

Frågeställningar inför ett republikanskt statskick – utredningens förslag

Som tidigare har konstateras kräver inte den nuvarande svenska regeringsformen några mer omfattande ändringar för att vårt statskick ska övergå från monarki till republik. I det författningsförslag som den här utredningen presenterar föreslås 35 ändringar i 21 av regeringsformens 178 paragrafer. Av dessa 35 är 12 egentligen obehövliga: ordet ”republiken” sätts in före ”Sverige” i regeringsformens allra första paragraf och på elva ställen ersätts ”statschefen” med ”presidenten”. De viktigaste ändringarna görs i kapitel 5 Statschefen/Presidenten där de nuvarande 8 paragraferna ersätts av 6 paragrafer med till stor del nytt innehåll. Övriga ändringar följer till övervägande del av att ett antal funktioner som i dag fullgörs av talmannen föreslås övergå till presidenten. Avstår man även från dessa ändringar, som ju inte heller är nödvändiga, minskar antalet ytterligare.

Även om införandet av republik i Sverige är lagtekniskt tämligen okomplicerat, i varje fall om man avstår från sådana mer omfattande förändringar av författningen som i en monarki är otänkbara (t.ex. att förse statschefen med reell exekutiv makt), så måste ändå ett antal principiella överväganden göras.

Utredningen föreslår ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och vallagen. Någon genomgång av vilka andra lagar och förordningar som kan behöva ändras vid en övergång till republik har inte gjorts.

Direkt eller indirekt val

Utredningens förslag

I utredningens författningsförslag finns två alternativ, alternativ 1 som innebär att presidenten utses av riksdagen, och alternativ 2 där presidenten utses av medborgarna i fria, allmänna och hemliga val.

Att en statschef i en republik måste utse genom någon form av valförfarande är givet (även om man rent teoretiskt skulle kunna tänka sig att presidentens lottades fram bland medborgarna). Två huvudalternativ anmäler sig: antingen utses presidenten indirekt av riksdagen (med valet av talman som en parallell), eller så väljs han eller hon direkt av medborgarna i fria, allmänna val (en tredje modell är allmänna val av elektorerna som i sin tur utser president, men den behandlas inte närmare här).

Vilken av de två huvudmodellerna som väljs har en viss betydelse för vilken ställning presidenten får – eller kan ges – i republiken. En president som valts av riksdagen är det naturligaste alternativet om den nuvarande folksuveränitetsprincipen ska vidmakthållas. Genom att presidenten i en viss mening blir underställd riksdagen, markeras att det inte finns någon legitim politisk makt över eller konkurrerande med riksdagen som med regeringsformens ord är folkets främsta företrädare. Ett val i riksdagen torde bli relativt odramatiskt och i vart fall inte ackompanjeras av några mer publika valkampanjer. Även om presidenten får antas ha en offentligt känd politisk tillhörighet, om inte annat antydd av vilket parti som nominerat honom eller henne, så tonas presidentämbetets partipolitiska karaktär ner till förmån för ett vars främsta uppgift är att representera landet och fylla ceremoniella funktioner.

En president direkt vald av medborgarna behöver i och för sig inte ges en starkare ställning än en indirekt vald statschef. Presidenterna i t.ex. Island och Irland folkvalda, men har begränsade politiska funktioner. I Finland infördes direktval av president 1994 (tidigare hade

presidenten valts indirekt via 301 valda elektorerna), men samtidigt inskränktes dennes exekutiva funktioner till förmån för regeringens. Det faktum att presidenten är direktvald av medborgarna på samma sätt som riksdagen innebär emellertid en åtminstone potentiell riks för maktkonkurrens. En folkvald president skulle, i ett tillspetsat politiskt läge, kunna påverka eller förhindra riksdagens beslut genom uttalanden och/eller avgångshot, även om han eller hon inte getts några formella befogenheter att stoppa riksdagsbeslut. Om man önskar ge presidenten sådana befogenheter, t.ex. att som den isländske presidenten kunna utlysa folkomröstning om lagstiftning, är det givetvis lättare med en folkvald president än med en president som utsetts av riksdagen.

Nomineringsrätt

Utredningens förslag

I alternativ 1 ges i enlighet med gällande riksdagsordning var och en av riksdagsledamöterna nomineringsrätt, medan denna rätt i alternativ 2 ges till riksdagens partier och till särskilda nomineringsgrupper om minst 20 000 personer.

Dagens regeringsform och riksdagsordning ger var och en av riksdagens ledamöter en vidsträckt rätt att lägga förslag ”i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning”, alltså även att nominera kandidater till de val som riksdagen förrättar. Utredningen föreslår ingen ändring av denna rätt med anledning av alternativ 1. I praktiken torde antalet kandidater begränsas till maximalt en per riksdagsparti och möjligen färre genom att partiernas samlas bakom några huvudkandidater.

Även i de allmänna valen råder i dag fri nomineringsrätt. Alla valbara medborgare har rätt att kandidera. Även om mandatet enligt grundlagen fördelas mellan partier och valsedlar utan partibeteckning är ogiltiga, så räknas även en valsedel med ett ensamt namn som ett ”parti”. En fri nomineringsrätt vid presidentval enligt alternativ 2 riskerar dock att generera ett oöverskådligt antal kandidater av vilka de allra flesta saknar möjlighet att få något. Det skulle försvåra för väljarna att göra ett välinformerat val och det riskerar att undergräva valets legitimitet. Nomineringsrätten bör därför begränsas. Att riksdagspartierna ges nomineringsrätt är naturligt, men presidentvalet skulle även kunna öppnas upp för kandidater som saknar partipolitiskt uppbackning, men som ändå har ett substantiellt stöd. I så fall kan, efter finländskt mönster, nomineringsgrupper om minst 20 000 väljare ges nomineringsrätt.

Majoritetsval

Utredningens förslag

I båda huvudalternativen är den vald som fått mer än hälften av de avgivna giltiga rösterna. Om ingen når detta röstetal genomförs ett andra val mellan de två kandidater som fått flest röster. Om det i alternativ 1 är så att det bara finns en kandidat nominerad så utses han eller hon utan val.

Utredningen föreslår att majoritetsprincipen ska användas vid val av president, oavsett hur han eller hon väljs. Alternativet är pluralitet, dvs. att den som fått flest oavsett om det är fler än hälften eller ej, anses vald. Det är dock en valprincip som stämmer dåligt med svenska traditioner. Om ingen kandidat blir vald i den första omgången, genomförs en andra valomgång mellan de två kandidater som fått flest röster. I förslaget till riksdagsordning (alternativ 1) föreslås att val av president alltid ska vara slutet för att säkerställa att varje riksdagsledamot känner sig fri att rösta efter egen uppfattning. I det fall det bara finns en kandidat nominerad bör dock talmannen kunna förklara honom eller henne vald utan att något

slutet val genomförs. I ett system med direktval av president skulle emellertid en sådan ordning kännas främmande och det får förutsättas att det alltid kommer att finnas minst två kandidater.

Majoritetsregeln har i alternativ 1 placerats i riksdagsordningen med en formulering hämtad från bestämmelserna om val av talmän (8 kap. 1 § RO), medan den i alternativ 2 tagits in i regeringsformen.

I Alternativ 2 ingår endast de *giltiga* rösterna i underlaget för beräkning av majoriteten, alltså inte t.ex. blanka röster, vilket överensstämmer med bestämmelserna för övriga allmänna val. Den avslutande bestämmelsen om att den kandidat som i den nya omröstningen har fått *flest röster* är vald är därför strängt taget obehövlig, men har tagits med av tydlighetsskäl. Vid val inom riksdagen räknas även blanka röster in i underlaget och där är denna bestämmelse nödvändig för att förhindra att en minoritet genom blankröster blockerar alla kandidater.

Ämbetsperiod

Utredningens förslag

Ämbetsperioden föreslås vara sex år i båda alternativen. Vid tidigare lagt presidentval på grund av presidentens avgång eller frånfälle inleds en ny mandatperiod om sex år.

Utredningen har valt att föreslå sexåriga mandatperioder. Det innebär att presidentens ämbetsperiod inte kommer att sammanfalla med riksdagens mandatperiod vilket motverkar att presidenten blir hårt knuten till den aktuella riksdagsmajoriteten. En president med huvudsakligen representativa uppgifter, vilket vi föreslår, bör kunna fungera oavsett riksdagens sammansättning.

Det är möjligt att som i t.ex. Finland, begränsa antalet perioder en och samma person kan inneha presidentämbetet. Syftet med sådana regler är att undvika att en person tillåts dominera politiskt under lång tid. Begränsningen kan dock innebära att en väljarmajoritet hindras från att se den man helst vill se som president, vilket är tveksamt ur demokratisk synpunkt. Betydelsen av såväl det förstnämnda som det sistnämnda torde minska ju mindre exekutiv presidentposten görs.

Misstroendeförklaring mot presidenten

Utredningens förslag

Någon möjlighet för riksdagen att avsätta presidenten genom misstroendeförklaring föreslås inte, men frågan kan behöva övervägas ytterligare.

I det fall presidenten i enlighet med alternativ 1 väljs av riksdagen kan den situationen uppstå att en nyvald riksdag inte har förtroende för den sittande presidenten (vilket i och för sig kan bli fallet när som helst). Fråga är då om ett misstroendeinstitut, liknande det som finns för statsråd och regering, bör införas även för presidenten. Det förhållandet att presidenten i vårt förslag helt saknar exekutiva funktioner och att det alltså inte är aktuellt att värna parlamentarismens principer talar emot en sådan ordning, varför vi inte föreslår någon sådan bestämmelse. Samtidigt vore det ohållbart att presidenten stannade på sin post även i ett läge där en majoritet i riksdagen uttalat sitt misstroende. Frågan kan därför behöva övervägas ytterligare.

Regeringsbildning

Utredningens förslag

Talmannens uppgifter vid regeringsbildningen samt vid statsråds och regeringens avgång föreslås övergå till presidenten.

I den gällande författningen är det talmannen som, efter samråd med företrädare för partigrupperna lämnar förslag om regeringsbildare (statsminister) till riksdagen. Riksdagen ska inom fyra dagar, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Om mer än hälften av ledamöterna röstar nej är förslaget förkastat, i annat fall är det godkänt. Denna uppgift ålåg i den gamla regeringsformen från 1809 kungen, men vid författningsreformen 1974 ansågs det inte lämpligt att kungen gavs denna potentiellt politiskt känsliga uppgift (samtidigt fråntogs han uppgiften att underteckna regeringsbesluten).

Med en demokratiskt vald statschef bortfaller skälen till denna ordning och utredningen föreslår att presidenten övertar talmannens uppgifter vad gäller regeringsbildningen. Däremot ser vi inget skäl att åter låta statschefen underteckna regeringsbeslut. Presidenten är i vårt förslag vare sig reellt eller formellt en del av regeringen och det naturliga är att regeringsärendena undertecknas av statsministern.

Övriga ändringar i regeringsformen

Utredningens förslag

Presidentämbetet blir, till skillnad från dagens kungahus, föremål för konstitutionsutskottets granskning. Uppgiften som ordförande vid sammanträde med regeringen i konselj liksom ordförandeskapet i utrikesnämnden kvarstår för statschefen, dvs. presidenten. Bestämmelserna för statschefen i krig och under ockupation kvarstår. Reglerna för åtal av statschefen utformas på samma sätt som för statsråd.

I och med införandet av republik blir presidentämbetet och dess administration fullt ut en del av det politiska systemet och den svenska statsförvaltningen. Den nuvarande statschefens och hans förvaltnings märkliga mellanställning (se sid xx), i stort sett åtkomlig för parlamentets kontrollmakt, upphör och ersätts med samma regler för revision och insyn som andra statsorgan. Därmed får också Riksrevisionen, som ska granska den verksamhet som bedrivs i staten, full insyn i statschefens förvaltning. Statschefens uppgift som ordförande i utrikesnämnden, ett arrangemang som i en monarki starkt kan ifrågasättas, blir oproblematisk i en republik. Det är givetvis angeläget att presidenten är välorienterad om utrikes förhållanden och regeringens utrikespolitik. Kungens åtalsimmunitet ersätts av bestämmelser om åtal av presidenten som överensstämmer med motsvarande reglering av åtal mot statsråd. Avsikten med dessa bestämmelser är att förhindra att rättsapparaten används mot offentliga företrädare och beslutsfattare i politiska syften.

Ändringar i riksdagsordningen

Utredningens förslag

Presidenten ges utvidgade rättigheter och uppgifter i förhållande till riksdagen, bl.a. möjlighet att delta i kammarens överläggningar. Vissa uppgifter som i dag åligger talmannen överförs till presidenten. Flertalet föreslagna förändringar av riksdagsordningen är gemensamma för alternativ 1 och alternativ 2. För alternativ 1 tillförs en ny paragraf om riksdagens val av president.

I 1 kap. 1 § har uttrycket ”statschefen” ändrats till ”presidenten” i överensstämmelse med motsvarande förändring i regeringsformen. I 2 kap.

10 § har presidenten givits samma yttranderätt i kammaren som ledamöter och statsråd. Enligt gällande RO får kungen (eller en riksföreståndare) bara yttra sig i kammaren vid två tillfällen, dels vid riksmötets öppnande, dels genom att avge en ämbetsförklaring (en förklaring till riksdagen att han eller hon är villiga att åta sig de plikter som är förenade med ämbetet) vid inledningen av ämbetsperioden. Bestämmelsen är utformad så att ämbetsförklaringen inte är obligatorisk, men i förarbetena utgår man från att den avges. Bestämmelsen om ämbetsförklaring har behållits i utredningens förslag, men förtydligats och utformats bindande. I alternativ 1 har bestämmelsen tagits in i riksdagsordningens bestämmelser om val av president (8 kap. 1 §), medan den i alternativ 2 placerats i regeringsformen. Där motsvarar den den ”högtidliga försäkran” som den finländska konstitutionen föreskriver (56 §).

I 4 kap. 6 § ges presidenten rätt att på samma sätt som regeringen lämna skriftlig eller muntlig information till riksdagen. Den precisering som görs gällande regeringen, att muntlig information ska ges av ett statsråd (och inte t.ex. en statssekreterare) föreslås inte avseende presidenten. Det får anses uppenbart att det är presidenten personligen som lämnar informationen.

Bestämmelserna om riksföreståndarval, 8 kap. 3 §, utgår.

Ändringar i vallagen (alternativ 2)

Utredningens förslag

I vallagen föreslås ett antal ändringar med anledning av att presidenten i alternativ 2 väljs i allmänna val, bl.a. om bestämmande av tidpunkt för val och regler om tillhandahållande av valsedlar.

Ändringarna i vallagen är bara nödvändiga i alternativ 2 med val av president i allmänna val. Någon genomgång av nödvändiga konsekvensändringar i valförordningen har inte gjorts. I 1 kap. 3 § införs bestämmelser om när på året presidentval ska hållas (andra söndagen i september), vem som bestämmer valdag vid omval (regeringen) och vid nytt val på grund av presidentens frånfälle eller förtida avgång (talmannen efter samråd med valmyndigheten). Bestämmelserna överensstämmer med vad som i dag gäller för riksdagsval.

Bestämmelserna om anmälan av kandidater (2 kap. 9-10 §§) och valkretsar och valdistrikt m.m. (4 kap. 1 §) har kompletterats avseende presidentval.

I 6 kap. 8 § finns bestämmelser om statens tillhandahållande av valsedlar. För presidentval föreslås att staten ska tillhandahålla valsedlar kostnadsfritt till parti eller nomineringsgrupp som nominerar kandidat. Någon spärrgräns på en viss andel av rösterna (1 procent i riksdagsvalet) behövs inte. Eftersom nomineringsrätten begränsas till riksdagspartierna och nomineringsgrupper om minst 20 000 väljare blir antalet kandidater och därmed antalet valsedlar som behöver tryckas begränsat.

I 8 kap. 2 § får valmyndigheten skyldighet att i vallokalen tillhandahålla valsedlar med både parti- och kandidatnamn. Partierna behöver alltså inte som i riksdagsvalet själva lägga ut namnvalsedlar. Tillfälliga nomineringsgrupper skulle i de flesta fall ha mycket svårt att klara av det.

I 8 kap. 7 § har bestämmelse om att en valsedel i presidentval som upptar ett anmält kandidatnamn ska anses giltig, även om den saknar partibeteckning. Den svenska vallagen är mycket frikostig med vad som accepteras som partibeteckning, t.ex. personnamn. Eftersom vi här inte föreslår någon fri nomineringsrätt utan en variant av s.k. offentliga valförberedelser där bara partier och eventuellt nomineringsgrupper anmäler kandidater är det inte aktuellt att över huvud taget bedöma om några andra partibeteckningar ska godkännas eller ej. Det skulle

innebära att en valsedel som bara upptar ett personnamn sannolikt kommer att betraktas att bli ogiltig. Valsedeln bör dock vara giltig om den upptar ett namn på en anmäld kandidat. I 14 kap. 9 § föreslås en bestämmelse om enligt vilka principer president utses. Formuleringen är direkt hämtad från förslaget till regeringsform och är närmast avsedd att motsvara det som vallagen säger om hur ledamöter utses i andra val.