon betydelse för det nu berörda spörsmålet.

Emellertid tillämpades redan under unionstiden — efter 1884 — med vissa avbrott en parlamentarisk praxis, och efter 1905 har parlamentarismen framstått som en allmänt erkänd princip för regeringsbildningen. I första rummet har denna princip inneburit skyldighet att avgå för en regering, som blivit föremål för misstroendevotum i stortinget. I auktoritativa politiska och vetenskapliga framställningar har uttalats, att en sådan skyldighet, ehuru ingenstädes uttryckligen stadgad, är ett moment i gällande författningsrätt. Denna uppfattning kommer särskilt klart till uttryck i det år 1929 avgivna betänkande, vari en 1927 av stortinget tillsatt kommitté föreslog vissa ändringar i bestämmelserna om statsrådets ansvarighet och därmed sammanhängande regler. Enligt kommitténs förslag till ny ansvarighetslag för statsrådet (lag om straff för handlingar, som åtalas inför riksrätt) stadgades generellt i § 11 om straff för medlem av statsrådet, som genom handling eller underlåtenhet »föranlåter eller medverkar till något, som är stridande mot statsformen . . .» I motiveringen till denna bestämmelse uttalade kommittén enhälligt: »Skulle det fall någonsin inträffa, att en regering underlät att böja sig för ett av stortinget beslutat misstroendevotum, skulle detta förhållande falla under bestämmelsen i förslagets § 11, i det att ett sådant handlingssätt från en regerings sida måste anses som 'stridande mot statsformen'.»

Beträffande representationens befogenhet att genom direkt uttalande taga ställning till regeringsfrågan stadgas intet i grundlagen; möjligheten att åvägabringa åtal inför riksrätten för statsråds ämbetsbrott innebär tydligen icke någon sådan befogenhet. Däremot kan stortingets arbetsordning sägas innehålla bestämmelser om dagordningsinstitut så till vida som rätt att besluta uttalanden i samband med interpellationer här är stadgad.

Interpellationsrätten — i praxis erkänd sedan 1885 — är sedan 1908 jämförelsevis ingående reglerad i arbetsordningens § 45. Här stadgas till en början: »Önskar en representant till regeringen eller någon av dess ledamöter framställa en interpellation, avlämnar han denna i skriftlig avfattning till stortingets president, som snarast möjligt från statsministern eller vederbörande statsråd inhämtar förklaring om tid, då ärendet må i tinget lämpligen till behandling upptagas. Ärendet skall sedan efter presidentens avgörande upptagas till behandling antingen vid slutet av ett tingssammanträde, eller sedan det på förhand blivit på tingets dagordning uppfört. Presidentens avgörande meddelas statsministern eller vederbörande statsråd.» Såsom fram-

går av dessa bestämmelser underställes icke frågan om en interpellations framställande stortingets prövning. När interpellationen företages till behandling, får interpellanten först utveckla sin framställning. Därefter besvaras interpellationen, såvida icke vederbörande minister vägrar att svara, i vilket fall förhandlingen i ärendet avslutas. Efter interpellationssvaret kan följa debatt; för talerätten under denna gälla särskilda restriktioner och i det hela får den icke — annat än om stortinget fattar beslut om förlängning — pågå mer än två timmar. Interpellation kan alltid åtföljas av dagordningsbeslut: »Vare sig interpellationen besvaras eller icke, må i anledning av densamma förslag kunna framställas. Sådant förslag må efter ärendets beskaffenhet hänvisas till ett utskott, där det behandlas framför andra ärenden, eller till regeringen, eller ock må det bordläggas eller omedelbart behandlas.» Enligt § 28 skall bordläggning ske, därest presidenten eller en femtedel av tingets ledamöter motsätta sig ärendets upptagande till omedelbart avgörande. — I § 45 behandlas slutligen rätten att framställa s. k. spörsmål till regeringen; om dagordningsbeslut i samband med dylika finnes intet stadgande.

Dagordningsinstitutets användning är emellertid icke begränsad till det berörda fallet. Enligt praxis kunna förslag om uttalanden från stortingets sida framställas när som helst och på samma sätt som andra förslag göras till föremål för överläggning och beslut. Sådana förslag kunna t. ex. framföras i samband med behandlingen av en regeringsproposition, under den övliga debatten efter trontalet eller då en tillträdande regering, på sätt under senare tid blivit vanligt, framträder med en allmän politisk deklaration inför stortinget. Sistnämnda tillfällen kunna numera sägas bilda de normala utgångspunkterna för dagordningsförslag.

Såsom första fall av ministerdemission på grund av ett misstroendebeslut från stortingets sida brukar nämnas statsrådet Haffners avgång 1869; här förelåg dock intet misstroendevotum i egentlig mening utan endast kritik av ministern i fråga i stortingets svar på en regeringsproposition. Någon större roll i de parlamentariska striderna fick dagordningsinstitutet först efter det första parlamentariska genombrottet 1884. Sedan regeringen Sverdrup, som stöddes av den moderata vänstern, vid 1888 års val försatts i minoritet, framlade högern (juni 1889) ett förslag till misstroendevotum; sedan den »rena» vänstern förklarat sig komma att rösta för högerns förslag, avgick regeringen utan att avvakta stortingets beslut. Den följande, på högern stödda ministären Stang tog avsked i februari 1891, emedan stortinget beslutat ett programmatiskt uttalande i unionsfrågan, som icke överensstämde med regeringens avsikter. Då, sedan vänsterministären Steen avgått efter konflikt med monarken, Stang ånyo bildade regering 1892, kvarstannade han emellertid trots uttryckliga misstroendevota från stortingets sida. De närmast följande regeringsskiftena voro icke beroende av misstroendebeslut. Överhuvud förekom icke före unionsbrottet, att ett direkt misstroendevotum av stortinget föranledde regeringsskifte.

Även under den följande tiden har det stora flertalet regeringsskiften berott på andra förhållanden än uttalanden från stortingets sida, såsom val och

avslag å regeringspropositioner. Fram till 1920 förekommo överhuvud förslag om misstroendevota i mycket ringa utsträckning. Ett remarkabelt fall av regeringsdemission på grund av stortingsuttalande finnes emellertid från denna tid. Under åren efter unionsbrottet satt en främst av högern och den moderata vänstern understödd regering, ledd först av Michelsen, sedan av Lövland. Efter 1906 års val var dess majoritet i stortinget ytterst osäker. De mera radikala vänsterrepresentanterna (den konsoliderade vänstern) önskade en klarare vänsterorientering. Under trontalsdebatten i februari 1908 framlades från detta håll följande förslag till stortingsuttalande: »I anledning av regeringens oklara ställning till de politiska partierna uttalar stortinget, att ett förtroendefullt och fruktbärande samarbete kan åvägabringas blott av en regering, som förklarar sig vilja söka sitt parlamentariska stöd hos stortingets vänster samt främja de på vänsterns program uppförda punkterna och söka lösa nya frågor i överensstämmelse med de principer som ligga till grund för detta program.» Statsministern sade sig uppfatta detta förslag som ett förslag till misstroendevotum, eftersom han önskade samverkan med högern. Från socialdemokratiskt håll föreslogs, att stortinget direkt skulle uttala sitt misstroende mot regeringen. Omröstning skedde som alltid om varje förslag separat. Båda förslagen avslogos, vänsterförslaget med 70 röster mot 53, det socialistiska förslaget med 113 röster mot 10. Bland de 70 rösterna mot vänsterförslaget voro också de tio socialisterna. I själva verket hade alltså 63 representanter, d. v. s. mer än hälften av stortingets ledamöter, röstat mot regeringen. Regeringen, som sålunda kunde anses i realiteten försatt i minoritet, inlämnade omedelbart sin avskedsansökan. Det har sedermera stundom påståtts vara regeringens skyldighet att avgå, då flera olika förslag, som var för sig inneburit kritik av regeringen, tillsammans uppnått så stort röstetal, att detta utgör majoritet i stortinget; å andra sidan har hävdats, att demissionsplikt inträder blott då ett förslag till misstroendevotum verkligen antagits.

Efter Lövlands avgång bildade den radikala vänstern regering med Knudsen som statsminister. Då socialdemokraterna ej medverkade, ägde regeringen icke fast majoritet. Efter regeringsförklaringen beslöts emellertid med åtta rösters majoritet — i huvudsak den konsoliderade vänstern och socialdemokraterna — följande stortingsuttalande: »Under förhandenvarande omständigheter finner stortinget det riktigast att den nuvarande regeringen förblir sittande och beslutar: regeringens förklaring lägges till protokollet.» Något förtroendevotum i egentlig mening innebar detta beslut tydligen icke, endast ett slags toleransförklaring. Detta är emellertid det enda tillfälle, då en nytillträdande regering bekräftats i sin ställning genom stortingsbeslut.

Sedan 1909 års val givit högern och den frisinnade vänstern — efter hand sammansmälta till ett högerblock — majoritet, avgick ministären Knudsen (februari 1910) och en konservativ koalitionsregering tillträdde. Vid 1912 års val fick vänstern majoritet och den andra ministären Knudsen bildades; denna ägde fast majoritet i stortinget till efter 1918 års val och stannade vid makten till i juni 1920.

Efter 1918 har utpräglad minoritetsparlamentarism varit rådande. Huvudpartierna ha varit fyra: högern, bondepartiet, vänstern och arbetarepartiet. Intet av dessa partier har någonsin ägt majoritet och regeringssamverkan mellan två eller flera partier har ej förekommit. Överhuvud har mera fast och varaktigt samarbete mellan olika partier icke kunnat etableras och ministärerna ha sålunda varit minoritetsregeringar i ordets mest inskränkta mening. Den parlamentariska grundvalen för regeringen har i flera fall utgjorts av endast en femtedel eller en sjättedel av stortinget. Av de tio ministärer, som fungerat 1918—1935 ha fem bildats av vänstern (Knudsen till 1920, Blehr 1921—1923, Mowinckel 1924—1926, 1928—1931, 1933—1935) tre av högern (Halvorsen 1920—1921 och 1923—1924, Lykke 1926—1928) en av arbetarepartiet (Hornsrud 1928) och en av bondepartiet (Kolstad, sedan Hundseid 1931—1933). Ministärerna ha avgått av skilda anledningar: avslag å viktiga regeringspropositioner, nederlag vid valen, uttalanden från representationens sida. Något direkt förtroendevotum för en regering har ej beslutats.

Förslag till misstroendevota ha under denna period förekommit i långt större utsträckning än tidigare. Arbetarepartiet har under senare år systematiskt framställt dylika förslag beträffande borgerliga regeringar dels vid vederbörande regerings tillträde, dels under trontalsdebatten; stundom ha liknande förslag framförts även från andra partier. Arbetarepartiets misstroendeförslag ha regelmässigt avslagits genom samverkan av de borgerliga partierna, ofta under betonande av att avslag å förslag om misstroendevotum icke innebär någon solidaritetsförklaring gentemot regeringen. I regel ha förslagen till misstroendeuttalanden innehållit en rad kritika anmärkningar om regeringens politik, utmynnande i ett fastställande av att regeringen saknar stortingets förtroende.

Ett uttryckligt misstroendevotum har emellertid belutats endast vid ett tillfälle och då av den borgerliga majoriteten gentemot en av arbetarepartiet stödd regering. På grund av arbetarepartiets stora framgångar vid 1927 års val avgick ministären Lykke utan att ha blivit föremål för misstroendevotum kort efter stortingets sammanträde i januari 1928. Sedan ett försök att få till stånd en borgerlig samlingsregering misslyckats på grund av vänsterns avvisande hållning bildades den 28 januari den socialistiska ministären Hornsrud. Sedan Hornsrud framlagt sin programförklaring, föreslog vänsterns ledare Mowinckel följande uttalande: »Stortinget beklagar, att landets regering i sin tillträdesförklaring framträder som representant för blott en viss del av folket och att regeringen icke äger det förtroende, vilket är nödvändigt för den sanering av statsfinanserna och för det lugn och den fasthet i våra ekonomiska förhållanden, som fordras för utvecklingen av vårt närings- och arbetsliv.» Utom arbetarepartiet och kommunisterna röstade endast en representant mot förslaget, vilket antogs med 86 röster mot 63 (8 februari). Regeringen avgick omedelbart och efterträddes den 14 februari av vänsterministären Mowinckel; av arbetarepartiet och kommunisterna framförda förslag till misstroendevotum avslogos av den borgerliga majoriteten (21 februari).

I två andra fall ha beslutats uttalanden, som inneburit kritik av regeringen utan att dock misstroende uttryckligen konstaterats. Ministären Mowinckel beviljade 1930 koncession för sammanslutning av två företag, av vilka det ena till hälften ägdes av ett utländskt bolag (Unilever). Beslutet blev föremål för skarp kritik och den 7 maj 1931 antog odelstinget med 57 röster mot 55 ett förslag, vari koncessionen förklarades vara stridande mot landets intressen; bonde- och arbetarepartierna samt två medlemmar av regeringspartiet röstade för förslaget. Ehuru något uttalande från stortingets sida icke förelåg, avgick regeringen. Den på bondepartiet stödda regering, som därefter bildades, utsattes för förslag om misstroendevotum från arbetarepartiets sida, men detta förslag nedvoterades av de borgerliga partierna.

Bonderegeringen störtades sedermera genom ett beslut om uttalande från stortingets sida. I detta fall var det ej fråga om någon särskild regeringsåtgärd, utan om regeringens politik överhuvud. Under trontalsdebatten i januari och februari 1933 kritiserades ministären Hundseid i olika hänseenden av representanter för vänstern och arbetarepartiet. Endast sistnämnda parti föreslog emellertid misstroendevotum. Vänsterledaren Mowinckel framlade ett utkast till arbetsprogram för den närmaste tiden och gjorde gällande, att detta program borde kunna tjäna som plattform för en koalition av alla partier. Arbetarepartiet sade sig vara villigt att på den angivna grundvalen samverka med vänstern. Regeringschefen uppmanade då Mowinckel att föreslå ett stortingsuttalande i enlighet med den förklaring han avgivit; bleve ett sådant förslag antaget, skulle regeringen genast avgå. Mowinckel vägrade att framställa något förslag och arbetarepartiets yrkande avslogs av en samlad borgerlig majoritet. Men redan några veckor senare kom regeringsfrågan ånyo före, i det att Mowinckel under en debatt om den finansiella situationen föreslog följande uttalande: »Stortinget beklagar att regeringen avvisat det program som anbefalldes av vänstern under trontalsdebatten. Stortinget anser detta program utgöra en lämplig grundval för samarbete mellan partierna.» Detta förslag antogs den 24 februari med 80 röster (vänstern och arbetarepartiet) mot 67 (bondepartiet och högern). Regeringen avgick. Mowinckel, som fick regeringsuppdraget, sökte först få till stånd en koalition av alla partierna, men arbetarepartiet vägrade; han bildade då en ren vänsterregering. Regeringens förklaring avgavs den 7 mars men upptogs icke till diskussion förrän i slutet av maj. Bondepartiet och högern yrkade då med skilda motiveringar på misstroendevotum, men dessa förslag avslogos, då arbetarepartiet stödde regeringen.

En gång under den nu behandlade perioden har regeringen avgått på grund av att flera förslag till uttalande, som regeringen icke kunnat acceptera, tillsammans haft flertal i stortinget. Under trontalsdebatten i februari och mars 1926 framfördes icke mindre än fyra förslag till uttalanden, mot vilka vänsterregeringen Mowinckel opponerade. Två av dessa stöddes av arbetarepartiet och kommunisterna; det ena, som gick ut på rent misstroendevotum, avslogs med 112 röster mot 38, det andra, som innehöll vissa direktiv till regeringen, med 110 röster mot 40. Vidare föreslogo bondepartiet och högern var för sig

vissa i åtskilligt likartade direktiv; i förslagen förekom ingen som helst direkt kritik av regeringen. Bondepartiets yrkande avslogs med 128 röster mot 22, högerns med 96 röster mot 54. Endast de 34 vänsterrepresentanterna hade röstat mot alla förslag till uttalanden. Omedelbart efter voteringen (8 mars) yttrade statsministern: »Då högerns och bondegruppens förslag fått 76 röster, d. v. s. absolut flertal . . ., har regeringskris inträtt, och regeringen skall med det snaraste ingiva sin avskedsansökan till konungen.»

Anmärkningsvärt är att statsministern hänvisade blott till högerns och bondepartiets förslag, icke till de från socialistiskt håll komna yrkandena. Av uttalanden under debatten framgår, att regeringen icke tänkt avgå, om de från partierna till höger ställda förslagen stannat i minoritet, även om de jämte de socialistiska förslagen ägt majoritet. Orsakerna härtill och överhuvud den parlamentariska situationen vid omröstningen belysas genom följande citat ur ett anförande av statsministern: »Här har den egendomliga uppfattningen framförts att det förhållandet, att vi ställt kabinettsfrågan på högerns och bondegruppens förslag tillsammantagna, skulle visa, att vi samverkade med arbetarepartierna och accepterade deras förslag. Nej — vi acceptera icke arbetarepartiernas förslag och ställa kabinettsfrågan på dem lika väl som på de övriga. Men vi anse oss inte gärna kunna utan vidare slå ihop arbetarepartiernas röster med högerns och bondegruppens, såvida ej — märk väl det — högern genom sin ledare och bondepartiet genom sin ledare uttryckligen uttalar en önskan därom. Visserligen har arbetarepartiet givit ett särskilt och tillspetsat uttryck för sitt misstroende, och det säger sig självt, att om det förslaget antas, exempelvis med högerns och bondepartiets röster, så är det avgörande för regeringen. Men förslagen äro icke riktigt kommensurabla, de kunna icke läggas ihop — arbetarepartiets och högerns och bondegruppens förslag. Högerns och bondegruppens förslag stå varandra så nära, att regeringen har ansett sig böra se dem som ett förslag . . .»

Enligt ministären Mowinckel skulle alltså icke — i motsats till vad man på vissa håll hävdat i anslutning till Lövlands demission 1908 — en regering behöva avgå endast därför att flera skilda för ministären icke acceptabla dagordningsförslag tillsammans vunnit majoritet i stortinget. Sådan skyldighet skulle däremot föreligga, då vederbörande förslag äro så likartade, att de politiskt kunna anses utgöra en enhet. I enlighet med denna uppfattning skulle tydligen minoritetsparlamentarismen — särskilt under på mellanpartier stödda ministärer — icke möta samma svårigheter som enligt principen, att en regering under inga förhållanden kan kvarstå, om dess minoritetsställning klart konstaterats genom dagordningsvoteringar.

Slutligen bör nämnas, att vid några tillfällen interpellationer tjänat som utgångspunkt för förslag till uttalanden om regeringsåtgärder. I förhållandet till antalet interpellationer — tio—tjugo vid varje session — ha dock dylika förslag varit mycket sällsynta. Som vapen i striden om regeringsmakten har kombinationen interpellation—dagordning spelat en mycket undanskjuten roll.

Frankrike.

Författningslagen den 25 februari 1875 om den offentliga maktens organisation stadgar i art. 6: »Ministrarna äro inför kamrarna solidariskt ansvariga för regeringens allmänna politik och var för sig för sina särskilda åtgärder». Att det här är fråga om parlamentarisk ansvarighet står utom allt tvivel. I andra hänseenden ha däremot olika tolkningar av bestämmelsen framförts.

Framför allt har det diskuterats, huruvida ansvarighet av parlamentarisk art — d. v. s. närmast skyldighet att avgå vid misstroendevotum — föreligger gentemot båda kamrarna eller endast den ena av dem, deputeradekammaren. Tvisten kan synas egendomlig med hänsyn därtill att författningstexten uttryckligen talar om »kamrarna» — les chambres — och icke antyder, att representationens båda avdelningar i berörda hänseende skulle intaga olika ställning. En främst av Esmein företrädd riktning inom fransk statsvetenskap har emellertid, under hänvisning till bestämmelsens tillkomsthistoria och det allmänna förhållandet mellan kamrarna, med styrka hävdat, att senaten saknar rätt att utkräva parlamentariskt ansvar; en regering skulle icke vara skyldig att avgå på grund av konflikt med senaten. Andra författare ha, stödda på artikelns ordalydelse, gjort gällande, att kamrarna på denna punkt äro likställda. På den förda diskussionen, som numera knappast har mer än teoretiskt intresse, finnes ej skäl att närmare ingå.

Beträffande praxis kan det sägas, att parlamentarisk ansvarighet inför senaten icke erkändes, eller i varje fall icke betonades, under de första årtiondena efter författningens antagande. Förtroendefrågan ställdes icke i senaten; denna beslöt utan effekt misstroendevota. 1890 avgick visserligen en regering (Tirard) i anslutning till ett senatsbeslut, men demissionen betraktades ej som en tillämpning av ansvarighetsregeln, så mycket mindre som senatsbeslutet icke innebar något direkt misstroendevotum. Först 1896 kom frågan före. Senaten uttalade då sitt misstroende mot en av kammaren stödd ministär (Bourgeois) och hävdade sin likställighet med kammaren. Regeringen vägrade till en början att avgå men tvangs slutligen härtill genom senatens vägran att bevilja nödvändiga anslag. Såväl regeringen som deputeradekammaren togo likväl bestämt avstånd från senatens pretentioner på rätt att utkräva parlamentariskt ansvar. Under den följande tiden fram till det senaste decenniet ställdes endast i undantagsfall förtroendefrågan i senaten; 1913 inträdde regeringskris på grund av ett senatsbeslut (Briand). En viss förändring har sedermera inträtt. Förtroendefrågan har åtskilliga gånger ställts i senaten och tre ministärer (Herriot 11 april 1925, Tardieu 27 mars 1930, Laval 16 februari 1932) ha avgått efter direkta eller indirekta misstroendevota från senatens sida, på konservativt håll har man bestämt hävdat senatens rätt att störta ministärer och på vänsterhåll har man icke reagerat häremot, i varje fall icke så energiskt som förr. Det bör dock fasthållas, att senatens befogenhet i detta hänseende allmänt anses böra komma till användning endast i undantagsfall och att i praktiken en mycket betydande olikhet i kamrarnas ställning till regeringarna fortfarande föreligger. En tillträdande regering begär,

såsom i det följande utförligare skall belysas, i regel förtroendevotum endast i kammaren, regeringsfrågan aktualiseras jämförelsevis sällan i senaten, den parlamentariska kontrollen framstår överhuvud primärt som en kammarens angelägenhet. Större svårigheter ha ej uppstått, då de båda kamrarna ur partipolitisk synpunkt icke äro alltför olikartade och det därför i regel är möjligt att bilda regeringar, som kunna vinna stöd i senaten likaväl som i deputeradekammaren.

Det är icke möjligt att med stöd av art. 6 draga upp någon bestämd gräns mellan de fall, då ministrarna äro solidariskt ansvariga, och de fall, då individuell ansvarighet är för handen. I praktiken har det solidariska ansvaret dominerat, i det att konseljpresidenten ställt förtroendefrågan vid angrepp på en enskild minister; blott i ett fåtal fall ha enskilda ministrar avgått på grund av kritik från representationens sida (t. ex. krigsministern André 1905). I varje fall anses individuell ansvarighet icke föreligga, då vederbörande ärende varit föremål för överläggning i ministerkonseljen. Då en minister anses ansvarig för skötseln av vederbörande departement överhuvud, även för av underordnade vidtagna åtgärder, och ministären i regel ställer sig solidarisk med varje sin medlem, kommer den kollektiva ansvarigheten att omfatta jämväl förvaltningsåtgärder av sekundär ordning.

Någon bestämmelse om den parlamentariska kontrollens utövande finnes icke i författningen. Interpellations- och dagordningsinstituten ha emellertid betraktats som konsekvenser av den parlamentariska demokratien. Dessa institut vunno tillämpning redan under revolutionstiden och erkändes sedermera under de mera demokratiska regimerna — julimonarkien och den andra republiken; under den tredje republiken ha de ingående reglerats i kamrarnas arbetsordningar. Det är att märka, att de båda instituten ansetts höra samman; arbetsordningarna förutse icke möjligheten av dagordningar utom i samband med interpellationer. I enstaka fall ha trots detta dagordningsbeslut fattats i samband med andra debatter, men i stort sett förekommer dagordning blott efter interpellation; å andra sidan följa på nära nog alla interpellationer dagordningsbeslut.

Rätten att framställa interpellation tillkommer varje representant. Enligt båda kamrarnas arbetsordning (jfr för senaten kap. 7, för deputeradekammaren kap. 14) skall »begäran» om interpellation framföras i skriftlig form; en kortfattad redogörelse för interpellationens innehåll, som av presidenten uppläses för kammaren, skall härvid lämnas. Något medgivande från kammarens sida förekommer ej, och interpellation kan — enligt praxis — vägras endast då den strider mot konstitutionen — t. ex. gäller presidentens person — eller innehåller förolämpande uttalanden. Någon skyldighet att besvara en interpellation finnes å andra sidan icke, ett förhållande, som i realiteten har mycket ringa betydelse.

Beträffande tidpunkten för interpellationens framställande i egentlig mening — och därmed för interpellationsdebatten — ha olika regler tillämpats. I slutet av 1890-talet och i början av 1900-talet brukade deputeradekammaren

reservera en dag i veckan (fredagen) för interpellationsdebatter; denna regel tillkom på grund av att de otaliga interpellationerna alltför mycket inkräktade på kammarens arbetstid. Under senare år har huvudstadgandet i denna punkt i deputeradekammarens arbetsordning haft följande lydelse: »Efter inhämtat yttrande från någon av regeringens ledamöter bestämmer kammaren, utan överläggning i sakfrågan, dag då interpellationen må framställas.» Beslut om fastställande av diskussionsdagen skola enligt år 1935 införd bestämmelse fattas vid ett sammanträde i veckan, på fredagarna. Dock skall, om interpellant skriftligen så begärt, presidenten, efter att härom ha lämnat meddelande till regeringen, utan uppskov förelägga kammaren frågan om diskussionsdagen skall fastställas omedelbart. Yttranderätten i denna fråga — om diskussionsdagens fastställande — är synnerligen snävt begränsad. Vidare är stadgat, att interpellationer rörande inrikespolitiska frågor icke få uppskjutas längre tid än en månad. I samband med budgetfrågornas behandling få inga interpellationer framställas. I senatens arbetsordning finnas icke så ingående bestämmelser; här stadgas endast, att senaten, efter att ha inhämtat regeringens mening, utan debatt skall fastställa tid för interpellations framställande samt att interpellationer i inrikesfrågor skola få framställas inom en månad efter det begäran härom ingivits.

I realiteten innebär kamrarnas rätt att bestämma tiden för interpellationers framställande möjlighet att i stor utsträckning avgöra, huruvida en interpellation överhuvud skall framställas eller ej. Då politiskt viktiga interpellationsyrkanden föreligga, t. ex. rörande en ny regerings allmänna politik, beslutas ofta omedelbar behandling, och interpellationsdebatten anknyter omedelbart till regeringens programförklaring. I andra fall fastställes interpellationsdagen till ett sammanträde kort efter begäran om interpellation. En mängd interpellationsyrkanden besvaras emellertid med beslut, enligt vilka interpellationerna skola behandlas efter alla redan begärda interpellationer — de bliva »renvoyées à la suite» — och ett sådant beslut innebär ofta, på grund av interpellationernas stora mängd, att interpellationen aldrig kommer på dagordningen eller upptages så sent, att den då förlorat varje aktualitet och av interpellanten återtages. Regeln, att inrikespolitiska interpellationer skola upptagas inom en månad, har ej varit någon säker garanti för interpellationsrätten på detta område, då den i många fall icke rimligen kunnat följas, i andra brutits genom direkta kammarbeslut om diskussionsdagen. Beslut om fastställande av diskussionsdag ha icke sällan klarlagt en kammares ställning till regeringen på samma sätt som dagordningsbeslut efter en interpellationsdebatt.

Beträffande interpellationens framställande och behandling äro även ingående stadganden givna. Flera interpellationer kunna sammanföras till gemensam behandling. Sedan interpellationen eller interpellationerna framställts, vidtar en debatt, som kan avslutas med dagordningsbeslut. Då huvuddebatten slutats, uppläser presidenten alla dagordningsförslag, varefter endast korta yttranden i anslutning till förslagen tillåtas. Om enkel övergång till dagordningen, d. v. s. beslut om övergång utan något som helst uttalande, be-

gärts, skall proposition på detta förslag först framställas. Förslag till motiverad dagordning skall skriftligen överlämnas till presidenten; sådant förslag kan väckas efter debattens slut och till och med sedan omröstningar ägt rum rörande förut framställda dagordningsförslag. Förslag kan väckas om tillägg till ett framfört dagordningsförslag; enligt en 1915 antagen bestämmelse måste dock, vad deputeradekammaren beträffar, sådant tilläggsförslag framläggas och delgivas kammaren före omröstningen om det dagordningsförslag, till vilket det anknyter — en bestämmelse av stor praktisk betydelse. Då olika förslag till motiverad dagordning föreligga till avgörande, bestämmer kammaren i vilken ordning de skola bliva föremål för omröstning; beslut om prioritet för ett visst förslag kommer i praktiken ofta att innebära ett ställningstagande till förtroendefrågan. Om enkel dagordning icke påyrkats eller förslag därom ej antagits, kan kammaren besluta att hänvisa framställda förslag till motiverad dagordning till utskott; det av utskottet framförda förslaget får då prioritet vid den slutliga behandlingen.

Det franska dagordningsinstitutet är, såsom synes, icke omgärdat med mera betydande garantier. En interpellationsbegäran kan framställas, interpellationsdebatt hållas och dagordningsbeslut fattas vid ett och samma sammanträde; på intet stadium finnes någon obligatorisk frist. En enskild representant kan framställa dagordningsförslag likaväl som interpellationsbegäran. Beträffande dagordningens form finnes ingen föreskrift. Vad beträffar möjligheten att besluta hänvisning till utskott beträffar, kan den sägas ha saknat all betydelse i praxis; sådan hänvisning har endast i ett fåtal fall förekommit.

Vad praxis beträffar, bör i detta sammanhang också betonas, att det stora flertalet interpellationsdebatter avslutas med dagordningsbeslut; då så ej sker förklarar ordföranden helt enkelt ärendet slutbehandlat. Varje förslag upptages för sig; då ett förslag fått majoritet, bli de övriga icke föremål för votering. Om regeringen visat sig ämna avgå på grund av en omröstning — vilket sker genom att den lämnar sessionssalen — upptas inga motiverade dagordningsförslag ytterligare till avgörande, även om kammaren ännu icke fattat något dagordningsbeslut.

Kammarens dagordningar möjliggöra också framställandet av frågor (questions). Efter besvarande av frågor har endast frågeställaren rätt att yttra sig; dagordningsbeslut kunna ej fattas.

Interpellations- och dagordningsinstituten ha spelat en större roll i Frankrike än i något annat land; användningen av dessa institut har till väsentlig del givit den franska parlamentarismen dess särprägel. Interpellationsrätten utnyttjas för att i huvudpunkter lika väl som i detaljer granska regeringens politik, interpellationsdebatterna innebära stora politiska uppgörelser och intaga en central plats i kamrarnas arbete, dagordningen har ofta tjänat som medel att störta regeringar och överhuvud tjänstgjort som barometer på förhållandet mellan regering och representation. Flera tiotal, stundom något hundratal interpellationer ha väckts vid varje session, och det har förekom-

mit, att omkring en fjärdedel av deputeradekammarens sammanträden under en session ägnats åt interpellationsdebatter. Ett stort antal interpellationer gälla visserligen föga viktiga frågor, i vilka interpellanten framträder som talesman för lokala eller eljest mera speciella intressen, men varje session uppvisar också en rad interpellationsdebatter rörande regeringens allmänna politik och viktiga regeringsåtgärder.

Då en regering bildas äger regelmässig debatt rum i deputeradekammaren rörande riktlinjerna för regeringens politik. Först avger konseljpresidenten en programmatisk förklaring, därefter upptagas allmänt inriktade interpellationer till behandling och under debatten om dessa preciserar regeringen sin ställning. Denna generaldebatt äger i allmänhet rum i omedelbar anslutning till regeringsförklaringen; stundom uppskjutes den på en eller flera veckor på grund av att viktiga förslag dessförinnan måste slutbehandlas. Så gott som alltid framföras flera, någon gång ända till ett tiotal dagordningsförslag. Regeringen uttalar sig för ett av dessa och förklarar sig skola avgå, om det icke antages. Därest detta förslag antas, föreligger ett förtroendevotum; avslås det eller beviljas det icke prioritet vid voteringen, har regeringen erhållit misstroendevotum och avgår.

Att regeringen får förtroendevotum innebär icke med nödvändighet, att den representerar eller kan påräkna fast stöd av en majoritet i kammaren. Gränsen mellan majoritets- och minoritetsregeringar är i Frankrike mera obestämd än i något annat land; det faller sig överhuvud svårt att använda dessa begrepp i fråga om fransk parlamentarism. För att förstå situationen måste man beakta, att vid sidan av några få fast organiserade och tämligen enhetligt uppträdande partier — främst radikalsocialisterna (det stora borgerligt radikala partiet) och socialisterna — står ett stort antal grupper eller fraktioner, som icke företräda preciserade program och vilkas medlemmar uppträda med stor självständighet; gruppbildningen växlar ofta, sammanslagningar och utbrytningar förekomma vid så gott som varje session. Särskilt grupperna i centern — närmast till höger om radikalsocialisterna — äro benägna att vid en regerings tillkomst, oberoende av dess färg, rösta för förtroendevotum i avvaktan på regeringshandlingar, som kunna tjäna som underlag för ett mera bestämt domslut. Man brukar därför tala om ett antal »flytande» deputerade som kunna påräknas preliminärt stödja en ny regering utan att på något sätt binda sig för framtiden. Härtill kommer, att även sådana grupper, som äro klart anslutna till regeringskombinationen, i allmänhet överenskomma om samverkan endast på mycket kort sikt; de bilda icke samma relativt säkra grundval för regeringsbildningen som de fastare organiserade partierna i andra länder. En regering, som vid sitt första framträdande fått en stark majoritet, ser ofta denna successivt försvagas för att inom kort förbytas i minoritet. — Det sagda avser närmast den partipolitiska situationen under senare år; tidigare dominerade de löst sammanfogade grupperna i än högre grad än nu är fallet.

Ett stort antal regeringar ha varit minoritetsregeringar i den meningen, att de icke inneslutit representanter för partier och grupper med majoritet i depu-

teradekammaren. Att bestämt angiva antalet är med ledning av tillgängliga framställningar rörande regeringarnas och kammarens partipolitiska sammansättning knappast möjligt. Beträffande senare tid må erinras om att så gott som alla radikala regeringar under perioderna 1924—1926 och 1930—1934 haft utpräglad minoritetskaraktär. De ha kunnat vinna förtroendevotum endast då socialisterna givit stöd eller ställt sig neutrala, och socialisterna ha vägrat såväl att medverka vid regeringsbildningen som att giva bestämda utfästelser om understöd. Även flera konservativt färgade regeringar ha vid dagordningsvoteringarna varit beroende av grupper, som icke varit företrädda i regeringen, i regel grupper till höger om regeringsfraktionerna. Den klara majoritetsregeringen har under det senaste decenniet snarast framstått som en undantagsföreteelse, framkallad av svåra nationella kriser, vilka lett till samverkan mellan flertalet borgerliga partier och fraktioner; regeringar av denna typ ha varit de ojämförligt mest varaktiga.

Att en regering, som får förtroendevotum, i realiteten endast stödjes av en minoritet, framgår ofta tydligt av voteringssiffrorna. Andra ministären Tirard fick exempelvis förtroendevotum med 257 röster mot 195 (3 mars 1890); 87 närvarande deputerade avstodo från att rösta. Tredje ministären Painlevé fick förtroendevotum med 221 röster mot 189 (3 november 1925), åttonde ministären Briand med 257 röster mot 229 (2 december 1925); över hundra deputerade (socialisterna) avstodo vid dessa tillfällen från att rösta.

Vidare är att märka, att de dagordningsbeslut, som uppfattas som förtroendevota, i regel icke innefatta enkla och klara konstateranden av att regeringen åtnjuter kammarens förtroende. Vanligen innehålla de dels ett godkännande av regeringsförklaringen, dels ett uttryck av förtroende till regeringens vilja och förmåga att föra en politik av angiven art eller att lösa vissa bestämda uppgifter. Förtroendeuttalandet är alltså sakligt preciserat och har i viss mån karaktären av direktiv för regeringen. Det möter därför ingen svårighet för partier, som stå utanför regeringen och ej vilja avgiva någon generell tillitsförklaring, att rösta för den av regeringen accepterade dagordningen. Någon klar gräns mellan olika arter av förtroendevota kan naturligtvis icke uppdragas. Som ett exempel på den mest bestämda och oreserverade typen kan nämnas kammarens dagordningsbeslut efter bildandet av Poincarés andra ministär (18 januari 1922): »Kammaren, som gillar de av regeringen givna förklaringarna och har förtroende till densamma ... övergår till dagordningen.» (Här och i det följande utlämnas en så gott som obligatorisk formel, vars innehåll senare skall beröras.) Herriot mottogs den 19 juni 1924 av uttalandet: »Kammaren, som gillar regeringens förklaring och litar på att regeringen skall föra den politik, som väljarna bejakat den 11 sistlidna maj, övergår till dagordningen.» Vid valen i maj hade radikalsocialister och socialister samt ett tredje parti bildat kartell och delvis framfört samma reformkrav, men socialisterna hade icke inträtt i Herriots efter den gemensamma valsegern bildade regering. Stundom innehålla dagordningsbesluten vid en regerings framträdande hela programförklaringar. Den nionde ministären Briand accepterade följande dagordning (18 mars 1926): »Kammaren, som brännmärker den smäd-

liga propaganda, som reaktionen för mot republikanerna och som är fast besluten att stödja en politik, som syftar till fred och internationell avspänning samt fiskal rättvisa och finansiell reorganisation, litar på att regeringen inom kortast möjliga tid skall åvägabringa beslut om budgetär jämvikt samt att den skall genomföra försvarsreformen och den lagstiftning om socialförsäkring, som så otåligt väntats av demokratien, samt övergår till dagordningen.» Ministären Tardieus förtroendevotum den 8 november 1929 löd: »Kammaren, som gillar regeringens förklaringar och som litar på att den skall befästa respekten för republikens grundläggande lagar och genom att utveckla vår industriella och agrara produktion öka landets välstånd under inre lugn samt verka för fred och närmande mellan folken, övergår till dagordningen.» Då dagordningarna ses i belysning av det partipolitiska läget, kan ofta i detalj fastställas vilka syften de tämligen vaga formuleringarna tjäna. Så t. ex. avse orden »befästa respekten för republikens grundläggande lagar» uppenbarligen att fastslå, att den antiklerikala lagstiftningen, de s. k. lekmannalagarna, strängt borde tillämpas. De vänster- eller centergrupper, som stödde den relativt konservativa regeringen Tardieu, men icke ville rubba lekmannalagarna, klarlade härmed sin ställning.

Då en regering en gång erhållit förtroendevotum av kammaren, låter den sig icke sällan vid följande interpellationsdebatter, särskilt då dessa gälla speciella frågor, nöja med enkelt dagordningsbeslut eller dagordningsbeslut, som berör en viss fråga utan att innehålla något uttalande om regeringens uppträdande. I stor utsträckning innehålla dagordningar av sistnämnda typ direktiv för regeringen; såvida icke regeringen är beredd att följa dessa direktiv tager den naturligtvis ställning mot dagordningsförslaget och ställer förtroendefrågan.

Det framgår av det sagda, att ordet misstroendevotum icke användes blott om dagordningsbeslut, som innefatta direkt kritik av regeringen, lika litet som med förtroendevotum förstås blott sådana dagordningar, vari förtroende för regeringen uttalas. Förtroendevotum föreligger, då en av regeringen accepterad dagordning beslutas, misstroendevotum, då en sådan dagordning förkastas eller då ett dagordningsförslag, som regering avvisat, blir antaget. En enkel dagordning kan vara ett misstroendevotum, likaså en dagordning, vari intet utsäges i regeringsfrågan, men uttalanden göras, som regeringen icke godtager. Även beträffande positiva misstroendevota, d. v. s. dagordningsbeslut, som regeringen motsatt sig, finnas sålunda, liksom i fråga om förtroendevota, olika möjligheter.

Följande dagordningsbeslut kunna anses som klara misstroendevota. Andra ministären Ribot, som företrädde de moderata, men icke inneslöt representanter för radikalerna, störtades omedelbart efter sin tillkomst genom en dagordning, vari kammaren förklarade sig »besluten att icke uttala sitt förtroende annat än för en regering, som är i stånd att genomföra en förening av vänsterns krafter» (12 juni 1914). Första ministären Herriot avgick, då senaten gav prioritet åt en sedermera antagen dagordning av lydelsen (10 april 1925): »Senaten, som är övertygad om att lösningen av den finansiella frågan är in-

timt förbunden med den allmänna politiken och som är besluten att icke giva sitt förtroende annat än åt en regering, vilken, genom att förena republikanerna, återställer den inre freden och den nationella endräkten, övergår till dagordningen.» Ministären Steeg störtades genom kammarens beslut om prioritet för följande förslag (22 januari 1931): »Kammaren fördömer de förekommande spekulationerna, som i lika mån skada jordbrukarnas och konsumenternas intressen, spekulationer, som äro resultatet av en av regeringens uttalanden framkallad förtidig publicitet, och övergår till dagordningen.» Enastående i sitt slag är det beslut — formellt ett ajourneringsbeslut, materiellt närmast en dagordning — varmed kammaren den 10 juni 1924 fällde ministären François-Marsal, som bildats för att ur konstitutionell synpunkt förklara och försvara presidenten Millerands politik; vänsterkartellen, som segrat vid nyvalen i maj, var besluten att framtvinga presidentens avgång. I beslutet uttalades: »Kammaren, som är besluten att icke träda i förbindelse med en ministär, som genom sin sammansättning innebär en negation av parlamentets rättigheter, vägrar att ingå i den konstitutionella debatt, till vilken den uppmanats, och beslutar att uppskjuta all diskussion till den dag, då en regering framträder, som bildats i överensstämmelse med det suveräna folkets vilja.» Som exempel på dagordning, som icke innehåller något uttalande om regeringen, men på grund av den aktuella politiska situationen uppfattas som ett misstroendevotum, kan nämnas senatens beslut den 14 mars 1890, vari ministären Tirard uppmanades att enligt vissa riktlinjer öppna förhandlingar om handelsavtal med Turkiet.

Förslagen till dagordningar utformas helt naturligt ofta — vare sig det gäller förtroendevota eller misstroendevota — på sådant sätt, att de skola verka lockande på grupper och representanter, vilkas inställning till regeringsfrågan icke är klart fixerad; man söker tillgodose olika synpunkter och därigenom samla en majoritet. Under senare år torde dock i regel överenskommelse på förhand träffas mellan olika grupper och partier om ett dagordningsförslags innehåll; tämligen bestämda kombinationer föreligga, då avgörandet i kammaren skall träffas. Tidigare var förhållandet i viss mån ett annat. Det var då vanligt, att dagordningar antogos punkt för punkt, och förslag om tillägg till dagordningen kunde framställas, även sedan omröstningen rörande de olika punkterna börjat och till och med sedan alla för dagordningen nödvändiga moment antagits. Framför allt regeringens motståndare begagnade de möjligheter, som sålunda erbjödo sig. Då ett av regeringen accepterat dagordningsförslag kunde väntas samla majoritet, föreslog man tillägg, som kunde antagas framkalla splittring bland regeringens anhängare eller förmå någon tveksam grupp att övergå till oppositionen; särskilt vanligt var att påyrka sakliga uttalanden, som motsvarade uppfattningen hos en majoritet av kammaren, men icke tilltalade en viss fraktion bland regeringens anhängare. Under ministären Waldeck-Rousseau (1899—1902), som stöddes av den samlade vänstern, inklusive socialisterna — i ministären representerade av Millerand — förekom exempelvis, att oppositionen i förslag till förtroendevotum påyrkade inryckande av ett uttalande mot »de kollektivistiska teorierna»; de icke socia-

listiska vänstergrupperna kunde icke underlåta att rösta härför och en del socialister ansågo sig, för att ej riskera ministärens fall, tvungna att votera på samma sätt.

Ett känt exempel på de underligheter, som under dessa förhållanden uppstodo, är den dagordning, som ledde till den moderata ministären Mélines avgång (14 juni 1898). Nyval till kammaren hade ägt rum och den partipolitiska situationen var oklar. Efter interpellationsdebatt framfördes olika dagordningsförslag. Att en av konservativa och moderata (progressister) bildad regeringsvänlig majoritet förelåg, konstaterades klart, då begäran om prioritet för ett av vänstern framfört mot regeringen kritiskt förslag förkastades med 295 röster mot 271. Därefter röstades rörande olika moment i det av ministären accepterade dagordningsförslaget. Första punkten, »kammaren gillande regeringens förklaringar», antogs mot vänsterns röster (295—271). Andra punkten, vari regeringen betecknades som »besluten att föra en demokratisk reformpolitik grundad på republikansk samverkan» antogs så gott som enhälligt. Då föreslog vänstern ett tillägg om regeringen såsom »stödd av en rent republikansk majoritet». Även detta förslag gick igenom, med 295 röster mot 246, men majoriteten bestod nu av vänstern och en del av regeringens moderata anhängare. Därefter antogs hela dagordningsförslaget med 284 röster mot 272; till majoriteten hörde denna gång, såsom vid de första voteringarna, höger och moderata. Högern, som icke var eller ansågs vara »republikansk», hade sålunda voterat igenom en dagordning, enligt vilken regeringen skulle vara »stödd av en rent republikansk majoritet»; regeringen hade fått ett förtroendevotum, som så att säga annullerades genom de förhållanden, under vilka det beslutats. Den absurda situationen avvecklades genom regeringens demission.

Följande kabinett, lett av Brisson, störtades på i viss mån liknande sätt (25 oktober 1898). Efter en debatt antogos först uttalanden, som regeringen accepterade. Därefter förkastades ett förslag, innehållande klander av regeringen för dess påstådda underlåtenhet att ingripa mot pressens kritik av arméen (Dreyfusaffären). Oppositionen föreslog då ett tillägg till de redan beslutade uttalandena, vari regeringen anmodades »att göra slut på den organiserade propagandan mot arméen». Denna formulering antogs med knapp majoritet; en del deputerade, som icke ville klandra regeringen, önskade dock markera sitt ogillande av den påtalade presspropagandan. Regeringen avgick.

I berörda hänseende har under senare tid en väsentlig ändring inträtt. Dels har, såsom förut nämnts, i kammarens arbetsordning införts bestämmelsen, att yrkande om tillägg till ett dagordningsförslag måste framläggas före omröstningen om detta dagordningsförslag. Dels har det redan sedan början av 1900-talet varit vanligt, att man i dagordningsförslag inrycker en förklaring om förkastande av varje tillägg. Flertalet dagordningsbeslut äro numera uppbyggda på följande sätt: »Kammaren, som ... övergår, avvisande varje tillägg ('repoussant toute addition'), till dagordningen.» Denna egendomliga och i grunden ologiska formulering har icke ringa betydelse. Den utgör visserligen intet hinder mot att ett förslag om tillägg till ett visst dag-

ordningsförslag framställes. Men om så sker, måste först avgöras, huruvida orden »avvisande varje tillägg» skola få stå kvar och först om dessa ord strykas, kan tilläggsförslaget upptagas till omröstning (exempel dagordningsvoteringarna 8 november 1929). De, som framlägga ett dagordningsförslag med formuleringen i fråga, kunna så att säga förskansa sig bakom den princip, som häri fastställes och från denna utgångspunkt tillbakavisa alla »farliga» tilläggsförslag, d. v. s. främst förslag, ägnade att omöjliggöra den påräknade majoritetsbildningen. Genom dessa förändringar i arbetsordning och praxis har utan tvivel de taktiska finternas betydelse vid dagordningsbesluten förminskats.

Frankrike har under tiden 1871—1935 haft omkring nittiofem ministärer — antalet blir något olika alltefter den beräkningsgrund, som användes. I tjuguen fall ha regeringskriserna berott på dagordningsbeslut, prioritetsbeslut i dagordningsfrågor eller beslut om tiden för en interpellationsdebatt; det bör betonas, att i fem av dessa fall tillträdande regeringar omedelbart störtats (Rochebouet 1877, Ribot 1914, François-Marsal 1924, Herriot 1926, Chautemps 1930). I ytterligare ett fåtal fall har svag majoritet vid ett förtroendevotum eller skarp kritik under interpellationsdebatt föranlett regeringsskifte. I intet annat land har ett förhållandevis så stort antal regeringskriser föranletts av interpellationer och dagordningar.

Det är under dessa förhållanden förklarligt, att man icke sällan påstått den ministeriella instabiliteten i Frankrike till väsentlig del bero på interpellations- och dagordningsinstituten samt i restriktiva bestämmelser rörande dessa institut sett en möjlighet att minska regeringskrisernas antal. Starkare fog torde dock icke finnas för denna uppfattning. För att fastställa dess begränsade räckvidd är det tillräckligt att erinra om att i vissa stater med samma möjligheter till interpellationer och dagordningar som i Frankrike regeringarna varit ojämförligt mera stabila, och att däremot på andra håll, där interpellations- och dagordningsinstituten varit omgärdade med starka garantier och icke, eller i mycket ringa grad, tillämpats, regeringskriserna varit lika talrika som i Frankrike. Obestridligt är däremot, att friktionen mellan regering och representation i Frankrike är utomordentligt stark, att parlamentet utnyttjar sin kontrollrätt med exceptionell energi och att interpellations- och dagordningsinstituten utgöra viktiga konstitutionella förutsättningar för de ständiga konflikterna mellan de båda främsta statsmakterna. Frågan blir då varför så är förhållandet, med andra ord varför den franska parlamentarismen fått en i viss mån egenartad karaktär. Att närmare ingå på detta problem är här icke möjligt; endast några närliggande faktorer, som äro eller kunna tänkas vara av betydelse i detta sammanhang, må nämnas. Rätten att upplösa deputeradekammaren har praktiskt taget fallit ur bruk, vilket sannolikt ökar folkrepresentanternas självständighet mot regeringen. Flertalet representanter tillhöra icke fast organiserade partier; de många parlamentsfraktionerna utanför de egentliga partierna binda icke sina medlemmar på samma sätt som partierna i andra länder och övergå till stor del med relativ lätthet från en kom-

bination till en annan. Representanterna torde i större utsträckning än på andra håll följa sin personliga mening — eller den mening de tro vara förhärskande bland kommittenterna — oberoende av sin inställning till den sittande regeringen. Härmed sammanhänger, att själva parlamentsdebatten är av jämförelsevis stor betydelse; den kan avgöra många ledamöters ställningstagande och sålunda framkalla ett resultat, som med hänsyn till det allmänna förhållandet mellan regering och representation verkar överraskande. Det bör slutligen påpekas, att under långa tider stora delar av representationen stått främmande för eller fientlig mot regimen och icke kunnat komma i fråga vid regeringsbildning; detta var under 1800-talet fallet med den antirepublikanska högern och har under senare tid gällt socialister och kommunister. Basen för en regeringsbildning har sålunda varit begränsad; de i princip oppositionella grupperna ha icke sällan varit benägna att medverka för att störta en regering utan tanke på att åta sig något ansvar för regeringsbildningen. Med detta sammanhänger, att endast i undantagsfall regeringsskifte medför en omläggning av den politiska kursen; ofta har den nytillträdande regeringen ungefär samma färg som den avgångna och består till stor del av samma personer.

En vanlig uppfattning är också, att regeringskriserna i anledning av dagordningsbeslut i stor utsträckning bero på överrumpling, d. v. s. på att kammaren i en fråga, som icke varit föremål för närmare prövning, under inflytande av tillfälliga stämningar fäller en ministär, som i stort sett åtnjuter majoritetens förtroende. Ett typiskt och ofta citerat uttryck för denna uppfattning är ett uttalande av Wilson (The State): »Interpellationen användes utan besinning och samvetsbetänkligheter för att överrumpla ministrarna. Ofta blir en tillfällig impuls vid diskussionen av en obetydlig förvaltningsfråga avgörande för en omröstning, och en regering störtas därför att den lockats i en fälla.» Det är obestridligt, att man i några fall kan tala om överrumplingskriser — exempel härpå ha lämnats i det föregående — men det är, såsom en närmare genomgång av regeringsskiftena omedelbart ger vid handen, oriktigt att framställa dylika kriser såsom en betydelsefull faktor i den franska parlamentarismens utveckling. Det bör också beaktas, att regeringskriser i överrumplingens och den tillfälligt upphetsade stämningens tecken förekommit även av andra anledningar än dagordningar; till de mest kända exemplen hör Clemenceaus avgång på frågan om en parlamentarisk undersökning 1909.

Under de senaste årens livliga författningsdiskussion har, jämte en mängd andra problem, frågan om en reglering av dagordningsinstitutet upptagits. Det har gjorts gällande, att institutet i sin nuvarande gestaltning är en av orsakerna till de talrika regeringskriserna, och man har föreslagit begränsningar och garantier av olika slag. I en nyligen i deputeradekammaren väckt motion (nr 2216 januari 1935) framställdes förslag om ett tillägg till arbetsordningen med bestämmelser i detta hänseende. Först och främst skulle stadgas, att endast ett motiverat misstroendevotum — alltså icke avslag å förtroendeförslag eller enkelt dagordningsbeslut — skulle medföra skyldighet

för regeringen att avgå (»mettre en cause la responsabilité solidaire du gouvernement»). För yrkande om dylikt votum skulle fordras anslutning av minst femtio deputerade. Yrkandet skulle icke kunna upptagas till behandling förrän tjugofyra timmar efter dess framställande. Det framhålles i motiveringen till förslaget, att endast den solidariska ansvarigheten skulle begränsas; den enskilde ministern borde ensam ställas till ansvar i många av de fall, då för närvarande ansvarsutkrävandet gäller hela regeringen. I den av Union fédérale des associations françaises d'anciens combattants utgivna programskriften (La république des combattants) föreslås, att en regeringschef, som i början av legislaturperiod erhölle förtroendevotum i deputeradekammaren med enkel majoritet, sedermera skulle fungera hela perioden, därest icke misstroendevotum beslötes med absolut majoritet av alla deputeradekammarens ledamöter; i detta fall skulle antingen regeringschefen avgå eller kammaren upplösas. I flera programskrifter påyrkas obligatoriska nyval till deputeradekammaren i vissa fall vid konflikter mellan regering och kammare. En författare föreslår, att kammaren automatiskt skulle upplösas, om den störtat tre ministärer under loppet av en legislaturperiod (Gerville-Réache, Le régime devant l'intérêt général). Det har också framkastats, att om en ministär, som en gång erhållit majoritet i kammaren, sedan bleve föremål för misstroendevotum, nyval utan vidare skulle äga rum (Plan du 9 juillet). — Det bör betonas, att intet av de berörda förslagen framförts från mera auktoritativt håll, och att frågan om en reglering av dagordningsinstitutet och vad därmed sammanhänger icke stått i förgrunden av författningsdiskussionen.

England.

Enligt den engelska parlamentarismens principer skall regeringsbildningen ske på grundval av partiställningen i underhuset, och en regering, som lidit ett allvarligt nederlag i detta hus, är skyldig att avgå eller upplösa huset och förordna om nya val; överhusets ställning till regeringen saknar ur parlamentarisk synpunkt all betydelse. Parlamentarismen har utbildats genom praxis och har icke konfirmerats genom någon författningsbestämmelse. Att angiva något bestämt datum för dess införande är icke möjligt. Redan under 1700-talet förelåg ett slags parlamentarism, men monarken ägde i realiteten en betydande självständighet vid valet av regering. Först efter den stora parlamentsreformen 1832 kan systemet sägas vara fullt utbildat och dess definitiva och fullständiga seger betecknas av kabinettet Melbournes avgång 1841 på grund av ett av underhuset beslutat misstroendevotum. I fråga om den parlamentariska ansvarighetens karaktär brukar satsen framställas, att regeringen i sin helhet är ansvarig för den allmänna politiken och varje minister för sina särskilda ämbetsåtgärder. Den kollektiva ansvarigheten dominerar likväl; sedan 1866 har icke någon enskild minister avgått på grund av misstroendevotum och det är regel, att ministären klart betygar sin solidaritet med en angripen regeringsmedlem.

Något dagordningsinstitut i teknisk mening — d. v. s. möjlighet att förknippa uttalanden om regeringen eller dess politik med beslut om övergång till dagordningen — finnes icke i det engelska statsskicket, men underhuset kan på flera olika sätt taga ställning till regeringen vid sidan av behandlingen av regeringsförslagen. De olika metoderna att utkräva parlamentariskt ansvar hava dock spelat en jämförelsevis underordnad roll i engelsk parlamentarism. Regeringarna, som ofta varit stödda av ett enhetligt majoritetsparti, ha i viktiga hänseenden dirigerat underhusets arbete och därigenom i stor utsträckning haft möjlighet att förhindra debatter, som de ansett icke önskvärda. Då partiernas sammanhållning varit betydande, har det för en opposition i minoritet i regel icke funnits något hopp om att för ett förslag till misstroendevotum vinna anslutning inom regeringspartiet och därmed majoritet i underhuset. Motsättningarna mellan de stora partierna ha under långa tider varit jämförelsevis små och man har icke velat begagna sådana politiska stridsmedel, som kunnat försvåra systemets funktionering. I huvudsak har regeringsfrågan avgjorts genom val; flertalet av de parlamentsbeslut, som lett till regeringskris, ha blott inneburit bekräftelser av den förändring i situationen, som valen medfört. Under legislaturperioden har förhållandet mellan regeringen och underhuset sällan undergått någon avsevärd förändring; om någon sådan ändring inträffat har parlamentsupplösning följt. Regeringarna ha i det hela varit mera stabila än i någon annan parlamentarisk demokrati. Under vissa tider ha endast två partier av betydelse funnits och antalet partier har endast under korta perioder överstigit tre; den engelska parlamentarismens särskilda karaktär har betingats härav.

Det bör emellertid framhållas, att, även om majoritetsparlamentarismen varit förhärskande under långa tider, minoritetsregeringar i viss utsträckning förekommit. Under mer än en tredjedel av tiden 1885—1935 ha ministärer fungerat, som representerat ett parti utan majoritet i underhuset (Salisbury 1885—1886, 1886—1892, Gladstone och Rosebery 1892—1895, Asquith 1910—1915, MacDonald 1924 samt 1929—1931). Flertalet av dessa regeringar har dock kunnat påräkna tämligen fast stöd av ett i regeringen icke företrätt parti, som tillsammans med regeringspartiet ägt majoritet. Koalitionsregeringar med majoritet ha suttit 1915—1922 och efter 1931. I övrigt ha ministärerna efter 1885 stött sig på ett enda parti i majoritetsställning.

Varje medlem av underhuset har enligt arbetsordningen (regeln nr 9) rätt att ställa frågor (questions) till ministrarna. Sådana frågor skola i skriftlig form inlämnas till husets sekreterare åtminstone en dag innan de önskas besvarade; de få icke innehålla argumentation eller kritik utan endast ett fastställande av de punkter, i vilka upplysning önskas. Om muntligt svar kräves, utmärkes detta genom en asterisk vid frågan. Hundratals dylika frågor förekomma vid varje session. I regel är tre kvarts timme (3—3.45 e. m.) avsatt under fyra dagar i veckan för frågornas besvarande. Ministrarna kunna vägra att besvara frågor; de svar som lämnas ha nästan alltid karaktären av korta, sakliga uttalanden. På svaret kunna följa nya frågor av frågeställaren

inom den av den första frågan angivna ramen, men debatt är i princip icke tillåten. Skriftligt svar lämnas, då muntligt svar ej begärts eller icke medhunnits under den för frågorna anslagna tiden.

Frågorna ha sålunda en helt annan karaktär än interpellationerna i andra stater; de äro närmast att jämföra med den speciella frågeform vid sidan av interpellationerna (»questions» i Frankrike, »spörsmål» i Finland) som på vissa andra håll utbildats. Frågeställarna i underhuset begära sakliga upplysningar i någon bestämd detaljfråga; de kunna icke inlåta sig på någon kritik av regeringens politik, även om avsikten att påpeka ett misstag eller ett förbiseende ofta är uppenbar. Under de fyrtiofem minuter, som vissa dagar avsättas för dessa ärenden, kunna flera tiotal frågor avverkas. Talmannen ingriper energiskt mot alla försök att i strid med arbetsordningen åvägabringa verkliga interpellationsdebatter.

Dylika debatter äro dock icke helt uteslutna. En medlem kan i samband med svar å fråga enligt regel nr 10 i arbetsordningen påyrka, att huset skall »ajournera sig i syfte att diskutera en bestämd fråga av trängande allmän betydelse» (adjurn for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance). Sådan motion skall upptagas till behandling oberoende av dagordningen i övrigt, om den stödjes av minst fyrtio ledamöter eller om huset eljest så beslutar. På kvällen samma dag som svar lämnats, alltså efter några timmars uppehåll, skall i så fall en debatt äga rum; denna debatt gäller formellt frågan om ajournering, men kan i praktiken bli en debatt i sak, och ett bifall till motionen innebär ett slags misstroendevotum. Motioner av denna art ha dock, särskilt under senare tid, varit mycket sällsynta; talmannen vakar över att de icke framställas annat än i de av arbetsordningen angivna fallen, och kammarmajoriteten kan på olika sätt, som här ej skola beskrivas, tämligen effektivt hindra oppositionen att på denna väg göra sig gällande. För den parlamentariska ansvarighetens utkrävande spelar metoden knappast någon roll; man har aldrig framkallat ett regeringsskifte på denna väg.

I samband med budgetbehandlingen finnas enligt praxis olika tillfällen att fatta beslut, innebärande kritik av regeringen eller viss minister. Viktigast är möjligheten att sänka ett föreslaget anslag med ett nominellt belopp för att därigenom uttrycka ett allmänt misstroende eller ogillande av särskild åtgärd. Sådana beslut ha dock endast fattats ett fåtal gånger; i allmänhet ha de icke haft så direkt adress till regeringen, att denna ansett sig böra avgå. Endast ett exempel på regeringskris av dylik anledning finnes. Den 21 juni 1895 beslöt underhuset, sedan vissa brister i försvarsdepartementets förvaltning blivit angivna, att sänka departementschefens lön med etthundra pund. Beslutet fattades med 132 röster mot 125 och var resultatet av en överrumpling; ett antal konservativa ledamöter höllo sig före omröstningen dolda och lurade härigenom de liberala »inpiskarna». Trots den ringa majoriteten mot regeringen och omröstningens uppenbart slumpvisa karaktär avgick ministären Rosebery; dess ställning var tidigare svag och nederlaget torde snarast ha tjänat som en förevändning att träda tillbaka.

De ojämförligt viktigaste formerna för utkrävande av parlamentariskt an-

svar äro beslut, som direkt uttrycka ogillande av regeringens politik, respektive viss regeringsåtgärd (vote of censure) eller allmänt misstroende mot regeringen (want of confidence). Någon bestämd saklig skiljelinje mellan dessa former finnes icke. I princip kan förslag till klandervotum framställas av varje underhusledamot, men de allmänna restriktioner, som gälla för motionsrätten, innebära en effektiv begränsning. Misstroendevotum i egentlig mening kan endast föreslås av oppositionens ledare; om denne föreslår ett uttalande mot regeringen, avsättes under alla förhållanden tid för förslagets behandling. Förslag av denna art framkomma särskilt under den debatt, som i början av varje session följer på trontalet, och få då karaktären av yrkanden om tillägg till den adress, varmed trontalet besvaras.

Klander- eller misstroendevota ha vid flera tillfällen beslutats. Redan från 1700-talet finnas exempel härpå; kända äro underhusets fåfänga försök att genom sådana beslut störta den yngre Pitts första regering kort efter dess bildande (1783—1784). Första gången framkallades en ministärs avgång på detta sätt 1841. Då whigministären Melbourne trots upprepade nederlag icke avgått genomdrev oppositionsledaren Peel ett misstroendevotum, vari det uttalades att regeringens ledamöter icke besutte underhusets förtroende och att »deras kvarstannande i tjänst under dessa förhållanden icke är i överensstämmelse med författningens anda». Ministären upplöste då underhuset men besegrades vid valen; då parlamentet ånyo sammanträdde, antogs ett nytt misstroendevotum och regeringen trädde tillbaka.

Sedermera ha tre regeringar avgått i anledning av klander- eller misstroendevota; dessa vota ha emellertid varit omedelbara konsekvenser av genom nyval inträdda förändringar i underhusets sammansättning. Första ministären Salisbury avgick 1886, då underhuset uttalade sitt beklagande av att viss fråga icke berörts i trontalet. Andra ministären Salisbury föll 1892 på ett allmänt misstroendevotum i samband med trontalet. Detsamma gäller första kabinettet Baldwins avgång 1924. Vid nyvalen på hösten 1923 hade ministären förlorat sin majoritet. Intet av de båda oppositionspartierna — arbetarpartiet och liberalerna — hade emellertid ensamt majoritet och förhållandet dem emellan var oklart, vadan regeringen avvaktade underhusets sammanträde. Under debatten om trontalet föreslogs från arbetarepartiets sida ett tillägg till den vanliga tacksamhetsadressen till monarken: »Men det är vår plikt att vördsamt meddela Eders Majestät, att Eders Majestäts nuvarande rådgivare icke åtnjuta detta hus' förtroende.» Med liberalernas bistånd antogs förslaget och ministären avgick. I flertalet fall har en regering, som lidit nederlag vid ett val, avgått utan att avvakta parlamentets sammanträden (senast MacDonald 1924, Baldwin 1929).

Förslag till klander- eller misstroendevota ha, åtminstone under senare tid, endast väckts någon eller några få gånger vid varje session; flera av förslagen — men långt ifrån alla — ha framförts i samband med trontalsdebatten. I regel ha dessa förslag avsett kritik av bestämda moment i regeringspolitiken. Såsom exempel på ett sådant förslag kan nämnas det från konservativt håll den 8 oktober 1924 framställda, i vilket ministären MacDonald kritiserades

för sin underlåtenhet att åtala en kommunistisk tidning. Förslaget gick ut på »att Hans Majestäts regerings uppträdande, då först åtal beslutats mot utgivare av Worker's Weekly och därefter detta åtal inställts, är förtjänt av klander av detta hus». Ett exempel på generellt misstroendeförslag utan samband med trontalet är det av MacDonald 13 november 1923 mot kabinettet Baldwin framförda; i detta yrkades »att detta hus klandrar Hans Majestäts regerings underlåtenhet att upptaga frågan om de arbetslösas trängande svårigheter; beklagar dess uraktlåtenhet att planlägga och genomföra en nationell politik ägnad att återställa förtroendet till England i utlandet och att återupprätta internationell fred och handel; fördömer regeringens beslut att lämna millioner engelsmän i nöd för att utkämpa en valstrid på ett tullförslag ... som uttänkts av kapitalistgrupper i deras eget intresse och som måste leda till ökning av levnadskostnaderna och främja bildandet av för samhället farliga truster och sammanslutningar». I flera fall ha högerns och arbetarepartiets misstroendeförslag tydligt präglats av strävan att vinna det liberala mellanpartiets röster. Under MacDonalds andra regering, då arbetarepartiet var i minoritet men dock var starkare än högern, underlåto åtminstone vid ett tillfälle de liberala att rösta rörande ett från högerhåll kommande misstroendeförslag, som de ansågo sakligt berättigat (debatt och beslut 3 november 1930).

Motionsvis föreslås någon gång uttalanden, som avse direktiv för regeringens politik i särskilda frågor. Endast vid enstaka tillfällen, då regeringen intet haft att invända häremot, ha dylika förslag antagits.

Det bör understrykas, att positiva förtroendevota ej ingå i engelsk parlamentspraxis. Något hinder mot att väcka förslag till uttalanden om förtroende för regeringen torde icke finnas, men dylika förslag ha såvitt bekant icke förekommit.

I huvudsak finnas i de självstyrande dominions samma möjligheter att göra den parlamentariska ansvarigheten gällande som i England.

Tyskland.

Under kejsardömet funnos inga bestämmelser om parlamentarisk ansvarighet och parlamentarisk praxis infördes ej. Det bör likväl erinras, att riksdagens arbetsordning stadgade interpellationsrätt och att denna mot slutet av kejsartiden kompletterades med ett dagordningsinstitut. År 1912 insattes nämligen följande stadgande i arbetsordningen (§ 33a): »Under en interpellationsdebatt kunna förslag framställas med begäran om fastställande av att rikskanslerns handläggning av det ärende, som interpellationen gäller, motsvarar eller icke motsvarar riksdagens uppfattning. Dylika förslag skola understödjas av minst trettio närvarande ledamöter. Omröstningen skall uppskjutas, om så begäres av minst 30 närvarande ledamöter; den äger då rum följande sammanträdesdag.» Enligt bestämmelsens formulering kunde tydligen förtroende- respektive misstroendevota i egentlig mening icke beslutas. Med stöd av stadgandet uttalade riksdagen vid några tillfällen kritik av regeringspolitiken;

dessa uttalanden ledde ej till rikskanslerns demission och det betonades uttryckligen från regeringshåll att dagordningsinstitutet icke borde leda till ett parlamentariskt system.

1919 års författning stadfäste klart parlamentarismen. Art. 54 lydde: »Rikskanslern och riksministrarna behöva för sin ämbetsutövning riksdagens förtroende. Var och en av dem skall träda tillbaka, om riksdagen genom uttryckligt beslut undandrager honom sitt förtroende.» Denna bestämmelse, som tjänat som mönster för motsvarande stadganden i en rad efterkrigsförfattningar, är uppenbarligen i viss mån oklar. I första satsen förklaras, att ministrarna måste äga riksdagens förtroende. Härav är man benägen draga slutsatsen, att ett konstaterat förtroendeförhållande måste föreligga, d. v. s. att en nytillträdande regering skall bekräftas i sin ställning genom ett förtroendevotum; det har till och med gjorts gällande, att ministrarna egentligen först efter ett sådant votum skulle kunna tillträda sina ämbeten. Andra satsen åter stadgar skyldighet att avgå blott vid misstroendevotum. I teori och praxis har denna andra sats dominerat. Ett misstroendevotum har ansetts göra demission nödvändig, men ett förtroendevotum vid en regerings tillträde har icke framstått som oundgängligt; stundom har i doktrinen påståtts att icke ens avslag å förslag om förtroendevotum medför plikt att avgå. Det väsentliga är att i praktiken förtroende presumerats till dess motsatsen bevisats. Nämnas bör ock, att man i Tyskland, liksom i flertalet parlamentariska stater, tämligen allmänt utgått ifrån att en regering, som blivit föremål för misstroendevotum, kan kontrasignera beslut om riksdagsupplösning.

Beträffande förslag enligt art. 54 innehöll arbetsordningen ursprungligen följande bestämmelse (§ 54): »Förslag om att undandraga rikskanslern och riksministrarna eller någon av dem förtroendet kan ställas självständigt under i § 49 angivna förutsättningar, men kan också framläggas vid en punkt i dagordningen. Framföres förslaget ej som självständigt förslag, kan det bliva föremål för omröstning först sedan det utdelats och tidigast dagen efter det debatterats. — Skilda omröstningar över delar av ett förslag eller ändringar och utvidgningar av ett förslag äro tillåtliga blott med förslagsställarens samtycke. Detsamma gäller om förslag, som uttala förtroende eller eljest gälla rikskanslerns eller en riksministers uppträdande.» Den i paragrafen berörda § 49 stadgade bland annat, att förslag i regel skulle vara undertecknade av minst femton ledamöter. Beredning i utskott av ifrågavarande förslag kunde åvägabringas, men var ej obligatorisk. Det bör understrykas att enligt de allmänna bestämmelserna om förslags behandling liksom enligt specialregeln i § 54 en viss frist mellan ett dagordningsförslags framläggande och dess upptagande till avgörande var garanterad.

År 1931, under den Brüningska minoritetsregeringens tid, vidtogs en egenartad ändring i arbetsordningens § 54. Sista stycket borttogs, och i stället infördes följande sats: »Ett förslag, som avser att fastställa, huruvida rikskanslern, riksregeringen eller enskilda medlemmar av riksregeringen åtnjuta eller icke åtnjuta det enligt riksförfattningens art. 54 erforderliga förtroendet, kan framläggas endast i denna form: 'Riksdagen undandrager rikskanslern

(riksregeringen, vederbörande riksminister) förtroendet'.» Bestämmelsen, som av många ansågs författningsstridig, innebar helt enkelt förbud mot att föreslå förtroendevotum. Motivet till ändringen var, att regeringen, som i det följande närmare skall belysas, kunde påräkna majoritet mot förslag om misstroendevota men riskerade att försättas i minoritet vid en omröstning om förtroendeförslag, ty ett stort antal representanter önskade regeringens kvarstannande, men ville icke uttryckligen förklara sig stödja dess politik. Den paradoxala utvägen ur dilemmat var att med stöd av dessa representanter generellt omöjliggöra förtroendevota.

Vid ett par tillfällen framställdes utan framgång förslag om författningsändring, åsyftande en än mera väsentlig mildring av den parlamentariska principen. Sålunda föreslog tyska folkpartiet 1928, att riksförfattningens art. 54 skulle få följande lydelse: »Rikskanslern och riksministrarna behöva för sin ämbetsutövning riksdagens förtroende. Vid ämbetstillträdet och i början av varje legislaturperiod skall förtroendet fastställas genom majoritetsbeslut av riksdagen. Två tredjedels majoritet inom riksdagen erfordras, om förtroendet sedermera skall undandragas riksregeringen eller rikskanslern eller en av riksministrarna. Enkel majoritet är tillräcklig, om förslaget till undandragande av förtroendet framställes i samband med den slutliga omröstningen vid tredje läsningen av den ordinarie budgeten.»

Dagordningsförslag kunde, såsom av det föregående framgår, väckas utan sammanhang med interpellationer. Beträffande interpellationsinstitutet och uttalanden från riksdagens sida vid interpellationer innehöll emellertid arbetsordningen ingående bestämmelser (§§ 55—59). Enligt arbetsordningens ursprungliga lydelse skulle interpellationer framställas skriftligt i »kort och bestämd» form samt vara undertecknade av minst trettio ledamöter; en kort motivering kunde bifogas. Interpellationen överlämnades av riksdagens president till regeringen med anhållan om uppgift huruvida och när svar skulle lämnas. På interpellationssvar följde omedelbart debatt, därest femtio närvarande ledamöter så begärde. Under debatten kunde dagordningsförslag framställas av trettio närvarande ledamöter; sådana förslag kunde hänvisas till utskott eller ock kunde utan sådan hänvisning omröstningen uppskjutas till följande riksdagssammanträde. Om regeringen vägrade att besvara interpellationen överhuvud eller inom två veckor efter dess framställande kunde ändock riksdagen upptaga interpellationen till behandling. Framställdes interpellationer i så stor utsträckning, att riksdagsarbetet härigenom bleve hindrat, kunde riksdagen reservera en sammanträdesdag i veckan för dylika ärenden. År 1931 skärptes reglerna om interpellationer. Sålunda stadgades, att desamma fingo innehålla endast de uppgifter, som voro nödvändiga för att precisera de begärda upplysningarna. Interpellationer, som innehöllo »parlamentariskt otillåtliga uttryck» eller omdömen vid sidan om den sakliga framställningen eller påståenden om att straffbara åtgärder vidtagits kunde avvisas av riksdagspresidenten.

Dagordningsförslag framfördes endast i ett fåtal fall i direkt samband med interpellationer. Långt oftare väcktes dylika förslag i sammanhang med en ny-

tillträdande regerings programförklaring och under behandlingen av andra viktiga och omstridda frågor.

Bestämmelserna i riksförfattningens art. 54 kunde icke framkalla bildandet av på en parlamentarisk majoritet stödda regeringar. Att klart skilja mellan majoritets- och minoritetsregeringar i den tyska parlamentarismen stöter visserligen på svårigheter; stundom inträdde en eller flera av ett partis ledande män i en regering under uttryckligt framhållande av att partiet icke därmed bundit sig för regeringens politik, i andra fall erhöll regeringen regelmässigt stöd av ett eller flera partier, som icke ville låta sig representeras i densamma och överhuvud utåt frånsade sig ansvar för dess politik. Det står likväl fast att av de nitton regeringar, som fungerade mellan Weimarförfattningens antagande och Hitlers utnämning till rikskansler (augusti 1919—januari 1933) tolv partimässigt representerade endast en minoritet av riksdagens ledamöter och icke kunde räkna på fast stöd utanför de i regeringen företrädda partierna. Sju regeringar inneslöto, åtminstone under viss tid, representanter för partier med majoritet i riksdagen, nämligen kabinetten Bauer (till mars 1920), Müller (mars—juni 1920), de båda ministärerna Stresemann augusti—oktober 1923, oktober—november 1923, Luther januari—oktober 1925, Marx februari 1927—juni 1928, Müller juni 1928—mars 1930. Förhållandet mellan regeringen och vederbörande partier var likväl ej i alla dessa fall sådant, att regeringen kunde sägas vara uppburen av parlamentsmajoritetens förtroende. Så t. ex. förklarade de partier, som 1928 läto sig representeras i ministären Müller, att de icke bildat någon koalition och icke avgivit några bindande utfästelser om samarbete.

Den minoritetsparlamentarism, som sålunda rått under långa tider, har möjliggjorts genom skilda förfaringssätt i fråga om förtroende- och misstroendevota. Det stora flertalet regeringar ha framträtt inför riksdagen med programförklaringar och erhållit ett slags förtroendevotum, men i regel icke ett förtroendevotum i författningens mening. Riksdagen har nämligen ej direkt uttalat sitt förtroende för regeringen utan endast förklarat sig gilla regeringsförklaringen eller vissa av regeringen framställda riktlinjer; dylika »Billigungserklärungen» (i motsats till Vertrauenserklärungen) ha förekommit även då regeringen inneslutit representanter för partier, som tillsammans ägt majoritet i riksdagen. Andra regeringen Wirth (oktober 1921) och första regeringen Luther (januari 1925) bekräftades i sin ställning genom följande uttalande: »riksdagen gillar riksregeringens programförklaring». Stundom har, då förslag till misstroendevota förelegat, i förklaringen om godkännande av regeringens deklaration intagits en passus, varigenom dessa förslag avvisats. Så t. ex. uttalades efter andra regeringen Müllers programförklaring: »riksdagen gillar riksregeringens programförklaring och övergår till dagordningen utan hänsyn till andra förslag». I andra fall har riksdagens uttalande inneburit ett ställningstagande till viss sakfråga. Första ministären Wirth (maj 1921) mottogs av riksdagen med följande uttalande: »riksdagen tager kännedom om riksregeringens förklaring. Den förklarar sig gilla, att regeringen gör allt för att uppfylla de gentemot de allierade erkända förpliktelserna.

Riksdagen gillar i synnerhet regeringens förklaring rörande Oberschlesien.» Ministären Cunos programförklaring (november 1922) besvarades med uttalandet: »riksdagen har tagit kännedom om regeringens programförklaring och gillar, att den vill göra noten av den 13 november detta år till grundval för sin politik». Till uttalanden av denna art kunde tydligen även sådana partier ansluta sig, som icke ville taga ansvar för en regerings politik men ej heller önskade dess avgång.

Betecknande är, att uttryckligt förtroendevotum vid några tillfällen föreslagits av regeringens hätskaste motståndare i syfte att tvinga vissa partier att klart fatta ställning. Så var t. ex. fallet då andra ministären Müller bildades 1928. De partier, som voro representerade i regeringen, ägde majoritet, men de ville icke besluta ett bestämt förtroendevotum. Då framlade en nationalsocialistik riksdagsman ett förslag till sådant votum. Förslaget eliminerades emellertid genom antagandet av den nyss citerade »Billigungserklärung», vari riksdagen sade sig gilla regeringsförklaringen och övergick till dagordningen utan hänsyn till andra i regeringsfrågan framställda förslag.

Vissa regeringar ha fungerat utan att erhålla vare sig förtroendevotum i egentlig mening eller »Billigungserklärung». De ha låtit avslag å förslag om misstroendevotum ersätta förtroendevotum. Så var förhållandet med första ministären Marx (december 1923); vid dess framträdande föreslogs intet förtroendevotum, men ett misstroendeförslag avvisades med stöd av partier, som ej voro engagerade i regeringen. Det mest markanta fallet av denna art är ministären Brüning (eller riktigare de båda ministärerna Brüning mars 1930—maj 1932). Brüning stöddes, då han bildade regering, endast av en av vissa mellanpartier bestående minoritet. Både från höger- och vänsterpartierna föreslogos motiverade misstroendevota, men dessa förslag avslogos, då oppositionspartierna icke samverkade. Efter några månader uppstod likväl konflikt med riksdagen rörande vissa av regeringen utfärdade nödförordningar, varpå riksdagen upplöstes. Nyvalen i september 1930, då nationalsocialisterna vunno sin första stora framgång, förändrade situationen. Regeringens fasta parlamentariska stöd blev ytterligare förminskat, men vissa i regeringen icke engagerade partier, framför allt socialdemokraterna, önskade regeringens kvarstannande — i första rummet på grund av fruktan för en nationalsocialistisk eller i varje fall under nationalsocialistisk medverkan bildad regering. Socialdemokraterna ville likväl ej taga ansvaret för regeringens politik genom att låta sig representeras i regeringen eller rösta för förtroendevotum. Vid riksdagens sammanträden under den följande tiden nedröstades därför alla misstroendeförslag men något förtroendevotum beviljades ej. För att hindra, att den aktiva oppositionen, främst nationalsocialisterna, genom ett förslag om förtroendevotum skulle kunna tvinga socialdemokraterna att störta regeringen eller klart taga ställning för densamma, antogs i februari 1931 det förut berörda tillägg till arbetsordningen, varigenom förslag om förtroendevotum förbjödos. Ett senare från nationalsocialisterna, regeringens mest aktiva motståndare, framfört förtroendeförslag avvisades såsom stridande mot arbetsordningen.

Det har också förekommit, att en regering erhållit uttryckligt förtroendevotum, ehuru endast en minoritet varit beredd att stödja regeringen. Då Luthers andra på mellanpartierna (demokrater, centern, bajerska folkpartiet, tyska folkpartiet) byggda regering (januari 1926) avgivit sin programförklaring, antogs på förslag av centerpartiet följande uttalande: »riksregeringen åtnjuter riksdagens förtroende». Detta beslut fattades med 160 röster mot 149, under det att icke mindre än 151 närvarande riksdagsmän avstodo från att rösta. Mot förslaget röstade nationalsocialister, tysknationella och kommunister; socialdemokraterna och ett par mindre fraktioner nedlade sina röster. Ehuru regeringen representerade endast en tredjedel av riksdagen, möjliggjordes sålunda dess kvarstannande. De partier, som underläto att rösta, förklarade sig vara utan varje ansvar för regeringens politik.

Vid tre tillfällen erhöll en tillträdande regering uttryckligt förtroendevotum, beslutat av en majoritet av de vid omröstningen närvarande. Stresemanns båda på den »stora» koalitionen — socialdemokrater, demokrater, centern och tyska folkpartiet — stödda regeringar (augusti och oktober 1923) mottogos av riksdagen med förklaringen: »riksdagen gillar regeringens förklaring och uttalar sitt förtroende till regeringen». Samma uttalande beslöts, då Marx i februari 1927 bildade sin fjärde regering, i vilken centern, bajerska folkpartiet, tyska folkpartiet och det tysk-nationella partiet voro representerade.

I blott tre fall voro regeringskriser föranledda av dagordningsbeslut. En gång har en regering störtats, emedan ett förtroendevotum icke beviljats. Den andra ministären Stresemann blev genom socialdemokraternas utträde (i november 1923) försatt i minoritetsställning. Då riksdagen sedermera sammanträdde, framfördes från i regeringen icke representerade partiers sida flera förslag till misstroendevota; dessa voro motiverade på olika sätt och det kunde väntas, att oppositionspartierna icke skulle samverka och att därför samtliga förslag skulle avslås. I denna situation uttalade Stresemann: »jag önskar ett klart och otvetydigt avgörande av frågan, om regeringen åtnjuter parlamentets förtroende eller icke. Därför anhåller jag, att de fraktioner, som stå regeringen nära, genom att föreslå ett förtroendevotum måtte framkalla ett klart avgörande.» Därefter föreslog en medlem av rikskanslerns parti ett uttryckligt förtroendevotum; mot förslaget röstade en majoritet, bestående av flertalet utom regeringen stående partier, och regeringen inlämnade sin avskedsansökan (23 november).

Misstroendevotum beslutades första gången den 12 maj 1926. Den på mellanpartierna stödda minoritetsregeringen Luther hade utfärdat en förordning i flaggfrågan, som på olika håll, även inom regeringspartierna, blev föremål för kritik. Efter interpellation framställdes flera motiverade dagordningsförslag, varav ett stammade från det i regeringen representerade demokratiska partiet. Detta innehöll bland annat följande förklaring: »riksdagen ogillar rikskanslerns handlingssätt, då han genom sitt uppträdande i flaggfrågan försvårat en lösning av denna fråga och i en bekymmersam tid utan trängande skäl frambesvurit en ny konflikt». Förslaget antogs med 176 röster mot 146; 103 närvarande ledamöter avstodo från att rösta. En stor del av de icke rö-

stande — huvudsakligen tysk-nationella — torde ha gillat regeringens uppträdande i den föreliggande frågan, men ville icke engagera sig för regeringen. Regeringen demissionerade; den nytillträdande ministären hade samma sammansättning som den avgångna med den skillnaden, att Marx inträdde som rikskansler i Luthers ställe. Även denna regering föll på ett misstroendevotum. Den 17 december 1926 beslöt riksdagen med stor majoritet (partierna till höger och vänster om regeringen) att uttala: »riksregeringen åtnjuter icke riksdagens förtroende». En ny regering, i vilken de tysknationella inträdde, bildades under Marx' ledning.

Flertalet misstroendeförslag avslogos, trots att regeringarna i allmänhet hade minoritetskaraktär. De olika situationer, som härvid förelegat, ha i det föregående antytts. Stundom ha partier, som icke tillhört regeringskoalitionen, samverkat med regeringspartierna för att avvisa alla misstroendeförslag. En dylik samverkan har icke ansetts medföra samma ansvarighet för regeringspolitiken som inträde i regeringen eller medverkan till ett förtroendevotum i egentlig mening. En än mera förtunnad passiv samverkan har förelegat, då ett eller flera partier nedlagt sina röster och därigenom gjort det möjligt för regeringspartierna att avvisa fientliga dagordningsförslag. I andra fall ha visserligen partier, som tillsammans ägt majoritet i riksdagen, föreslagit misstroendevota, men de ha framträtt med på olika sätt motiverade förslag och sålunda icke gått samman vid voteringarna. En rad mellanformer från öppet understöd av regeringen till bestämd opposition mot denna utbildades sålunda.

Beträffande frekvensen av dagordningsförslag i det hela kunna följande ur Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart och (för perioden 1929—1932) av Institut für Staatsforschung i Kiel lämnade uppgifter meddelas. Under Weimarförfattningens första tid föreslogos förtroendevota (vartill då även räknas Billigungserklärungen) i ungefär samma utsträckning som misstroendevota; efter hand blevo emellertid förslagen av den förstnämnda arten proportionsvis allt färre för att slutligen, redan före 1931 års ändring av arbetsordningen, helt upphöra, en slående illustration till parlamentarismens växande svårigheter. Förtroendeförslagen ha samtliga gällt rikskanslern eller kabinettet i dess helhet, av misstroendeförslagen ha åtskilliga varit riktade mot enskilda ministrar. Perioden 1920—1924 uppvisar 18 förtroendeförslag och 27 misstroendeförslag; av de förra antogos alla utom ett, under det att de senare undantagslöst avslogos eller elimininerades genom beslut rörande förtroendeförslag. 1925—1928 föreslogos 7 förtroendevota och 22 misstroendevota; de förstnämnda förslagen antogos, medan av de sistnämnda alla utom två avvisades. 1929—1932 antogos två förslag till förtroendevotum; ett tredje förklarades med stöd av den 1931 vidtagna ändringen i arbetsordningen otillåtligt. Under samma tid framställdes mer än femtio misstroendeförslag; därav antogs ett, sedan vederbörande regering (von Papen) redan beslutat riksdagsupplösning.

Beträffande ordningen för upptagande av olika samtidigt föreliggande dagordningsförslag uppstod ingen fast praxis. I flera fall tillämpades emellertid

den av riksdagspresidenten Löbe formulerade principen, att förtroendeförslag först borde upptagas till avgörande; genom omröstningen härom ansågos även framställda misstroendeförslag behandlade. Dagordningsförslag, i vilka uttryckligen fastslogs, att med deras antagande alla andra förslag bortfölle (jfr det citerade dagordningsbeslutet beträffande andra ministären Müller) tillerkändes vid några tillfällen prioritet framför alla andra förslag.

Flertalet regeringskriser under den tyska parlamentarismen berodde överhuvud ej på något beslut av riksdagen. De vanligaste orsakerna till demission voro förändringar i riksdagens sammansättning på grund av nyval, splittring inom regeringen och andra händelser, som medförde förskjutningar i den politiska situationen. Tillvaron av talrika och relativt fast organiserade partier samt den principiella oppositionen mot parlamentarismen av starka, sinsemellan stridande riktningar gav det tyska systemet dess särprägel.

Även i de republikanska statsskick, som efter världskriget infördes i de tyska delstaterna, var den parlamentariska principen grundlagsfäst. Inom denna ram förelåg emellertid en betydande variation beträffande regleringen av förhållandet mellan regering och representation. Även bestämmelserna om dagordningsinstitut i de olika staterna voro i hög grad skiftande.

Enligt delstaternas författningar valdes regeringen eller i varje fall regeringschefen (Bayern, Preussen, Sachsen) av representationen; i senare fallet konfirmerades i regel den nya regeringen genom representationsbeslut. Valet gällde i allmänhet för obestämd tid; i några stater (Lippe, Sachsen, Würtemberg) skulle nyval äga rum i början av varje legislaturperiod. I alla staterna var regeringen skyldig att avgå efter misstroendevotum. Dagordningsförslag kunde framställas när som helst, utan samband med interpellation. Om interpellationsrätt var emellertid överallt stadgat.

I flertalet stater stadgades särskilda villkor för förslag om misstroendevotum. Sålunda skulle i Preussen och Bayern ett dylikt förslag vara undertecknat av trettio ledamöter, i Bremen, Hamburg och Lübeck av en fjärdedel, i Thüringen och Oldenburg av en tredjedel av representationens samtliga medlemmar; före 1923 fordrades i Lübeck, att icke mindre än tre åttondelar (30 av 80) av alla deputerade underskrevo förslaget. Icke sällan funnos särskilda garantier mot förkastade misstroendevota. I Preussen kunde omröstning rörande misstroendeförslag icke äga rum förrän tidigast två dagar efter debatten om förslaget; i Bayern var motsvarande frist en dag, i Bremen och Hamburg en vecka. I Thüringen kunde debatt angående ett misstroendeförslag icke äga rum förrän sex dagar efter dess framläggande; i Mecklenburg och Oldenburg stadgades en liknande frist på tre dagar. Enligt åtskilliga författningar fordrades för beslut om misstroendevotum, att minst hälften av alla representationens medlemmar — icke blott av de närvarande — röstat för vederbörande förslag (Preussen, Sachsen, Bayern). I några stater var uttryckligen stadgat, att en regering, som erhållit misstroendevotum, kunde upplösa riksdagen.

Övriga stater.

Albanien. Enligt 1925 års författning måste regeringen och de enskilda ministrarna åtnjuta deputeradekammarens — icke med nödvändighet senatens — förtroende (art. 48, jfr art. 89). Ministrarna skola (art. 83) »senast fem dagar efter sin utnämning framträda inför deputeradekammaren och framlägga sitt program för att erhålla ett förtroendevotum». Enligt en annan bestämmelse är emellertid den angivna regeln icke ovillkorlig. Art. 77 stadgar nämligen: »Då ett kabinett vid två på varandra följande sammanträden icke lyckas erhålla ett förtroendevotum av deputeradekammaren, har republikens president rätt att upplösa kammaren. Om ej heller den nya kammaren beslutar ett förtroendevotum, måste kabinettet avgå.» Härav framgår, att en vägran att besluta förtroendevotum icke nödvändiggör regeringens avgång; endast då vid två sammanträden dylik vägran förekommit, skall regeringen avgå, såvida ej presidenten begagnar sin — endast för detta speciella fall givna — upplösningsrätt.

Belgien. Författningen av år 1831 innehåller ingen bestämmelse om parlamentarisk ansvarighet för regeringen. En parlamentarisk praxis har likväl tillämpats ända sedan författningens tillkomst. I det hela har representantkammaren haft ett dominerande inflytande på regeringsbildningen; endast vid ett tillfälle (1841) har en regering störtats av senaten.

Stadganden om interpellationsrätten äro givna i kamrarnas arbetsordningar. Representantkammarens arbetsordning, vars bestämmelser på denna punkt i vissa hänseenden ändrades 1934, stadgar, att en ledamot, som ämnar interpellera regeringen, skall giva kammarpresidenten skriftligt meddelande om interpellationens föremål; till detta meddelande skall numera (sedan 1934) fogas uppgifter dels om de förhållanden, rörande vilka förklaringar önskas, dels om de huvudsakliga synpunkter, som interpellanten ämnar göra gällande (art. 33). Interpellationsbegäran uppläses av presidenten. Interpellationerna upptagas i regel på bestämd tid en dag i veckan (tisdag 4.30); de interpellationer, som stå på dagordningen för ett sammanträde men då icke medhinnas, uppskjutas till följande interpellationsdag. På den ordinarie interpellationsdagen framställda interpellationer få icke taga i anspråk mer än en halv timme. Regeringen är icke skyldig att svara. Efter ett svar får endast interpellanten ordet för replik på högst en kvarts timme; före 1934 kunde ytterligare tre representanter yttra sig. Emellertid kan, på begäran av minst en femtedel av kammarens medlemmar, beslutas, att interpellation skall få framställas tidigare än å den ordinarie interpellationsdagen; såvida regeringen medger det, kan till och med interpellationsbegäran omedelbart följas av interpellation. Om sådant undantag medgivits (urgence et priorité), gälla inga speciella begränsningar beträffande interpellationsdebatten. Debatten får dock ej pågå mer än ett sammanträde, såvida icke med två tredjedels majoritet av de närvarande medlemmarna annorlunda beslutas. — Vid sidan av interpellationerna förekomma »spörsmål» (questions) avseende uteslutande sak-

liga upplysningar (art. 32). Spörsmål framställas och besvaras skriftligt genom kammarpresidenten. Debatt får ej äga rum.

Särskilda bestämmelser om dagordningsbeslut finnas icke. I praxis kunna förslag om uttalande vid övergång till dagordningen framställas dels under debatten om den programförklaring, som varje tillträdande regering avger, dels i samband med interpellation. Något hinder för dylika förslags hänskjutande till utskott finnes ej, men i praktiken äger aldrig utskottsbehandling rum. Ett dagordningsförslag kan upptagas till avgörande omedelbart efter vederbörande debatts avslutande; vanligt är, att voteringen uppskjutes till en följande dag. Vad propositionsordningen beträffar stadgas i arbetsordningens art. 26, att om flera förslag föreligga, proposition först skall framställas på det bland dem, vars antagande icke utesluter röstning om de övriga; äro olika förslag så beskaffade, att det enas antagande utesluter proposition å det andra och tvärtom, ställes det förslag först under omröstning, som äger större räckvidd. Denna bestämmelse tolkades tidigare så att av flera motiverade dagordningsförslag det, som ansågs mest långtgående (t. ex. det, som uttryckte det starkaste misstroendet) först ställdes under omröstning, varefter, därest detsamma ej bifölls, övriga förslag upptogos i tur och ordning efter samma princip. Denna regel visade sig ytterst svår att tillämpa och numera är det vanligt, att kammaren särskilt beslutar om prioriteten (jfr debatten härom 22 juni 1925).

I praxis begär en nytillträdande regering — genom till regeringspartier eller regeringskoalitionen anslutna deputerade — alltid förtroendevotum, och i regel framlägger oppositionen i samband härmed misstroendeförslag. I samband med interpellationerna, som äro talrika men icke förekomma i tillnärmelsevis samma utsträckning som i Frankrike, föreslås jämväl ofta motiverade dagordningar; mången gång påyrkas dock endast enkelt dagordningsbeslut. I det hela har dagordningsinstitutet spelat en jämförelsevis undanskjuten roll i den belgiska parlamentarismen. Detta sammanhänger därmed, att partisplittringen varit ringa, att partierna varit fast organiserade och att nästan undantagslöst klara majoritetsregeringar kunnat bildas utan större svårigheter. Under tiden 1847—1914 ägde antingen det liberala eller det katolska partiet städse majoritet. Efter världskriget har intet parti haft majoritet i representantkammaren men endast tre större partier — katoliker, liberaler och socialister — ha funnits, och koalitioner ha kunnat bildas av två av dessa partier (i regel katoliker och liberaler), stundom till och med av alla huvudpartierna. Regeringarnas stabilitet har varit betydande. 1921—1935 ha följande koalitioner stått bakom regeringen: 1921—1925 katoliker och liberaler, 1925—1926 katoliker och socialister, 1926—1927 alla huvudpartierna, 1927—1935 katoliker och liberaler.

Det är under dessa förhållanden naturligt, att förtroendevota i regel innebära uttryckliga deklarationer om allmänt förtroende för regeringen. I regel äro de dagordningsbeslut, varmed en tillträdande regering mottages, av ungefär följande lydelse: »Kammaren, som uttrycker sitt förtroende för regeringen och gillar dess förklaring, övergår till dagordningen» (2 juli 1925).

Endast vid ett fåtal tillfällen ha regeringar störtats genom misstroendevota. Efter världskriget har kammaren två gånger beslutat kritiska dagordningar. Nyvalen 1925 föranledde den sittande koalitionsregeringens avgång; efter långa förhandlingar bildades en ministär, som stödde sig blott på det katolska minoritetspartiet. Regeringsdeklarationen följdes omedelbart av misstroendevotum: »Kammaren anser, att den nya regeringen på grund av sin sammansättning icke är skickad att övervinna den parlamentariska situationens svårigheter, och förklarar sig ur stånd att betyga regeringen sitt förtroende» (22 juni). Ministären avgick genast; detta är det enda tillfälle under senare tid, då försök gjorts med en minoritetsregering. — Den 15 februari 1933 beslöts efter interpellation en dagordning, vari kammaren förklarade sig beklaga ministärens beslut i avseende å giltigheten av ett kommunalt val. Ehuru regeringen i det hela hade en stark ställning, inlämnade den sin avskedsansökan; ministerpresident de Broqueville förklarade detta nödvändigt, trots att den fråga, dagordningen gällde, var av ringa betydelse. Efter uppmaning av monarken beslöt dock regeringen att stanna; den framträdde inför parlamentet med en ny programförklaring och mottog generellt förtroendevotum.

Bulgarien. 1879 års författning (med senare vidtagna ändringar) förklarar i art. 153, att ministrarna äro ansvariga gentemot konungen och representationen. Någon bestämmelse om den parlamentariska ansvarighetens utkrävande gives likväl icke annat än så till vida som representationens medlemmar tillerkännas interpellationsrätt (art. 107). I praxis ha misstroendevota kunnat beslutas dels i samband med budgetbehandlingen, dels efter interpellationer, och sådana vota ha ansetts tvinga regeringen, respektive vederbörande minister att avgå. Någon ny författning har ej tillkommit efter diktaturens upprättande 1934.

Egypten. Författningen av år 1930 reglerar ingående dagordningsinstitutet; försvårande villkor för ett misstroendevotum, som icke funnos i den tidigare författningen av år 1923, äro här uppställda.

Enligt art. 61 äro ministrarna solidariskt ansvariga inför deputeradekammaren — icke inför senaten — för regeringens allmänna politik och individuellt för de inom varje departement beslutade åtgärderna; i följande artikel stadgas särskilt, att monarken ej kan befria en minister från detta hans ansvar. Art. 65 och 66 behandla dagordningsinstitutet. Ett förslag, som direkt eller indirekt uttrycker misstroende mot regeringen eller en minister, kan upptagas till behandling endast om trettio deputerade, d. v. s. en femtedel av hela antalet, undertecknat detsamma; förslaget skall klart angiva de frågor, man önskar upptaga i diskussionen. Förslaget kan ej bliva föremål för debatt förrän tidigast åtta dagar efter framställandet och det kan ej ställas under omröstning förrän tidigast två dagar efter debattens slut; dock bör beslut i ärendet fattas inom fjorton dagar efter förslagets framläggande. De stadgade fristerna kunna förkortas på begäran av den eller de ministrar, frågan

gäller, eller med deras samtycke. Omröstning rörande förslag om misstroendevotum sker alltid genom namnupprop. Skyldighet för regeringen eller vederbörande minister att avgå inträder blott då kammaren med absolut majoritet av samtliga ledamöter uttalat sitt misstroende.

Tydligt är att dagordningsförslag kunna framställas när som helst; någon anknytning till en interpellation fordras ej. Enligt art. 97 ha båda kamrarnas ledamöter rätt att ställa interpellationer till regeringen.

Estland. Enligt 1920 års författning var konseljpresidenten tillika republikens president (statsäldste); regeringen insattes i sin funktion genom beslut av riksdagen. 1933 skapades ett särskilt presidentämbete. I samband härmed ändrades de redan förut i författning och arbetsordning givna bestämmelser om dagordningsinstitut på vissa punkter.

Dagordningsinstitutet regleras enligt 1933 års författningstext i § 63 (förut § 64). Dess första moment lyder: »Regeringen måste åtnjuta riksdagens och statsäldstens förtroende.» Före 1933 talades här endast om riksdagen. Stadgandets andra moment står (jfr tyska författningen art. 54) icke i god överensstämmelse med det första; i andra momentet bestämmes, att regeringen eller dess enskilda medlemmar skola avgå, då riksdagen beslutar ett uttryckligt misstroendevotum, såvida statsäldsten icke i sådant fall upplöser riksdagen och förordnar om nya val. Före 1933 var skyldigheten att avgå efter misstroendevotum ovillkorlig; rätt för statsäldsten att upplösa riksdagen fanns icke.

Bestämmelsen om interpellationsrätt förblev oförändrad vid 1933 års revision (art. 56). Det skiljes mellan »frågor» (Anfragen) och »interpellationer» i egentlig mening. Frågor kunna framställas av varje deputerad. För en interpellation kräves anslutning av minst en fjärdedel av alla deputerade; regeringen är härvid skyldig att svara.

Kompletterande bestämmelser givas i riksdagens arbetsordning. I samband med författningsrevisionen 1933 omarbetades denna och försvårande villkor för förslag om misstroendevotum infördes. Enligt § 172 skall ett sådant förslag avlämnas till talmannen i skriftlig form och vara undertecknat av minst en fjärdedel av riksdagens medlemmar; talmannen meddelar förslaget, som kan gälla hela regeringen eller enskilda ministrar, till regeringen. Förslaget upptages på dagordningen för riksdagens nästa sammanträde, dock att det ej får behandlas tidigare än efter 48 timmar, såvida icke regeringen begär sakens upptagande dessförinnan. Omröstning kan ske omedelbart efter överläggningens avslutande. Förslaget är antaget, om majoriteten av riksdagens medlemmar rösta för detsamma. Förtroendevotum kan enligt § 173 när som helst begäras av regeringen eller dess enskilda medlemmar. Någon särskild bestämmelse om villkoren för dess antagande finnes ej; däremot anses avslag å begäran om förtroendevotum innebära ett misstroendevotum endast om majoriteten av riksdagens närvarande medlemmar röstat nej.

Utom nu berörda misstroendevotum, som i arbetsordningen kallas direkt misstroendevotum, finnes en annan form för negativt omdöme gentemot rege-

ringen från riksdagens sida. Efter en interpellation eller en regeringsförklaring samt i vissa andra fall kan riksdagen i beslutet om övergång till dagordningen inlägga uttryck av gillande eller ogillande av regeringen. Ett uttryck av ogillande är i sådant fall icke utan vidare ett misstroendevotum i författningens mening. Men regeringen kan i dylikt sammanhang ställa förtroendefrågan antingen genom en förklaring, att den anser en föreslagen övergångsformel innebära ett misstroendevotum eller genom att efter en övergångsformels antagande begära förtroendevotum.

Vid flera tillfällen — men icke alltid — ha tillträdande regeringar begärt förtroendevotum. Misstroendevotum har aldrig förekommit. Att bestämt angiva ministärernas parlamentariska position är på grund av partiförhållandena icke alltid möjligt, men ostridigt är att flertalet regeringar varit stödda av en koalition med majoritet i riksdagen; ingen regering har haft utpräglad minoritetskaraktär. Regeringarnas avgång har sammanhängt med regeringskoalitionens upplösning eller sprängning.

Grekland. Författningen av år 1927 innehåller synnerligen ingående bestämmelser om förhållandet mellan regeringen och deputeradekammaren; parlamentarisk ansvarighet inför senaten finnes ej.

Enligt art. 88 skall en regering omedelbart efter det den trätt i funktion begära ett förtroendevotum av kammaren; är kammaren icke i session vid den nya regeringens tillträde, skall den sammankallas inom fjorton dagar för att taga ställning till regeringen. Regeringen kan sedermera när som helst begära nytt förtroendevotum. För misstroendevota finnas försvårande villkor. Förslag härom skall noga angiva de frågor, som skola upptagas vid överläggningen, och vara stött av minst tjugo deputerade. Har ett misstroendeförslag avslagits, kan ett nytt sådant förslag icke framställas förrän tidigast efter två månader; undantag medgives endast för det fall, att förslaget understödjes av hälften av alla deputerade. Förslaget skall upptagas till behandling tidigast två och senast fem dagar efter dess inlämnande.

Omröstningen rörande ett debatterat dagordningsförslag avseende vare sig misstroende eller förtroende kan på begäran av tjugo deputerade uppskjutas 48 timmar. Förslaget anses ej vara antaget, om icke minst två femtedelar av alla deputerade röstat för detsamma; enligt denna bestämmelse, jämförd med principregeln om regeringens ställning till kammaren, torde en regering, som vid omröstning om förtroendevotum visserligen erhållit majoritet, men icke en av det angivna antalet röster bestående majoritet, vara skyldig att träda tillbaka. Enligt sista momentet av art. 88 ha ministrar, som äro deputerade, rätt att deltaga i omröstningar om dagordningsförslag.

Bestämmelserna om dagordningsinstitut ha tillämpats i jämförelsevis få fall; under en stor del av tiden efter författningens antagande (1928—1932) har Venizelos regerat stödd på en stor majoritet i kammaren. Under de senaste åren har emellertid den partipolitiska situationen varit mindre klar och dagordningsinstitutet har spelat en viss roll i de parlamentariska striderna. Trots författningens uttryckliga bestämmelse ha vid ett par tillfällen minoritetsre-

geringar utan parlamentets förtroende bildats. Sålunda begärde ministären Tsaldaris i december 1932 förtroendevotum, men stannade kvar, trots att kammaren beslöt att icke taga ställning till förtroendefrågan och ehuru dess majoritet bestod av representanter för oppositionspartierna; först några veckor senare, då en begäran om förtroendevotum utan vidare avslogs, avgick regeringen.

Irland. Art. 53 i 1922 års författning stadgar, att exekutivrådets (regeringens) ordförande skall utnämnas enligt av underhuset uppgjort förslag. Övriga medlemmar av regeringen skola utnämnas på förslag av konseljpresidenten med samtycke av underhuset. Samtliga medlemmar av exekutivrådet skola träda tillbaka, om de »icke längre äga stöd av en majoritet i underhuset». Särskilt bestämmes, att underhuset icke kan upplösas på förslag av en regering, som saknar stöd av underhusets majoritet. Saknad av sådant stöd kan tydligen konstateras genom misstroendevotum eller avslag å förslag om förtroendevotum, liksom också genom avslag från underhusets sida å regeringsförslag.

Någon bestämmelse finnes icke för det fall, att majoritet om förslag till konseljpresident eller för ett visst exekutivråd icke skulle kunna uppnås i underhuset. Faktiskt har hittills en sådan majoritet kunnat bildas, ehuru exekutivrådet icke alltid varit sammansatt av partier med majoritet i underhuset.

Italien. Enligt det parlamentariska system, som tillämpades i Italien före den fascistiska diktaturens upprättande, var regeringen ansvarig inför deputeradekammaren; senaten, som ägde utpräglad överhuskaraktär, hade däremot normalt intet inflytande på regeringsbildningen. Detta system infördes genom praxis; någon bestämmelse härom fanns icke i den sardiniska grundlagen av 1848, som 1861 blev det nybildade konungariket Italiens författning.

Om interpellationer och dagordningar finnas bestämmelser i kamrarnas arbetsordningar; dessa ha i huvudsak bevarats oförändrade under fascismen. Enligt deputeradekammarens arbetsordning (art. 113—117) har varje ledamot rätt att framställa interpellationsbegäran. Detta skall ske i form av skrivelse till kammarens president; någon motivering får ej givas. Interpellationen skall gälla »motiven för eller syftena med regeringens handlingar». Om regeringen samtycker härtill, kan interpellationen omedelbart framställas. Det vanliga har varit, att med regeringens goda minne uppskov beslutats till ett senare sammanträde; i regel har en dag i veckan anslagits till interpellationer. Regeringen kan också vägra att svara, vilket icke hindrar interpellationens framförande. Efter interpellationssvaret kan interpellanten yttra sig men allmän debatt är i princip icke tillåten. En sådan allmän debatt i anslutning till interpellation kan dock framkallas genom särskild motion (art. 118—124) som kan ha karaktären av förslag till uttalande om regeringens politik; dylik motion kan jämväl framläggas utan samband med interpellation. Särskilda garantier mot förkastade dagordningsbeslut finnas icke.

Interpellationen är uppenbarligen avsedd som ett medel till parlamentarisk

kontroll. Faktiska upplysningar kunna begäras på annat sätt, genom »frågor», varom särskilda bestämmelser äro givna (art. 104—111).

Under den förfascistiska tiden spelade dagordningsinstitutet en betydande roll i italiensk politik; dess användning — och den italienska parlamentarismen överhuvud — erbjuder stora likheter med franska förhållanden.

Jugoslavien. Enligt art. 91 i 1921 års författning (likalydande med art. 135 i 1903 års grundlag) voro ministrarna ansvariga inför konungen och den av en kammare bestående representationen. Denna bestämmelse ansågs innefatta icke blott juridisk utan även parlamentarisk ansvarighet, vadan ministrarna voro skyldiga att avgå vid misstorendevotum från representationen. Art. 82 reglerade interpellationsrätten: »Varje ledamot av representationen har rätt att ställa frågor och interpellationer till ministrarna. Ministrarna äro skyldiga att besvara dem under loppet av samma session inom den i arbetsordningen bestämda tidsfristen.» Enligt arbetsordningen skulle »frågor» i allmänhet besvaras senast inom åtta dagar; i dessa fall förekommo icke debatter eller dagordningsbeslut. Interpellationer i egentlig mening skulle besvaras inom två månader; i regel reserverades en dag i veckan för interpellationsdebatter. En interpellationsdebatt fick icke pågå mer än ett enda sammanträde; synnerligen restriktiva bestämmelser rörande yttranderätten förelågo. Debatten kunde avslutas genom enkelt eller motiverat dagordningsbeslut. I praxis utbildades en fast regel rörande omröstningsföljden, då flera dagordningsförslag förelågo: först omröstades rörande förslag uttryckande förtroende till regeringen, sedan om enkelt dagordningsförslag samt slutligen om mot regeringen kritiska dagordningsförslag. Endast om ett förslag av sistnämnda art antogs, ansågs regeringen eller vederbörande minister vara skyldig att demissionera.

1931 års diktaturförfattning bevarar interpellationsrätten oförändrad (art. 68). Något generellt stadgande om ministrarnas ansvarighet inför representationen finnes däremot ej. Tvärtom angives klart, att ministrarna äro monarkens förtroendemän (art. 77): »Konungen utnämner och avskedar konseljpresidenten och ministrarna. Konseljpresidenten och ministrarna bilda ministerkonseljen, som står under konungens omedelbara ledning.»

Lettland. Om regeringens förhållande till representationen stadgar art. 59 i 1922 års författning: »Ministerpresidenten och ministrarna behöva för sin ämbetsutövning med nödvändighet representationens förtroende och äro inför representationen ansvariga för sin ämbetsutövning. Uttrycker representationen misstroende gentemot ministerpresidenten, skall hela kabinettet träda tillbaka. Uttryckes misstroende mot en viss minister, skall denne träda tillbaka...» Enligt art. 27 kunna frågor och interpellationer ställas till ministrarna av parlamentet. Arbetsordningen av 1929 — som i huvudsak anknyter till äldre praxis — bestämmer, att en interpellation skall vara undertecknad av minst tio ledamöter, d. v. s. en tiondel av hela antalet. Om representationen i enlighet med yrkande av interpellanterna anser en interpellation brådskande,

kan beslut, varigenom dess framställande beviljas, fattas omedelbart. Eljest skall interpellationen hänvisas till ett utskott, som inom fjorton dagar skall avgiva utlåtande i frågan om interpellationens beviljande. Svar på interpellationer, vilkas framställande representationen beviljat, skola avgivas senast inom sju dagar. Vid behandlingen av interpellationssvaret kan yttrande inhämtas av interpellationsutskottet.

Närmare regler om regeringens ställning till representationen och framför allt om dagordningsbeslut givas dels i 1925 års lag om ministerrådets organisation, dels i arbetsordningen. Enligt förstnämnda lag (§§ 4—7) skall den, som på statschefens uppdrag bildat regering, underrätta statschefen och representationens talman om den nya regeringens sammansättning. Regeringen inträder icke i sina funktioner förrän representationen fått meddelande om det nya kabinettets sammansättning och uttryckt sitt förtroende för detsamma. Ett följande stadgande begränsar betydelsen av denna från författningens grundsatser utgående regel. Det säges nämligen att representationen kan uttrycka sitt förtroende till ministären eller en minister dels genom att göra ett särskilt uttalande härom, dels genom att, då förtroendefrågan är före, utan särskilt beslut övergå till dagordningen. Stadgandet torde icke kunna fattas annat än som en modifikation av bestämmelsen i författningens art. 59; övergång till dagordningen utan uttalande likställes i själva verket med ett förtroendevotum. Misstroende kan uttryckas genom motiverad övergång till dagordning, avslag å budgetförslaget eller andra särskilda beslut.

Arbetsordningen giver synnerligen utförliga bestämmelser om dagordningsbeslut (§§ 130 ff.). Förslag till sådana beslut kunna framställas vid slutet av behandlingen av ett lagförslag eller ett interpellationssvar. Då minst tjugo deputerade så fordra, skall beslutet uppskjutas till ett följande sammanträde. Om flera dagordningsförslag föreligga, skola de bli föremål för omröstning i den ordning de framställts; dock hava de enkla dagordningsförslagen prioritet framför de motiverade, såvida icke representationen på förslag av minst fem deputerade beslutar att först upptaga visst motiverat dagordningsförslag. Om ett av flera varandra uteslutande förslag antages, ställas de övriga icke under omröstning. Om intet förslag vinner majoritet, övergår representationen utan vidare till dagordningen; det är på detta fall, som den berörda bestämmelsen i lagen om ministerrådets organisation syftar. Omröstningar angående misstroende- eller förtroendeuttalanden gentemot regeringen eller viss minister skola alltid ske öppet och genom namnupprop.

Uttryckligt förtroendeuttalande har, såsom 1925 års lag ger vid handen, icke ansetts vara nödvändigt för en regering; flera — men ej alla — tillträdande regeringar ha dock fått uttryckligt förtroendevotum. Misstroendevota, med vilka enkla dagordningsbeslut likställts, ha vid några tillfällen beslutats och haft de av författningen förutsatta följderna. I regel ha majoritetsregeringar kunnat bildas, ehuru under stora svårigheter och först efter långvariga kriser, men även kabinett utan stöd av en majoritetskoalition ha fungerat.

De berörda bestämmelserna ha ej formellt upphävts i samband med diktaturens upprättande 1934.

Lithauen. I § 59 av 1922 års författning stadgades: »Ministerrådet är solidariskt ansvarig inför representationen för regeringens allmänna politik; varje minister bär gentemot representationen ansvaret för verksamheten inom de honom underställda förvaltningsområdena. Ministrarna måste äga representationens förtroende. Ministerrådet, liksom varje enskild minister, skall träda tillbaka, om representationen uttryckligen undandrager sitt förtroende.» De sist citerade bestämmelserna, som tydligen voro kalkerade på den tyska författningen, tillämpades i praktiken på så sätt, att ministrarna ansågos skyldiga att avgå endast vid uttryckligt misstroendevotum; förtroendevotum vid en regerings tillträde krävdes ej. Enligt § 28 hade representationen rätt att övervaka ministrarnas ämbetsutövning genom frågor och interpellationer; i samband med de senare kunde dagordningsbeslut fattas.

Författningen förblev i kraft endast till 1926, då efter ett statsstreck diktatur upprättades. År 1928 utfärdade regeringen en ny författning, som framför allt stärkte exekutivmakten; i realiteten har representationen ej fungerat. I den nya författningen har (§ 60) upptagits bestämmelsen i första stycket av § 59 i 1922 års författning. I stället för de två sista meningarna i den citerade paragrafen giva däremot 1928 års författning följande egenartade bestämmelse: »Ministerrådet och varje enskild minister träder tillbaka, om representationen med minst tre femtedels majoritet av alla deputerade uttrycker sitt misstroende.» Ingen annan författning har stipulerat så stränga villkor för ett regeringen förpliktande misstroendevotum.

Nederländerna. I de skilda författningarna — av vilka den nu gällande är av 1922 — ha inga bestämmelser givits om parlamentarisk ansvarighet. Parlamentarisk praxis har i huvudsak tillämpats sedan mitten av 1800-talet; andra kammarens ställningstagande till regeringarna har varit avgörande.

Om interpellationsrätten stadgas vad andra kammaren beträffar i dess arbetsordning art. 111. »Önskar ledamot av kammaren att i visst av honom angivet ärende, som icke äger samband med den föreliggande dagordningen, erhålla förklaring av en eller flera ministrar, begär han kammarens samtycke att få dylikt spörsmål framställt. Lämnar kammaren därtill sitt samtycke utsätter den viss dag, då spörsmålet må framställas. Hos vederbörande minister göres därefter genom presidentens förmedling hemställan, att han måtte vid sammanträdet närvara. Skulle ärendet vara av brådskande natur, och är ministern i fråga närvarande, må spörsmålet, därest kammaren så finner lämpligt, jämväl kunna omedelbart framställas. Ministern må därefter, om han så finner för gott, omedelbart avgiva den begärda förklaringen.» Det är att märka, att kammarens samtycke fordras för en interpellation. Någon skyldighet att svara har ministern ej. Debatt efter interpellationssvaret är möjlig, ehuru härom intet stadgas. — »Spörsmål» kunna enligt art. 112 framställas utan kammarens hörande; skriftligt eller muntligt svar kan härå givas. Någon allmän debatt får ej uppstå i samband med besvarandet av spörsmål.

Om dagordningar finnes intet stadgande. Dagordningsförslag kunna emellertid framställas vare sig i samband med interpellation eller eljest i form av

motioner om uttalanden rörande regeringens ställning och politik. Kamrarnas rättighet att var för sig besluta adresser till kronan kan ock utnyttjas till opinionsyttringar i regeringsfrågan.

I praxis ha såväl vanliga dagordningsbeslut som adresser i regeringsfrågan förekommit men endast vid några få tillfällen; även förslag härom äro mycket sällsynta. Förtroendevota ha överhuvud ej beslutats. På uttryckliga misstroendevota gentemot regeringen i dess helhet finnas endast två exempel. I september 1849 uttalade andra kammaren i sin adress med svar å trontalet misstroende mot den sittande regeringen, varefter denna avgick. I juni 1866 antog kammaren ett dagordningsförslag, vari den förklarade sig ogilla regeringens uppträdande i viss fråga (en ministers demission och utnämning till generalguvernör i Nederländska Indien). Först efter kammarupplösning och nya konflikter avgick regeringen; kammarens seger brukar anses beteckna parlamentarismens definitiva genombrott. — Ett slags indirekta misstroendevota ha stundom beslutats i form av nedskärning av visst departements budget. Det stora flertalet regeringsskiften ha emellertid berott på nederlag i sakfrågor, oenighet inom regeringen eller genom val inträdda förändringar i den politiska situationen.

Regeringsstabiliteten har varit betydande; antalet regeringar 1848—1935 har varit endast 31. Under senare tid ha under långa tider expeditionsministärer eller parlamentariska regeringar utan fast majoritet fungerat.

Persien. Bestämmelserna om regeringens parlamentariska ansvarighet i 1907 års författning torde så till vida vara enastående, som de uttryckligen giva representationens båda avdelningar, senaten och deputeradekammaren, rätt att fälla ministären. I art. 60 stadgas, att ministrarna äro ansvariga inför båda kamrarna och art. 67 klargör innebörden härav: »Då deputeradekammaren eller senaten med absolut majoritet av de avgivna rösterna uttrycker sin brist på förtroende gentemot ministerrådet eller en minister skall ministerrådet eller vederbörande minister träda tillbaka.»

Polen. Enligt 1921 års författning (art. 56; jfr art. 57 och 58) är ministerkonseljen »solidariskt ansvarig, såväl juridiskt som parlamentariskt, för regeringens allmänna politik». Vidare äro ministrarna individuellt ansvariga för skötseln av sina departement och för sina underordnades ämbetsåtgärder. Den parlamentariska ansvarigheten kan utkrävas endast av deputeradekammaren; då denna med enkel majoritet så fordrar skall regeringen, respektive vederbörande minister, avgå (art. 58). Särskilda bestämmelser rörande formerna för ansvarsutkrävandet finnas icke vare sig i författningen eller i kammarens arbetsordning. I praxis har ett förslag om förtroende- respektive misstroendevotum kunnat väckas på samma sätt som andra förslag, d. v. s. genom en motion undertecknad av minst femton deputerade; om en motion icke samlat erforderligt antal namnunderskrifter, kan presidenten uppläsa densamma i kammaren för att giva tillfälle åt deputerade, som så önska, att ansluta sig till motionen. Ett dylikt förslag kan väckas såväl i samband med en interpellationsdebatt som vid andra tillfällen.

Den författningsändrande lag, som genomfördes efter Pilsudskis statskupp 1926, berör endast i en punkt dagordningsinstitutet. Enligt ett tillägg till art. 58 kan ett förslag till misstroendevotum icke bliva föremål för beslut vid det sammanträde, då det framlagts. Syftet med denna ändring var att förebygga, att misstroendevota beslötos utan närmare prövning och utan att alla kammarledamöter underrättats om frågans upptagande. Emellertid kan nytt sammanträde för frågans avgörande hållas redan samma dag som förslaget om misstroendevotum väckts.

Det förslag till ny författning, som antogs i mars 1935, innefattar en genomgripande revision av bestämmelserna om parlamentarisk ansvarighet (art. 24). Deputeradekammaren kan visserligen på samma sätt som tidigare — dock endast vid ordinarie session — begära att regeringen eller viss minister skall avgå. Någon skyldighet för ministrarna att i sådana fall begära avsked finnes dock ej. Avgörandet tillkommer enligt författningen i princip republikens president. Om presidenten icke inom tre dagar avskedat regeringen eller vederbörande minster eller upplöst deputeradekammaren skall kammarens begäran prövas av senaten. Endast om senaten ställer sig solidarisk med deputeradekammaren är presidenten skyldig att handla. Han kan då antingen besluta i enlighet med kamrarnas önskan eller också upplösa deputeradekammaren och förordna om fullständig förnyelse av senaten. — Deputeradekammarens politiska kontroll av regeringen inskränkes alltså i två hänseenden, dels genom att senatens medverkan erfordras för att ett misstroendevotum skall få konsekvenser, dels genom presidentens upplösningsrätt.

Bestämmelserna om parlamentarisk ansvarighet voro av betydelse huvudsakligen före 1926 års regimskifte, ehuruväl även under senare år förtroendevotum stundom beslutats och misstroendevotum någon gång föreslagits. Innan Pilsudski övertog makten förekommo talrika regeringsskiften. I några fall var den omedelbara anledningen till en regerings avgång ett misstroendevotum från deputeradekammarens sida; påtagliga fall av överraskande och av den tillfälliga situationen betingade misstroendevota äro ej att anteckna. Nytillträdande regeringar begärde i regel, men icke alltid, förtroendevotum av kammaren. Dagordningsinstitutets betydelse för den parlamentariska utvecklingen är, på grund av bristen på mera detaljerade uppgifter om läget vid skilda ministerkriser, svår att bestämma.

Rumänien. Författningen av år 1923 innehåller ingen bestämmelse om parlamentarisk ansvarighet; någon sådan fanns ej heller i den förut gällande författningen, som i här intressanta punkter nära anknöt till den nu gällande. Ett slags andrakammarparlamentarism utbildades emellertid redan under 1800-talet, ehuruväl monarkens möjlighet att öva inflytande på regeringsbildningen liksom på valen städse varit betydande.

Interpellationsrätt finnes enligt författningens art. 52 för varje medlem av senaten och deputeradekammaren. Enligt deputeradekammarens arbetsordning (art. 125—133) skola interpellationerna avlämnas i skriftlig form och få icke innehålla något mer än begäran om upplysning i en viss sakfråga; de

uppläsas först i kammaren och överlämnas därefter till dess talman. En dag i veckan under sessionen reserveras för interpellationsdebatter och dessa dagar upptagas interpellationerna i tur och ordning alltefter tiden för deras väckande; i undantagsfall kan, på begäran av interpellanten eller regeringen, omedelbar behandling av interpellation beslutats. På debattdagen får interpellanten först ordet; därefter har ministern rätt att svara, men han kan ock kräva ett uppskov på tre dagar för avgivande av svar. Efter debatten kan förslag om kritik av ministerns svar eller om misstroendevotum framställas av minst femton ledamöter; dylikt förslag skall före kammarbehandlingen beredas i utskott, därest icke regeringen fordrar eller kammaren eljest beslutar omedelbar behandling.

Förslag om misstroendevota liksom om förtroendevota kunna vidare när som helst framföras i form av motion från en medlems sida (deputeradekammarens arbetsordning art. 96). Förslag om misstroendevotum skola före kammarbehandlingen ovillkorligen beredas i utskott.

Man torde allmänt gå ut från att ett misstroendevotum måste följas av ministärens avgång eller deputeradekammarens upplösning. I praktiken ha regeringsskiftena nästan undantagslöst berott på andra orsaker än beslut av deputeradekammaren. Endast vid ett enda tillfälle har direkt misstroendevotum beslutats (17 januari 1922); den sittande regeringen Ionescu begärde då avsked.

Spanien. I art. 91 av 1931 års författning stadgas: »medlemmarna av ministerrådet äro ansvariga inför parlamentet: solidariskt för regeringens politik och individuellt för sin ämbetsutövning». Det är ej stadgat, att ministären måste åtnjuta kammarens förtroende. Däremot finnas utförliga bestämmelser om formerna för ett misstroendevotum.

Republikens president »utnämner och avskedar fritt konseljpresidenten och på dennes förslag ministrarna» (art. 75). Enligt samma artikel är presidenten skyldig att avskeda ministrarna »då kammaren uttryckligen undandragit dem sitt förtroende». I art. 64 givas de närmare bestämmelserna om misstroendevotum. Ett sådant misstroendevotum kan kammaren avgiva antingen mot regeringen i dess helhet eller mot viss minister. Förslag härom kan framställas endast i motiverad skrivelse, undertecknad av minst femtio deputerade, d. v. s. omkring en tiondel av kammarens medlemmar. Förslaget delgives alla deputerade; det kan icke upptagas till behandling av kammaren förrän tidigast fem dagar efter framläggandet. Regeringen eller vederbörande minister är skyldig att avgå endast i det fall, att förslag till misstroendevotum antagits med absolut majoritet av alla kammarens medlemmar. Kammarens reglemente av den 20 november 1934 (art. 119) stadgar, att vid behandlingen av motion om misstroendevotum endast tre talare få yttra sig för och tre mot motionen, vardera under högst en timmes tid. Därjämte kan var och en av dessa talare under högst femton minuters tid lämna en komplettering till sitt anförande. Vidare få representanter för partierna i kammaren motivera partiernas vota i anföranden, som icke få räcka längre tid än tjugo minuter.

Kammarens arbetsordning förutsätter emellertid, att uttalanden om regeringens politik kunna beslutas även i andra fall än det nu berörda. Detta kan ske då regeringen för första gången möter parlamentet och avger programförklaring, då regeringen avlåter meddelanden till parlamentet »för att underställa dess prövning det bruk, regeringen gjort av givna bemyndiganden eller av lagen tilldelade rättigheter» och i samband med interpellationer (jfr arbetsordningen art. 117 och 118). För dylika uttalanden finnas inga speciella villkor angivna. Att kammaren i denna ordning kan uttala sitt förtroende för regeringen är obestridligt och så har vid ett par tillfällen skett. Om på samma sätt ett misstroendevotum i legal mening kan beslutas, synes däremot oklart. Frågan har vid ett tillfälle aktualiserats, i februari 1933, då i en interpellationsdebatt om undertryckandet av oroligheterna i Casas Viejas femtio deputerade föreslogo ett uttalande, i vilket regeringen förklarades ha handlat orätt och uppmanades att ändra sin politik i angivet hänseende. Talmannen gjorde gällande, att här förelåge ett förslag till misstroendevotum enligt art. 64 och debatten uppsköts på fem dagar. Regeringschefen ansåg detta uppskov farligt för regeringens prestige och lät omedelbart en närstående deputerad föreslå ett förtroendeuttalande. Detta förslag antogs. Sedan den bestämda tidsfristen gått till ända upptogs förslaget om misstroendevotum till behandling och avslogs. Vid intet annat tillfälle har ett förslag om misstroendevotum framförts eller regeringens åtgärder kritiserats i ett av kammaren beslutat uttalande. — Det berörda fallet visar det spanska systemets egendomliga karaktär. Förtroendevotum kan utan särskilda villkor beslutas, men för ett författningsenligt misstroendevotum finnas försvårande bestämmelser. Med all sannolikhet skulle väl även avslag å förslag om förtroendevotum framkalla en regerings tillbakaträdande, ehuru författningen ej fordrar detta; frågan har ej aktualiserats.

Det framgår av det sagda, att regeringsskiftena i Spanien icke förorsakats av dagordningsbeslut; i regel har splittring inom regeringen varit anledning till tillbakaträdandet. Tilläggas bör att flera av de spanska regeringarna haft fast stöd endast hos en minoritet av kammaren; under lång tid ha regeringar suttit, i vilka endast partier, omfattande omkring en fjärdedel av kammarens medlemmar, varit representerade.

Tjeckoslovakien. Enligt författningen av 1920 (§ 75 jfr §§ 76—78) är regeringen ansvarig inför deputeradekammaren och denna kan genom särskilt beslut framtvinga regeringens avgång. Om någon ansvarighet inför senaten eller om möjlighet för denna att taga ställning till regeringsfrågan är icke stadgat.

Förslag om misstroendevotum kan väckas i deputeradekammaren utan samband med interpellation. Ett dylikt förslag skall vara skriftligt avfattat och undertecknat av minst hundra deputerade, d. v. s. en tredjedel av kammarens ledamöter. Förslaget måste översändas till ett utskott; enligt kammarens arbetsordning (§ 66) är ett ständigt utskott, det s. k. initiativutskottet, behörigt i dessa fall. Betänkande rörande förslaget skall av utskottet avgivas senast

inom åtta dagar; behandling av betänkandet i kammaren kan i detta, liksom i andra fall, icke äga rum förrän 24 timmar efter det betänkandet utdelats. För beslut om misstroendevotum fordras, att mer än hälften av alla deputerade — eljest en tredjedel — äro närvarande och att mer än hälften av de närvarande rösta för förslaget; omröstning genom namnupprop är obligatorisk. Efter ett misstroendevotum skall regeringen inlämna sin avskedsansökan. Uttryck av misstroende gentemot enskilda ministrar förutses icke av grundlagen.

En tillträdande regering behöver icke för sin ämbetsutövning ett förtroendevotum av kammaren. Emellertid kan en regering genom särskilt förslag begära förtroendevotum. Ett sådant förslag behandlas utan beredning av utskott och för beslut rörande detsamma gäller den ordinära kvorumbestämmelsen (d. v. s. minst en tredjedel av kammarens ledamöter skola vara närvarande); omröstning genom namnupprop fordras ej. En regering, vars begäran om förtroendevotum avvisats, måste träda tillbaka.

Dagordningsinstitutet har icke haft någon påtaglig betydelse i Tjeckoslovakiens parlamentariska liv. Regeringen, som i regel stött sig på en koalition av flera partier med majoritet i kammaren (endast ett par minoritetsministärer ha funnits) har aldrig begärt förtroendevotum och aldrig utsatts för misstroendevotum. Endast vid två tillfällen ha förslag om misstroendevotum framställts och dessa förslag ha förkastats. Då en regering på grund av kammarens förändrade sammansättning, oenighet inom regeringsblocket eller andra skäl ansett ett regeringsskifte påkallat har den frivilligt avgått. I det hela har det varit möjligt att bilda jämförelsevis stabila koalitioner, och det parlamentariska systemet har fungerat utan svårare rubbningar.

Österrike. Enligt 1920 års författning valdes regeringen av nationalrådet; rådets huvudutskott hade att framlägga ett förslag till ministärlista och denna gjordes i sin helhet till föremål för omröstning (art. 70). Författningen gav ingen bestämmelse för det fall, att någon majoritet icke skulle uppstå och huvudutskottet alltså icke vara i stånd att framlägga ett regeringsförslag. I praktiken lyckades man alltid på det av författningen angivna sättet lösa regeringsfrågan. Ständerrådet saknade rätt att påverka regeringsbildningen.

Art. 74 föreskrev, att regeringen, respektive vederbörande minister, skulle avskedas av presidenten, därest nationalrådet genom uttryckligt beslut vägrade uttala sitt förtroende. För förslag om sådant beslut fordrades, liksom för andra förslag, anslutning av minst tio medlemmar. Själva beslutet kunde fattas blott om minst halva antalet medlemmar av nationalrådet voro närvarande; kvorum var eljest en tredjedel. Om efter överläggning i frågan minst en femtedel av nationalrådets närvarande medlemmar begärde uppskov med beslutet, måste omröstningen uppskjutas till andra vardagen efter det sammanträde, då ärendet upptagits. Ett nytt uppskov med omröstningen kunde ej ske utan beslut av nationalrådet.

Enligt art. 52 hade såväl nationalrådet som förbundsrådet befogenhet att rikta interpellationer till regeringen och att tillkännagiva sina önskningar rörande exekutivmaktens utövning. Nationalrådets arbetsordning bestämde

(§ 28) att en interpellation skulle vara undertecknad av minst fem medlemmar av rådet. Någon skyldighet för regeringen att besvara interpellationer fanns icke.

Så länge de refererade bestämmelserna om regeringsbildningen voro i kraft, valdes ständigt majoritetsregeringar, som i det väsentliga kunde påräkna nationalrådets stöd. Ingen regering störtades genom misstroendevotum och dagordningsinstitutet blev överhuvud knappast begagnat. Regeringsskiftena berodde i regel på konflikter mellan regeringspartierna, och regeringarna begärde avsked innan dessa konflikter tagit sig uttryck i beslut eller uttalanden från nationalrådets sida.

Genom 1929 års författningsrevision ändrades sättet för regeringsbildning; regeringen skulle enligt de nya bestämmelserna utnämnas av förbundspresidenten, icke tillsättas genom val. Reglerna om regeringens skyldighet att avgå vid misstroendevotum, om dagordningsinstitut och parlamentarism förblevo orubbade. Icke heller under den följande tiden fick dagordningsinstitutet någon påtaglig betydelse. De många regeringsskiftena berodde ej på misstroendevota, knappast på den parlamentariska situationen överhuvud. Det förtjänar antecknas att även före diktaturens upprättande minoritetsregeringar fungerade under korta tider (Vaugoin 1930, Buresch 1932).

Författningen av år 1934 innehåller i överensstämmelse med sina antiparlamentariska principer inga bestämmelser om dagordningsinstitut.

Sammanfattande anmärkningar.

Av den givna redogörelsen framgår, att dagordningsinstitutet, såsom det här definieras, inrymmer en mängd skilda former för beslut av representationen eller en av dess avdelningar. Av särskilt intresse äro de speciella villkor och garantier, som på olika håll knutits vid institutet. Vi skola här erinra om de viktigaste momenten i regleringen av dagordningsinstitutet.

Endast i undantagsfall föreligger ett samband mellan interpellation och dagordning på så sätt, att dagordningsbeslut i regel kan fattas blott efter interpellationsdebatt. Så är fallet t. ex. i Frankrike, där dagordningsbeslut utan samband med interpellation icke förutses i meddelade föreskrifter och i praxis endast i enstaka fall förekommit; i Finland kunna dagordningar antas blott efter interpellationer och särskilda meddelanden från regeringens sida. I det stora flertalet stater kunna dagordningsförslag framställas under vilken debatt som helst eller i form av särskilda motioner framföras när som helst. Danmark erbjuder exempel på det förra, England på det senare tillvägagångssättet; i Tyskland ha båda systemen kombinerats. Nära nog överallt *kunna* dock dagordningar antagas efter interpellationsdebatter.

I allmänhet kan en enda ledamot framlägga dagordningsförslag, men i åtskilliga länder ha försvårande villkor stadgats. I England har i praxis endast oppositionens ledare rätt att påyrka generellt misstroendevotum. I Tyskland fordrades enligt de under Weimarförfattningens tid gällande bestämmelserna anslutning av minst femton ledamöter och i flera av de tyska delstaterna före-

lågo än strängare villkor. Enligt den spanska författningen måste minst femtio deputerade stå bakom ett förslag till misstroendevotum och i Tjeckoslovakien kräves i motsvarande fall anslutning av icke mindre än en tredjedel av kammarens ledamöter. Liknande restriktiva bestämmelser gälla även i Egypten, Grekland, Polen, Rumänien och Österrike. Det bör erinras, att speciella villkor stundom äro stadgade även för väckande av interpellationer.

Utskottsbehandling av ett dagordningsförslag kan på flera håll enligt särskilda bestämmelser åvägabringas (Finland, Norge, Frankrike, Tyskland); denna möjlighet har dock i praktiken icke alls eller endast i rena undantagsfall utnyttjats. Obligatorisk är beredning i utskott blott enligt de tjeckoslovakiska och rumänska föreskrifterna beträffande förslag till misstroendevotum.

Bestämmelser om uppskov mellan dagordningsförslagets framläggande och behandling samt mellan dagordningsdebatten och voteringen ha under senare tid införts på flera håll i avsikt att förekomma av övergående stämningar betingade dagordningsbeslut. Omröstning rörande ett misstroendeförslag kunde i Preussen enligt den demokratiska författningen icke äga rum förrän tidigast två dagar efter debatten om förslaget, i Bremen och Hamburg var motsvarande frist en vecka; i Thüringen, Mecklenburg och Oldenburg stadgades frister mellan förslagets framläggande och debatten rörande detsamma på sex, respektive tre dagar. I Belgien äro uppskov på någon dag mellan debatten och beslutet vanliga, om också ej obligatoriska. Den egytiska författningen bestämmer om dubbla frister: minst åtta dagar mellan förslagets väckande och debatten samt minst två dagar mellan debatten och voteringen. Enligt Greklands författning kan ett förslag upptagas till behandling först två dagar efter dess väckande, och tjugo deputerade kunna kräva, att omröstningen uppskjutes till fyrtioåtta timmar efter debattens slut; en liknande bestämmelse finnes i Lettland. Österrikes författning av år 1920 föreskrev, att en femtedel av nationalrådets medlemmar kunde begära uppskov med voteringen till andra dagen efter debatten om ett dagordningsförslag. Stadganden om obligatoriska frister ha även givits i Polen och Spanien.

I åtskilliga av de stater, som berörts i vår redogörelse, har parlamentarismen blivit rådande endast genom praxis, och inga som helst bestämmelser finnas rörande legala verkningar av dagordningsbeslut. I andra stater kan ur författningens principbestämmelse om parlamentarism utläsas principiell skyldighet för regeringen (respektive viss minister) att träda tillbaka, då en ogillande dagordning antages — eventuellt också då ett förslag till förtroendevotum förkastas — eller ock äro uttryckliga bestämmelser givna på denna punkt. Där representationen är uppdelad på två kamrar är regeringen i allmänhet parlamentariskt ansvarig blott inför den enda kammaren; ansvarighet inför båda kamrarna kan möjligen numera i praxis sägas föreligga i Frankrike och är uttryckligen stadgad i Persien. I Polen fordras för att ett misstroendevotum skall få legala konsekvenser samverkan av båda kamrarna.

Stundom föreskrives, att misstroendevotum kan beslutas endast med kvalificerad majoritet eller att regeringen är skyldig att avgå blott då sådan majoritet är för handen vid beslut om misstroendevotum. Vanlig är fordran att

minst hälften av alla representationens (respektive kammarens) ledamöter skall ha röstat för förslaget (Preussen, Bayern, Sachsen, Egypten, Estland 1933, Spanien, Tjeckoslovakien). I vissa av dessa stater (Estland, Spanien) framgår klart av vederbörande föreskrifter att uttalanden om ogillande av regeringens politik kunna beslutas även i annan ordning, men i så fall icke få karaktären av misstroendevotum i legal mening, d. v. s. icke tvinga regeringen att demissionera. Enligt Lithauens författning av år 1928 är regeringen skyldig att avgå blott då representationen med minst tre femtedels majoritet uttrycker sitt misstroende; bestämmelsen innebär tydligen i realiteten en negering av det parlamentariska systemet. I Albanien inträder skyldighet för regeringen att avgå först då misstroendevotum två gånger beslutats. Egenartad är också den grekiska bestämmelse, enligt vilken i regel, då ett misstroendeförslag avslagits, nytt sådant förslag får framställas tidigast efter två månader. I allmänhet kan, där upplösningsrätt överhuvud finnes, en regering, som utsatts för misstroendevotum enligt praxis eller särskild bestämmelse (Estland 1933, Polen) upplösa representationen eller vederbörande kammare men i flera stater är skyldigheten att avgå efter misstroendevotum ovillkorlig (Irland, Spanien, Tjeckoslovakien).

På någon närmare analys av dagordningsinstitutets verkningssätt skola vi i detta sammanhang icke ingå; hithörande frågor skola behandlas i principdiskussionen om institutets införande i vårt land. Här skall endast betonas, att någon korrelation mellan dagordningsinstitutet eller viss form av detsamma och det parlamentariska systemets utveckling i viss riktning tydligen icke kan fastställas. Institutet förekommer i praktiskt taget samma form i en rad stater, vilkas parlamentariska förhållanden och utvecklingslinjer i övrigt förete de mest bestämda olikheter. System med tyngdpunkten hos regeringen, respektive hos representationen, majoritets- och minoritetsparlamentarism, stabila regeringar och stor frekvens av regeringskriser: dessa och andra skiljaktigheter mellan de parlamentariska staterna kunna ej sättas i samband med dagordningsinstitutet eller viss form av detsamma. Andra förhållanden, främst de partipolitiska, framstå som bestämmande för den inriktning parlamentarismen erhåller i ett visst land; dagordningsinstitutet är en faktor av synnerligen begränsad betydelse.

III. Dagordningsinstitutet: principiella synpunkter angående dess införande i Sverige.

Den svenska parlamentarismen.

Svaret på frågan, om ett dagordningsinstitut av samma typ som i främmande länder bör införas i vårt land, blir åtminstone i viss mån beroende av den uppfattning man hyser om det nu rådande parlamentariska systemets sätt att funktionera. Ställer man sig starkt kritisk till detta system, blir en positiv inställning till varje reformförslag av denna art naturlig; hur svårberäkneliga verkningarna av ett nytt institut än äro, framstår dess införande som en möjlighet att åstadkomma en ändring till det bättre. Det kan naturligtvis ej bli fråga om att här utforma en allmän värdering av det svenska systemet, så mycket mindre som en sådan värdering alltid blir i hög grad personligt färgad. Det synes emellertid nödvändigt att på några punkter karakterisera detta system och att i samband härmed bedöma dess verkningssätt utifrån vissa begränsade synpunkter.

Den svenska parlamentarismen är en utpräglad minoritetsparlamentarism. Av de nio regeringar, som bildats efter den parlamentariska demokratiens fullständiga genomförande (1920) ha åtta varit parlamentariska minoritetsregeringar; härtill kommer en expeditionsministär. De större partierna ha växlat vid makten; fyra ministärer ha bildats av socialdemokraterna, två av högern, två av de frisinnade (varav ena gången i samverkan med det liberala partiet). På denna punkt intar den svenska parlamentarismen icke någon särställning; i ett stort antal stater äro minoritetsregeringar vanliga. Däremot kan det påstås, att det svenska systemet fungerat med ovanligt liten friktion. Av regeringskriserna ha fem inträtt i samband med val till andra kammaren (varje sådant val har följts av den sittande regeringens demission), endast tre ha berott på konflikt mellan regeringen och någon av representationens kamrar (1923, 1926 och 1930). Vid varje kris har ny regering kunnat bildas inom loppet av några få dagar; de långa regeringskriser, de misslyckade försök att bilda ministär, som i ett flertal främmande länder äro vanliga, äro hos oss okända. I regel har situationen vid en kris varit sådan, att ledaren av ett visst parti varit självskriven som bildare av den nya regeringen. I varje fall har den lösning, som vunnits av regeringsfrågan, allmänt betraktats som naturlig; den nya regeringen har av praktiskt taget alla partier godtagits såsom den av det parlamentariska läget betingade. Skarpa och långvariga konflikter mellan partierna i samband med en regeringskris ha icke uppstått. Konkurrensen om regeringsmakten partierna emellan har varit påfallande svag.

Härmed sammanhänger att samarbetet mellan regeringen och riksdagen, trots regeringens minoritetskaraktär, i regel kunnat försiggå utan svårare slitningar. Den dominerande inställningen har varit vilja till saklig prövning av regeringens förslag. Intet större parti har drivit systematisk oppositionspolitik; obstruktion eller organiserade aktioner för att bringa regeringen på fall ha överhuvud icke förekommit. I de få fall, då regeringar avgått på grund av konflikt med representationen, torde denna konflikt åtminstone övervägande berott på att divergenserna mellan olika partiers sakliga ståndpunkter icke kunnat överbyggas. Regeringen har icke i ordets egentliga mening varit uppburen av representationens förtroende, men än mindre har den varit föremål för dess misstroende; det tongivande draget i riksdagens hållning till regeringen kan sägas ha varit välvillig tolerans.

Det skulle föra för långt att på dessa punkter jämföra Sveriges parlamentariska utveckling med främmande länders. Säkert är att endast mycket få stater uppvisa samma mildhet i partistriderna, samma frihet från friktion i den parlamentariska mekanismens funktionering, en så tydlig strävan från partiernas sida till saklig prövning av regeringsförslagen. Åtminstone i någon mån torde dessa förhållanden kunna tänkas vara betingade av vissa stabila och stabiliserande moment i svenskt författningsliv, såsom av administrationens självständiga ställning och av de fasta, om ämbetsverk erinrande utskotten, till vilka det parlamentariska arbetet koncentreras. Dessa institutioner torde ha bidragit att ge systemet dess karaktär av vad man skulle kunna kalla byråkratisk parlamentarism.

I fråga om regeringarnas stabilitet intar Sverige en mellanställning (jfr översikten i De nordiska ländernas statsråd, Studier utarbetade inom seminariet för statskunskap i Uppsala). De parlamentariska ministärernas genomsnittliga livslängd har varit bortåt två år, d. v. s. ungefär densamma som i Norge, Belgien och Tjeckoslovakien. Avsevärt större regeringsstabilitet ha under senare tid endast ett fåtal stater uppvisat: England, Danmark och Nederländerna. Betydligt mera kortvariga ha regeringarna genomsnittligt varit i Frankrike, Finland och de baltiska staterna samt i Tyskland och Österrike under dessa staters parlamentariska period.

Den kritik, som riktats mot den svenska parlamentarismen, gäller framför allt vad man brukar kalla regeringens svaghet; de förslag till reformer i olika hänseenden, som under senare år framkommit, motiveras såsom ägnade att bidraga till regeringsmaktens stärkande. Vad som åsyftas med dessa uttryck är icke alltid fullt klart; stundom synes man närmast avse regeringens — eller riktigare monarkens — rättsliga befogenheter, i andra fall regeringens effektivitet ur förvaltningssynpunkt, i åter andra fall dess prestige inför den allmänna opinionen och dess ställning i förhållande till riksdagen. I regel torde likväl kritiken bottna i uppfattningen, att regeringen icke äger tillräcklig auktoritet gentemot riksdagen; särskilt utgår man från förhållandet, att regeringsförslagen ofta undergå genomgripande ändringar under riksdagsbehandlingen. Då det icke rimligen kan väntas, att en minoritetsregering — såvida den icke på förhand böjer sig för den uppfattning, som den antar vara

riksdagsmajoritetens och utformar sina förslag med tanke härpå — skall kunna genomdriva sina propositioner oförändrade, torde i själva verket kravet på en stark regering i grunden innebära ett krav på bildande av majoritetsregeringar; talet om regeringsmaktens svaghet riktar sig väsentligen mot minoritetsparlamentarismen såsom sådan. Det skall icke förnekas att ur flera synpunkter majoritetsparlamentarismen, där de grundläggande kompromisserna komma till stånd inom regeringen eller under förhandlingar mellan regeringspartierna, kan anses erbjuda fördelar framför minoritetsparlamentarismen, där lösningen av politiskt omstridda frågor måste vinnas inom riksdagen. Å andra sidan kan emellertid en homogen minoritetsregering, som icke mötes av systematisk opposition i riksdagen och vars förslag upptagas till saklig prövning, vara mera effektiv än en majoritetsregering, som innesluter företrädare för starkt divergerande riktningar och häftigt bekämpas av de utanför regeringen stående partierna. Något generellt omdöme kan icke gärna fällas på denna punkt. Jämför man det svenska minoritetssystemet med det i en rad främmande länder vanligen eller regelmässigt tillämpade, lär i varje fall icke med fog kunna påstås, att de svenska regeringarna skulle intaga en speciellt svag position.

Kritik av argumentationen för dagordningsinstitutets införande.

För den följande undersökningen av frågan om dagordningsinstitutets införande äro två förutsättningar bestämmande. Å ena sidan utgå vi från de åsikter om det parlamentariska systemets värde och om värdet av dess utveckling i viss riktning, som äro grundläggande för förslagen om dagordningsinstitutet och allmänt framhävts under debatterna i frågan. Å andra sidan förutsättes, att institutets införande tänkes såsom en jämförelsevis isolerad reform. Det kan alltså icke här bli fråga om att diskutera mera generella författningsproblem — exempelvis förhållandet mellan monark och regering, tvåkammarsystemet — även om dessa kunna anses stå i visst samband med den undersökta frågan.

Två stundom anförda skäl för dagordningsinstitutets införande torde omedelbart kunna avföras ur diskussionen. Dagordningsinstitutet innebär, har det sagts, ett principiellt nödvändigt komplement till parlamentarismen. Skall i ett sådant påstående inläggas någon mening, kan det icke gärna vara annat än den, att ett statsskick, som saknar dagordningsinstitutet, ej skulle kunna betecknas som parlamentariskt. Frågan har ringa intresse; emellertid kan det icke bestridas, att det svenska systemet, trots saknaden av ett dagordningsinstitut i mera egentlig mening, enligt allmänt språkbruk är ett parlamentariskt system. Ungefär samma innebörd har erinringen, att dagordningsinstitutet finnes i alla andra parlamentariska stater. Detta förhållande utgör ett skäl att pröva frågan om institutets införande i vårt land, men det kan icke rimligen anföras som i och för sig bestämmande; institutets verknin-

gar i utlandet, icke dess blotta förefintlighet, äro ägnade att påverka ställningstagandet.

Som ett ledmotiv genom argumentationen för dagordningsinstitutets införande går påståendet, att klarhet i förhållandet mellan regering och representation skulle vinnas genom institutet. Om förslag till förtroende- och misstroendevotum och till uttalanden i övrigt rörande regeringens politik kunde framställas bleve det möjligt att fastställa vilka partier och reprensentantgrupper, som önskade regeringens kvarstannande, respektive dess avgång. Med röstning för regeringen skulle följa ansvar inför väljarna och den allmänna opinonen för regeringspolitiken; det skulle icke längre vara möjligt att i realiteten stödja en regering utan att klart och öppet träda inför densamma. Härigenom skulle partierna överhuvud tvingas till en mera bestämd och mera ansvarsfylld politik.

Ofta synes man vid framförandet av denna uppfattning utgå från, att partierna *i själva verket* intoge bestämda attityder till en sittande regering, d. v. s. antingen önskade dess kvarstannande eller dess avgång. Enligt nuvarande system bliva, anser man, dessa attityder icke klarlagda. Genom dagordningsinstitutet skulle läget förändras. Institutet skulle tjäna till att demaskera partierna, genom dagordningen skulle partiernas *verkliga* attityder, som nu äro beslöjade, tvingas fram i ljuset.

Den föreställning om bestämdhet och fasthet i partiernas ståndpunkt till en viss regering, varpå detta betraktelsesätt bygger, är med all säkerhet felaktig. Visserligen kunna något eller några partier vara mera benägna än andra att generellt stödja en regering; i regel kan man urskilja en rad nyanser mellan välvillig tolerans och öppen opposition. Men i huvudsak torde partierna — frånsett själva regeringspartiet — kunna sägas intaga en obestämd, avvaktande hållning till regeringen. Denna hållning innebär i grunden, att man känner sig obunden och tar ståndpunkt till regeringsförslagen ur företrädesvis andra synpunkter än sympati för, respektive antipati mot regeringen. Denna oklarhet eller obestämdhet i partiernas attityd hör oskiljaktigt samman med minoritetsparlamentarismen. Den berörda linjen i motiveringen för dagordningsinstitutet förutsätter en dold klarhet, som i realiteten icke är för handen.

Det finnes emellertid också en annan variant av »klarhetssynpunkten» i dagordningsdiskussionen. Dagordningen skall *skapa* — icke blott *giva* — klarhet; partierna skola tvingas att *fatta* ståndpunkt till regeringsfrågan, icke blott att öppet erkänna en redan förefintlig ståndpunkt. Enligt denna uppfattning skulle dagordningsinstitutet tydligen vara av större betydelse än enligt den nyss berörda; det skulle bli ett medel till framkallande av klara parlamentariska linjer, icke blott en metod att undersöka opinionerna inom representationen. Då ett förslag till förtroende- eller misstroendevotum framkom, skulle partierna känna sig nödsakade att ingående pröva sin ställning och att därefter öppet gå antingen för eller mot regeringen. Parentetiskt må anmärkas, att talet om att nå »klarhet» i detta sammanhang är något missvisande. Syftet med dagordningsinstitutet vore ju att förmå de partier, som helst ville för-

hålla sig neutrala i regeringsfrågan, till bestämt ställningstagande, d. v. s. att framkalla manifestationer, som icke motsvarade de verkliga åsikterna.

Den uppfattning om dagordningsinstitutets förmåga att framkalla bestämda uttryck för representationens ställning till regeringen, som sålunda framställts av institutets anhängare, bekräftas icke av erfarenheterna i främmande länder. Dessa visa tvärtom att, trots att ett dagordningsinstitut finnes och ofta användes, förhållandet mellan regeringen och representationen kan vara ytterligt oklart; en rad möjligheter finnas för partierna att vid dagordningsbeslut undvika bestämt ställningstagande. Dagordningsinstitutets historia i skilda länder erbjuder icke bilden av en rad öppna och klara konflikter mellan regeringspartier och opposition utan utgör snarare en lektion i evasiv parlamentarisk taktik. Utpräglade förtroendevota ha i många länder icke alls eller endast i undantagsfall beslutats; de ha ersatts av enkla dagordningar, avslag å misstroendevota eller uttalanden som inneburit godkännande av regeringens program eller visst moment i detta utan att generellt precisera representationens uppfattning om regeringen. Vissa partier ha ställt sig utanför avgörandet genom att nedlägga sina röster; härigenom ha förtroendevota kunnat beslutas av en jämförelsevis svag minoritet inom representationen. Stundom ha de i regeringen icke engagerade partierna gått fram med skilda misstroendeförslag, som var för sig avslagits av en regeringsvänlig minoritet; de till oppositionen hörande partierna kunna i dylika fall förete ett slags bevis på att de velat komma regeringen till livs, ehuru de kanske handlat i förvissning om det verkningslösa i sina aktioner. Tillvägagångssätt av angiven art utgöra, väl att märka, icke undantagsföreteelser, utan kunna tvärtom sägas vara regelmässigt praktiserade i en rad parlamentariska stater. Dagordningen lämnar då ingen klarhet i den mening, institutets anhängare åsyfta; den endast belyser den parlamentariska situationens oklarhet.

Tendenser, som erinra om de nu berörda, ha för övrigt redan framträtt i svensk parlamentarism. Den i andra kammaren förefintliga möjligheten att lägga konstitutionsutskottets anmärkningar med gillande till handlingarna och att därmed besluta ett slags misstroendevotum har icke alltid utnyttjats, även då en majoritet inom kammaren uppenbarligen ogillat den åtgärd eller det rådslag, mot vilken anmärkningen riktats. Stundom har i dylika sammanhang anförts, att klarare uttalanden säkerligen skulle beslutas, därest ett dagordningsinstitut funnes. Bristen på dagordningsinstitut i mera egentlig mening har sålunda tjänat som ursäkt för underlåtenheten att använda ett redan befintligt medel till kritik av regeringen. Någon sannolikhet för att *beteckningen* dagordning på ett uttalande om regeringspolitiken skulle föranleda partier och representanter att bestämdare fatta position torde icke finnas.

Då dagordningsinstitutet icke tvingar partierna till bestämda ställningstaganden innebär det givetvis icke något hinder för bildandet av minoritetsregeringar. Såsom av redogörelsen för förhållandena i utlandet framgår, äro minoritetsregeringar i de flesta parlamentariska länder vanliga. I Norge har sedan 1920 ingen majoritetsregering kunnat bildas; uttryckligt misstroende-

votum har beslutats endast i ett mycket speciellt fall (ministären Hornsrud 1928). I regel ha förslag till misstroendevotum avslagits under medverkan av partier, som icke velat inträda i regeringen och förklarat sig icke känna ansvar för dess politik. I Danmark och Finland har flertalet parlamentariska ministärer haft minoritetskaraktär. Dagordningsinstitutet har spelat en sekundär roll i de politiska striderna och endast i ett par fall ha motiverade dagordningar antagits; regeringen har låtit sig nöja med enkla dagordningar, till vilka även utanför regeringen stående partier kunnat ansluta sig. Den tyska parlamentarismen företedde i huvudsak samma bild. Det förtroende, varom författningen stadgade, kom endast i undantagsfall regeringen till del; minoritetsregeringarna nöjde sig med »Billigungserklärungen» eller avslag å förslag till misstroendevotum. Det vanliga förhållandet, att partier, som icke vilja ta ansvar för regeringen, dock faktiskt möjliggöra dess kvarstannande genom att rösta mot misstroendevotum, ledde här på grund av särskilda omständigheter till en paradoxal konsekvens; genom en ändring i riksdagens arbetsordning år 1931 förbjödos förslag till förtroendevotum. Även i Frankrike, där dagordningsinstitutet kommit till långt vidsträcktare användning än i något annat land, ha minoritetsregeringar varit vanliga, ett förhållande, som i viss mån bortskymmes genom att även partier utanför regeringskoalitionen ofta medverkat till beslut om förtroendevotum. Den engelska parlamentarismen uppvisar visserligen ett stort antal stabila majoritetsregeringar och torde vara den huvudsakliga grunden till föreställningen om majoritetsparlamentarismen såsom det »normala» parlamentariska systemet, men det stora flertalet av de regeringar, som icke stött sig på ett enhetligt majoritetsparti, ha i själva verket även här haft minoritetskaraktär.

I nära sammanhang med uppfattningen, att dagordningsinstitutet tvingar partierna till klart ställningstagande och leder till bildande av majoritetsregeringar, står föreställningen, att ett beslutat misstroendevotum skulle följas av en regeringsbildning under samverkan mellan de partier, som störtat regeringen. Något skäl för detta antagande finnes icke; varför skulle ett misstroendevotum förmå oppositionspartierna till samarbete i regeringsställning i högre grad än till exempel ett avslag å regeringsproposition som föranleder ministerkris? I utlandet har det varit ytterst vanligt, att en genom misstroendevotum störtad regering efterträtts av en annan minoritetsregering utan starkare parlamentariskt underlag än den avgångna. Ofta ha bakom beslutet om misstroendevotum stått partier både till höger och till vänster om regeringen och i sådana fall har varje tanke på varaktigt samarbete mellan de vid en tillfällig oppositionell aktion samverkande partierna varit utesluten. Det resultat av ett misstroendevotum, som dagordningsinstitutets anhängare tänkt sig som det normala, har i själva verket varit en ren undantagsföreteelse; endast ett eller annat exempel på en regeringsväxling i överensstämmelse med den anförda teorien skulle kunna framdragas från de länder, beträffande vilka redogörelse i det föregående lämnats. På vissa håll — såsom i Frankrike och Tyskland — har på grund av de partipolitiska förhållandena följden av ett misstroendevotum i regel icke kunnat bliva annan än den, att den avgående regeringen

återkommit med i viss mån ändrad sammansättning. Dagordningsbesluten framstå under sådana förhållanden som meningslösa. Som exempel på de kritiska reflexioner, som sådana företeelser föranlett, kan citeras ett uttalande av en tysk författare (Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung): »Om kabinettet från början saknar fast majoritet, kunna obetydliga anledningar leda till majoritet för ett misstroendevotum. Det kan till och med vara tillräckligt att vederbörande partier vilja visa sina väljare, att de icke känna sig ansvariga för en viss regeringsåtgärd, ehuru de själva icke på allvar tro på bättre utsikter för en ny regering. Detta framträder särskilt krasst, då ett misstroendevotum beslutas av skilda partier från rakt motsatta utgångspunkter. Ett sådant misstroendevotum måste med avseende på den statsrättsliga betydelsen värderas på ett helt annat sätt än de i parlamentarismens teori uppställda normalfallet, att inom den majoritet, som beslutat misstroendevotum, ett nytt kabinett redan står redo att tillträda ministerposterna. Blott i detta senare fall har den konstitutionella plikten för den i minoritet försatta regeringen att omedelbart träda tillbaka någon mening. Hos oss har tillbakaträdandet av en regering, som riksdagsmajoriteten i mer eller mindre uttrycklig form undandragit förtroendet, hittills alltid haft till följd, att den gamla regeringen, i allmänhet efter långvariga resultatlösa koalitionsförhandlingar, återkommit med obetydligt ändrad sammansättning; i varje fall har ingen ändring i regeringskursen inträtt, som på något sätt betingats av den vid beslutet om misstroendevotum bildade majoriteten.»

Av det sagda framgår att även vissa andra argument för dagordningsinstitutets införande, som framförts i den offentliga diskussionen, vid en närmare granskning framstå som ohållbara. Någon anledning att antaga, att institutet skulle leda till ökad regeringsstabilitet finnes icke; föreställningen härom grundas tydligen på uppfattningen, att möjligheten att besluta dagordning skulle ha till följd bildandet av majoritetsregeringar. Det stundom gjorda påståendet, att dagordningsinstitutet skulle stärka regeringens ställning gentemot representationen synes — i den mån det icke sammanhänger med tron på institutets förmåga att framkalla majoritetsregeringar — grundat på ett rent missförstånd. Dagordningsinstitutet skulle, har det sagts, göra det möjligt för regeringen att vid behandlingen av skilda frågor ställa förtroendefrågan och därigenom öva tryck på riksdagen. Uppenbart är likväl, att regeringen i sådana fall kan ställa kabinettsfrågan alldeles oberoende av om ett dagordningsinstitut finnes eller ej; demissionshot vid framläggande av ett regeringsförslag har intet att göra med dagordning. Det har också gjorts gällande, att om möjlighet att störta en regering genom dagordningsbeslut förelåge, riksdagen skulle kunna behandla regeringsförslagen mera sakligt, utan tanke på att genom ändring av eller avslag å förslagen störta regeringen eller försvaga dess ställning. Även denna uppfattning torde bottna i föreställningen om dagordningsinstitutet såsom medel att skapa majoritetsregeringar, vilka skulle tvingas att avgå endast då en ny majoritet med gemensamt arbetsprogram bildats i representationen. I själva verket utmärkes den svenska riksdagen av att regeringsförslagen behandlas med stor saklighet; avslag å regeringspropo-

sitioner på grund av önskan att försvaga eller fälla regeringen lära vara ytterst sällsynta. I varje fall kan det icke antagas, att dagordningsinstitutets införande skulle öka sakligheten vid ärendenas behandling; det bör erinras om att i flertalet av de länder, där institutet finnes, regeringarna oftare störtats genom att deras förslag förkastats än genom direkta misstroendevota.

I det hela ger en undersökning av den allmänna motiveringen för dagordningsinstitutet intrycket, att institutets betydelse i utomordentlig grad överskattats. Möjligheten att besluta förtroende- och misstroendevota ingår som en nödvändig beståndsdel i den efter engelskt mönster utbildade parlamentariska doktrin, som i en växling av stabila majoritetsregeringar ser det »normala» och »egentliga» parlamentariska systemet. Om förutsättningarna i övrigt för en sådan parlamentarism finnas, framstår dagordningsinstitutet utan tvivel som ett naturligt instrument för fastställandet av det generella förhållandet mellan regering och representation. Men genom att använda detta instrument, denna metod, skapar man icke det parlamentariska system, som eftersträvas; metoden är en konsekvens av systemet, icke tvärtom. Någon mystisk förmåga att framkalla koalitioner, majoritetsregeringar, stabilitet, stark regeringsledning har dagordningsinstitutet icke. Det måste, vad beträffar det stora flertalet parlamentariska länder, betraktas på samma sätt som andra konstitutionella former, under vilka representationens ställning till regeringspolitiken i en viss fråga eller i en bestämd situation kan komma till uttryck. Genom dagordningar kan representationen taga avstånd från en företagen eller tilltänkt regeringsåtgärd på samma sätt som den genom avslag å en proposition kan taga avstånd från moment i regeringens lagstiftningsprogram. Det ena beslutet innebär likaväl som det andra i vanliga fall konstaterandet av en saklig divergens mellan riksdag och regering i en viss preciserad fråga. Då divergensen gäller ett regeringsförslag är regeringens avgång icke ovillkorligen nödvändig. Den med dagordningsinstitutets användning förenade särskilda svårigheten ligger däri att institutet i överensstämmelse med parlamentarisk doktrin anses som ett medel för ansvarsutkrävande; en kritisk dagordning tvingar regeringen att avgå, även om detta ur synpunkten av den allmänna parlamentariska situationen icke är motiverat.

Även om dagordningsinstitutet sålunda kan anses ha ringa betydelse för det parlamentariska systemets allmänna utveckling, inställer sig frågan, om icke institutet kan vara behövligt för det fall, att en regering bildades eller kvarstannade i strid med riksdagens önskan och en generell motsättning sålunda inträdde mellan regeringen och representationens majoritet. Vore det icke i sådant fall av värde, att riksdagen genom ett misstroendevotum kunde kräva regeringens avgång? Först och främst kan häremot invändas, att klart besked om majoritetens inställning i en sådan exceptionell situation kan givas utan någon dagordning; på en rad olika sätt kunna de partier, som önska ett regeringsskifte, göra sin mening gällande. Så länge den svenska parlamentarismen i sin nuvarande gestaltning fungerar, torde ingen tvivla på att en regering, vars avgång önskas av majoriteten, icke kommer att stanna en dag i sina ämbeten. Skulle åter en kampregering, som icke vill böja sig för majo-

riteten, under extraordinära förhållanden komma till stånd, vore dagordningen ett klent vapen i striden mot densamma. I en sådan halvt revolutionär situation bleve riksdagen, om den med all makt ville hävda den parlamentariska principen, tvungen att anlita mera effektiva medel.

Dagordningsinstitutet kan slutligen motiveras ur helt andra synpunkter än de hittills berörda, nämligen som ett medel för representationen att påverka icke regeringsbildningen utan regeringens politik. I flertalet länder kunna, såsom framhållits, dagordningarna givas formen av önskemål om eller direktiv för regeringens framtida handlande, och på vissa håll har denna variant av dagordningsinstitutet icke sällan kommit till användning. En dagordning av denna art behöver icke leda till regeringsskifte, även om direktiven icke stämma helt överens med regeringens intentioner; liksom representationen ändrar regeringsförslag utan att regeringen avgår, kan den i bestämda avseenden giva direktiv åt en regering, som kvarstannar vid makten. I den svenska diskussionen om dagordningsinstitutet har emellertid detta moment icke berörts. I motiveringen för institutets införande har man hävdat dess förmåga att stärka regeringsmakten; dagordningar av direktivkaraktär innebära däremot utvidgningar av representationens makt på exekutivens bekostnad. Från de utgångspunkter, som förelegat för dagordningsinstitutets förespråkare, torde därför detta moment i institutet snarast utgöra *ett skäl mot dess införande.*

Skäl mot dagordningsinstitutet.

I det föregående har ett försök gjorts att fastställa bärkraften av de motiv, som anförts för dagordningsinstitutets införande. På de positiva skäl mot institutet, som framförts i den offentliga diskussionen eller eljest kunna vara för handen, ha vi icke ingått. I det följande skola dessa synpunkter upptagas.

Den mot dagordningsinstitutet riktade kritiken synes, liksom argumentationen för institutet, innefatta bestämda överdrifter. Särskilt synes man, att döma av erfarenheterna i utlandet, ha överskattat risken för att institutets införande skulle starkt öka antalet regeringskriser. Förhållandena i Frankrike ha ofta åberopats såsom "indicium" på denna uppfattnings riktighet. Det har icke alltid tillräckligt beaktats, att de talrika regeringsskiftena i detta land i första rummet bero på den partipolitiska situationen och att dagordningsinstitutet icke på denna punkt kan tillerkännas någon större självständig betydelse. Överhuvud är det, såsom redan betonats, lika oriktigt att i institutet se en huvudorsak till ministeriell instabilitet som motsatsen. Icke heller finnes det, som man gjort gällande, anledning antaga, att misstroendevota i nämnvärd utsträckning skulle beslutas genom s. k. överrumplingar eller under inflytande av tillfälliga stämningar; i varje fall möta inga svårigheter att utforma institutet på sådant sätt, att garantier på dessa punkter vinnas. Beträffande vissa andra ohållbara eller till betydelsen starkt överdrivna argument mot institutet kan hänvisas till redogörelsen för förhållandena i främmande länder.

Det torde likväl vara obestridligt, att med dagordningsinstitutets införande risk för väsentligt ökad friktion i förhållandet mellan regering och representation inträder. Under nuvarande förhållanden är det huvudsakligen vid behandlingen av regeringens propositioner, som svårare slitningar mellan regeringen och de utanför regeringen stående partierna uppkomma och regeringskriser under pågående parlamentssession inträffa. Med dagordningsinstitutet vidgas i viss mån friktionssfären; den kommer att omfatta icke blott det område, som tillhör regering och riksdag gemensamt utan även hela det för regeringsmakten reserverade området. För partier, som äro fientliga mot regeringen, erbjuder sig ett nytt angreppsmedel; partier, som utan att vara representerade i regeringen förhålla sig neutrala eller toleranta mot denna, ställas i större utsträckning än nu är fallet inför lägen, där rent sakliga och allmänt partipolitiska intressen kollidera. En viss minskning av regeringens självständighet inom det för exekutivmakten reserverade området kan väntas bliva en följd av möjligheten att ständigt anordna parlamentariska voteringar om lämpligheten av regeringens redan vidtagna eller tilltänkta åtgärder, allra helst om representationens dagordningsbeslut jämväl, såsom i regel är fallet, kunna innefatta direktiv för regeringens verksamhet. I fråga om värderingen av en sådan utveckling kunna åsikterna vara olika; tydligt är att den icke kan förlikas med det krav på regeringsmaktens stärkande, som allmänt omfattas och ständigt framhäves. — På de håll, där man tror på dagordningsinstitutets förmåga att skapa majoritetsregeringar, äro naturligtvis dessa erinringar utan betydelse, ty med majoritetsparlamentarismen bortfaller grunden för desamma; vi utgå emellertid här från att i detta hänseende dagordningsinstitutet icke kommer att medföra någon ändring.

Verkligt betydande svårigheter kan dagordningsinstitutet väntas medföra för det fall, att ytterlighetspartier, som bekämpa det parlamentariska systemet och till stor del inrikta sin parlamentariska verksamhet på att diskreditera detta system, skulle få större betydelse i representationen. Sådana partier medverka i regel sakligt i lagstiftningsarbetet, där varje folkrepresentant känner ett visst ansvar för att positiva resultat vinnas. När det gäller dagordningar, är det däremot ett naturligt led i de antiparlamentariska partiernas taktik att ständigt samverka med regeringens motståndare och att genom framkallande av regeringskriser bidraga till det parlamentariska systemets försvagande. Frankrikes och Tysklands parlamentariska historia erbjuda talrika exempel på hur dylika partier medverkat till misstroendevota oberoende av den sittande regeringens politiska färg. Överhuvud utgör dagordningsinstitutet — även då dess användande icke kan väntas resultera i regeringsskifte — för dessa partier ett värdefullt obstruktionsmedel, ett av de mest användbara parlamentariska vapnen i striden mot en demokratisk regim.

Dagordningsinstitutet lämnar, såsom dess användning i ett flertal stater visar, utomordentligt stort utrymme för vad man kan kalla ett taktiskt parlamentariskt spel. Det kan till och med sägas, att då representationen består av flera partier, som icke äro villiga till samverkan sinsemellan i regeringsställning, institutet nödvändiggör anlitandet av vissa taktiska konstgrepp för att

det icke skall leda till absurda resultat. Särskilt framträda svårigheter, då, med en minoritetsregering vid styret, visst eller vissa partier arbeta på att störta regeringen, under det att andra partier önska dess kvarstannande utan att vilja identifiera sig vare sig med dess allmänna politik eller dess uppträdande i ett speciellt, genom ett dagordningsförslag av den egentliga oppositionen aktualiserat fall. Den enda utvägen för de »neutrala» partierna blir då att genom någon av de förut skildrade metoderna ställa sig utanför konflikten; man röstar för enkel dagordning, framlägger medlande dagordningsförslag, som icke ha någon utsikt att antagas, beviljar regeringen en toleransförklaring men icke ett förtroendevotum, eller underlåter helt enkelt att deltaga i den avgörande voteringen. Ett dylikt handlingssätt är helt naturligt, då det i realiteten närmast motsvarar vederbörandes sakligt eller allmänt politiskt betingade intresse i den föreliggande situationen. I detta och andra liknande fall bruka emellertid anklagelserna för ohederlighet, skumraskpolitik, ovilja att taga ansvar överflöda. Överhuvud utgöra dagordningskonflikterna, där de allmänpolitiska, personliga och sakliga synpunkterna på ett särskilt komplicerat sätt sammanblandas, ofta utgångspunkten för en hetsig offentlig polemik, kännetecknad av ogrundade eller överdrivna moraliska beskyllningar. Ett studium av dylika uppgörelser i t. ex. Frankrike, Tyskland och Norge ger intrycket, att dagordningsinstitutet stundom innebär en verklig fara för den parlamentariska regimens auktoritet.

Sammanfattning av resonemanget rörande dagordningsinstitutets införande.

Vårt resonemang rörande dagordningsinstitutets införande kan sammanfattas i följande punkter:

1. Grundmotivet för institutets införande är uppfattningen, att det allmänna förhållandet mellan regering och representation bör kunna klarläggas genom en aktion från representationens sida, som icke är eller åtminstone icke i regel bör vara anknuten till viss sakfråga. Detta motiv är avgörande, därest representationen, såsom enligt den klassiska parlamentariska teorien, är uppdelad i en majoritet, som äger eller är beredd att överta regeringsmakten, och en oppositionell minoritet. Dagordningen blir då ett medel att fastställa, huruvida en sittande regering åtnjuter majoritetens förtroende; är så icke fallet, skall den avgå och lämna rum åt en av majoriteten bildad regering.

2. I Sverige liksom i flertalet av samtidens parlamentariska stater föreligga icke förhållanden, som motsvara den klassiska teorien. Generellt finnas icke majoritet och minoritet i representationen. Denna är uppdelad i en rad partier, som endast i undantagsfall och på kort sikt samverka. Regeringsmakten innehas i regel av ett eller flera partier i minoritetsställning. Partiernas ställning till regeringen företer en rad olika nyanser från förtroende till misstroende; något eller några partier utanför regeringen möjliggöra dess kvarstannande genom avvaktande neutralitet, en välvillig men till intet förbindande tolerans. Under dessa förhållanden är det omöjligt att fixera representationens

inställning till regeringen i en formel. Själva talet om en dylik »allmän inställning» är oklart och mystiskt. Representationens hållning till regeringen skiftar oavbrutet alltefter dennas åtgärder och förslag. Eller riktigare uttryckt: med förhållandet mellan riksdag och regering måste endast eller huvudsakligen avses relationen mellan regeringens och riksdagsmajoritetens uppfattning i föreliggande sakfrågor. Om vid behandlingen av dessa sakfrågor, främst de viktigaste regeringspropositionerna, relativt samstämmighet uppnås, kan regeringen fungera; om divergenserna nå en viss styrka, avgår regeringen.

3. Man gör gällande, att dagordningsinstitutet skulle åstadkomma en förändring av parlamentarismen, att det skulle leda till en utveckling hänemot den klassiska teoriens idealbild. I och för sig synes det vid närmare analys föga sannolikt, att så skulle bliva förhållandet, att en viss form för viljeyttringar från representationens sida skulle kunna tvinga de politiska partierna till fasta koalitioner och därmed skapa förutsättningar för en omläggning av det parlamentariska systemet. Enligt utländska erfarenheter har dagordningsinstitutet icke medfört sådana resultat. Tvärtom giva dessa erfarenheter vid handen, att institutet icke spelar någon avsevärd roll för parlamentarismens allmänna inriktning. Institutet har icke framtvungit klara ställningstaganden till regeringsfrågan; det har icke påvisbart bidragit till bildandet av majoritetsregeringar; vid misstroendevota ha de partier, som stått bakom beslutet, icke samverkat för att få ny regering till stånd. Utifrån de synpunkter, som dagordningsinstitutets anhängare anlägga, saknar institutets införande sannolikt betydelse.

4. Det torde därför kunna antagas, att den väsentliga följden av dagordningsinstitutets införande helt enkelt bleve en ökning av den sakliga friktionssfären i förhållandet mellan regering och representation. Regeringens åtgärder föras inom denna sfär. Under det att riksdagen kan avslå eller ändra ett regeringsförslag utan att regeringen ovillkorligen känner sig skyldig att avgå, torde emellertid varje i en dagordning given kritik framkalla regeringskris, ty dagordningen framstår, även då den är rent sakligt betingad, på grund av sin teoretiska proveniens som en kvalificerad form för utkrävande av parlamentariskt ansvar. För antiparlamentariska partier blir institutet ett medel att försvåra ett rådande systems funktionering och härigenom minska dess auktoritet. Den komplicerade parlamentariska taktik, som utvecklas vid institutets användning, är icke ägnad att stärka förtroendet för regimen.

Synpunkter rörande utformningen av ett dagordningsinstitut.

Ehuru den gjorda utredningen lett till ett avstyrkande av dagordningsinstitutets införande, skall en översiktlig framställning givas av de problem, som skulle uppstå vid en utformning av institutet. Hithörande frågor ha föga beaktats i den offentliga debatten, där man nästan uteslutande framfört skäl för och emot dagordningsinstitutet överhuvud (jfr dock ett inlägg i AK 13 maj 1931, sid. 82 ff). Såsom av redogörelsen för förhållandena i utlandet framgår, kan emellertid institutet i skilda hänseenden utformas på olika sätt; här-

till kommer, att vissa speciella spörsmål skulle uppstå vid dess införlivande med svensk rätt.

I utredningens första kapitel har gjorts gällande, att institutet icke kan införas utan grundlagsändring. Då skilda meningar framträtt på denna punkt, bör det betonas att, oberoende av hur man ställer sig till den konstitutionella frågan, starka skäl tala för institutets grundlagsfästande. Dels synes det i och för sig naturligt, att ett institut av sådan konstitutionell betydelse regleras i grundlagen, där så många bestämmelser av mindre väsentlig karaktär funnit plats, dels torde institutet under alla förhållanden böra omgivas med garantier, varom stadganden icke rimligen skulle kunna givas i de reglementariska föreskrifterna eller i kamrarnas ordningsstadgor. Särskilt olämpligt synes det vara att låta kamrarna var för sig fastställa regler för institutet. Att denna tanke framkastats bör ses i belysning av att bestämmelserna om interpellation finnas i ordningsstadgorna och att man på vissa håll i dagordningsinstitutet sett blott ett slags bihang till interpellationsrätten. Även frågan om interpellationsinstitutets överförande till riksdagsordningen torde böra upptagas till prövning vid utformandet av ett förslag om dagordningsinstitut.

Med denna fråga sammanhänger nära en annan. Dagordningsinstitutet kan införas som en form för beslut av riksdagen eller av en kammare; i senare fallet uppstår frågan, om båda kamrarna, eller endast andra kammaren, skola kunna fatta dagordningsbeslut. På den först nämnda möjligheten, enligt vilken för ett dagordningsbeslut skulle fordras sammanstämmande beslut av båda kamrarna, lär det ej finnas skäl att närmare ingå; den har, såvitt bekant, icke ens omnämnts i den offentliga diskussionen. Spörsmålet, huruvida institutet bör komma i fråga för båda kamrarna eller blott för andra kammaren, har däremot jämförelsevis ingående dryftats. Vi skola icke taga ställning till denna fråga — den är uppenbarligen av rent politisk, icke teknisk natur — men det bör betonas, att dess lösning erbjuder stora svårigheter. Sverige är, möjligen med undantag för Frankrike, den enda av västerlandets parlamentariska stater, där ett effektivt, på kamrarnas reella likställighet byggt tvåkammarsystem bevarats. Införes dagordningsinstitutet i båda kamrarna, kompliceras onekligen det parlamentariska systemet. Antar den ena kammaren en mot regeringen kritisk dagordning under det att den andra uttalar sitt gillande av vederbörande regeringsåtgärd eller beslutar en enkel eller eljest neutral dagordning uppstår frågan om regeringen skall anses skyldig att avgå eller icke. Läget är, väl att märka, härvid ett annat än i sådana fall, då en kammare bifaller och den andra avslår ett viktigt regeringsförslag, ty dagordningen framstår som ett medel att utkräva konstitutionellt ansvar och kritik i en dagordning torde därför anses drabba regeringen hårdare än avslag å en proposition. En vare sig legal eller eljest erkänd skyldighet för regeringen att avgå, så snart någon av kamrarna framför kritik, kan under vissa förhållanden inverka menligt på regeringsstabiliteten, särskilt om skillnaden mellan de båda kamrarnas partipolitiska sammansättning skulle bli större än den för närvarande är. Parlamentarismens funktionering i Frankrike under

senare år har utan tvivel försvårats av att såväl senaten som deputeradekammaren ansetts ha rätt att genom dagordningar störta regeringar. Även om man generellt utgår från att regeringen fritt skall kunna pröva, om en kritisk dagordning av en kammare bör föranleda demission, uppstå i de enskilda fallen svårigheter, helst om regeringar ur skilda partier utgå från olika uppfattningar om kamrarnas ställning. Möjligen skulle man kunna tänka sig anordnande av gemensam votering, då kamrarna antoge skilda dagordningsförslag i en viss fråga; därmed skulle man dock, vilket knappast synes rimligt, för vissa speciella fall göra dagordningsinstitutet till en riksdagens, icke en kamrarnas angelägenhet.

Om dagordningsinstitutet åter införes blott för andra kammarens del, uppstå icke komplikationer av nu berörd art. Men det synes knappast kunna förnekas, att därmed grundsatsen om kamrarnas likställighet i realiteten är upprivен. Om dagordningens vapen gives blott åt den ena kammaren, erkännes därmed denna vara den parlamentariskt utslagsgivande kammaren. Den politiska debatten under senare år ger emellertid vid handen, att en tämligen allmän opinion finnes för bevarande av full likställighet mellan kamrarna.

I det stora flertalet stater är dagordningsinstitutet icke ovillkorligen sammankopplat med interpellationsrätten. I den svenska debatten har man i regel förutsatt, att dagordningsförslag blott skulle kunna förekomma i samband med interpellationer. Såsom skäl för en sådan sammankoppling skulle eventuellt kunna anföras att härigenom — om villkoren för en interpellations framställande bevarades oförändrade — en kammare genom att vägra interpellation skulle kunna hindra dagordningsförslag i frågor, som ansåges icke böra bli föremål för ett uttalande. Det synes likväl orimligt att möjlighet att framställa dagordningsförslag skulle göras beroende av kammarmajoriteten. Interpellationer skulle då kunna bli vägrade med tanke på att de kunde följas av ovälkomna dagordningsförslag, t. ex. sådana förslag, som skulle försätta vissa partier i en besvärlig taktisk situation. I övrigt lär icke finnas skäl att sammankoppla dagordning och interpellation; dagordningar kunna vara påkallade vid andra debatter än de på interpellationer följande, exempelvis debatten i utrikesfrågor jämlikt RO § 56. Naturligast synes vara att, såsom i flera länder skett, konstruera rätten att föreslå dagordning som ett slags motionsrätt, varvid bestämmelser borde givas om samtidig behandling av sakligt sammanhörande dagordningsmotioner och interpellationer. Även med hänsyn till frågan om dagordningsförslagens beredning i utskott — vartill vi återkomma — synes denna lösning lämplig. Möjligen kunde man också — såsom i Danmark — medgiva framställande av dagordningsförslag i samband med behandlingen av vilket ärende som helst. Skulle man emellertid vilja konstruera dagordningsinstitutet som ett bihang till interpellationsrätten, lär det vara nödvändigt att ändra villkoren för dennas utövning, så att icke interpellationer utan vidare kunna hindras av en majoritet.

I utlandet ha i regel inga eller i varje fall endast synnerligen vaga föreskrifter givits om innehållet i ett dagordningsförslag. Skulle dagordningsinstitutet införas hos oss, borde likväl frågan om införandet av närmare be-

stämmelser på denna punkt tagas under omprövning. I andra stater äga ministrarna vidsträckt självständig beslutanderätt; ofta äro de chefer för en hel förvaltningsgren och kunna därför förklaras ansvariga för alla inom vederbörande del av administrationen vidtagna ämbetsåtgärder. I Sverige åter äro statsråden huvudsakligen monarkens rådgivare; deras beslutanderätt är ytterst begränsad. Dagordningsinstitutet såsom form för utkrävande av parlamentariskt ansvar kan därför icke rimligen användas annat än i fråga om statsrådens rådslag (eller underlåtenhet att råda) och deras politiska uppträdande i övrigt (t. ex. programförklaringar och offentliga tal). Ostridigt torde vara, att dagordningarna icke böra kunna innefatta kritik av statsrådens för åtgärder, som vidtagits av gentemot regeringen självständiga myndigheter, och att de ej heller få gå ut på kritik av myndigheter eller personer utanför regeringen (ehuruväl en sådan kritik naturligtvis kan vara implicerad i ett uttalande rörande ett statsråd). En bestämmelse, som ger klarhet på denna punkt, torde vara så mycket mera påkallad, som någon gränslinje icke uppehållits i fråga om interpellationsrätten; det är uppenbart, att samma behov av klara gränser icke finnes vid interpellationer som vid dagordningar. I samband härmed kunde måhända frågan om en modernisering av RF § 90 upptagas till prövning.

Även i andra hänseenden kunna regler om dagordningsförslagens form och innehåll ifrågasättas. Särskilt bör avgöras, om och i vad mån dagordningsförslagen skola få innehålla önskemål eller direktiv beträffande regeringens framtida politik. Möjligen skulle man, såsom i vissa stater skett, kunna begränsa dagordningsbeslut till förtroende- och misstroendevota; därmed bortfölle de nyss berörda svårigheterna.

Det har hävdats, att med dagordningsinstitutets införande borde följa en reform av dechargeförfarandet. Ovillkorligen nödvändigt synes väl detta icke vara, men onekligen kunna egendomliga situationer uppstå, om dechargeförfarandet bibehålles i oförändrat skick, trots att en ny, vid granskningen av statsrådsprotokollen icke bunden form av parlamentariskt ansvarsutkrävande inrättas. Sålunda skulle det kunna inträffa, att en regeringsåtgärd vid olika tillfällen bleve föremål dels för dagordningsbeslut, dels för anmärkning från konstitutionsutskottets sida. Man skulle till och med samtidigt kunna framställa ett dagordningsförslag och en s. k. anmärkningsanledning rörande samma ärende. I konsekvensens och klarhetens intresse vore en reglering, som omöjliggjorde dylika underligheter, önskvärd. Att det skulle vara nödvändigt att underkasta bestämmelserna om dechargeförfarandet en formell överarbetning är utan vidare klart.

I de stater, där parlamentarismen är grundlagsfäst, stadgas i allmänhet skyldighet för regeringen (eller vederbörande minister) att avgå vid misstroendevotum. En bestämmelse av denna art synes icke böra komma i fråga vid införande av ett dagordningsinstitut i Sverige. Dels är den svår att inpassa i regeringsformens allmänna reglering av förhållandet mellan monarken och statsråden; det bör erinras, att parlamentarismen endast i ett par undantagsfall (t. ex. Irland) stadfästs i monarkiska stater. Dels är ett uttryckligt stad-

*) inflätad

gande på denna punkt ägnat att åstadkomma svårigheter vid dagordningsbeslut av mera svårbestämbar karaktär. På denna punkt torde praxis böra bliva bestämmande.

I författningsutvecklingen efter världskriget kan spåras en tendens att omgiva dagordningsinstitutet med särskilda garantier, åsyftande att förebygga, att institutet användes i onödan och alltför ofta samt att regeringar störtas genom förhastade eller endast av en minoritet uppburna beslut. Flera av de sålunda givna föreskrifterna torde vara förtjänta av beaktande vid ett eventuellt införande av institutet i Sverige.

Självklart synes vara att, hur än dagordningsinstitutet konstrueras, ett dagordningsförslag skall framställas i skriftlig form. För att begränsa institutets användning kan uppställas fordran, att varje förslag måste vara undertecknat av ett visst antal representanter. I vissa stater ha i dessa hänseenden stadgats synnerligen stränga fordringar, såsom understöd av en fjärdedel eller en tredjedel av representationens eller vederbörande kammares ledamöter. Med dylika regler kan institutet väntas komma till användning endast i exceptionella situationer. Även genom mindre långtgående restriktioner (såsom t. ex. fordran på anslutning av en tiondel av kammarens ledamöter) kan man till en viss grad förebygga, att institutet utnyttjas i obstruktionssyfte och att dagordningsdebatter taga alltför stor del av representationens arbetstid i anspråk.

Med tanke på de svenska utskottens ställning i riksdagarbetet och särskilt med hänsyn till att alla i representationen väckta förslag enligt praxis beredas i utskott, synes det naturligt att uppställa fordran på utskottsbehandling även i fråga om dagordningsförslag. Härigenom tillgodoses beredningssynpunkten och samtidigt vinnas garantier mot förhastade dagordningsbeslut. Om framställande av dagordningsförslag i samband med interpellationsdebatt tillätes, kunde det föreskrivas, att dylika förslag före det slutliga avgörandet skulle hänskjutas till utskott; finge dagordningsförslagen karaktären av motioner, skulle på samma sätt som eljest remiss till utskott äga rum. I fråga om den närmare regleringen av utskottsbehandlingen uppstå vissa svårigheter. Skulle dagordningsinstitutet införas i båda kamrarna kunde beredningen genom ständigt eller särskilt utskott synas naturlig; denna beredningsform vore emellertid icke användbar, ty det är ju icke riksdagen, utan kammaren, som skulle kunna besluta dagordning. En utväg vore att i båda kamrarna inrätta nya tillfälliga utskott för beredning av alla dagordningsfrågor; man kunde också välja tillfälliga utskott för varje särskilt fall. Särskilda föreskrifter om snabb behandling av dagordningsförslagen skulle, synes det, under alla förhållanden vara nödvändiga; möjligen kunde bestämda frister fastställas.

Om utskottsbehandling av dagordningsförslag icke gjordes obligatorisk, kunde, efter mönstret av i vissa främmande stater givna bestämmelser, andra garantier mot förhastade beslut införas. Sålunda kunde en frist stadgas mellan framställandet av ett förslag och dess behandling i kammaren eller mellan kammardebatten och voteringen; eventuellt kunde också båda dessa säkerhetsmått kombineras.

Bestämmelser ha på olika håll givits om kvalificerad majoritet vid dagordningsbeslut. Därest intet stadgas om följderna av dylika beslut, torde dock ej särskilda fordringar böra uppställas för deras fattande.

Det har gjorts gällande, att en ändring av den nu tillämpade voteringsordningen bleve erforderlig vid införande av ett dagordningsinstitut. Säkert är att skiljaktigheterna mellan den svenska voteringsordningen och den i flertalet utländska representationer tillämpade — enligt vilken varje förslag för sig ställes under omröstning, till dess majoritet vinnes — starkt framträda i detta fall. Som exempel kan tagas det fall, att tre dagordningsförslag föreligga; förslaget a, som går ut på förtroendevotum och stödjes av regeringspartiets 100 representanter, förslaget b, som innehåller kritik utan att uttala direkt misstroende och framföres av ett mellanparti med 40 representanter, förslaget c, som avser misstroendevotum och utgår från ett oppositionsparti med 90 representanter. Om regeringsförslaget upptas som första förslag och alla partierna i varje votering rösta endast på sina egna förslag blir resultatet enligt det svenska systemet att regeringen beviljas förtroendevotum med 100 röster antingen mot 90 eller 40, alltefter som voteringen om kontraproposition utfallit. Enligt det i utlandet vanliga voteringssättet skulle regeringen omedelbart störtas genom att förslaget om förtroendevotum avsloges. Är situationen mera invecklad, bli de olika systemens resultat svårare att beräkna. Det torde visserligen kunna antas, att partierna anpassa sitt uppträdande efter voteringssättet och att i realiteten skillnaden därför ej blir så betydande. Även denna fråga borde dock prövas, om ett dagordningsinstitut infördes. Regler om den ordning, vari dagordningsförslag skola ställas under omröstning, kunna även ifrågakomma.

IV. Upplösningsinstitutet och legislaturperioden.

Om konungen förordnar om nya val till andra kammaren, gälla dessa val enligt RO § 17:2 endast för den tid, som återstår av fyraårsperioden. Den ordinarie legislaturperioden löper alltså oberoende av under densamma förekommande upplösningsval eller eljest förordnade nya val.

Vid två tillfällen ha motioner väckts om ändring av denna bestämmelse. I den förut nämnda, vid 1930 års riksdag väckta motionen »om utredning rörande den ändring i grundlag, som erfordras för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt» (I: 239), anfördes som ett av medlen att uppnå det i motionen angivna syftet en bestämmelse, enligt vilken andra kammarens fyraårsperiod skulle räknas från nyval, även om nyvalen skedde i följd av kammarens upplösning. Parentetiskt må anmärkas, att motionärerna säkerligen torde ha avsett även det fall, att förordnande om nya val meddelas, då riksdagen ej är samlad (extraordinarie men ej med upplösning sammanhängande nyval); vi utgå i det följande härifrån. I motiveringen till förslaget anknöto motionärerna till sitt yrkande på införande av ett dagordningsinstitut i andra kammaren. En regering, som fått misstroendevotum eller eljest icke kunde samarbeta med riksdagen, borde alltid kunna vädja till folket i val. Det praktiska värdet av upplösningsprerogativet minskades emellertid i hög grad därigenom, att ett upplösningsval endast gällde för återstoden av en legislaturperiod. »Detta medför, att upplösningen endast sällan tillgripes. Det tillfälle, då anledning till en upplösning möjligen kan vara för handen, kommer lätt att ligga antingen för nära den tidpunkt, då valet senast förrättats, eller för nära nästa ordinarie val. I båda fallen är det naturligt, att en regering ytterst ogärna tillgriper upplösningen, vilken kanske på alla håll av allmänna meningen betraktas som ovälkommen. En faktor, som givetvis också måste tagas med i beräkning, äro de betydande ekonomiska uppoffringar såväl för det allmänna som för enskilda som föranledas av ett dylikt extra val. Trots de talrika ministerskiften vi haft ha andrakammarupplösningar efter 1866 ägt rum blott tre gånger, nämligen 1887 på tullfrågan och 1914 på försvarsfrågan, varjämte upplösning skedde 1921 i anledning av författningsreformen.» Enligt motionärernas mening låge det i öppen dag, att den föreslagna reformen vore ägnad att stärka regeringens ställning. Vad beträffar utformningen av en ny bestämmelse, anfördes endast »att den nya legislaturperiod, som skall löpa från nyval, bör bestämmas så, att valet, oavsett den tidpunkt på året, då det äger rum, gäller — om ej en ny upplösning kommer emellan — intill ordinarie valet i september månad fjärde året efter utgången av det år, varunder nyvalet skett».

I sitt avstyrkande utlåtande (nr 20) uttalade konstitutionsutskottet, att de erfarenheter, som gjorts av den föreslagna anordningen i främmande länder, icke talade för dess införande i Sverige; i flera stater, där ny legislaturperiod löpte efter upplösningsval, hade blivit regel, att de folkvalda kamrarna upplöstes före den ordinarie valperiodens utgång. Den utsträckta användning av upplösningsinstitutet, som kunde väntas bliva en följd av den påyrkade reformen, vore över huvud icke värd att eftersträva. Utskottet framhöll vidare, »att partistriderna vid nyval efter upplösning i regel koncentreras kring viss eller vissa speciella frågor, och att dessa val därför icke med säkerhet giva så allsidiga uttryck för den allmänna opinionen som i ordinarie ordning företagna val». Härtill kom slutligen påpekandet »att den i vårt land genomförda, enligt utskottets mening förmånliga ordningen, enligt vilken landstingsmannaval och vissa andra kommunala val hållas omväxlande med andrakammarval vart fjärde år, genom den föreslagna reformen skulle rubbas». Endast två reservanter deklarerade på denna punkt sin anslutning till motionen. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna. I de jämförelsevis få debattinlägg, vari frågan om legislaturperioden efter upplösning berördes, upprepades de i motionen och konstitutionsutskottets betänkande anförda synpunkterna.

Vid 1934 års riksdag framlades i en motion i andra kammaren (nr 157) ett mindre långtgående förslag i frågan. Enligt detsamma skulle RO § 17:2 erhålla följande lydelse: »förordnar Konungen om nya val, skola dessa ofördröjligen förrättas och gälla, vid förordnande under något av en lagtima riksdags tre första år, för den tid, som återstår av fyraårsperioden, och vid förordnande under det fjärde året, intill nästkommande fyraårsperiods slut». I motiveringen till motionen uttalades, att vissa befogade anmärkningar framställts mot den anordning, som ifrågasatts i 1930 års motion i ämnet. Det syfte, som legat bakom denna motion, kunde emellertid i huvudsak vinnas genom en mera begränsad reform. »Det förhållande, att en ifrågasatt riksdagsupplösning skulle underlåtas, på grund av att den komme att inträffa för nära nästa ordinarie val, gäller framför allt det fjärde riksdagsåret. Det är givetvis en mycket stor brist i det nuvarande systemet, att detsamma nära nog omöjliggör upplösning under sistnämnda år, då riksdagen kanske är i största behov av ett lämpligt korrektiv, så att arbetet under detta år ej bedrives under alltför stort hänsynstagande till det stundande ordinarie valet. Det har därför synts oss böra övervägas, huruvida en lämplig lösning vore, att man bibehåller det nuvarande systemet vid riksdagsupplösningen under något av de tre första åren av en valperiod, men att, därest sådan upplösning sker under det fjärde året, den nya riksdagen blir sittande till och med nästa normala periods utgång.» Förhållandet, att sålunda vid upplösning under fjärde året något ordinarie val under detta år icke skulle äga rum, skulle enligt motionärerna icke medföra några olägenheter. »Därest upplösning och nyval ske under fjärde året, är nämligen alltid det efter några månader inträffande normala valet en dålig korrektion av nyvalet. Ty i de flesta fall torde valutslaget bli detsamma, och då har valet endast bidragit att skapa valträtthet och kanske även i viss mindre grad minskat nyvalets kraftiga utslag för den vid det normala valet sittande

regeringens politik. Skulle emellertid det normala valet giva ett helt annat utslag än det föregående nyvalet, innebure detta ett väsentligt försvagande av icke endast regeringens utan även riksdagens egen auktoritet.»

Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 3). Jämväl den föreliggande motionen drabbades i viss omfattning av samma invändningar som riktats mot 1930 års förslag i ämnet, särskilt av påpekandet, att upplösningsval icke med säkerhet gåves så allsidiga uttryck för den allmänna opinionen som i ordinarie ordning företagna val. Upplösningsrätten borde nyttjas endast »som ett korrektiv i rena undantagsfall». Den praktiska betydelsen av förslaget kunde ur en speciell synpunkt i frågasättas. »Efter budgetårets omläggning låter sig nämligen en upplösning av en sittande lagtima riksdag i samband med förordnande av nya val svårligen göra före budgetens slutbehandling i riksdagen, då det egentliga riksdagsarbetet emellertid till väsentliga delar redan är slutfört. Och att underlätta upplösningsinstitutets begagnande under den korta mellantid som återstår till de ordinarie kammarvalen i september månad anser utskottet icke tillrådligt.» Vid utskottets betänkande var fogad blank reservation av en ledamot. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna utan votering, i andra kammaren efter en kort debatt.

De svenska bestämmelserna om upplösning och nyval intaga i här ifrågavarande hänseende en klar särställning. I andra länder gäller att ny legislaturperiod löper efter extraordinarie nyval. Såvitt bekant har en regel, motsvarande den svenska, funnits endast i en främmande stat, nämligen i Sachsen-Koburg-Gothas författning av år 1852.

Liksom dagordningsinstitutet betraktats som ett medel att klarlägga representationens ställning till regeringen, har upplösningsrätten ansetts som ett medel att klargöra folkets ställning till representationen i sådana fall, då svårlöslig konflikt uppstått mellan regering och representation; möjligheten att vädja till folket har betecknats som en av den parlamentariska regeringens viktigaste befogenheter. Det är framför allt i den av det engelska mönstret starkt påverkade parlamentariska doktrinen, som denna uppfattning framförts. I flera parlamentariska stater har upplösningsinstitutet icke införts eller i praxis icke begagnats (Norge, Frankrike) eller omgivits med försvårande villkor.

De här ifrågavarande förslagen uppbäras av uppfattningen, att upplösningsrätten hos oss borde utnyttjas i större omfattning än hittills skett, i det att en utsträckt användning vore ägnad att stärka regeringens ställning. I själva verket torde man dock utgå från, att redan det ständigt aktuella hotet om en upplösning skulle kunna bliva av väsentlig betydelse för regeringsmakten; detta hot skulle kunna användas som ett effektivt påtryckningsmedel gentemot riksdagen. Införandet av s. k. rörliga legislaturperioder — vare sig generellt eller i vissa fall — vore ett medel att öka upplösningsinstitutets användbarhet och därmed dess betydelse som vapen i regeringens hand.

Till en början bör betonas, att en viss överskattning av institutets vikt under förhållanden, sådana som de svenska, synes framträda i de i ämnet väckta

motionerna. Institutet är av betydelse främst i ett sådant system, under vilket nyval kunna väntas ofta medföra betydande förändringar i partiställningen. I England, där institutet regelmässigt använts vid konflikter mellan regeringen och underhuset, har denna förutsättning i ovanligt hög grad förelegat. Dels ha under långa tider två jämförelsevis jämnstarka partier dominerat, dels har det majoritära valsystemet medfört, att en tämligen obetydlig förändring i valmanskårens politiska inställning kunnat medföra högst väsentliga förändringar i underhusets sammansättning. Ett nyval efter upplösning har därför här i regel kunnat klarlägga situationen så till vida som det nyvalda underhuset utgjort en fast grundval för en regeringsbildning av viss art. I viss mån liknande har läget under senare tid varit i Danmark, där extraordinarie nyval till andra kammaren förekommit i stor utsträckning, under det senaste decenniet vid icke mindre än tre tillfällen (1926, 1929 och 1932). Här ha två koalitioner stått mot varandra; dessa koalitioner ha varit så jämnstarka, att trots det proportionella valsystemet nyval kunnat leda till för regeringsbildningen avgörande förändringar i partiernas styrkeförhållanden.

I vissa länder, och främst i England, har upplösningsinstitutet även av ett annat skäl blivit ett viktigt vapen i regeringens hand. Dels på grund av majoritetsvalsystemet, dels av andra orsaker medföra valen stora utgifter icke blott för partiorganisationerna utan i regel även för de enskilda kandidaterna. Upplösningshotet har därför fått en personlig färg och blivit ett särskilt effektivt medel att hålla samman en parlamentsmajoritet. I argumentationen för ett återupplivande av det obsoleta upplösningsinstitutet i Frankrike har denna synpunkt spelat en icke ringa roll; man har gått ut från att parlamentsledamöterna av personliga skäl skulle bli mindre benägna att medverka till störtandet av en regering, om de kunde vänta sig att konsekvensen härav bleve extraordinarie nyval.

I representationer, där flera icke fast samverkande minoritetspartier finnas och där valsättet är proportionellt kan upplösningsinstitutet icke gärna få samma effektivitet. I den finska parlamentarismen har institutet använts blott två gånger och då av alldeles speciella anledningar, 1923 på grund av att ett antal kommunistiska riksdagsmän häktats och att riksdagen därför ej var fulltalig, 1930 för att möjliggöra genomförandet av mot kommunisterna riktade undantagsbestämmelser. I Nederländerna och Belgien har efter 1920 andra kammaren, respektive representantkammaren endast en gång upplösts längre tid före det ordinarie valet; i Nederländerna stod upplösningen i direkt sammanhang med 1922 års författningsrevision (jfr nyvalen till andra kammaren i Sverige 1921). Med den tyska parlamentarismen kunna jämförelser av värde icke göras; här blev upplösningsinstitutet ofta begagnat, men huvudsakligen i alldeles exceptionella, stundom halvt revolutionära situationer.

Det är alltså icke ägnat att förvåna, att möjligheten att anordna extraordinarie nyval till andra kammaren spelat ringa roll i den svenska parlamentarismen. Det har, med hänsyn till partiernas inbördes styrka och det proportionella systemets verkningssätt, icke synts antagligt, att en upplösning av andra kammaren skulle leda till väsentliga förändringar i partiställningen;

för övrigt ha konflikterna partierna emellan knappast haft sådan skärpa, att upplösningen tett sig som ett naturligt stridsmedel. Under dessa förhållanden synes det a priori osannolikt, att de förändringar i fråga om legislaturperioden efter extraordinarie nyval, som föreslagits, skulle vara av betydelse.

Vad beträffar 1930 års förslag, enligt vilket ny legislaturperiod på fyra år skulle löpa efter upplösningsval, bör till en början anmärkas, att motionärerna synas ha betraktat en utsträckt användning av upplösningsrätten som i viss mån en konsekvens av införandet av ett dagordningsinstitut; införes ej ett sådant institut, bortfaller sålunda, från den i motionen angivna utgångspunkten, ett av de viktigaste skälen för en ändring i avseende på upplösningsrätten. I motionen anföres vidare, att den i Sverige gällande regeln om periodiska ordinarie val oberoende av mellankommande upplösningsval skulle vara en väsentlig orsak till att upplösning sällan tillgripes hos oss; i regel skulle en upplösning komma att ligga alltför nära ordinarie val. Riktigheten av detta påstående kan betvivlas. Såsom nyss framhållits begagnas upplösningsrätten även i en rad främmande stater med s. k. rörlig legislaturperiod mycket sällan; någon skillnad mellan svenska och utländska förhållanden på denna punkt kan ej konstateras. Det förtjänar också påpekas, att upplösningsrätten under den tid, då legislaturperioden endast omfattade tre år, användes vid två tillfällen, egendomligt nog båda gångerna under den sista riksdagen före ordinarie nyval till andra kammaren. Att en regering ur den här aktuella synpunkten skulle tveka att upplösa andra kammaren — utom möjligen just under legislaturperiodens sista år — synes i själva verket osannolikt.

Å andra sidan äro, såsom konstitutionsutskottet betonade i sitt avstyrkande betänkande, påtagliga olägenheter förbundna med den föreslagna reformen. Förespråkarna för en ökad användning av upplösningsrätten gå ut från att institutet skulle begagnas huvudsakligen vid konflikter mellan regeringen och representationen. Med en sådan användning följer, att ett på upplösning beroende val till andra kammaren i särskilt hög grad kommer att koncentreras till en eller flera bestämda frågor. Såsom exempel härpå kunna nämnas upplösningsvalen 1887 och 1914. Det kan väntas, att ett dylikt val ger ett *i någon mån* mindre klart uttryck för de allmänna politiska opinionernas styrka än ett ordinarie val; det ordinarie valet kan därför betraktas som en behövlig korrektion. Vidare lär det vara en allmän uppfattning, att den växling av andrakammarval och vissa kommunala val, som nu äger rum, innebär bestämda fördelar. Enligt den föreslagna reformen skulle, om upplösning av andra kammaren ägde rum, denna ordning fullständigt brytas, och det bleve nödvändigt att anordna nya extraordinarie val till andra kammaren för att återställa den. Det kan ifrågasättas, om icke detta förhållande är av så stor betydelse, att reformen skulle motverka sitt eget syfte, i det att regeringen skulle undvika extraordinarie nyval på grund av de med en rubbning av valtiderna förenade olägenheterna. Motsvarande svårigheter skulle naturligtvis uppstå, därest politiska och kommunala val i princip sammanfördes att äga rum vart fjärde år.

Vissa av anförda skälen tala jämväl mot det 1934 framställda förslaget, enligt vilket, om förordnande om nyval meddelades under legislaturperiodens

sista år, sådant nyval skulle gälla intill nästkommande fyraårsperiods slut. Härtill kommer ett av konstitutionsutskottet anfört speciellt skäl; då budgetåret börjar den 1 juli kan en riksdag svårligen upplösas innan budgeten slutbehandlats, vilket icke är fallet förrän strax före sessionens avslutning. Ett nyval skulle därför och på grund av de i vallagen stadgade fristerna icke gärna kunna äga rum förrän i juli månad, alltså omkring två månader före det ordinarie valet. Detta skäl synes under nuvarande förhållanden avgörande. Men även om man helt bortser både från detta och andra förut berörda skäl mot förslaget, kunna starka invändningar resas mot detsamma. Redan under nu gällande ordning präglas i viss mån den sista sessionen av en legislaturperiod av tanken på de förestående valen. Detta skulle i än högre grad kunna väntas bli fallet, om nyval till andra kammaren, gällande för hela nästa legislaturperiod, när som helst under sessionen kunde anordnas. Både för regeringen och riksdagspartierna skulle sannolikt i sådant fall valtaktiska synpunkter bliva mera bestämmande än nu är fallet, en utveckling, som man allmänt torde vilja undvika. Att upplösningsprerogativet i en sådan situation skulle stärka regeringens auktoritet mot riksdagen kan med skäl betvivlas. Snarare skulle man under ett system med minoritetsparlamentarism kunna tänka sig, att de utanför regeringen stående partierna samverkade för att tillfoga regeringen nederlag och därigenom minska dess prestige inför den allmänna opinionen. Det synes icke sannolikt, att den föreslagna reformen överhuvud skulle medföra en skärpning av partimotsättningarna under sista delen av en legislaturperiod. — Slutligen bör än en gång erinras, att de två upplösningsval i egentlig mening, som förekommit — 1887 och 1914 — ägt rum under legislaturperiodens sista år; det kan då icke rimligen påstås, att det av 1934 års motionärer anmärkta förhållandet skulle vara av större betydelse för upplösningsinstitutets användning.

Källor.

Refererade författningar och arbetsordningar återfinnas till stor del i *Dareste's* och *Reuterskiöld-Rinanders* författningseditioner. Framställningen av praxis bygger delvis på *Annual register* och *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart;* riksdagstryck har begagnats vid utarbetandet av redogörelserna för de skandinaviska länderna, Frankrike, England, Tyskland och Belgien. Dels genom utrikesdepartementet, dels genom personliga hänvändelser ha kompletterande uppgifter införskaffats. För upplysningar rörande dagordningsinstitutets användning i respektive Danmark, Norge och Frankrike står jag i tacksamhetsskuld till landstingssekretær Jens Möller, Stortingets kontorchef J. Vasbotten och fil. lic. Ragnvald Lundström.

Nedan gives en summarisk förteckning över citerad eller eljest använd litteratur.

Adamovich, La responsabilité ministérielle, 1926.
Andrén, Till den moderna parlamentarismens formlära, Statsvetenskaplig tidskrift, 1932.
Barthélemy, Traité de droit constitutionnel, 1933.
Berlin, Opløsningsretten overfor lovgivende Forsamlinger, 1906.
Berlin, Den danske Statsforfattningsret, 1930—1934.
Brusewitz, Dagordning och interpellation (Studier över riksdagens kontrollmakt, 1930).
Castberg, Spørsmålet om innførelse av oppløsningsret for kongen, 1934.
Castberg, Norges statsforfatning, 1935.
De nordiska ländernas statsråd. Studier utarbetade inom seminariet för statskunskap i Uppsala, 1935.
Dreher, Geschäftsregierung und Reichsverfassung, 1932.
Dubuc, La question et l'interpellation, 1909.
Dupond, La réglementation de la responsabilité politique, Revue du droit public, 1934.
Echeman, Les ministères en France de 1914 à 1932, 1932.
El Shorbagi, Responsabilité politique des ministres devant les sénats et les chambres hautes, Paris 1932.
Engelstofft og Wendt, Haandbog i Danmarks politiske historie fra Freden i Kiel til vore dage, 1934.
Erich, Aktuella författningsfrågor i Finland, Svensk juristtidning, 1931.
Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 1927—1928.
Feller, Erschwerungen des Sturzes der Reichsregierung und der Landesregierungen ohne Änderung der Reichsverfassung, 1930.
Fournier, Aspect et développement modernes du droit de dissolution des assemblées parlamentaires, 1934.
Gerville-Réache, Le régime devant l'intérêt général, 1932.
Hatschek, Das Interpellationsrecht, 1909.
Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung, 1927.
Klinghoffer, Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, 1928.

Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht, 1925.
Lowell, The government of England, 1912.
Marten, Die Interpellation in Reichstag, 1932.
May, Constitutional history of England, 1912.
Mirkine-Guetzévitch, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, 1931.
Mirkine-Guetzévitch, L'étude comparative de la technique parlamentaire, Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, 1934.
Muel, Gouvernement, ministères et constitutions de la France, 1895.
Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, II, 1908.
Pierre, Traité de droit parlamentaire, supplément 1924.
Reuterskiöld, Minoritetsparlamentarism, Tidsskrift for Retsvidenskab 1931.
Seignobos, L'evolution de la 3:e république (i Histoire de France contemporaine).
Speyer, La réforme de l'état en Belgique, 1927.
Ståhlberg, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning, 1927.
Thamm, Die gegenwärtige Handhabung der Interpellation im deutschen Reichstag, 1932.
The political history of England, vol XII.
Tingsten, Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande, 1928.
Tingsten, Till frågan om detaljanmärkningssystemets grundlagsenlighet (Studier över riksdagens kontrollmakt, 1930).
Worm-Müller, Bergsgård og Nissen, Venstre i Norge, Oslo 1933.

Statens offentliga utredningar 1935

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Betänkande med förslag ang. åtgärder mot statsfientlig verksamhet. [8]
Yttranden över preliminärt förslag till lagstiftning om avbrytande av havandeskap. [13]
Lagberedningens förslag till lag om skuldebrev m. m. [14]
Betänkande med förslag till lagstiftning om avbrytande av havandeskap. [15]
Betänkande med förslag till lag om arbetsavtal. [18]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. [5]
Yttrande och förslag rörande tjänstgöringsbetyg som av länsstyrelserna utfärdas. [17]
Utredning ang. införande av ett dagordningsinstitut m. m. [21]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Polisi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. [2]
Kortfattad framställning av organisationssakkunnigas betänkande med utredning och förslag rörande den samhälleliga hjälpverksamhetens organisation m. m. [3]
Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2. Åtgärder mot arbetslöshet [6]
Konjunkturuppsvingets förlopp och orsaker 1932—1934. [16]

Hälso- och sjukvård.

Kungl. medicinalstyrelsens utlåtande och förslag ang. förebyggande mödra- och barnavård. [19]

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande med förslag ang. åtgärder för spannmålsodlingens stödjande. [1]
Promemoria ang. tillsynen över fastighetsregistreringen och fastighetsbildningen. [4]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Betänkande med förslag till omorganisation av den högre skogsundervisningen. [9]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Teknisk-ekonomiska utredningar rörande vägväsendet. Del 2. Broar. [7]
Betänkande med förslag till förordning ang. allmän automobiltrafik. [12]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Grunder för kollektiv och individuell pensionsförsäkring. [20]

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Utredning och förslag ang. rundradion i Sverige. [10]
Betänkande med utredning och förslag ang. inrättande av en statsvetenskaplig examen. [11]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Stockholm 1935. Kgl. Boktr. P. A. Norstedt & Söner 351776