

Lunds Universitet
Juridiska Fakulteten
Examensarbete
Höstterminen 1998
Handledare: Bengt Lundell

1999-03-12

Förtroenderelationen mellan regering och parlament

- en jämförelse mellan
Sverige och Italien

Helena Sundin

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Introduktion	6
1.2 Syfte och metod	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Källor	8
1.5 Disposition	9
2 INTRODUKTION TILL SVERIGE OCH ITALIEN	10
2.1 Sverige	10
2.1.1 Historisk och politisk bakgrund	10
2.1.2 Det svenska statskicket	13
2.2 Italien	14
2.2.1 Historisk och politisk bakgrund	14
2.2.2 Det italienska statskicket	17
2.3 Skillnader och likheter mellan Sverige och Italien	18
3 PARLAMENTARISM OCH FÖRTROENDERELATIONEN MELLAN REGERING OCH PARLAMENT	20
3.1 Introduktion	20
3.2 Förtroenderelationens former och principer	20
3.3 Den konstitutionella regleringen av förtroenderelationen	22
3.3.1 Sverige	22
3.3.1.1 Förtroenderelationens upprättande	22
3.3.1.2 Förtroenderelationens kontinuitet och avslutande	24
3.3.2 Italien	26
3.3.2.1 Förtroenderelationens upprättande	26
3.3.2.2 Förtroenderelationens kontinuitet och avslutande	27
3.3 Sammanfattning av likheter och skillnader	29

4	FALLSTUDIE RÖRANDE FÖRTROENDERELATIONEN	31
4.1	Sverige och regeringen Carlssons avgång 1990	31
4.2	Italien och ratificeringen av NATO-fördraget	32
4.3	Genomgång av fallen	33
4.4	Tillämpning av fallen på det andra landets parlamentariska system	34
4.4.1	Det svenska fallet i det italienska systemet	34
4.4.2	Det italienska fallet i det svenska systemet	35
5	ANALYS OCH SLUTSATSER	36
5.1	Inledning	36
5.2	Analys av fallen	36
5.2.1	Det svenska fallet	36
5.2.1.1	Introduktion	36
5.2.1.2	Regeringens avgång och återkomst	37
5.2.1.3	Statsministeromröstningen	37
5.2.2	Det italienska fallet	40
5.2.2.1	Introduktion	40
5.2.2.2	Förtroendefrågan	40
5.2.2.3	Regeringens avgångsskyldighet	42
5.3	Sammanfattning av analys och slutsatser	42
5.3.1	Introduktion	42
5.3.2	Förtroenderelationens upprättande	43
5.3.3	Förtroenderelationens kontinuitet och avslutande	43
5.3.4	Slutord	45
BILAGA A		48
	Den italienska konstitutionen	48
	Senatens och Deputerades reglementen	50
BILAGA B		52
	Regeringsformen SFS 1972:152	52
	LITTERATURFÖRTECKNING	53

Sammanfattning

Parlamentarism utgör grunden för både Sveriges och Italiens statskick. Ett av kraven för det parlamentariska styrelseskicket är att det finns ett förtroende, eller tolerans, mellan regering och parlament. Uppsatsen behandlar parlamentarismens princip med en fokusering på detta krav. Det finns både likheter och skillnader mellan länderna på detta område och några av dessa kommer att lyftas fram liksom de problem som kan uppstå i tillämpningen. Förtroenderelationen behandlas först utifrån den reglering som finns i respektive land. Därefter följer en genomgång av reglernas tillämpning i form av en fallstudie. Ett fall från respektive land beskrivs och de frågor som uppkommer i fallen ligger sedan till grund för analysen av förtroenderelationen. Två frågor analyseras djupare. Den första gäller förtroenderelationens inledande och vad den omröstning egentligen omfattar som i båda länderna krävs före regeringen påbörjar sitt arbete. Den andra frågan rör förtroenderelationens avslutande och om det kan finnas någon skyldighet för regeringen att avgå före misstroendeförklaring avgivits.

Den grundläggande skillnaden mellan de två ländernas parlamentariska system är att Sverige tillämpar en negativ parlamentarism medan Italien tillämpar en positiv. Detta innebär att den svenska regeringen förutsätts ha riksdagens förtroende och någon inledande förtroendeomröstning behövs inte. Den italienska regeringen måste däremot uttryckligen få parlamentets förtroende i en inledande omröstning innan den påbörjar sitt arbete. En likhet mellan länderna är att omröstningsreglerna för förtroenderelationen innebär att det för förtroenderelationen räcker att regeringen *tolereras* av parlamentet. Behandlingen av förtroenderelationen utgår ifrån denna likhet och skillnad mellan länderna då de påverkar tolkningen av de konstitutionella reglerna och har avgörande betydelse i flera frågor.

I uppsatsen visas att den praktiska tillämpningen inte alltid följer den konstitutionella regleringen, och därmed att det för en ändring av dessa regler inte alltid krävs dubbla beslut och ett mellanliggande riksdagsval eller, för Italiens del, ett tre månaders intervall mellan besluten.

Förkortningar

AN	Alleanza Nazionale, politisk allians på högerkanten
DC	Democrazia Cristiana, kristdemokraterna
KDS	Kristdemokratiska samhällspartiet
LO	Landsorganisationen
MSI	Movimento Socialista Italiano, nyfascistiskt parti
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NyD	Ny Demokrati
PCI	Partito Comunista Italiano, kommunistpartiet fram till 1991
PDS el. DS	Partito Democratici di Sinistra, vänsterdemokraterna
PPI	Partito Popolare Italiano, populistpartiet
Prop.	Proposition
PSI	Partito Socialista Italiano, socialistpartiet
RC	Rifondazione Comunista, kommunistpartiet
R.C.D.	Regolamento della Camera dei Deputati, Deputeradekammarens reglemente
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
R.S.	Regolamento del Senato della Repubblica, Senatens reglemente
SAF	Svenska Arbetsgivareförening
SOU	Statens offentliga utredningar
UDR	Unione Democratica della Repubblica, republikens demokratiska union
VPK	Vänsterpartiet kommunisterna

1 Inledning

1.1 Introduktion

Under juni och juli 1998 täcktes de italienska dagstidningarnas löpsedlar av stora rubriker. Det var risk för regeringskris och anledningen var ett förslag till antagande av en NATO-överenskommelse. Förslaget riskerade att inte godkännas p.g.a. att ett parti, som normalt stödde regeringen, skulle rösta mot förslaget. Vid omröstningen gick förslaget igenom tack vare att flera partier ur oppositionen stödde det. Händelsen blev omdiskuterad i massmedia. Även i Sverige antas förslag tack vare stöd från oppositionen men normalt leder detta inte till någon större uppståndelse. Det är inget ovanligt att en regering i minoritet tvingas söka stöd från olika partier i olika frågor. Reaktionen i Italien fick mig därför att börja fundera över skillnaderna i ländernas statskick och vad det kan vara som ger så olika effekter.

Italien och Sverige har båda ett parlamentariskt statskick. Med parlamentarism avses vissa principer. En grundläggande princip är att regeringen har parlamentets förtroende. Andra principer är att statschefen står utanför den politiska sfären och att det måste finnas en opposition som granskar regeringen och kan ta över om regeringen förlorar parlamentets förtroende. Den fråga som diskuterades mest i media beträffande NATO-fallet var huruvida kravet på ett förtroende mellan regering och parlament fortfarande var uppfyllt. Jag har därför inriktat min jämförelse mellan Sverige och Italien på förtroenderelationen. Kravet på ett förtroende kan i teorin framstå som en klar princip men i praktiken uppstår en rad frågor om vad den egentligen innebär. En av anledningarna är att det finns olika regler för, och därmed varianter av, parlamentarism.

Efter att ha läst igenom ett flertal artiklar i olika dagstidningar förstod jag att den väsentliga skillnaden måste ligga i den form av parlamentariska system som tillämpas. En grundläggande skillnad vad gäller förtroenderelationen är att Sverige tillämpar negativ parlamentarism medan Italien tillämpar positiv. Detta innebär att den svenska regeringen *förutsätts* ha riksdagens förtroende när den har tillträtt. I Italien måste istället parlamentet ge sitt förtroende för regeringen i en särskild inledande förtroendeomröstning. Denna skillnad i systemen har i min undersökning av förtroenderelationen fått utgöra utgångspunkt.

1.2 Syfte och metod

Syftet med uppsatsen är att jämföra innebörden och betydelsen av förtroenderelationen mellan de båda länderna. Jag har valt att se

förtroenderelationen som ett avtal mellan två parter: regering och parlament. I jämförelsen har jag utgått ifrån följande frågeställningar:

- Hur upprättas förtroenderelationen och hur avslutas den?
- Vilka konstitutionella regler gäller för dessa skeden och hur tolkas de?
- Hur tillämpas reglerna och vilken effekt ger de i praktiken?

Uppsatsen är upplagd i en teoretisk, en praktisk, och en analytisk del i vilka frågorna diskuteras och besvaras. I den teoretiska delen går jag igenom de för förtroenderelationen relevanta konstitutionella reglerna liksom tolkningen av dem. För den praktiska delen har jag studerat två fall, ett från respektive land. Fallen är atypiska och rör förtroenderelationen ur olika vinklar. De frågor som uppkommer i dessa fall har sedan fått ligga till grund för den avslutande analysen. Två av frågorna är av intresse för den juridiska tolkningen och samtidigt relevanta för båda systemen. Dessa frågor kommer att ges ett större utrymme i analysen. Den första frågan knyter an till förtroenderelationens inledande medan den andra rör förtroenderelationens avslutande:

- Vad omfattar statsministeromröstningen respektive förtroendeomröstningen?
- Kan det finnas någon skyldighet för en regering att avgå *före* en misstroendeförklaring avgivits?

Som en del av undersökningen av den praktiska aspekten har jag även försökt applicera fallen på det andra landets system. Denna tillämpning och resultatet av den kommer att redovisas i uppsatsen då den på ett enkelt sätt åskådliggör de skillnader som finns i ländernas statskick.

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen är en jämförelse mellan två länders statskick med en inriktning på parlamentarismen och förtroenderelationen. För att kunna gå närmare in på de frågor som väcks har jag valt att göra vissa avgränsningar. En första avgränsning som jag har gjort, och som framgår redan av titeln, är att jag behandlar endast två länder med parlamentariskt statskick. Anledningen till att jag har valt Italien framför något annat land är att det var det italienska fallet som gav mig idén. Valet av detta land var därför naturligt.

En andra avgränsning i undersökningen är att jag endast behandlar en av principerna i det parlamentariska statskicket: förtroenderelationen mellan regering och parlament. Det finns en rad frågor som rör förtroenderelationen men samtliga kan inte behandlas i analysen och jag har därför gjort ytterligare avgränsningar. Här har fallen fått stå som utgångspunkt för de frågor jag har valt att behandla. Av förklarliga skäl är det de ur tolkningssynpunkt intressanta frågorna som har lyfts fram. Frågor som har betydelse för förtroenderelationen men som inte innebär några tolkningsproblem tas inte upp annat än i beskrivningen av de

konstitutionella reglerna. En generell genomgång av förtroenderelationen kommer dock att göras och till denna återkommer jag även i analysdelen.

1.4 Källor

Jag har försökt att i så stor utsträckning som möjligt använda mig av källor som ligger nära konstitutionen eller fallen, såsom förarbeten och protokoll från debatter. Ibland behövs dock utfyllande information i form av andra författares tolkningar och beskrivningar och jag har i dessa fall använt mig av juridisk litteratur och dagstidningar. För det avsnitt som behandlar bakgrunden har jag begagnat mig av uppslagsverk och andra mer generella verk. Bland dessa kan för den historiska delen nämnas Andréns verk om den svenska historien, *Från kungavälde till folkstyre*, och sammanfattningen av den italienska historien i Coppas historiska uppslagsverk, *Dictionary of Modern Italian History*. Uppgifterna om det politiska systemet har hämtats ur Lewins verk *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*, och Peterssons *Svensk politik*, respektive Brauns *L'Italia da Andreotti a Berlusconi, rivolgimenti e prospettive politiche in un paese a rischio*. För statsskickens grunder har jag baserat mig på litteratur som ger en allmän beskrivning av styrelseskicket. Där har *Det svenska statsskicket* av Larsson och *Sveriges författning* av Strömberg samt Martines verk *Diritto Costituzionale* varit grundläggande. Till viss del har även förarbeten och kommentarer till konstitutionen begagnats.

För beskrivningen av de svenska reglerna rörande förtroenderelationen har jag använt mig av främst förarbeten men även annan litteratur har haft betydelse. Den viktigaste litterära källan har varit Sterzels *Parlamentarismen i författningen* där bl.a. statsministeromröstningen och misstroendeförklaringen belyses närmare. Sterzel tar bl.a. upp problemet med att en del frågor har givits olika tolkningar. Jag har valt att gå ett steg längre och argumentera för den mest lämpliga tolkningen. För beskrivningen av de italienska reglerna har Villones redogörelse för artikel 94 i konstitutionen i Brancas *Commentario della Costituzione* varit den största källan men även Martines beskrivning av konstitutionen har tagit upp tolkningar av de relevanta artiklarna. För fallstudien har jag framför allt läst protokoll från debatter i riksdag och parlament men jag har även gått igenom relevanta artiklar i dagstidningarna under den aktuella perioden. Det sistnämnda för att få en uppfattning om bakgrund och händelseförlopp samt en bredare bild av diskussionerna.

I bilagorna finns de regler som är relevanta för förtroendefrågan för respektive land. Jag vill här poängtera att det inte rör sig om samtliga regler som nämns i uppsatsen. De regler har valts ut där det kan vara av intresse att se hur texten lyder. De italienska rättsreglerna ges i bilaga A och de svenska finns samlade i bilaga B. Översättningen av de italienska reglerna till svenska är min egen och således inte officiell.

1.5 Disposition

Jag har valt att dela in uppsatsen i fyra avsnitt (kapitel 2-5). I kapitel 2 går jag igenom staternas historiska och politiska bakgrund samt huvuddragen i deras statsskick. Denna bakgrund blir naturligtvis endast summarisk och något förenklad men det är viktigt att läsaren får en grov bild av staternas historiska och politiska utveckling. Ett lands konstitution och dess politiska agerande är produkter av dess historiska erfarenhet. För att förstå hur ett lands statsskick fungerar i praktiken är det också viktigt att veta vilken grupp det är som innehar den politiska makten. Är det en social klass, en eller flera partier eller t.ex. den ekonomiska makten som styr? Det är denna grupp som levandegör författningen.

I det tredje kapitlet ger jag en beskrivning över de konstitutionella regler som är relaterade till förtroenderelationen i respektive land. Tonvikten ligger på de frågor som sedan kommer upp i fallen. Det fjärde kapitlet är upplagt så att jag först refererar fallen och därefter kort går igenom vilka frågor som är aktuella. Avsnittet avslutas med en tillämpning av fallen på det andra landets system och en redovisning av resultatet. I det avslutande femte kapitlet gör jag först en grundligare analys av respektive fall utifrån de aktuella frågorna. Därefter summerar jag mina slutsatser i en jämförelse mellan länderna i form av en genomgång av förtroenderelationen från dess inledning till dess avslutning. Jag avslutar analysdelen med en kortare reflektion över länderna och deras parlamentariska system.

Flera partier har under åren bytt namn och jag har valt att genomgående använda de i respektive fall gällande partibeteckningarna. Partiernas tidigare eller senare namn har sedan angivits i not. Förkortade partibeteckningar har ofta använts och detta gäller särskilt för de italienska partierna. Jag har valt att använda den italienska förkortningen istället för att försöka hitta en svensk variant. Partinamnens ungefärliga översättning till svenska (min egen) och vad beteckningen står för på italienska har dock angivits i text eller not.

2 Introduktion till Sverige och Italien

2.1 Sverige

2.1.1 Historisk och politisk bakgrund

Sverige har varit ett enat land i många århundraden, om än med vissa territoriella förändringar. Redan i den tidiga medeltiden var landet en slags federal stat med gemensam kung men det är egentligen inte förrän från 1200-talet som man kan tala om ett etablerat kungadöme. Genom historien har Sverige upplevt perioder av såväl liberal parlamentarism som starka kungavälden. Den konstitutionella utvecklingen har skett under en lång tidsperiod och med oavbruten maktkamp. Det första riksmötet har daterats till 1435 i Arboga men den första parlamentariska erfarenheten fick landet först under 1700-talet och frihetstiden. Kungens makt blev under denna tid kraftigt begränsad. Den styrande makten hamnade hos de fyra ständerna och det kungliga rådet blev beroende av dess förtroende. Under denna period bildades partier vilket innebar att det i ständerna kom att finnas en opposition. En statskupp av den nye kungen 1772 satte punkt för parlamentarismen och först i början av 1900-talet introducerades den igen. Parlamentarismens formella införande i konstitutionen kom dock inte förrän 1975, med vår nuvarande regeringsform.¹

1809 års regeringsform var baserad på maktdelning men kom att förändras avsevärt under sina 166 år. Det skedde dels genom regelrätta reformer men framför allt genom en ändrad praxis. Den största förändringen var det gradvisa införandet av parlamentarismen. Ett första steg var representationsreformen 1866 då riksdagen övergick från en indelning i fyra ständer till en tvåkammarriksdag. Riksdagens inflytande kom senare att öka samtidigt som kungens makt försvagades. Genom 1876 års reform inrättades statsministerämbetet. Under 1800-talet kom landet att genomgå stora sociala förändringar på grund av industrialiseringen. Som ett svar på dessa förändringar bildades en rad olika intresseorganisationer. Dessa organisationer lyckades få med sig de stora massorna av människor och fick ett stort inflytande på den politiska utvecklingen och bildandet av moderna partier. Flera av dagens partier har sina rötter i intresseorganisationerna och banden mellan dem och partierna har i en del fall varit mycket starka, som t.ex. det mellan LO och Socialdemokraterna. Tillkomsten av partier som kunde avlösa regeringen och bilda opposition förde Sverige närmare ett parlamentariskt statsskick.²

¹ Andrén s.16-18, 21f, 32-35, 41, 134-139, 187, Petersson s.13, 18-19

² Andrén s.67-69, 131, 133f, Petersson s.16f, 70

Ytterligare ett viktigt steg i denna riktning togs 1905 när regeringen med stöd av en majoritet i riksdagen lyckades lösa unionskrisen mellan Sverige och Norge. Det skulle emellertid komma en rad allvarliga konfrontationer mellan kungen och statsministern innan parlamentarismen kunde införas definitivt. 1917 lyckades dock statsministern få kungens erkännande av de parlamentariska principerna och arbetet med dess införande kunde sedan fortsätta. Enligt 1809 års regeringsform var det kungen som utsåg regeringen men det fanns ingen författningsmässig reglering av tillvägagångssättet. Efter parlamentarismens genombrott blev partiförhållandena i andra kammaren och strävan efter konsensus det avgörande för kungens val av regering. Kungens uppgifter fick med tiden en allt mer ceremonieell karaktär. Fram till författningsreformen behöll dock kungen sin centrala roll i händelse av regeringskris. 1969 skedde en partiell författningsreform där bl.a. misstroendeförklaringsinstitutet infördes och där tvåkammarsriksdagen gjordes om till en kammare. 1974 kom nästa författningsreform som denna gång omfattade hela regeringsformen. Den fortsatte det arbete den partiella författningsreformen påbörjat och det föreslogs endast mindre ändringar inom de områden som den tidigare reformen redan behandlat. Den nya regeringsformen³ trädde i kraft 1975.⁴

Efter parlamentarismens definitiva genombrott 1917 antog partistrukturen det stabila fempartisystem med två block som det sedan haft under större delen av 1900-talet. Det socialistiska blocket bestod av Vänsterpartiet kommunisterna (VPK) och Socialdemokraterna medan det icke-socialistiska blocket bestod av Centerpartiet, Folkpartiet och Moderaterna.⁵ Även om det har funnits en skiljelinje mellan blocken så har den överskridits vid flera tillfällen. Ett exempel är kompromissen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet 1933 vilken kom att skapa en tradition av partipolitiskt samarbete. En annan viktig händelse under 30-talet var den historiska kompromissen mellan LO och SAF 1938. Kompromissen gällde en överenskommelse om centrala löneförhandlingar vilken sedan blev den ledande modellen på arbetsmarknaden. Med de starka band som fanns mellan LO och Socialdemokraterna kom överenskommelsen att ha effekt även inom politiken och skapade en anda av samförstånd. Idag syns dock en tendens till försvagning av banden mellan partier och intresseorganisationer och intressegrupperna söker andra vägar för att påverka politiken, t.ex. genom lobbying.⁶

³ SFS 1974:152

⁴ Andrén s.135-139, 187, Nyman s.9-14, Sterzel s.69-71

⁵ I förenklade syfte har här använts partiernas senare beteckningar. VPK hette före 1967 Sveriges kommunistiska parti och efter 1990 Vänsterpartiet. Socialdemokraternas fullständiga namn är Socialdemokratiska Arbetarepartiet. Centerpartiet hette fram till 1958 Bondeförbundet. Folkpartiet bildades först 1934. Tidigare fanns två liberala partier: Frisinnade folkpartiet och Liberala riksdagspartiet. Moderaterna hette Högerpartiet fram till 1969. Kristdemokratiska samhällspartiet (KDS) kom in i riksdagen 1991. Partiet bildades 1964 under namnet Kristen demokratisk samling, bytte 1987 namn till Kristdemokratiska samhällspartiet och från 1996 heter partiet Kristdemokraterna.

⁶ Petersson s.19f, 70, 81-83, 134-137

1900-talets politiska historia kan efter olika kriterier delas in i perioder. Jag har gjort en indelning i två perioder där den första varar mellan 1932 och 1988 och den andra går från 1988 och framåt. Den första perioden präglades av en lång socialdemokratisk dominans med i huvudsak minoritetsregeringar stödda av VPK. Det var blockpolitikens tid och nästan alla politiska frågor kunde föras in under de två blockens ideologier. Den andra perioden började efter att Miljöpartiet fått mandat i riksdagen och därigenom bröt med det traditionella fempartisystemet. Anledningen till denna brytning var bl.a. att de gamla partiernas väljarunderlag blivit allt osäkrare vilket ökade chansen för nya partier att locka till sig dessa väljare. Den ökande internationaliseringen och omvandlingen av det industriella samhället till ett kommunikationssamhälle innebar att politiska frågor inte lika lätt kunde inordnas under den gamla blockuppdelningen. Partierna började samarbeta mer över blockgränserna och tvingades även söka stöd från de nya partierna. Under det senaste decenniet har det stabila fempartisystemet splittrats i ett lösare system med fler aktörer.⁷

Sverige är känt för sitt långa socialdemokratiska styre men partiets 57 år i regeringsställning har huvudsakligen varit i form av minoritetsregeringar. Dessa regeringar var dock endast formellt i minoritet då det stadiga stödet från VPK i praktiken gjorde dem till majoritetsregeringar. Efter 44 år av nästan oavbrutet regerande bröts traditionen 1976 och Sverige styrdes de följande sex åren av koalitioner från det icke-socialistiska blocket. Efter 1982 har socialdemokraterna åter styrt landet med undantag för en mandatperiod. Samtliga socialdemokratiska regeringar har varit i minoritet och det politiska stödet har hämtats från såväl VPK som Centerpartiet. Ett nytt parti, Miljöpartiet, gjorde sitt inträde på den politiska arenan 1988. Även om det sedan förlorade sina mandat i valet 1991 så hade partiet banat väg för andra nya partier att försöka få mandat i riksdagen. Miljöpartiet hade visat att det inte längre var omöjligt att bryta fempartisystemet. När den icke-socialistiska regeringen tog över 1991 blev det tydligt att den gamla blockindelningen inte längre höll. Två nya partier kom in i riksdagen, KDS och protestpartiet Ny Demokrati. Regeringen tvingades i ett flertal frågor att förlita sig på Ny Demokratis stöd i omröstningarna. Regeringens svåra situation blev uppenbar när den vid ett tillfälle tvingades söka stöd av den socialdemokratiska oppositionen för att få igenom budgetpropositionen. 1994 fick Ny Demokrati lämna riksdagen samtidigt som en socialdemokratisk minoritetsregering tog över. Efter att samarbetet med Centerpartiet påbörjats fick minoritetsregeringen en något starkare ställning. Dess ställning försvagades dock igen i det senaste valet 1998 och socialdemokraterna tvingas för närvarande förlita sig till stödet av två partier, Miljöpartiet och Vänsterpartiet.⁸ Sverige har, med undantag av en socialdemokratisk regering på 60-talet, styrts av minoritetsregeringar. Dessa har ofta regerat i koalition eller med uttryckligt stöd av ett annat blockparti. Nyckelorden har varit samarbete och samförstånd.

⁷ Petersson s.83f, 135-137

⁸ Larsson s.170f, Petersson s.134-137

2.1.2 Det svenska statsskicket

Grunderna för det svenska statsskicket finns i Regeringsformen (RF). I dess första kapitel anges de grundläggande principerna av vilka de främsta får anses vara representativitet, parlamentarism och demokrati. Den sistnämnda både i form av allmän och lika rösträtt och i form av åsiktsfrihet.⁹ Riksdagen är statens centrala organ och de 349 ledamöterna i kammaren väljs för en period av fyra år. Valsystemet är proportionellt med en spärr för de partier som fått under 4% av rösterna. Enligt förarbetena skall de politiska partierna utgöra ett bärande element i den svenska demokratin och i riksdagen finns partigrupper för samordnandet av partiets politik. Ofta är partiledaren ordförande och en riksdagsledamot gruppleddare. Den senare positionen har stor betydelse i det politiska livet. Ledamöterna är dock inte bundna att följa sitt partis anvisningar då mandatet är personligt.¹⁰

Riksdagen har 16 permanenta utskott med uppgift att förbereda ärenden före debatt och med en möjlighet att hålla offentliga utfrågningar. Medlemmarna i utskotten är utsedda proportionellt efter partifördelningen i riksdagen och de sitter för mandatperioden. Utskotten har blivit viktiga organ för att uppnå politiskt konsensus, särskilt under minoritetsregeringar. Riksdagens centrala position skall garanteras genom dess roll vid bildandet av och kontrollen över regeringen, genom lagstiftningsfunktionen och genom rollen i budgetprocessen.¹¹

Regeringen består av statsministern och de övriga statsråden. Regeringens beslut fattas kollektivt och inte av enstaka ministrar. Vid regeringsbildningen föreslår talmannen en statsministerkandidat och förslaget skall sedan godkännas av riksdagen. Efter godkännandet utser statsministern de andra statsråden. Sverige tillämpar negativ parlamentarism och regeringen förutsätts ha riksdagens förtroende när den påbörjar sitt arbete. Regeringskansliet är organiserat i olika departement på samma sätt som riksdagen är organiserad i utskott. Regeringen skall styra landet under ansvar inför riksdagen. Bland regeringens många uppgifter kan nämnas beredning av förslag till lag och utfärdande av lagar, utarbetande av budgetpropositionen och styrande av statens förvaltning. Regeringen har också rätt att utlysa extra val.¹²

Regeringen står under riksdagens kontroll. Kontrollen sker på en rad olika sätt och är såväl juridisk och administrativ som politisk. För den politiska kontrollen finns bl.a. riksdagsledamöternas rätt att lämna interpellationer och ställa frågor till enskilda statsråd angående specifika ärenden. Syftet med en interpellation är att skapa debatt i en viss fråga medan en fråga ställs

⁹ RF 1:1

¹⁰ RF 3:1, 3:3, 3:7, 3:8, RO 2:3, SOU 1972:15 s.76-77, Petersson s.122, Strömberg s.11f, 18f, 28,

¹¹ RF 1:4, 4:3, RO 4:1-2, 4:2.1, Larsson s.130, 133, 135, Strömberg s. 16, 34,

¹² RF 1:6 (se bilaga B), 6:1-3, 7:3, Petrén-Ragnemalm s.29-31, 97, Strömberg s.55, 57-59, 62

för att få information rörande vissa fakta. Det mest ingripande medlet för den politiska kontrollen är misstroendeförklaringen.¹³

Kungen (eller Drottningen) är Sveriges statschef och representerar landet såväl nationellt som internationellt. Han (eller hon) har ingen politisk makt utan bara ceremoniella och representativa funktioner. Befattningen går i arv och detta regleras i Successionsordningen.¹⁴

För en ändring av regeringsformen krävs två riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval.¹⁵

2.2 Italien

2.2.1 Historisk och politisk bakgrund

Italien enades som stat först i mitten av 1800-talet. Innan det var den Apenninska halvön delad i ett antal olika stater. Mot slutet av 1700-talet kom delar av området under fransk kontroll. Genom den nya politiska struktur som infördes kom delar av halvön, som av tradition alltid varit separerade, att sammanföras. I början av 1800-talet bildades hemliga rörelser med målet att ena området och befria det från utländsk dominans. Rörelsen blev senare känd under beteckningen "il Risorgimento". Den italienska revolutionen var i första hand av politisk karaktär och leddes av liberalismens anhängare. Deras mål var att skapa en federal stat. 1831 lanserades idén om ett enat territorium under en republikansk regering. För att få slut på den österrikiska militära kontrollen i norra delen av det tänkta territoriet uppmanades till uppror. Efter upproret 1848-49 hade en önskan om självständighet spridit sig till alla delar av halvön och till alla sociala klasser. Efter ytterligare ett uppror i slutet av 1850-talet kunde Kungadömet Italien utropas i mars 1861. Landet var dock inte helt enat förrän 1870 då Rom annekterades.¹⁶

Den liberala period som följde varade fram till 1922 då Mussolini gavs i uppdrag att bilda regering. Några av förklaringarna till att liberalerna inte lyckades sitta kvar var den ekonomiska situationen, rädslan för en kommunistisk revolution och den ökade paralyseringen av det splittrade parlamentet. Fascistregimen föll 1943 efter att dess Fascistiska råd röstat mot Mussolini som gick i landsflykt och senare avrättades av partisanerna. Efter andra världskriget hölls en folkomröstning där folket fick välja mellan monarki eller republik. Det senare alternativet valdes och en ny konstitution skrevs i ett samarbete mellan representanter för tre olika ideologier: katoliker, marxister och liberaler. Efter andra världskriget kom landet, trots

¹³ RF 1:4 och kapitel 12, Holmberg-Stjernquist s.411, Larsson s.176f, Strömberg s.129, 133

¹⁴ SFS 1810:926, SOU 1972:15 s.80, Strömberg s.51f, 55

¹⁵ RF 8:15

¹⁶ Coppa s.15, 18f, Leone s.V, s.2-4, 6f, 9

politisk instabilitet och terroristdåd, att uppleva sitt största välstånd under sin korta historia.¹⁷

När den nya republikens konstitution skrevs hade Italien inte någon lång erfarenhet av demokrati. Erfarenheten var begränsad till de tre åren mellan införandet av allmän rösträtt 1919 och Mussolinis maktövertagande 1922. Den nya konstitutionen gjorde Italien till en svag stat med starka partier. Regeringen blev starkt beroende av parlamentet och de obligatoriska parlamentsgrupperna blev samtidigt beroende av sina politiska partier. Den politiska makten hamnade därför hos partierna.¹⁸

Det politiska styret av Italien efter 1948 har delats in i två perioder, den ”första republiken” och den ”andra republiken”. Den första republiken varar mellan 1948 och 1994 och präglas av kristdemokraternas (DC¹⁹) ständiga regeringsposition. Den andra republiken börjar 1994 då DC:s styre bryts för första gången sedan andra världskriget samtidigt som ett helt nytt parti, protestpartiet Forza Italia, kommer i regeringsposition.²⁰

Sedan slutet av andra världskriget har Italien alltid haft ett stort antal partier i parlamentet. Anledningen är dels en mycket heterogen väljarkår dels det strikt proportionella valsystemet. Antalet partier har dessutom ökat med tiden genom att flera partier har delat sig och nya har bildats. Detta har splittrat parlamentet och lett till att nästan samtliga regeringar har suttit i koalition. Huvudpartierna på den politiska scenen har varit DC, i mitten på den politiska skalan, med Socialistpartiet (PSI) och Kommunistpartiet (PCI) till vänster. Andra mindre partier har varit Socialdemokraterna, Liberalerna och Republikanerna, som stött DC, och det nyfascistiska partiet MSI och Rojalisterna som hört till högerkanten.²¹ Under den första republiken var Italien en demokrati där det normala maktskiftet mellan regering och opposition var omöjligt. DC befann sig i konstant regeringsposition medan PCI ständigt var förvisad till oppositionen. Skälen till denna blockerade demokrati var till en början rädslan för kommunismen. PCI var det största och starkaste kommunistpartiet i Väst och väljarna föredrog därför mittpartierna. Senare kunde DC behålla sin starka position genom sitt partistyre vilket inte bara var begränsat till ageranden i parlament och regering utan var spritt i hela samhället.²²

Ett exempel på partiernas starka ställning i det italienska samhället var det faktum att nästan alla intresseorganisationer som bildades var partiorienterade. Fackföreningarna var t.ex. indelade i en socialist-kommunistisk förening, en katolsk och en icke-religiös. Samma sak gällde för alla typer av organisationer, från kooperationer och feministgrupper till

¹⁷ Coppa s.20-22, 24, Leone s.25, 32-34

¹⁸ Braun s.17, 19f, Villone s.241f

¹⁹ Democrazia Cristiana

²⁰ Hellner s.2-4

²¹ De italienska partinamnens förkortningar motsvarar följande partier: DC – Democrazia Cristiana, PSI – Partito Socialista Italiano, PCI – Partito Comunista Italiano, MSI – Movimento Socialista Italiano.

²² Braun s.20-23, 93, 216, Hellner s.2

ungdomsfotbollsklubbar. Med den starka ställning som DC fick på alla nivåer i samhället var det inte bara ett regeringsparti utan det blev också något av ett statsparti.²³

I de flesta länder försiggår kampen om makten *mellan* de olika partierna men i Italien, där demokratin var blockerad, kom kampen att hamna inom partiet. Detta ledde till ett system med olika s.k. strömningar inom partiet. Det enda målet för ledarna av dessa strömningar var att berika sig själva och deras närmaste genom att samla åt sig makt inom olika områden. Systemet blev känt som "sottogoverno", d.v.s. "underregeringen" eller "den andra staten", och baserades på mutor och insamling av röster till valen. I praktiken var det denna "underregering" som fick något gjort. Förr eller senare skulle dock systemet falla sönder och kraschen kom i början av 90-talet när åklagarna började avslöja fakta om den spridda korruptionen och samarbetet med maffian.²⁴

Enligt Braun var det tre faktorer som ledde till sammanbrottet. En faktor var att folket visade sitt missnöje med den ledande eliten genom att i en folkomröstning 1993 välja att ändra valsystemet. En andra faktor var frammarschen av protestpartierna i norr, samlade under det regionala partiet Lega Nord (Nordalliansen). Den tredje faktorn var just undersökningen av den politiska kriminaliteten som snart antog oanade proportioner och nådde den politiska maktens centrum.²⁵

Valet 1992 var ett rejält bakslag för PSI och DC. I valet 1994 förlorade DC sin regeringsställning när rösterna gick till protestpartier som Lega Nord och finansmannen Berlusconi's nya parti Forza Italia ("Heja Italien"). Enligt Hellner skedde egentligen ingen förändring i den grundläggande samhällsstrukturen utan den stora förändringen låg i att regeringsmonopolet bröts. Den koalitionsregering som tog över var baserad på högerpartier men satt inte särskilt länge p.g.a. intern oenighet.²⁶ 1995 avgick regeringen och en ny premiärminister tillträdde. Efter valen i april 1996 vann mitt- och vänsterpartierna och regeringen Prodi tog över. Prodis regering kom att bli den näst längst sittande i Italiens historia men tvingades avgå i oktober 1998 efter ett nederlag i en förtroendefråga. Regeringen bestod av en koalition av Vänsterdemokraterna (DS, f.d. PCI) och Folkliga partiet (PPI, f.d. DC) samt en rad mindre partier och gick under benämningen Ulivo (Olivträdet). Det var en minoritetsregering och för att ha majoritet fordrades stöd av Kommunistpartiet (RC, f.d. PCI).²⁷ Den nuvarande regeringen leds av D'Alema (DS) och består av samma partier som tidigare samt Republikens demokratiska union (UDR²⁸). UDR är en relativt nyskapad parlamentarisk grupp ledd av Senator Cossiga, en välkänd representant för det gamla DC under 80-talet. RC har delats i två grupper varav den ena fortfarande stödjer

²³ Braun s.20, 36

²⁴ Braun s.22-24, Hellner s.2, 16f

²⁵ Braun s.12-14

²⁶ Braun s.126f, 197, 203, Hellner s.32

²⁷ DS – Democratici di sinistra, PPI – Partito Popolare Italiano, RC – Rifondazione Comunista. PCI splittrades således i två partier, DS och RC, medan DC försvann och en del av dess anhängare bildade PPI.

²⁸ UDR – Unione Democratica della Repubblica

och numera även ingår i regeringen medan den andra tillhör oppositionen.²⁹ Under de senaste åren har det varit stora ändringar i partier och regeringar på den politiska arenan men personerna bakom är fortfarande mer eller mindre de samma. Nyckelorden för italiensk politik i detta århundrade har varit blockerad demokrati och ”sottogoverno”.

2.2.2 Det italienska statskicket

Det dokument som innehåller reglerna för Italiens statskicket är den nuvarande konstitutionen från 1948.³⁰ Den består av 139 artiklar där de första 12 beskriver de grundläggande principerna. Den andra hälften av författningen behandlar organisationen av statsorganen. Italien definieras som en demokratisk republik med ett parlamentariskt statskicket. Även om det inte nämns uttryckligen är det också representativt.³¹

Av de fyra statsorganen är det parlamentet som har den centrala ställningen. Det består av två kammare, Deputeradekammaren (Deputerade) med 630 ledamöter och Senaten med drygt 315.³² Båda kamrarna väljs för en femårsperiod enligt ett ganska komplicerat valsysteem där 75% väljs enligt majoritetsprincipen och 25% proportionellt.³³ Det finns en spärren för den proportionella delen. För Deputerade är den enligt lag 4% medan för Senaten fungerar den de facto p.g.a. valkretssystemet. Spärren blir där ofta högre än 4%.³⁴ Kamrarna är jämställda och har identiska uppgifter. Ledamöterna är efter partitillhörighet organiserade i parlamentsgrupper vilka har till uppgift att samordna den politiska inställningen. Ledamöterna är dock inte bundna till sitt partis anvisningar utan de har ett personligt mandat. Det finns också ett antal permanenta kommittéer som har en mycket viktig roll i parlamentsarbetet. Förutom att de granskar och förbereder lagförslag så kan de även godkänna vissa typer av förslag, vilket innebär att dessa förslag aldrig behöver passera en omröstning i kamrarna. Parlamentsgrupperna utser ledamöterna till de permanenta kommittéerna så att dessa representerar kammaren proportionellt. Parlamentets funktion är lagstiftande och kontrollerande. Parlamentet godkänner och utfärdar statens lagar samt dess budget och skall tillsammans med regeringen besluta landets politik. Samtidigt utövar parlamentet kontroll över den verkställande maktens organ.³⁵

²⁹ Camera dei Deputati: seduta no.426 del 23/10/98 s.104-110
Senato della Repubblica: seduta no.468a del 22/10/98 s.2-8, seduta no.471a del 27/10/98 s.63f

³⁰ La Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale (G.U.) n. 298, ediz. straord., del 27 dicembre 1947; G.U. n. 2 del 3 gennaio 1948

³¹ Art.1, 56-57

³² 315 plus ytterligare ett antal ledamöter varav en del sitter av laglig rätt och andra är utsedda av presidenten.

³³ Före 1993 var valsysteem strikt proportionellt, nu finns åter förslag på att ändra det.

³⁴ Art.55-57, 60, 67, Martines s.294-298, 260f, URL: http://www.senato.it/funz/fr_siste.htm

³⁵ Art.70, 72, Art. 14 stycke III Regolamento della Camera dei Deputati (R.C.D.), Art.14 stycke II Regolamento del Senato (R.S.), Martines s. 322-326, 345, 354f, 379f, 382

Regeringen består av ordförande för ministerrådet (premiärministern) och de andra ministrarna. Tillsammans utgör dessa ministerrådet. Regeringen har alla funktioner som inte faller inom det lagstiftande eller juridiska området och skall ge impuls och ledning samt samarbeta med parlamentet. Regeringsbesluten fattas inom ministerrådet. Presidenten nominerar och utser premiärministern och de övriga ministrarna på dennes förslag. Regeringen har installerats efter att den har svurit en ed inför presidenten. Positiv parlamentarism tillämpas och regeringen kan inte påbörja sitt arbete innan den har fått parlamentets förtroende i en förtroendeomröstning. Parlamentets politiska kontroll av regeringen sker genom utfrågningar av olika slag samt genom undersökningskommittéer. Syftet är att få klagöranden och information rörande vissa fakta eller motiven till regeringens ageranden i ett speciellt fall. Det starkaste kontrollmedlet är misstroendeförklaringen vilken tvingar regeringen att avgå.³⁶

Presidenten är statschef och representerar den nationella enigheten. Han väljs av parlamentet för en period av 7 år och kan omväljas. Han är politiskt neutral och saknar politisk makt, såsom parlamentarismens princip kräver. I verkligheten har han dock ett visst mått av politisk makt. Han kan upplösa kamrarna (dock ej under sitt sista halvår i ämbetet), han utser regeringen och han ratificerar internationella traktat. Presidenten kan fördröja utfärdandet av en lag genom att vägra att promulgera den och skicka den tillbaka till kamrarna för ytterligare ett beslut. Detta kan dock endast ske en gång. Presidenten kan inte hållas ansvarig för sina handlingar i sitt ämbete. Varje handling av presidenten måste därför kontrasigneras av respektive minister, som i sin tur blir ansvarig. Presidenten kan i sitt ämbete endast åtalas för högförräderi och attentat mot konstitutionen, i form av t.ex. statskupp.³⁷

För en ändring av konstitutionen krävs två beslut, med minst tre månaders intervall, av respektive kammare. För det andra beslutet krävs absolut majoritet.³⁸

2.3 Skillnader och likheter mellan Sverige och Italien

Den viktigaste historiska skillnaden mellan de båda länderna är att Sverige är en gammal monarki med en lång konstitutionell utveckling medan Italien är en ung republik med erfarenheter av snabba och ibland våldsamma förändringar av statskicket. Detta innebär att befolkningen och kulturen i Sverige under lång tid varit relativt homogen. Italien präglas istället av en heterogen befolkning med stora kulturella skillnader mellan regionerna. Andra historiska och politiska skillnader är samspelet mellan intresseorganisationer och politiska partier samt det politiska systemet och dess anda. De svenska intresseorganisationer som bildades under 1800-talet

³⁶ Art.64 stycke 3, 92-94, 82, Martines s.211, 381, 403-411, 432, 446, 450f

³⁷ Art.83, 85, 87-90, Martines s.557, 559f, 563-565

³⁸ Art.138, Martines s.368

blev grunden för många politiska partier och de fick stort inflytande över politiken. I Italien blev partierna den starka kraften och intresseorganisationerna formades efter dem. Den svenska politiken har under 1900-talet präglats av samarbete och kompromissmöjligheter. De partier som har utgjort den politiska basen för riksdagen har varit de samma under större delen av perioden. Uppdelningen i två motstående block gjorde systemet stabilt. Det italienska partisystemet har istället karaktäriserats av ett stort antal partier som visserligen många gånger tvingades till samarbete men där splittringar och nya partiers inträden ofta ägt rum. Utmärkande för Italien har också varit en uppdelning i s.k. strömningar inom de stora partierna. Makten låg helt inom partierna och staten styrdes egentligen av den "underregering" som detta system skapade.

Bland likheterna märks särskilt den likartade utvecklingen av partisystemen. Båda länderna har erfarenheter av minoritetsregeringar samtidigt som de dominerats av ett enda parti. Det har också funnits en blockering av demokratin i båda systemen men den har varit av olika art och givit skilda resultat. I Sverige lyckades endast de fem etablerade partierna ta sig in i riksdagen. Det var inte förrän 1988 som ett nytt parti fick så många röster att det kunde träda in på den politiska beslutsarenan. I Italien var det inte omöjligt för nya partier att ta plats i parlamentet men däremot lyckades oppositionspartierna aldrig komma i regeringsställning. Det var först 1994 som detta mönster bröts. Brytningen med det gamla systemet kom således i båda länderna ungefär samtidigt, i slutet av 80-talet och början av 90-talet. De gamla partierna fick erfara en tillbakagång samtidigt som nybildade protestpartier antingen tog över eller fick en betydande position som vågmästare.

Det finns många skillnader i de båda ländernas statsskick men också flera likheter. Sverige är en monarki där kungen är statschef men helt saknar politisk makt. Italien är en republik där statschefen, i form av en president, visserligen skall vara politiskt neutral men där flera maktbefogenheter med påverkan på det politiska förloppet kan urskiljas. Båda länderna tillämpar parlamentarism men den svenska parlamentarismen grundar sig på den negativa formen medan Italien tillämpar den positiva. Parlamentet har i båda länderna en central ställning. I Sverige består det av en kammare medan Italien har tvåkammersystem. De permanenta kommittéerna i det italienska parlamentet kan själva anta vissa typer av lagförslag och har därmed vidare befogenheter än utskotten i den svenska riksdagen. Utöver de grundläggande principerna; parlamentarism, demokrati och representativitet, finns det flera likheter i de båda statsskickena. Som exempel kan nämnas att mandatet i parlamentet är personliga samtidigt som partiernas inflytande över ledamöterna är starkt. Medel för parlamentets politiska kontroll över regeringen finns i både Sverige och Italien i form av interpellationer och utfrågningar. Misstroendeförklaringen är dock den enda möjligheten för parlamenten att tvinga fram regeringens avgång.

3 Parlamentarism och förtroenderelationen mellan regering och parlament

3.1 Introduktion

Ett lands statsskick är det sätt på vilket statens funktioner fördelats och organiserats mellan de olika statsorganen. I västerländska demokratier används två modeller för denna organisering: presidentsystemet och det parlamentariska systemet. Presidentsystemet är baserat på maktindelning där den styrande makten och den lagstiftande makten är olika grenar av organisationen. Den styrande makten tillhör statschefen, i form av en president, medan den lagstiftande tillhör parlamentet. USA och Finland är exempel på stater med presidentsystem. Det parlamentariska systemet tillämpas i Sverige och Italien. Maktindelningen i detta system är inte lika tydlig utan det styrande organet, regeringen, är beroende av det lagstiftande parlamentet och statschefen har inte någon politisk funktion. Vid en jämförelse med presidentsystemet kan regeringen i det parlamentariska systemet ses som en fortsättning på parlamentsgrenen och inte som en separat makt.³⁹

De karaktäristiska dragen i det parlamentariska systemet är:

- förtroenderelationen mellan regering och parlament
- statschefens ställning utanför den politiska makten
- existensen av en opposition som granskar regeringens maktbruk och är beredd att ta över ifall regeringen faller.⁴⁰

I detta kapitel redogörs närmare för förtroenderelationen mellan regering och parlament. Först görs en generell genomgång av principer och former och sedan följer en specifik beskrivning av respektive lands konstitutionella regler rörande parlamentarismen och förtroenderelationen.

3.2 Förtroenderelationens former och principer

Förtroenderelationen innebär att regeringen måste ha parlamentets förtroende, eller tolerans, för att kunna påbörja sitt arbete. Förtroendet måste upprätthållas för att regeringen skall kunna sitta kvar. I inledningen till uppsatsen nämndes att det finns två huvudformer av parlamentarism, positiv och negativ. Den positiva innebär att regeringen måste ha parlamentets *uttryckliga* godkännande av sitt politiska program för att förtroendet skall

³⁹ Martines s.198, Petersson s.109f, 129f

⁴⁰ Larsson s.27

anses existera. I den negativa formen *förutsätts* att regeringen har parlamentets förtroende och något godkännande ges därför inte. Detta innebär att det avgörande skedet för relationen ligger på skilda ställen i dessa former. I den positiva varianten är *inledandet* av förtroenderelationen det avgörande medan det för den negativa varianten är *avslutandet* som är det avgörande. I dess rena form innebär positiv parlamentarism att det finns en inledande obligatorisk förtroendestämning över regeringens politik, men ingen misstroendeförklaring. Negativ parlamentarism saknar förtroendestämning men ger istället möjlighet till misstroendeförklaring. Denna skillnad innebär att det i den positiva formen blir regeringen som tar initiativ till ett avslutande av relationen medan initiativet i den negativa formen ligger hos parlamentet. Det är dock sällan dessa rena former av parlamentarism tillämpas och i behandlingen av reglerna för respektive länder framkommer att varken Sverige eller Italien tillämpar en ren positiv eller negativ parlamentarism.⁴¹

I båda länderna har regeringen möjlighet att avsluta förtroenderelationen genom att avgå frivilligt. Det kan vara efter t.ex. ett nederlag i valet eller p.g.a. interna problem. Regeringen kan också ställa förtroendefråga på ett viktigt förslag för att utröna om förtroende fortfarande finns. Regeringen påtalar då före omröstningen att den kommer att avgå om förslaget inte antas.⁴² Parlamentets initiativ till ett avslutande av förtroenderelationen kan däremot endast ske genom en misstroendeförklaring. Efter att en sådan avgivits är regeringen *skyldig* att avgå. Misstroendeförklaringen är ett sätt att kontrollera förtroenderelationen. Det uppfattas dock som ett allvarligt ingripande att lägga fram förslag till misstroendeförklaring och normalt har parlamentet andra kontrollmedel att tillgripa för att göra en första bedömning om förtroende finns. Som exempel kan nämnas interpellationer och undersökningskommittéer vilka har behandlats i avsnittet om statsskicken.⁴³

Enligt den klassiska teorin⁴⁴ skulle det parlamentariska statsskicket resultera i majoritetsregeringar. I verkligheten har regeln istället blivit minoritetsregeringar. Anledningen till detta är att det politiska systemet normalt är baserat på en mångfald av politiska partier där ett enstaka parti sällan får över 50% av mandaten. Det är därför partikonstellationen i parlamentet tillsammans med partiernas benägenhet att förhandla som blir de avgörande faktorerna för regeringens position. En minoritetsregering, vars parlamentariska bas är mindre än 50%, måste söka stöd hos en eller flera partier utanför regeringen. Partiernas politiska agerande har därför stor betydelse. De konstitutionella reglerna om förtroenderelationen måste tolkas tillsammans med det partisystem som finns. Utan en överenskommelse

⁴¹ SOU 1967:26 s.163, 174f, Prop. 1968:27 s.177

⁴² Martines s.199f, 494f, Lewin s.158

⁴³ Holmberg-Stjernquist s.408-411, Martines s.411, Strömberg s.131f

⁴⁴ Med den klassiska teorin avses här det samlingsnamn Lewin använder för Downs partiteorier och Staaffs lära. Den senare följer Westminstermodellen enligt vilken den styrande makten skall växla mellan ideologiskt sammanhållna majoritetsregeringar. För närmare beskrivning se Lewin s.17-21.

mellan de partier som kan tänkas ge sitt stöd för regeringen kommer inte ett förslag på statsminister respektive en förtroendeomröstning till stånd.⁴⁵

Efter denna introduktion till parlamentarismen och förtroenderelationen följer en mer detaljerad redogörelse för de konstitutionella regler som rör förtroenderelationen i respektive land.

3.3 Den konstitutionella regleringen av förtroenderelationen

3.3.1 Sverige

3.3.1.1 Förtroenderelationens upprättande

Sverige tillämpar negativ parlamentarism och regeringen förutsätts ha riksdagens förtroende tills misstroendeförklaring avgivits. Detta framgår av såväl regeringsformen som av förarbetena.⁴⁶ Någon inledande förtroendeomröstning behövs inte vid negativ parlamentarism men eftersom regeringen har rätt att upplösa kammaren och utlysa nyval har man velat ha någon form av godkännande. För att detta skall vara så lite ingripande som möjligt valdes ett godkännande av förslaget till statsminister. Anledningen är att det skall finnas en möjlighet att korrigera ett av talmannen parlamentariskt felaktigt val av statsminister. Det är viktigt att denna korrigerande sker före statsministern tillträtt eftersom denne då får tillgång till nyvalsinstrumentet. För att inte försvåra regeringsbildningen med denna omröstning valde man att låta omröstningsreglerna omvänt motsvara dem för en misstroendeförklaring. Det krävs att mer än hälften av ledamöterna röstar nej till förslaget för att det *inte* skall godkännas. Statsministeromröstningen är således en form av kontrollomröstning, en säkerhetspärr, och berör inte förtroenderelationen. Förtroende förutsätts finnas när regeringen påbörjar sitt arbete. Av omröstningsreglerna för misstroendeförklaringen framgår att det för förtroenderelationen⁴⁷ egentligen inte krävs ett förtroende, det räcker med att regeringen tolereras av riksdagen. Detta poängteras också i förarbetena.⁴⁸

Regeringsbildningen börjar med att talmannen för diskussioner med företrädare för partiernas riksdagsgrupper och överlägger med de vice talmännen. Med ledning av dessa samtal föreslår talmannen sedan en statsministerkandidat. Talmannen skall enligt förarbetena välja den kandidat

⁴⁵ Petersson s.109f, Larsson s.166f, Villone s.247-249

⁴⁶ RF 12:4 motsatsvis (se bilaga B), Prop. 1968:27 s.177, Prop. 1973:90 s.114

⁴⁷ Även om beteckningen toleransrelation i detta fall skulle vara en riktigare beskrivning kommer för enkelhetens skull beteckningen förtroenderelation att användas även i fortsättningen.

⁴⁸ SOU 1972:15 s.94f, Prop. 1968:27 s.178

som kommer att kunna ha det största parlamentariska stödet. Det enda kriterium som anges är att statsministern och hans ministrar skall kunna fungera. Kandidaten måste godkännas av riksdagen inom fyra dagar från att förslaget presenterats. Omröstningen sker genom en formell votering, vilket får det att likna positiv parlamentarism, men omröstningen gäller endast förslaget till statsminister. Kandidaten behöver inte ha ett uttryckligt stöd av en majoritet utan godkänns om inte fler än hälften av ledamöterna röstar mot förslaget. Det betyder att de som avstår eller inte är närvarande anses tolerera förslaget.⁴⁹

Detta förfarande gör det möjligt att bilda minoritetsregeringar och bildandet av Ullstens regering 1978 är ett utmärkt exempel på det. Statsministern accepterades av kammaren med bara 39 röster *för* och 66 röster mot. Förslaget kunde godkännas, trots att nej-rösterna var fler, eftersom det krävs minst 175 nej-röster för att avslå det. Regeringen kunde således bildas tack vare att ett stort antal ledamöter lade ned sina röster. Statsministern behöver inte meddela vilka partier som kommer ingå i regeringen eller presentera någon ministerlista innan omröstningen. Sedan 1978 har det dock i praktiken varit så att talmannen i förslaget informerat om vilka partier som kommer att ingå i regeringen. Även om någon ministerlista inte krävs så förutsätts det i förarbetena att talmannen inte presenterar ett förslag på kandidat innan kandidaten kan redogöra för sin regerings partibas och dess politiska program. Efter godkännandet av statsministerförslaget presenterar statsministern en lista över övriga ministrar. Det står statsministern fritt att välja dessa men av naturliga skäl kan han inte bortse från regeringspartiernas önsksningar.⁵⁰

Av det ovan redovisade framgår att Sverige inte tillämpar någon ren negativ parlamentarism utan det finns en obligatorisk omröstning före regeringsbildningen. Det kan därför vara av intresse att titta närmare på vad en sådan omröstning anses gälla. Regeringsformen behandlar inte vad statsministeromröstningen omfattar och uttalandena i förarbetena har givit upphov till olika tolkningar. I grundlagsberedningens betänkande sägs uttryckligen att omröstningen endast skall gälla ett godkännande eller förkastande av kandidaten. Omröstningen kan föregås av en debatt men riksdagen skall inte ta ställning till de skäl som där framförts. Förarbetena klargör också att det måste finnas en klar majoritet för statsministern. Om det samtidigt finns flera tänkbara lösningar så kan det innebära ett val mellan olika politiska program. I propositionen uttalar departementschefen att ställningstagandet kan komma att gälla även regeringens partisammansättning och dess politik.⁵¹

Dessa uttalanden har använts som motiv till partiernas ageranden i omröstningarna. Som exempel kan nämnas omröstningen 1976 där det socialistiska blocket röstade nej till förslaget trots att man accepterade

⁴⁹ RF 6:2 (se bilaga B), Prop. 1973:90 s.115, 176f, SOU 1972:15 s.94-96, Strömberg s.57, Larsson s.156f

⁵⁰ RF 6:4, Prop. 1973:90 s.178, Sterzel s.84, för närmare beskrivning se Lewin s.97-100

⁵¹ SOU 1972:15 s.94, 145, Prop. 1973:90 s. 178

förslaget med hänsyn till valresultatet. Socialdemokraterna beslutade rösta nej eftersom de menade att omröstningen även gällde regeringens tänkta politiska program. Man hänvisade till departementschefens uttalande i propositionen. I omröstningen av statsministerkandidat 1982 beslöt partierna i det icke-socialistiska blocket att lägga ned sina röster istället för att rösta nej. Anledningen var att omröstningen enligt dem inte gällde det politiska programmet utan endast rörde valet av statsministerkandidat, vilken de med hänsyn till valresultatet kunde acceptera. Det hänvisades i detta fall till parlamentarismens principer men stöd för denna inställning finns, som vi sett, även i förarbetena. Sterzel menar att omröstningen i praktiken betyder mer än bara ett ställningstagande för eller mot en kandidat med hänsyn till det parlamentariska underlaget.⁵²

Även om den framtida regeringens partibas redovisas före omröstningen så presenteras inte det politiska programmet i riksdagen förrän efteråt. Presentationen sker i form av en regeringsförklaring. Den allmänna linjen i det politiska programmet måste dock vara klargjord för de partier som tänker stödja kandidaten. I det fall riksdagen inte skulle acceptera ett förslag måste talmannen börja nya sonderingar för ett nytt förslag. Om riksdagen efter fyra förslag fortfarande inte har accepterat en kandidat skall nyval automatiskt utlysas.⁵³

3.3.1.2 Förtroenderelationens kontinuitet och avslutande

Av RF 12:4 framgår motsatsvis att förtroenderelationen mellan riksdagen och regeringen måste existera under hela regeringsperioden. Även i förarbetena uttalas att regeringen under verksamhetstiden måste åtnjuta riksdagens förtroende eller tolerans. Regeringen förutsätts ha förtroende *så länge som* misstroendeförklaring ej avgivits. Den negativa parlamentarismen bygger på parlamentets möjlighet till misstroendeförklaring men även regeringen har en möjlighet att fastställa förtroenderelationen. Regeringen kan välja att ställa förtroendefråga över ett viktigt förslag och vid negativt utfall avgå. Normalt avgår regeringen självmant men det finns i regeringsformen ingen uttrycklig skyldighet att avgå vid ett negativt utfall.⁵⁴

Den rena negativa parlamentarismen grumlans genom att även regeringen kan initiera ett avslutande av relationen. Enligt Larsson och Sterzel kan det ha vissa konsekvenser att regeringen har möjlighet att ställa förtroendefråga samtidigt som riksdagen kan förklara misstroende. Riksdagen kan t.ex. tvingas acceptera att en regering sitter kvar, trots nederlag i viktiga frågor, så länge som någon misstroendeförklaring ej avgivits. Regeringen kan samtidigt, under hot om misstroendeförklaring, tvingas till väsentliga avsteg från sin politik. Kombinationen av dessa båda institut leder till frågan om

⁵² Sterzel s.82f, 90, 102, Larsson s.158f

⁵³ RF 6:3-4, 12:4, SOU 1972:15 s.95, Prop. 1973:90 s.177-178, Larsson s.156f, Sterzel s.109, Strömberg s.57f

⁵⁴ SOU 1967:26 s.100, Prop.1968:27 s.177

det kan finnas en skyldighet att avgå innan misstroendeförklaring avgivits. I regeringsformen finns ingen specifik reglering för denna situation och i förarbetena tas den heller inte uttryckligen upp. Sterzel menar att två tolkningar kan göras av uttalandena i förarbetena. Enligt den ena skall regeringen normalt avgå före en misstroendeförklaring avgivits då reglerna i regeringsformen bara utgör en sista parlamentarisk garanti. Enligt den andra tolkningen har regeringen rätt att anse sig tolererad av riksdagen så länge som ingen misstroendeförklaring har avgivits, eller regeringen inser att en sådan är oundviklig.⁵⁵

Misstroendeförklaringen är ett medel för riksdagen att klargöra förtroenderelationen mellan regering och riksdag. Om en regering inte frivilligt avgår kan riksdagen med detta medel tvinga regeringen att avgå. Regeringen är i detta fall *skyldig* att avgå men denna skyldighet förfaller om regeringen förordnar nyval. I den svenska parlamentarismen kan således riksdagen kontrollera förtroenderelationen mellan riksdag och regering medan regeringen har möjlighet att kontrollera om parlamentsopinionen representerar folkopinionen.⁵⁶

Initiativet till en misstroendeförklaring kommer från den enskilde riksdagsledamoten. Förslaget måste skrivas under av minst en tiondel av ledamöterna. Det skall inte motiveras och förbereds inte i något utskott. Riksdagen har rätt att när som helst, utan motivering, återta sitt förtroende. Före förslagens presentation hålls normalt en debatt där skälen till att förtroende saknas framförs. Partierna kan ha olika skäl till misstroendeförklaring och därför gäller omröstningen bara deklARATIONEN i sig. Det skulle bli mycket svårare att lägga fram misstroendeförklaring om det krävdes konsensus över anledningen till den och hur den skulle utformas. Ett förslag till misstroendeförklaring kan inte tas upp till omröstning under perioden mellan det ordinarie valet (eller beslut om extra val) och den nyvalda riksdagens första session. Anledningen är att regeringen då inte baserar sin position på riksdagens förtroende utan på valunderlaget (eller valets förväntade resultat).⁵⁷

Enligt RF 12:4 måste fler än hälften av riksdagsledamöterna rösta för motionen för ett godkännande. De som avstår från att rösta eller inte är närvarande anses tolerera regeringen även om de inte aktivt stödjer den. Ett godkännande av förklaringen innebär att det berörda statsrådet eller hela regeringen, om den är riktad mot statsministern, måste avgå. Eftersom regeringen inom en vecka har möjlighet att utlysa nyval, vilket medför att deklARATIONEN mister sin kraft, innebär en förtroendekris att antingen regeringen *eller* riksdagen måste avgå.⁵⁸

⁵⁵ SOU 1963:17 s.146, Prop. 1968:27 s.177, Larsson s.178, Sterzel s.42f, 51, 103

⁵⁶ SOU 1967:26 s.100f, 177

⁵⁷ RF 12:4, SOU 1967:26 s.176, Prop.1968:27 s.177, Strömberg s.131f, Larsson s.177

⁵⁸ Strömberg s.132f, Larsson s.177

3.3.2 Italien

3.3.2.1 Förtroenderelationens upprättande

I Italien tillämpas positiv parlamentarism och regeringen måste åtnjuta båda kamrarnas förtroende. Förtroendet ges över regeringens politiska program. Bildandet av regeringen börjar med att presidenten konsulterar politiska huvudaktörer såsom f.d. presidenter och premiärministrar, talmännen samt ledare för parlamentsgrupperna. Med dessa diskussioner som underlag utnämns en kandidat. Kandidaten startar sedan politiska förhandlingar med ledarna för de olika partierna och parlamentsgrupperna för att bedöma om han har möjlighet att bilda en regering som kan få stöd av en majoritet i parlamentet. Lyckas kandidaten återvänder han till presidenten som nominerar honom till premiärminister. Presidenten nominerar också de av kandidaten föreslagna övriga ministrarna. Efter att premiärministern och de övriga ministrarna svurit en ed inför presidenten skall de inom 10 dagar presentera sig och sitt politiska program för parlamentet, för att erhålla dess förtroende.⁵⁹ Lyckas inte den utnämnde premiärministerkandidaten försäkra sig om en majoritet som stödjer programmet förklarar han för presidenten att han inte kan ta på sig ämbetet. Om det är rent objektivt omöjligt att bilda regering, p.g.a. partikonstellationen i kamrarna, så kan presidenten agera på två sätt. Antingen kan han skicka tillbaka den gamla regeringen till kamrarna för att be dem klargöra om de kan godta den gamla regeringen, eller så kan han upplösa kamrarna och utlysa nyval.⁶⁰

Enligt artikel 64 stycke 3 i konstitutionen krävs för godkännande av förtroendeförklaringen att en majoritet av ledamöterna är närvarande och att en majoritet av de närvarande röstar *för* förklaringen.⁶¹ Detta gör det möjligt att bilda minoritetsregering. Utnämmandet av Andreottis tredje regering 1976 kan liknas vid den svenska Ullsten-omröstningen. Andreottis regering fick Deputerades förtroende med endast 152 ja-röster av de 605 närvarande ledamöterna. Detta var möjligt trots att det enligt konstitutionen krävs att minst hälften av de närvarande ledamöterna, d.v.s. 303, röstar ja. Förklaringen finns i omröstningsreglerna i Deputerades reglemente. De ledamöter som röstar ja eller nej räknas som närvarande medan de som avstår ses som frånvarande.⁶² Regeln specificeras dock till att endast gälla för beräkningen av majoriteten i omröstningen och inte för att avgöra det legala antalet.⁶³ De som tänker avstå räknas således med i det legala antalet men inte i antalet deltagande i omröstningen. Detta innebär att om 315 ledamöter är fysiskt närvarande så är det tillräckligt med *en* ja-röst ifall de övriga avstår. I fallet med Andreotti-regeringen lade 303 ledamöter ned sina röster vilket innebar att endast 302 ansågs vara närvarande. Det antal röster som krävdes för att förtroendeförklaringen skulle godkännas var därmed exakt 152. I Senaten är reglerna annorlunda och för att förklaringen skulle

⁵⁹ Art.92-93, 95, Martines s.445-451

⁶⁰ Martines s.449f

⁶¹ Art.64 stycke 3 (se bilaga A)

⁶² Art.48 stycke 1-2, R.C.D. (se bilaga A)

⁶³ Art.46 stycke 3, R.C.D. (se bilaga A)

godkännas var ett visst antal ledamöter istället tvungna att lämna salen under omröstningen.⁶⁴ Regeln i Deputerades reglemente står i kontrast mot konstitutionen. Kamrarnas egna reglementen har emellertid en särskild ställning vilket innebär att författningsdomstolen inte kan utöva konstitutionell kontroll. Det finns således ingen extern kontroll som garanterar att konstitutionens normer observeras när kamrarna antar sina egna regler.⁶⁵

I konstitutionen nämns inte vad förtroendeförklaringen omfattar men enligt praxis avser den regeringens politik som presenteras i en debatt innan omröstningen. Förklaringen skall motiveras eftersom parlamentet måste förklara skälen till att det ger det politiska programmet sitt godkännande. I praktiken är förtroendeförklaringen dock inte motiverad utan endast ett allmänt godkännande ges.⁶⁶ Vad innebär egentligen omröstningen av det politiska programmet? Enligt Martines innebär godkännandet att parlamentet accepterar det politiska programmet och samtidigt blir delaktigt i bestämmandet av det. Den praxis som utvecklats, med endast ett allmänt godkännande utan specifik motivering, innebär samtidigt att parlamentet förlorar en del av sitt inflytande. Godkännandet av programmet innebär att såväl regering som parlament blir bundna till att realisera programmet. Den samordnade politiska aktiviteten initieras och parlamentet ger i uppdrag åt regeringen att utföra programmet. I förtroenderelationen ligger således ansvaret hos såväl regering som den majoritet som stödjer den i parlamentet. Villone menar att den stödjande majoritetens skyldighet att följa det program det givit sitt förtroende för inte fungerar i praktiken. I så fall skulle en kris bara kunna inträffa om programmet inte realiseras av regeringen och den politiska inriktningen skulle endast kunna ändras genom en regeringskris. Dessa slutsatser går enligt Villone emot praxis.⁶⁷

3.3.2.2 Förtroenderelationens kontinuitet och avslutande

Enligt artikel 94 stycke 1 måste regeringen ha båda kamrarnas förtroende. Villone menar att det inte syftar på den inledande förtroendeomröstningen i sig utan till själva förtroenderelationen. Förtroendet är en förutsättning för regeringens ageranden och relationen måste löpa mellan regering och parlament, utan avbrott, under hela regeringstiden. Enligt Martines innebär artikel 94 stycke 1 även ett krav på att regeringen har en *egen* majoritet, d.v.s. den som givit regeringen sitt förtroende i den inledande omröstningen. Så kallade ”hoppande majoriteter”, där stödet för olika frågor hämtas från olika majoriteter, är således inte godtagbara.⁶⁸

⁶⁴ Art.107 R.S.

⁶⁵ Martines s.315-318, 335f, 383f, Författningsdomstolen i mål n.154 år 1985 (Corte Costituzionale n.154 nel 1985)

⁶⁶ Martines s.383, 451

⁶⁷ Art. 94, Martines s.259, 379f, 451, Villone s.253f, <http://www.camera.it/camera/funzto/fiducia.htm>

⁶⁸ Art 94 (se bilaga A), Villone s. 264f, Martines s.387

Regeringen kan ta initiativ till att avsluta förtroenderelationen genom att frivilligt avgå. Det kan ske efter en förtroendefråga med negativ utgång eller för att regeringen är övertygad om att den inte längre åtnjuter kamrarnas förtroende, t.ex. då en eller flera parlamentsgrupper återtagit förtroendet. Italien tillämpar inte en ren form av positiv parlamentarism. I den positiva parlamentarismen finns normalt inget misstroendeförklaringsinstitut men Italien har valt att ge parlamentet denna möjlighet. I artikel 94 stycke 2 ges parlamentet rätt att återta förtroendet och i artikelns stycke 5 beskrivs de materiella reglerna för förklaringen. Regeringen är skyldig att avgå efter att misstroendeförklaring avgivits. Detta föreskrivs inte uttryckligen i konstitutionen men framgår enligt Martines av en motsatsvis tolkning av artikel 94 stycke 1. Någon motsvarighet till den svenska regeringens möjlighet att häva verkan av förklaringen genom att utlysa nyval finns inte i det italienska systemet. Nyvalsinstitutet ligger inom presidentens maktbefogenheter.⁶⁹

Precis som i det svenska systemet finns samtidigt både misstroendeförklaring och förtroendefråga vilket leder till frågan om det kan finnas någon skyldighet för regeringen att avgå innan en misstroendeförklaring avgivits. Av artikel 94 stycke 1 framgår, som tidigare konstaterats, att regeringen måste ha parlamentets förtroende. Enligt Villone måste regeringen fortlöpande själv bedöma om ett förtroende finns. En negativ bedömning skulle medföra en skyldighet att avgå då det förtroende som krävs enligt artikelns första stycke faktiskt saknas. Regeringen avgör dock själv på vilket sätt den vill kontrollera förtroendet. Det har ingen betydelse för skyldigheten att avgå om den brutna förtroenderelationen bekräftas i kammaren genom t.ex. en förtroendeomröstning eller om regeringen gör en egen värdering av den. En negativ utgång av en förtroendefråga kan dock ses som en bekräftelse på att förtroenderelationen brutits vilket innebär en skyldighet för regeringen att avgå. Enligt Villone finns det inget i artikel 94 som på något sätt begränsar regeringens möjlighet att bedöma om det finns förtroende eller ej.⁷⁰

I artikelns fjärde stycke utesluts dock en skyldighet för regeringen att avgå p.g.a. ett nederlag i en omröstning om ett regeringsförslag. Detta stycke har vållat en del huvudbry för bedömningen av förtroendesituationen. Stycket skulle kunna tolkas till att även om regeringen lider nederlag i en omröstning så har den fortfarande parlamentets förtroende eftersom förtroendet enligt artikelns andra stycke endast kan återtagas genom en misstroendeförklaring. Martines menar emellertid att stycket skall tolkas så att regeringen inte *behöver* avgå före misstroendeförklaring avgivits när det är fråga om en enstaka motgång i en omröstning. Det kan däremot finnas andra situationer i vilka regeringen är skyldig att avgå före en misstroendeförklaring. Som exempel nämns att förslaget är särskilt viktigt för den politiska inriktningen eller att en serie förslag inte skulle komma att bli godkända. Villone ser stycket som ett korrektiv. Regeringen skall inte behöva avgå bara för att partierna saknar förmåga att förhandla och uppnå

⁶⁹ Martines s.414, 450, 494f

⁷⁰ Villone s.265, 296

konsensus. Problemet ligger i detta fall inte i systemet eller organen utan i partiernas splittring och detta måste kunna korrigeras. Det finns samtidigt inget i stycket som hindrar att regeringen ändå gör bedömningen att förtroende saknas och frivilligt avgår. Som exempel nämner Villone att regeringen anser att relationen till majoriteten inte tillåter en realisering av den egna politiken. Artikel 94 föreskriver ingen uttrycklig skyldighet att avgå efter en misstroendeförklaring men den föreskriver heller inte någon skyldighet att sitta kvar till detta ögonblick.⁷¹

Misstroendeförklaringen måste signeras av minst en tiondel av kammarens ledamöter och den skall godkännas enligt samma regler som gäller för förtroendeförklaringen. Den skall vara motiverad och röstas med namnupprop av samma skäl, d.v.s. kammaren måste förklara varför den inte längre har förtroende för regeringen. Förtroenderelationen anses bruten så snart som en av kamrarna har godkänt misstroendeförklaringen. Den kan också riktas mot en enskild minister.⁷² Effekten av en misstroendeförklaring är att regeringen (eller berörd minister) är skyldig att avgå. Om regeringen vägrar kan presidenten avsätta den. Det är det enda fall när presidenten kan beordra regeringen att avgå. Vid en förtroendekris blir det regeringen som avgår eftersom den inte förfogar över något motvapen. Först sedan det konstaterats att ingen ny regering kan bildas blir det nyval.⁷³

3.3 Sammanfattning av likheter och skillnader

Det finns en rad skillnader i ländernas parlamentariska system. I Sverige finns två maktcentra som styr förtroenderelationen; riksdagen och regeringen. Riksdagen kan rikta misstroendeförklaring mot regeringen och därmed tvinga den att avgå medan regeringen kan upplösa kammaren och utlysa extra val. Båda organen har ett maktmedel att hota med. I Italien finns tre maktcentra; parlamentet, presidenten och regeringen. Parlamentet kan rikta misstroendeförklaring mot regeringen och tvinga den att avgå. Regeringen har däremot ingen möjlighet att upplösa kamrarna. Det ligger inom presidentens befogenheter. Det är presidenten som utser regeringen och parlamentet som godkänner dess politiska program. Presidenten väljs av parlamentet och kan endast fråntas sitt ämbete om han döms för högförräderi eller attentat mot konstitutionen. Regeringen har inget maktmedel mot vare sig parlament eller president och har därmed en svag ställning.

Negativ parlamentarism tillämpas i Sverige och regeringen förutsätts ha riksdagens förtroende. Det italienska systemet bygger på positiv parlamentarism och regeringen måste av parlamentet få ett uttryckligt stöd

⁷¹ Martines s.495, Villone s.258, 265f

⁷² Martines s.411, 413. Misstroendemotion mot enskild finns ej uttryckligen i konstitutionen utan gäller enligt en kontroversiell tolkning av art.95 stycke 2 och ett avgörande i författningsdomstolen: mål n.7 år 1996 (Corte Costituzionale n.7 nel 1996)

⁷³ Martines s.413f, 572-574

för sin politik i en förtroendeomröstning. Förtroenderelationen börjar i Sverige efter att regeringen bildats och i Italien efter att dess politik godkänts i förtroendeomröstningen. I Sverige presenteras varken det politiska programmet eller någon ministerlista före statsministeromröstningen och för godkännande krävs absolut majoritet. I Italien utgör det politiska programmet själva basen för förtroendeomröstningen och det räcker med relativ majoritet för ett godkännande. Misstroendeförklaringen finns i båda länderna men skillnaden ligger i att den i Sverige inte skall vara motiverad medan detta ställs som krav i Italien. Den svenska regeringen kan utlysa extra val om den drabbas av misstroendeförklaring. Den italienska regeringen har inte annat val än att avgå.

Det finns samtidigt flera likheter mellan Sverige och Italien. Inte något av länderna tillämpas en ren positiv eller negativ parlamentarism. Båda har någon form av omröstning innan regeringen påbörjar sitt arbete och i båda systemen finns möjlighet till misstroendeförklaring. Skillnaderna i omröstningsreglerna för statsministerförslaget respektive förtroendeförklaringen är i praktiken inte så stora eftersom de får samma konsekvenser. I båda länderna är minoritetsregeringar möjliga. Kravet på ett uttryckligt stöd för regeringen i Italien försvagas kraftigt av att det inte krävs mer än att hälften av ledamöterna är närvarande och att mer än hälften av dessa (d.v.s. en fjärdedel av parlamentet) röstar ja. Deputeradekammarens interna regler försvagar kravet ytterligare, som vi har sett i exemplet med Andreotti-regeringen. Skillnaden mellan länderna består i att det i Italien krävs i alla fall en ja-röst i Deputerade medan det i Sveriges riksdag inte behövs någon. En annan likhet är att effekten av omröstningsreglerna innebär att det inte i något av länderna krävs *förtroende* för regeringen, det räcker med tolerans.

4 Fallstudie rörande förtroenderelationen

4.1 Sverige och regeringen Carlssons avgång 1990

I början av 1990 stod Sverige inför en allvarlig ekonomisk kris och den dåvarande socialdemokratiska regeringen presenterade ett förslag till lösning av krisen. Krispaketet innehöll bl.a. en rad åtstramningar på flera områden och ett tillfälligt strejkförbud. Förslaget var mycket kontroversiellt, särskilt med tanke på att det lades fram av en arbetarregering. Regeringen Carlsson var i minoritet och det krävdes stöd av något parti utanför regeringen för att få igenom förslaget. Socialdemokraterna hade i årtionden fått sitt stöd av VPK men denna gång vägrade VPK rösta för förslaget. Något annat parti ville heller inte godkänna det. Regeringen gjorde omröstningen till en förtroendefråga och hotade med att avgå. Redan i debatten före omröstningen anade flera partiledare att förtroendefrågan var en taktisk manöver och att regeringen sedan skulle återkomma. Kritikerna menade att ett sådant agerande skulle minska respekten för det politiska systemet och reducera förtroendefrågan till ett spel för gallerierna. Det ställdes krav på nyval och moderatledaren Bildt kritiserade regeringen för fiffel med författningen. Folkpartiledaren Westerberg frågade om den avgående regeringen sedan skulle blockera bildningen av en annan regering. VPK klargjorde att partiet inte skulle ge sitt stöd till bildandet av en borgerlig regering. Statsminister Carlsson försvarade beslutet att inte utlysa nyval med att det inte skulle vara lämpligt med tanke på den ekonomiska situation som rådde i landet.⁷⁴

Vid omröstningen antogs inte det kontroversiella förslaget och regeringen avgick. Talmannen gav oppositionen och moderatledaren Bildt i uppgift att bilda regering. Efter att ha fått tiden för sitt uppdrag förlängd kom Bildt emellertid tillbaka och meddelade att han inte kunde bilda regering eftersom det socialistiska blocket var i majoritet. Talmannen gav då socialdemokraterna och den förre statsministern i uppgift att åter bilda regering. I debatten inför statsministeromröstningen klargjorde det icke-socialistiska blocket att deras nej eller avstående i omröstningen inte var någon kritik av Carlssons personliga kompetens eller lämplighet eller någon värdering av den politik som skulle komma att föras. Åter igen framfördes kritik mot att nyval inte utlysts. Miljöpartiet lade ned sina röster och förutsatte att det skulle bli nya personer i regeringen och att en ny politik skulle föras. Partiet påpekade särskilt att deras röstnedläggelse inte var något ställningstagande till den kommande politiken. Återkomsten av en i stort sett identisk regering efter tre veckor föranledde kraftig kritik från oppositionen. I debatten efter regeringsförklaringen kritiserades åter den

⁷⁴ RD 1989/90:68, 1, 3, 4, 6, 9, 10

förra Carlsson-regeringens agerande, särskilt det faktum att beslut om nyval inte tagits. Carlsson försvarade beslutet med att det borgerliga blocket aldrig skulle ha kunnat enas i sitt regeringsarbete även om det fått majoritet i valet. Han påpekade också att socialdemokraterna inte fiffilat med författningen utan följt de befintliga reglerna. VPK kritiserade Bildt för att inte ha undersökt möjligheten att bilda en regering vars enda funktion hade varit att utlysa nyval. Bildt svarade inte på kritiken men påpekade på nytt det omöjliga i att föra en borgerlig politik med en socialistisk majoritet i riksdagen. Carlsson ansåg att Bildt hade haft möjlighet att driva frågan om nyval men att Bildt egentligen inte heller hade velat ha nyval.⁷⁵

4.2 Italien och ratificeringen av NATO-fördraget

I december 1997 beslöt NATO om en utvidgning av organisationen vilken skulle inkludera Ungern, Tjeckien och Polen. För att överenskommelsen skulle träda i kraft krävdes att samtliga medlemsstater ratificerade den. Det är i Italien presidenten som godkänner internationella överenskommelser och för vissa överenskommelser måste godkännandet först auktoriseras av parlamentet i form av en lag.⁷⁶ Detta för att för viktigare fall kunna garantera parlamentets insyn i regeringens ageranden i utrikespolitiken. Lagen som auktoriserar presidenten att godkänna överenskommelsen måste antas av både deputerade och senat med exakt samma text. Senaten hade i detta fall redan antagit lagförslaget men när förslaget skulle godkännas av deputerade uppstod ett problem. Efter ett möte mellan partiledarna inom regeringens majoritet stod det klart att RC inte tänkte stödja förslaget och det fanns ingen möjlighet att få dem att ändra inställning.⁷⁷

Oppositionen krävde regeringens avgång eftersom regeringen saknade parlamentariskt stöd i frågan. Delar av oppositionen var frestad att rösta nej till förslaget, bara för att fälla regeringen, men lovade att rösta ja om premiärminister Prodi i sin tur lovade att avgå frivilligt efter omröstningen. Prodi menade att problemet inte var ett regeringsproblem utan ett oppositionsproblem. För att en stat på den internationella arenan skall framstå som enig bör beslut i utrikespolitiska frågor inte fattas av en majoritet utan av hela parlamentet. Det klagades också över att det inte var första gången som Prodi tvingats söka stöd från oppositionen. Samma sak hade hänt ett år tidigare för den italienska militärövervakningen i Albanien. Inte bara oppositionen, utan även vissa regeringspartier, ville ha en kontroll av den parlamentariska majoriteten och därmed förtroenderelationen. Eftersom detta var en så pass viktig omröstning lovade Prodi att omedelbart efter omröstningen förklara situationen för presidenten och sedan följa hans råd.⁷⁸

⁷⁵ RD 1989/90:76, 2, 3, 4, 6, RD 1989/90:80, 2, 3, 5, 7, 8, 13

⁷⁶ Art.80

⁷⁷ Martines s.351, 399f, L'Unità, 980618 s.5

⁷⁸ Corriere della sera: 980619 s.3, 980620 s.2, La Repubblica: 980618 s.8-9, L'Unità: 980622 s.4

När senator Cossiga i oppositionen förklarade att han och hans medlemmar i UDR skulle stödja lagförslaget och täcka upp för RC:s nej-röster ökade oppositionens irritation. Även majoritetens partier blev upprörda över stödet från en f.d. kristdemokrat. För Prodis del var det dock ett glädjande besked. I det fall oppositionen skulle försöka pressa regeringen kunde nu omröstningen säkras med UDR:s utlovade röster. Det politiska spelet var emellertid inte slut med det. Under de sista dagarna före omröstningen utsattes Cossiga för hård inrikespolitisk kritik av en representant för DS och av presidenten. Cossiga hotade nu med att inte längre stödja förslaget. Han ändrade sig sedan och krävde en uttrycklig vädjan från premiärministern för att parlamentsgruppen skulle rösta ja.⁷⁹

I debatten före omröstningen kritiserades Prodi hårt för sitt agerande men omröstningen slutade med att lagförslaget godtogs. Den del av oppositionen som röstade för förslaget klargjorde dock att detta inte innebar att den stödde regeringen. Omedelbart efter omröstningen redogjorde Prodi situationen för presidenten. Denne bad Prodi att först bekräfta stödet inom majoriteten och sedan diskutera resultatet i parlamentet. Det hölls en rad möten med partierna inom majoriteten för att anpassa innehållet i det politiska programmet. Den 17 juli klargjorde Prodi det ”nya” programmet och bad parlamentet om ett fullt förtroende. Han gjorde programresolutionerna till förtroendefrågor och i båda kamrarna var RC:s röstförklaring ett kritiskt förtroende, d.v.s. förtroendet berodde på regeringens framtida ageranden. Resolutionerna godkändes dock och därmed ansågs förtroendet bekräftat.⁸⁰

4.3 Genomgång av fallen

Fallen rör i första hand avslutandet av förtroenderelationen men det uppkommer samtidigt frågor som rör inledandet och upprätthållandet av relationen. Fallen är atypiska i den bemärkelse att agerandet inte är det normala. I det svenska fallet avslutas förtroenderelationen helt genom att regeringen avgår. I det italienska fallet sker istället en bekräftelse av förtroendet och regeringen kan sitta kvar. I Sverige tar normalt riksdagen genom misstroendeförklaringsinstitutet initiativet till en kontroll av förtroenderelationen. I detta fall är det regeringen som tar initiativet genom att ställa förtroendefråga. I Italien ligger initiativet hos regeringen men kontrollen av förtroendet kom i detta fall först efter omröstningen av den omdiskuterade frågan. Inte i något av fallen kom frågan om en misstroendeförklaring upp. I det svenska fallet ville en majoritet i riksdagen inte riskera nyval medan en misstroendeförklaring i det italienska fallet aldrig skulle ha godkänts i Deputerade. De partier i majoriteten som i

⁷⁹ La Repubblica: 980621 s.4-5, 980622 s.2, L'Unità: 980621 s.7, 980623 s.4

⁸⁰ Camera dei Deputati: seduta no.377 del 23/06/98 s. 7, 27, 30, 57, seduta no.397 del 22/07/98 s.105, Senato della Repubblica: seduta no.430a del 21/07/98 s.38, La Repubblica: 980624 s.2

NATO-frågan röstade mot regeringen skulle vid en misstroendeförklaring ha stött den. Misstroendeförklaringen framstår därmed som ett förhållandevis tandlöst instrument.

Dessa fall rönt stor uppmärksamhet i massmedia. Vad var det som förorsakade denna uppmärksamhet? I det svenska fallet berodde uppmärksamheten på att regeringen först avgick för att tre veckor senare återta sin position. Oppositionen ansåg att detta inte var ett korrekt agerande. Regeringen skulle istället ha utlyst nyval. Var agerandet korrekt? I det italienska fallet var det regeringens vägran att kontrollera förtroendet före, eller i samband med, omröstningen som gav upphov till uppmärksamhet. Oppositionen menade att något förtroende inte längre fanns och regeringen skulle därför ha tagit sitt ansvar och avgått. Hade regeringen parlamentets förtroende?

Det finns andra frågor som uppkommer vid en analys av fallen. I båda fallen kan man ställa sig frågan vad statsministeromröstningen respektive förtroendekomröstningen egentligen innebär och omfattar. I NATO-fallet kan man även ta upp frågan om regeringen, om förtroende inte längre fanns, skulle ha varit skyldig att avgå trots att ingen misstroendeförklaring avgivits. Dessa frågor kommer att behandlas närmare i den efterföljande analysen men innan vi övergår till den kan det vara intressant att undersöka vad en applicering av respektive fall i det andra landets parlamentariska system skulle leda till.

4.4 Tillämpning av fallen på det andra landets parlamentariska system

4.4.1 Det svenska fallet i det italienska systemet

Om man applicerar Carlsson-fallet i Italien och följer de italienska reglerna blir resultatet det följande. Antag att en socialistisk regering med kommunistiskt stöd lägger fram ett mycket omdiskuterat förslag som varken kommunisterna eller något annat parti kommer stödja. Eftersom förslaget är mycket viktigt för regeringen beslutar den att göra frågan till förtroendefråga. Förslaget antas inte och regeringen begär hos presidenten att få avgå enligt sin tidigare förklaring. Någon diskussion kring alternativet att utlysa nyval uppstår inte då detta hör till presidentens befogenheter. Presidenten har två möjligheter: Antingen beviljar han omedelbart avskedsansökan eller så ber han regeringen återvända till kamrarna för en kontroll av förtroendet. Om regeringen godtar att återvända för en kontroll och sedan får förtroendet bekräftat så kan den fortsätta att regera. Detta innebär samtidigt att förtroendefrågan mister sin kraft. Det är dock troligare att regeringen vägrar återvända till kamrarna och presidenten måste då bevilja avskedsansökan. Presidenten har sedan i uppgift att utse ny premiärminister och regering. En representant från ett av

oppositionspartierna får i uppdrag att undersöka om han kan bilda regering men återvänder och meddelar att det inte kan genomföras p.g.a. partikonstellationen i parlamentet. Skulle presidenten kunna utse samma regering igen? Det finns inget i de konstitutionella reglerna som hindrar detta men det är inte särskilt troligt att presidenten skulle göra det. I synnerhet inte om den gamla regeringen redan före dess avgång vägrat återvända till kamrarna för kontroll av förtroendet. Om det inte finns någon annan som kan bilda regering så kan presidenten upplösa kamrarna och utlysa nyval. Detta är också den mest sannolika utgången av fallet.

På grund av reglerna i det italienska systemet uppkommer aldrig frågan om det var riktigt av regeringen att avgå, hellre än att utlysa nyval. Frågan om vad förtroendeomröstningen egentligen omfattar blir inte heller aktuell här.

4.4.2 Det italienska fallet i det svenska systemet

Resultatet vid en tillämpning av det italienska fallet i det svenska systemet blir följande. Antag att Socialdemokraterna och Centerpartiet har ett koalitionsarbete men är i minoritet och behöver Vänsterpartiets stöd för att få igenom sina förslag. Några dagar innan omröstningen av ett viktigt utrikespolitiskt förslag förklarar Vänsterpartiet att det av principskäl inte tänker stödja förslaget. Oppositionen stödjer av ideologiska skäl förslaget. Skulle det i Sverige bli diskussion om förtroenderelationen? Nej. Anledningen till detta är att den svenska regeringen inte bygger sitt förtroende på ett uttalat godkännande av dess politik. Regeringsdeklarationen sker inte förrän efter att statsministern utsetts. Regeringen bygger inte heller sin ställning på någon specifik *egen* majoritet. Förtroendet anses finnas implicit efter det att riksdagen accepterat statsministerkandidaten som regeringsbildare. Det är upp till regeringsbildaren att se till att han kommer att få ett tillräckligt parlamentariskt stöd för sin politik innan han tackar ja till uppdraget. Hela diskussionen om regeringens egen majoritet mister således sin betydelse i Sverige. Det förutsatta förtroendet är inte specificerat till vissa partier utan kan komma från såväl regeringspartier som opposition och det ses inte som något onormalt.

5 Analys och slutsatser

5.1 Inledning

I denna uppsats har behandlats parlamentarismens krav på en förtroenderelation mellan regering och parlament. Relationen kan ses som ett avtal mellan två parter, parlamentet och regeringen. Vad detta avtal omfattar, när det upprättas och när det avbryts är emellertid frågor som kan ge upphov till diskussioner och ges olika tolkningar. I detta avslutande kapitel knyts de olika avsnitten i uppsatsen ihop genom en analys av de båda fallen utifrån de teoretiska grunderna. Till grund för analysen ligger de frågor som togs upp i den gemensamma översikten av fallen. En av frågorna behandlas dock bara i det italienska fallet: Frågan om skyldighet att avgå före misstroendeförklaring. För att få en balanserad jämförelse bör denna fråga även tas upp för det svenska systemet. Den kommer därför att behandlas i den genomgång av förtroenderelationen som följer efter analysen av fallen. I genomgången summerar jag mina slutsatser och sammanfattar förtroenderelationen från dess inledande till dess avslutande. Kapitlet avslutas sedan med en allmän reflektion över länderna och deras parlamentariska system.

5.2 Analys av fallen

5.2.1 Det svenska fallet

5.2.1.1 Introduktion

En första fråga som väcks i det svenska fallet är om det var riktigt av regeringen Carlsson att först ställa förtroendefråga och avgå, för att sedan återkomma tre veckor senare. Regeringen var då i stort sett densamma men politiken var något ändrad vad gällde förslaget över vilket förtroendefrågan ställdes. Borde möjligheten att utlysa nyval istället ha utnyttjats i denna situation? Den regering som tidigare avgått kunde komma tillbaka och två av partierna som tidigare röstade mot regeringen valde nu att tolerera statsministerförslaget. Varför röstade dessa partier inte mot statsministerförslaget när de hade röstat mot regeringen i förtroendefrågan? Var det för att regeringen ändrade sin politik? Detta leder till den andra frågan: Vad omfattar egentligen statsministeromröstningen i praktiken? Gäller den endast statsministerkandidaten som den mest lämpade med hänsyn till det parlamentariska underlaget eller omfattar den även ett godkännande av hans blivande regering och dess framtida politik?

5.2.1.2 Regeringens avgång och återkomst

Regeringen valde att avgå då den inte fick stöd för en viktig fråga i dess politiska program. Frågan var med andra ord så viktig att regeringen hellre avgick än ändrade i förslaget. Regeringen valde samtidigt att inte använda möjligheten att upplösa kammaren och utlysa nyval. Skälen till det är uppenbara. Det hade för det socialdemokratiska partiet knappast varit lämpligt att gå till val efter att ha lagt fram ett så omstritt förslag. Man ville därför till varje pris undvika en situation med nyval. Juridiskt höll sig regeringen inom de konstitutionella ramarna. Regeringsformen erbjuder regeringen två möjligheter: Antingen kan den ställa förtroendefråga och vid ett negativt utfall avgå, eller så kan den upplösa kammaren och utlysa nyval. Det finns heller inget i regeringsformen som hindrar att samma regering återkommer. Det enda krav som ställs är att statsministerförslaget godkänns av riksdagen.

Politiskt sett framstår dock regeringens agerande som oriktigt. Tanken bakom institutet med förtroendefråga är inte att det skall nyttjas för ett omformande av regeringen eller dess politik. Det skall istället vara fråga om ett förslag som är så viktigt att regeringen föredrar att avgå hellre än att inte kunna föra sin politik. En regering bör därför efter en avgång inte ta tillbaka sin position annat än om något av de övriga partierna ändrar sig och säger sig stödja den politik för vilken regeringen valde att avgå. Innan en sittande regering väljer att ställa förtroendefråga och avgå, framför att utlysa nyval, bör den ha övervägt om det finns en annan regering som kan komma att tolereras. Om den sittande regeringen vet att någon annan regering inte kommer att få tillräckligt stöd i riksdagen bör den sittande regeringen istället utlysa nyval. Eftersom någon annan regering inte skulle ha tolererats av den socialistiska majoriteten borde regeringen Carlsson således ha utlyst nyval. Regeringen befann sig dock i ett dilemma. Anledningen till att en annan regering inte skulle accepterats var just att man inte ville riskera att denna utlyste nyval. Regeringen Carlsson hade därmed inte något annat val än att avgå och samtidigt försäkra sig om att ingen annan regering fick tillgång till nyvalsinstrumentet. Socialdemokraterna inväntade sedan en förfrågan från talmannen om att bilda regering. Den regering som tidigare avgått accepterade att ta tillbaka sin position. För att kunna fortsätta regera var den nya Carlsson-regeringen dock tvungen att ändra sin politik rörande den ekonomiska krisen.

5.2.1.3 Statsministeromröstningen

Den andra frågan gällde vad statsministeromröstningen egentligen omfattar. Vi har redan sett att regeringsformen inte ger något svar på denna fråga och att uttalandena i förarbetena gör två tolkningar möjliga. Partiernas tidigare ageranden har också understrukit oenigheten i frågan. I fallet med regeringen Carlssons avgång röstade oppositionspartierna mot regeringen i förtroendefrågan. Efter att förslaget till krispaket ändrats något kunde regeringen accepteras på nytt. Agerandet ger intryck av att omröstningen i

praktiken handlade om regeringens kommande politik. Av debatten före omröstningen framgår dock att inställningen till statsministeromröstningen var den rakt motsatta. De ledamöter som lade ner sina röster eller röstade mot statsministerförslaget klargjorde särskilt att de inte tog ställning till den kommande politiken. Det riktades heller ingen kritik mot statsminister Carlsson som person utan kritiken gällde regeringens tidigare agerande. Ledamöterna röstade således mot regeringen i förtroendefrågan för att de inte kunde acceptera regeringens politik i förslaget till krispaket. Regeringen som sådan kunde dock fortfarande tolereras. Vid statsministeromröstningen såg man inget hinder i att tolerera den nygamla regeringen men det betydde inte att man accepterade dess politik.

Carlsson-fallet leder fram till frågan om vad statsministeromröstningen egentligen omfattar men den ger ingen ledning i tolkningsfrågan. Den enda slutsats som kan dras är att Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet samtliga förespråkar tolkningen att omröstningen inte gäller den kommande politiken. Jag anser också att detta är den rimligaste tolkningen. Omröstningen skall endast gälla om den föreslagna kandidaten kan accepteras som den mest lämpliga med hänsyn till det parlamentariska läget. Förarbetena uttalar tydligt att någon hänsyn inte skall tas till de skäl som framkommer i debatten före omröstningen och att omröstningen endast gäller ett godkännande eller förkastande av förslaget. Det finns även andra uttalanden i förarbetena liksom parlamentariska principer som stödjer denna tolkning.

Ett av de första klargörandena i förarbetena är att Sverige tillämpar negativ parlamentarism. Med denna form av parlamentarism avses att någon förtroendeomröstning inte skall ske utan regeringen *förutsätts* ha riksdagens förtroende. Låter man statsministeromröstningen omfatta även det politiska programmet liknar omröstningen en förtroendeomröstning och därmed positiv parlamentarism. Detta var inte avsikten. En av anledningarna till att förarbetena förespråkar negativ parlamentarism är de problem som kan uppkomma vid positiv parlamentarism. Ett parti som visserligen accepterar statsministerkandidaten som den mest lämplige, med hänsyn till den parlamentariska situationen, kan ändå välja att lägga ned sina röster för att partiet inte kan acceptera det politiska program som kommer föras. Resultatet blir att regering inte kan bildas. För att inte denna situation skall uppkomma valde man den negativa formen. Det intressanta är att det är just argumentet att man inte kan acceptera den framtida politiken som socialdemokraterna fört i statsministeromröstningen.

Anledningen till att man har valt att ha en omröstning överhuvudtaget är att den skall fungera som säkerhets spärr för det fall talmannen har gjort ett felaktigt val av statsminister. Fordrades ingen omröstning skulle talmannen i princip kunna välja vilken kandidat han ville, då något formellt godkännande av hans val inte skulle krävas. Statsministern skulle sedan automatiskt bilda regering och därefter, med vissa restriktioner, ha möjlighet att upplösa kammaren och utlysa nyval. Tanken bakom omröstningen är således inte att statsministern som person eller hans framtida politik skall

godkännas. Riksdagen skall däremot ha möjlighet att stoppa ett parlamentariskt felaktigt val av kandidat innan denne får tillgång till nyvalsinstrumentet.

Ytterligare skäl för att statsministeromröstningen inte gäller den kommande politiken är att talmannens förslag enligt förarbetena skall grunda sig på det parlamentariska läget. Det avgörande skall vara om kandidaten kan bilda en regering som kommer att ha riksdagens förtroende, eller i alla fall tolereras av den. Talmannens förslag bygger på den överenskommelse som finns mellan de partier som kommer att stödja en viss regering. Överenskommelsen bygger i sin tur på att den politik som kommer att föras är accepterad av de stödjande partierna. Statsministeromröstningen kan inte gälla annat än det som talmannen baserar sitt förslag på, nämligen om kandidaten kan accepteras som den mest lämplige att bilda regering med hänsyn till det parlamentariska underlaget. Inte heller uttalandet i betänkandet ger stöd för ett annat resonemang. I den föga troliga, men dock möjliga, situationen där det finns två alternativ till regering med exakt samma parlamentariska underlag, hamnar talmannen i en besvärlig sits. Eftersom någon given kandidat inte finns innebär det att något parti kommer att få vågmästarroll. Talmannen måste förvissa sig om vilket alternativ detta parti kommer att stödja. Grunden för partiets val är givetvis, som betänkandet påtalar, vilken politik som kommer att föras. När partiet har beslutat sig för ett alternativ kommer därför talmannen att lägga fram detta alternativ som förslag eftersom det är det alternativ som kommer att få det starkaste stödet. Kontrollomröstningen visar sedan om talmannens förslag kan accepteras som det mest lämpliga.

De uttalanden i förarbetena som det socialistiska blocket menar stöder deras tolkning av omröstningen anger bara vad det är som *styr* ledamöterna i deras ställningstagande. Omröstningen i sig gäller fortfarande inget annat än ett godkännande eller förkastande av förslaget till statsminister. Finns det en majoritet som röstar ja eller lägger ned sina röster har det ingen betydelse om oppositionen röstar nej eller lägger ned sina röster. Förslaget kommer ändå att godtas. Av samma skäl är det inte heller relevant *varför* det ena eller det andra alternativet valts. Finns det däremot ingen majoritet som röstar ja eller lägger ned rösterna har det betydelse om oppositionen lägger ned sina röster eller röstar nej. (Jämför bildandet av Ullsten-regeringen 1978.) Det är dock fortfarande inte relevant *varför*. Om ett parti röstar nej med hänvisning till regeringens kommande politik innebär det samtidigt att partiet menar att kandidaten inte är lämplig eftersom denne inte kommer att ha en stödjande majoritet. Det parti som röstar nej agerar på detta sätt för att någon politisk uppgörelse inte har träffats. Partiet vet redan att denna regering inte kommer att kunna driva sin politik med deras stöd. I Ullsten-fallet hade socialdemokraterna och folkpartiet nått en uppgörelse. I vetskap om att regeringen skulle få igenom delar av sitt program genom socialdemokraternas stöd kunde de lägga ned sina röster. Ytterligare ett skäl till att statsministeromröstningen inte skall handla om det politiska programmet är att det politiska programmet inte står upptaget i förslaget.

Det framstår som omotiverat att man skulle rösta om ett förslag vars innehåll inte är offentligt känt.

5.2.2 Det italienska fallet

5.2.2.1 Introduktion

Det var två kärnfrågor som kom fram i det italienska fallet. Den första gällde om det fortfarande fanns ett förtroende för regeringen i parlamentet trots att en del av den majoritet som givit regeringen sitt förtroende skulle rösta mot regeringen i en viktig fråga. Följdfrågan var ifall regeringen, om förtroende saknades, var skyldig att avgå självmant eller om den kunde sitta kvar tills en misstroendeförklaring avgivits.

5.2.2.2 Förtroendefrågan

För frågan om förtroendet framgår det klart av fallet att regeringen inte hade stöd av hela sin majoritet utan var tvungen att få stöd från oppositionen för att få igenom förslaget. Samtidigt uttalade den del av majoriteten som inte stödde förslaget att den vid en eventuell kontroll av förtroendet skulle rösta *för* regeringen. I den positiva parlamentarismen är det den inledande förtroendeomröstningen som är avgörande. Därför borde stödet från parlamentet vara säkrat redan genom den förtroendeomröstning i vilken parlamentet godkänner det politiska programmet. I avsnitt 3.3.2.2 har påpekats att artikel 94 stycke 1 innebär att regeringen måste ha en egen majoritet. Så kallade "hoppande majoriteter" är således inte godtagbara utan det skall vara en viss majoritet i parlamentet som ger sitt godkännande över ett visst program. Detta program skall följas av såväl regering som majoritet om inte båda parter är överens om att ändra det. I detta fall verkar en del av den majoritet som godkänt programmet sedan ha beslutat sig för att i en viss fråga dra tillbaka sitt godkännande. För att kunna svara på frågan om ett förtroende fortfarande fanns måste vi först besvara frågan om vad förtroendeomröstningen egentligen omfattar.

Redan före omröstningen stod det klart för regeringen att det rådde oenighet mellan regeringspartierna och RC på utrikespolitikens område, särskilt vad gällde NATO. I presentationen av regeringens politiska program framställdes utrikespolitiken som ett mindre viktigt område samtidigt som det poängterades att regeringen i alla händelser skulle stå fast vid sitt politiska program. I debatten som följde bekräftade RC sitt stöd för regeringen med förbehållet att partiets förtroende berodde på regeringens konkreta agerande. De framtida förslagen skulle avgöra om RC skulle regera eller sitta i opposition.

Gav RC egentligen sitt förtroende för regeringen? Partiet lämnade i debatten sitt förtroende med förbehåll samtidigt som man röstade ja till förtroendeförklaringen. I deputerade löd förtroendeförklaringen: ”Kammaren, efter att ha hört regeringens deklarerationer, godkänner dem och går vidare till dagens program”.⁸¹ Skall hänsyn tas till de villkor RC ställde i debatten eller kan de ignoreras eftersom partiet trots allt gav sitt uttryckliga stöd för regeringen i omröstningen? Förtroendeförklaringen skall enligt artikel 94 vara motiverad men är det inte i praktiken. Skall de skäl som lämnas i den föregående debatten tillmätas betydelsen av motivering eller är de bara en möjlighet för folkets representanter att ge en förklaring till varför de kommer att rösta som de gör?

Samma resonemang som för den svenska statsministeromröstningen kan här föras. Av debatten före omröstningen framgår de skäl som styrkt ledamöterna i deras ställningstagande. Omröstningen gäller dock inte skälen utan det som står i förtroendeförklaringen, d.v.s. regeringens politiska program såsom det presenterats i kammaren. För detta talar också tolkningen som förts fram i avsnitt 3.3.2.1, att parlamentet förlorar en del av sitt inflytande när det inte uttrycker någon specifik motivering. Parlamentet godkänner programmet i dess helhet och avstår därmed från sin rätt att punkt för punkt motivera sitt godkännande. Debatten före förtroendeomröstningen är därför endast en förklaring till ledamotens ställningstagande medan godkännandet gäller hela programmet såsom det presenterats.

För att återgå till frågan om majoriteten fortfarande hade något förtroende för regeringen så kan följande slutsatser dras av resonemangen. Hänsyn skall inte tas till de villkor RC ställde upp i debatten. Regeringen kan därför i omröstningen inte anses ha fått något allmänt förtroende med undantag för utrikespolitiken. I debatten kring NATO-frågan uttalade RC att förtroende fanns och att det endast var i denna fråga man röstade mot regeringen. En hänvisning skulle här kunna göras till konstitutionens artikel 94 stycke 4, i vilket det klart och tydligt framgår att regeringen inte är skyldig att avgå för att dess förslag inte godkänns i kamrarna. Ett nederlag i en omröstning behöver alltså inte innebära att förtroende saknas. Regeln specificeras dock till att gälla enstaka nederlag (se avsnitt 3.3.2.2). I detta fall rörde det sig inte om något enstaka nederlag. Det var tredje gången regeringen fick söka stöd av oppositionen för att få igenom ett förslag, och andra gången det rörde en utrikespolitisk fråga.

Ett partis allmänna uttalande kan heller inte ligga till grund för frågan om förtroende fortfarande finns. Hänsyn måste tas till det faktiska agerandet. Ett stödjande parti skulle annars kunna uttala sitt förtroende och samtidigt konstant rösta mot regeringens förslag. Såsom påpekats i avsnitt 3.3.2.2 måste en regering kunna realisera sitt program. Detta är också anledningen till att den behöver ha en stödjande majoritet när den påbörjar sitt arbete. Majoriteten skall vara regeringens egen, d.v.s. den som givit regeringen sitt förtroende i förtroendeomröstningen. I debatten före omröstningen i NATO-

⁸¹ ”La Camera, udito le dichiarazioni del Governo, le approva e passa al ordine del giorno”
Senato: seduta no.6 del 31/05/1996 s.328

frågan klargjorde oppositionen att deras ja-röster inte innebar att den stödde regeringen. Anledningen var att man ville göra det uppenbart att regeringen inte bara saknade stöd av *sin* majoritet utan saknade stöd av en majoritet överhuvudtaget. Oppositionen har av naturliga skäl inte förtroende för regeringen. När ett parti, som givit sitt stöd i förtroendestämman, drar sig tillbaka blir därför effekten att regeringen inte längre har parlamentets förtroende. Slutsatsen i NATO-fallet är att regeringen i praktiken saknade parlamentets förtroende då den saknade stöd från sin egen majoritet.

5.2.2.3 Regeringens avgångsskyldighet

Fanns en skyldighet för regeringen att avgå trots att någon misstroendeförklaring inte avgivits? När positiv parlamentarism tillämpas skall initiativet till kontroll av förtroenderelationen ligga hos regeringen och därför existerar normalt inte misstroendeförklaringsinstitutet. Det faktum att man i Italien ändå valt att ge parlamentet detta kontrollmedel kan tala för att någon skyldighet att avgå före misstroendestämman inte finns. Regeringen har istället rätt att invänta en misstroendeförklaring. När positiv parlamentarism valts som grundsystem och misstroendeförklaring samtidigt införts måste detta institut dock ses som en nödutgång för parlamentet om regeringen inte tar sitt ansvar och avgår då förtroende saknas. Av artikel 94 i konstitutionen framgår endast att regeringen måste ha parlamentets förtroende och att den inte är skyldig att avgå för att ett förslag röstats ned i kamrarna. I avsnitt 3.3.2.2 har framgått att det kan finnas tillfällen då regeringen är skyldig att avgå före en misstroendeförklaring, t.ex. vid upprepade nederlag. Regeringen bör själv undersöka om förtroende finns och vid ett negativt utfall ta sitt ansvar och avgå. I NATO-fallet borde regeringen vid en egen bedömning ha kommit fram till att den saknade majoritetens förtroende och därefter avgått.

5.3 Sammanfattning av analys och slutsatser

5.3.1 Introduktion

I det föregående avsnittet analyserades de aktuella frågorna i fallen i den ordning de uppkom. I detta avsnitt görs en systematisk redogörelse och jämförelse av de båda systemen. Förtroenderelationen kommer att behandlas från dess inledande till dess avslutande utifrån mina tidigare slutsatser. För det svenska systemet har frågan om regeringens skyldighet att avgå före en misstroendeförklaring inte tidigare analyserats. Denna fråga kommer därför att här behandlas mer ingående. Avsnittet avslutas med allmänna reflektioner över de båda systemen.

5.3.2 Förtroenderelationens upprättande

Förtroenderelationen upprättas i de båda länderna enligt olika principer. I Sverige är utgångspunkten att det *förutsätts* finnas ett förtroende när regeringen påbörjar sitt arbete. I Italien krävs uttryckligen parlamentets motiverade godkännande av regeringen och dess politiska program. Förtroenderelationen anses upprättad när parlamentet godkänt förtroendeförklaringen. Det politiska program som regeringen presenterat inför omröstningen har en avgörande betydelse för bedömningen av förtroenderelationen. Godkännandet av programmet binder både regering och den majoritet som uttryckt sitt stöd för det. Det är därför viktigt att kartlägga vad programmet innehåller och vad som har godkänts av parlamentet. När parlamentet har lämnat ett allmänt godkännande av programmet gäller godkännandet programmet i dess helhet så som det presenterats av regeringen. Har parlamentet istället lämnat en motivering till sitt godkännande kan hänsyn tas till denna motivering vid en bedömning av vad förtroendet omfattar. I Sverige existerar inte någon förtroendekomröstning. Det finns däremot en omröstning om förslaget till statsminister. Statsministeromröstningen gäller dock endast om förslaget är lämpligt med hänsyn till det parlamentariska underlaget och inte hurvida den politiska inriktningen kan godtas.

En av principerna för det parlamentariska statsskicket är att regeringen har parlamentets förtroende *eller* tolerans. I både Sverige och Italien räcker det med tolerans, vilket framgår av omröstningsreglerna för förtroendekomröstningen och misstroendeförklaringen. Effekten av dessa omröstningsregler är densamma i båda länderna trots att reglerna utformats olika. I både Sverige och Italien är det möjligt att bilda minoritetsregeringar och de har också kommit att bli huvudregeln under 1900-talet. Det förekommer således i båda länderna någon form av omröstning innan regeringen påbörjar sitt arbete. I Sverige har omröstningen inget att göra med förtroenderelationen utan fungerar som säkerhets spärr för valet av statsminister. I Italien utgör omröstningen grunden för förtroenderelationen och regeringens politiska arbete bygger på att dess politik har godkänts.

5.3.3 Förtroenderelationens kontinuitet och avslutande

I både Sverige och Italien ställs ett implicit krav på att förtroenderelationen skall fortlöpa under den tid regeringen innehar sitt ämbete. Detta är ett naturligt krav då regeringens existens bygger på att den har parlamentets förtroende, eller tolerans. Initiativet till kontroll av förtroendet ligger i det negativa parlamentariska systemet hos parlamentet. Kontrollmedlet är misstroendeförklaringen. I det positiva systemet ligger initiativet istället hos regeringen som fortlöpande måste göra en bedömning av om förtroende finns. I det italienska fallet kritiserades regeringen för att den inte gjorde detta medan regeringen i det svenska fallet själv tog initiativ till en kontroll genom att ställa förtroendefråga.

Förtroenderelationen kan i båda länderna avslutas av såväl regering som parlament. Regeringen kan välja att frivilligt avgå eller så kan den tvingas avgå av parlamentet genom misstroendeförklaring. I Sverige har regeringen efter en misstroendeförklaring möjlighet att utlysa nyval och häva avgångsskyldigheten. Den italienska regeringen har inte någon sådan möjlighet. Kan det i någon annan situation finnas en skyldighet för regeringen att avgå? Av naturliga skäl uppkommer en skyldighet att avgå när förtroenderelationen bryts. Eftersom parlamentets tolerans av regeringen är en förutsättning för regeringens existens, bryts förtroenderelationen i det ögonblick regeringen saknar parlamentets tolerans. Samtidigt måste hänsyn tas till det faktum att ett misstroendeförklaringsinstitut införts i båda länderna. I Sverige är misstroendeförklaringen avsedd att vara ett medel för riksdagens kontroll av förtroenderelationen. I Italien har misstroendeförklaringen funktionen av en säkerhetspärre för det fall regeringen inte tar initiativ till en kontroll av förtroendet eller inte tar sitt ansvar och avgår när förtroende saknas. Den italienska regeringen har både en skyldighet att själv värdera förtroendesituationen och en skyldighet att vid en negativ värdering avgå. Frågan om avgångsskyldighet före misstroendeförklaring uppkom inte i det svenska fallet och en analys av frågan i det svenska systemet görs därför här.

Den svenska regeringen kan enligt uttalandena i förarbetena förutsätta att den har förtroende tills misstroendeförklaring avgivits. I avsnitt 3.3.1.2 påpekades dock att uttalandena kan tolkas på två sätt. Enligt den ena tolkningen finns en skyldighet att avgå före misstroendeförklaring då denna skall ses som en sista utväg för riksdagen. Enligt den andra har regeringen rätt att sitta kvar tills misstroende avgivits, eller den bedömer en sådan som ofrånkomlig. I den andra tolkningen uttalas först att någon skyldighet att avgå före misstroendeförklaring inte finns, men tillägger sedan att regeringen kan göra en egen värdering. Någon skyldighet att göra denna värdering kan dock inte åläggas regeringen då initiativet till kontroll i negativ parlamentarism skall ligga hos parlamentet. Om regeringen konstaterar att en misstroendeförklaring är ofrånkomlig betyder det att regeringen samtidigt konstaterar att den inte längre har riksdagens tolerans. Som redan nämnts finns då en skyldighet att avgå eftersom förtroenderelationen är bruten. Principen om parlamentets förtroende, eller tolerans, för regeringen kommer också motsatsvis till uttryck i RF 12:4. Det kan dock hävdas att RF 12:4 skall tolkas så att det endast är efter en misstroendeomröstning som regeringen har *skyldighet* att avgå. Med den tolkningen är det möjligt att hamna i en situation där en regering sitter kvar trots att den egentligen saknar riksdagens tolerans. En anledning kan vara att partierna i riksdagen av valtaktiska skäl inte vill förklara sitt misstroende mot regeringen om denna hotat med extra val. I en sådan situation finns ingen sanktionsåtgärd att vidtaga för riksdagen och misstroendeförklaringsinstitutet har förlorat sin styrka.

När en förtroendefråga ställts i det svenska systemet har regeringen själv givit premisserna för sin avgång. Om inte förslaget godkänns avgår den. Frågan är dock om regeringen har någon *skyldighet* att avgå. För att en

förtroenderelation skall kunna brytas genom misstroendeförklaring ställs ett högre krav på majoritet än för ett godkännande av ett vanligt förslag. När regeringen ställer förtroendefråga över ett förslag gäller fortfarande de omröstningsregler som är aktuella för förslaget. Om förslaget inte godkänns innebär det att regeringen inte kan föra sin politik. Regeringen tolkar detta som att den inte har ett tillräckligt förtroende från riksdagen och därför avgår den. Det som avgör utgången i omröstningen är om majoriteten utgörs av ja-röster eller av nej-röster. De avstående räknas inte med men frågan är vad dessa röster skall tolkas som. Dessa ledamöter har av någon anledning valt detta alternativ framför en ja- eller nej-röst. Ett avstående måste därför tolkas som att ledamoten visserligen inte stödjer förslaget men tolererar regeringen. Ledamoten föredrar att acceptera förslaget framför att låta regeringen avgå.

I ett fall med 100 avgivna röster varav 75 röstat nej och 25 röstat ja är majoritetskravet (51 röster) uppfyllt. Samtidigt har 249 ledamöter avstått från att rösta. Enligt reglerna för omröstningen saknar regeringen förtroende men den tolereras fortfarande av riksdagen. Slutsatsen blir att om en förtroendekomröstningen visar att det varken finns förtroende eller tolerans för regeringen är regeringen skyldig att avgå. Visar den däremot att tolerans fortfarande finns, trots att själva omröstningen utfallit negativt, kan regeringen inte anses *skyldig* att avgå. Förtroenderelationen är inte bruten så länge som regeringen tolereras av riksdagen. Som framgått av avsnitt 3.3.2.2 finns i Italien en skyldighet för regeringen att avgå om den har förlorat en omröstning i en förtroendefråga. Omröstningsreglerna i Italien innebär dock att tolerans räcker för förtroenderelationen. Därmed skulle samma resonemang som förts för det svenska systemet kunna föras även för det italienska.

I både Sverige och Italien kan regeringen vara skyldig att avgå före en misstroendeförklaring avgivits. Skillnaden mellan länderna är att regeringen i Italien är skyldig att själv undersöka den parlamentariska situationen medan den svenska regeringen inte har någon sådan skyldighet.

5.3.4 Slutord

Den grundläggande skillnaden mellan det svenska och det italienska parlamentariska systemet är den form av parlamentarism som tillämpas, negativ respektive positiv. Denna skillnad förklarar varför en del regler rörande förtroenderelationen har utformats olika i de båda länderna. Reglerna skall i sin tur tolkas mot bakgrund av den parlamentariska form som valts. Ett exempel är den omröstning som i båda länderna är nödvändig innan regeringen påbörjar sitt arbete. I Italien utgör omröstningen grunden för förtroenderelationen. I Sverige har den ingen betydelse för förtroenderelationen utan omröstningen skall fungera som säkerhetspär. Förtroendet för regeringen förutsätts finnas. De olika reglerna, och tolkningen av dem, kan i sin tur innebära att de problem som i ett visst fall uppkommer i det ena landet inte skulle uppstå i det andra landet. Detta

framgår tydligt av tillämpningen av NATO-fallet i Sverige och av Carlsson-fallet i Italien.

Utformningen av de parlamentariska reglerna påverkar även det politiska systemet. Samtidigt påverkar partiernas ageranden det parlamentariska systemet. De politiska aktörerna kan förändra eller anpassa de konstitutionella regler som inte fungerar i den politiska verkligheten. Deputerades egna reglemente är ett utmärkt exempel på en sådan anpassning. På grund av det splittrade partisystemet har det, med ett undantag, inte varit möjligt att bilda majoritetsregeringar i Italien. Genom att i Deputerades reglemente införa vissa regler om de avstående rösterna har man underlättat bildandet av minoritetsregeringar.

Partierna har en stark ställning i båda länderna, vilket också är naturligt i ett statskick där partierna är huvudaktörer i den demokratiska processen. De politiska aktörerna styrs naturligtvis även av sina egna mål och de två fallen i denna uppsats utgör tydliga exempel på detta. Man bryter inte mot de konstitutionella reglerna men agerandet framstår som högst tvivelaktigt ur politisk synpunkt. Den politiska andan i en stat påverkar också agerandet hos de politiska aktörerna. I ett stabilt partisystem karakteriserat av samarbete och samförstånd utnyttjas inte de konstitutionella reglerna mot de andra partierna i samma utsträckning som i ett splittrat partisystem byggt på korrupktion och egen vinning. I det svenska fallet, där de konstitutionella reglerna utnyttjades i politiskt syfte, hade stabiliteten i partisystemet redan brutits.

En del svagheter och brister i de två parlamentariska systemen har framkommit under behandlingen av dem. I Italien har regeringen en konstitutionellt svagare ställning än den svenska. Den svenska regeringen kan efter en misstroendeförklaring häva denna genom att utlysa nyval. Den italienska regeringen har inget sådant val utan är tvungen att avgå. I båda länderna har parlamentet tillgång till ett instrument för att avsätta regeringen, misstroendeförklaringen, men i praktiken har detta medel visat sig vara mindre effektivt. I Sverige kan regeringens möjlighet att utlysa nyval efter en misstroendeförklaring verka hämmande. I Italien har partiernas ageranden visat att möjligheten att använda sig av misstroendeförklaringsinstitutet är kraftigt begränsad.

Dessa slutsatser visar att den skrivna konstitutionen är en sida av statsrätten medan den praktiska tillämpningen är en annan. Vilken konstitution är då den gällande, den skrivna eller den tillämpade? Den svenska regeringsformen från 1809 ersattes av en ny 1975. Anledningen var att den praktiska tillämpningen i många avseenden inte överensstämde med den ursprungliga texten. Den nya tillkom för att lagligt stadfästa den praxis som redan tillämpades. Det var således praxis som uppfattades som den gällande författningen. Ändringen i författningen i form av en ny regeringsform var bara en formalitet. England saknar en skriven konstitution och detta uppfattas av många som en rättssäkerhetsbrist. I de flesta länder finns ett dokument som klargör grunderna för landets styrelse och rättsskick. Både

Italien och Sverige har ett sådant dokument och i båda länderna krävs för ändringar ett mer invecklat förfarande än för vanliga lagar. Tanken bakom är att detta viktiga grunddokument inte skall kunna ändras alltför lätt. Rättsstater utan skriven författning framstår som märkliga undantag. Frågan är dock hur stor skillnaden är mellan dessa stater och de med skriven författning där tillämpningen i praxis på väsentliga punkter avviker från reglerna i dokumentet.

Bilaga A

Den italienska konstitutionen

Originalversionen finns publicerad i Gazzetta Ufficiale: G.U. n. 298, ediz. straord., del 27 dicembre 1947, G.U. n. 2 del 3 gennaio 1948

Artikel 64 och artikel 94 är hämtade från Senatens hemsida på Internet:

http://www.senato.it/funz/cost/c_costit.htm

Torsdagen den 10 december 1998 kl.11.00

Översättningen till svenska är min egen.

Artikel 64

Varje kammare antar sitt egna reglemente med absolut majoritet av dess ledamöter.

Mötena är offentliga, men var och en av de två kamrarna liksom parlamentet med förenade kamrar kan besluta att förena sig i hemligt möte.

Besluten i varje kammare och i parlamentet är inte giltiga om inte en majoritet av dess ledamöter är närvarande, och om de inte antagits av en majoritet av de närvarande, förutom när konstitutionen föreskriver en speciell majoritet.

Regeringsmedlemmarna, även om de inte är ledamöter av kamrarna, har rätt, och om så krävs skyldighet, att närvara vid mötena och de har rätt bli hörda varje gång de ber om det.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

URL: <http://www.senato.it/funz/cost/art64.htm>

Artikel 94

Regeringen måste ha båda kamrarnas förtroende.

Varje kammare ger och återtar förtroendet genom en motion som skall vara motiverad och omröstad genom namnupprop.

Inom 10 dagar från bildandet av regeringen skall den presentera sig inför kamrarna för att få deras förtroende.

Ett negativt utslag i ena eller båda kamrarna på ett regeringsförslag medför inte skyldighet att avgå.

Misstroendemotionen måste vara signerad av minst en tiondel av ledamöterna i kammaren och den får inte debatteras förrän tidigast tre dagar efter dess presentation.

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

URL:<http://www.senato.it/funz/cost/art94.htm>

Senatens och Deputerades reglementen

Regolamento del Senato (R.S.)

Publicerad i: Gazzetta Ufficiale, Suppl. ord. n.53 del 1 marzo 1971

Artikel 107 (1)

Majoritet vid omröstningarna, det legala antalet och säkerställandet av antalet närvarande.

1. Varje beslut i Senaten skall tas av en majoritet av de senatorer som deltar i omröstningen, utom i de fall där en särskild majoritet krävs. Vid lika röstetal anses förslaget ej antaget.
2. Det presumeras att församlingen alltid har det legala antalet för att fatta beslut; men om 12 närvarande senatorer så begär skall talmannen verifiera det legala antalet.
3. Före omröstningen av ett förslag för vars beslut krävs ett bifall av en majoritet av Senatens ledamöter, kan en bekräftelse av antalet närvarande göras av talmannen.

Maggioranza nelle deliberazioni, numero legale ed accertamento del numero dei presenti.

1. Ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei Senatori che partecipano alla votazione, salvi i casi per i quali sia richiesta una maggioranza speciale. In caso di parità di voti, la proposta si intende non approvata.
2. Si presume che l'Assemblea sia sempre in numero legale per deliberare; tuttavia se, prima dell'indizione di una votazione per alzata di mano, dodici senatori presenti in Aula lo richiedano, il Presidente dispone la verifica del numero legale.
3. Prima della votazione di una proposta per la cui approvazione sia richiesto il voto favorevole di una maggioranza dei componenti del Senato, può essere disposto dal Presidente l'accertamento del numero dei presenti.

Regolamento della Camera dei deputati (R.C.D.)

Publicerad i: Gazzetta Ufficiale n. 53 del 1° marzo 1971

Artikel 46 komma 3

3. I de omröstningar där för dess giltighet det är nödvändigt att konstatera att det legala antalet är uppfyllt medräknas de deputeradeledamöter som innan omröstningen har förklarat lägga ned sina röster för det legala antalet.

3. Nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, i deputati presenti, i quali, prima che si dia inizio alla votazione, abbiano dichiarato di astenersi sono computati ai fini del numero legale.

Artikel 48

1. Församlingens och kommissionens beslut fattas med en majoritet av de närvarande, utom i fall där det krävs en speciell majoritet.
 2. De anses närvarande som uttrycker en röst för eller mot förslaget
 3. Sekreterarna gör en anteckning om de röstande och de som förklarat sig avstå i fall enligt tredje komma i artikel 46.
-
1. Le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo i casi per i quali è stabilita una maggioranza speciale.
 2. Ai fini del comma 1 sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario.
 3. I Segretari tengono nota dei votanti e di coloro che abbiano dichiarato di astenersi nel caso del terzo comma dell'articolo 46

Bilaga B

Regeringsformen SFS 1972:152

RF 1:6

Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. Lag(1976:871).

RF 4:5

Vid omröstning i riksdagen gäller som riksdagens beslut den mening varom mer än hälften av de röstande förenar sig, om ej annat särskilt anges i denna regeringsform eller, beträffande frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Om förfarandet vid lika röstetal finns bestämmelser i riksdagsordningen.

RF 6:2

När statsminister skall utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avgiver sedan förslag till riksdagen. Riksdagen skall senast på fjärde dagen härfter, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Röstar mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

RF 6:5

Förklarar riksdagen att statsministern eller annat statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende, skall talmannen entlediga statsrådet. Kan regeringen förordna om extra val till riksdagen, skall dock beslut om entledigande ej meddelas om regeringen inom en vecka från misstroendeförklaringen förordnar om extra val.

RF12:4

Riksdagen kan avgiva förklaring, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom. Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 8 § får ej i något fall upptagas till prövning. Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck:

SOU 1963:17 *Sveriges statskick, del 2, motiv, ny regeringsform*
SOU 1967:26 *Partiell författningsreform*
SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*
Prop. 1968:27
Prop. 1973:90
Riksdagens protokoll 1989/90:68, 15 februari 1990
Riksdagens protokoll 1989/90:76, 26 februari 1990
Riksdagens protokoll 1989/90:80, 7 mars 1990
Camera dei Deputati, seduta no.377 del 23/06/98
Camera dei Deputati, seduta no.397 del 22/07/98
Camera dei Deputati, seduta no.426 del 23/10/98
Senato della Repubblica, seduta n.6 del 31/05/96
Senato della Repubblica, seduta no.430a del 21/07/98
Senato della Repubblica, seduta no.468a del 22/10/98
Senato della Repubblica, seduta no.471a del 27/10/98

Litteratur och övriga källor:

Andrén, Nils	<i>Från kungavälde till folkstyre</i> , 5 uppl., 1976 Svenska utbildningsförlaget Liber AB
Braun, Michael	<i>L'Italia da Andreotti a Berlusconi, rivolgimenti e prospettive politiche in un paese a rischio</i> , Milano, 1995, Feltrinelli
Coppa, Frank J m.fl.	<i>Dictionary of Modern Italian History</i> , 1985, Greenwood Press, Westport, CN, USA
Hellner, Anders	<i>Den italienska revolutionen</i> , i <i>Världspolitikens dagsfrågor nr.7</i> , 1994, Utrikespolitiska institutet
Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils	<i>Grundlagarna med tillhörande författningar</i> , Stockholm, 1980, Studentlitteratur
Larsson, Torbjörn	<i>Det svenska statskicket</i> , 2 uppl., Lund 1994, Studentlitteratur
Leone, Fulvio	<i>Cronologia della civiltà italiana</i> , Stockholms Universitet, 1984
Lewin, Leif	<i>Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen</i> , Stockholm, 1996, Fritzes
Martines, Temistocle Nyman, Olle	<i>Diritto Costituzionale</i> , Milano, 1997, Giuffrè <i>Parlamentarismen i Sverige</i> , 6 uppl., Stockholm, 1966, Bokförlaget Medborgarskolan AB
Petersson, Olof	<i>Svensk politik</i> , 3 uppl., Stockholm, 1998, Norstedts Juridik
Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans	<i>Sveriges Grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar</i> , 12 uppl., Stockholm, 1980
Sterzel, Fredrik	<i>Parlamentarismen i författningen</i> , Lund 1983, Norstedt och Söner/Studentlitteratur

Strömberg, Håkan	<i>Sveriges författning</i> , 15 uppl. Lund, 1997 Studentlitteratur
Villone, Massimo	Articolo 94 i <i>Commentario della Costituzione</i> (red. Branca, Giuseppe), Bologna, 1994, Zanichelli
Corriere della sera	19 juni 1998, 20 juni 1998
La Repubblica	18 juni 1998, 21 juni 1998, 22 juni 1998, 24 juni 1998
L'Unità	18 juni 1998, 21 juni 1998, 22 juni 1998, 23 juni 1998
Internet-sida	http://www.senato.it/funz/fr_siste.htm
Internet-sida	http://www.camera.it/camera/funzto/fiducia.htm