

Nr 22.

Ankom till Riksdagens kansli den 10 maj 1912 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckta motioner om antagande af sådana förändrade bestämmelser i riksdagsordningen, att valperioden till Andra kammaren utsträckes utöfver den nuvarande samt om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående sådan ändring i bestämmelserna om val till Riksdagen Andra kammare, att valperioderna blifva fyraåriga och börja efter hvarje förnyelse af kammaren.

Närvarande: Herrar Bonde, Branting, Trygger, Clason, Bellinder, Hellberg, Ekman, von Geijer, Mannheimer, Kjellén, Wavrinsky, Sehlin, Jansson i Djursåtra, Ericsson, Nilsson, Nyström, Edén, Larsson i Västerås, Magnusson och Larsson i Säby.

Till konstitutionsutskottets handläggning hafva hänvisats två motioner, nämligen nr 17 i Första kammaren och nr 78 i Andra kammaren, hvilka afse ändring i gällande bestämmelser om valperioderna till Andra kammaren.

I den ena af dessa motioner, nr 16 i Första kammaren, hemställer herr *Clason*, »att Riksdagen behagade såsom hvilande i grundlagsenlig ordning antaga sådana förändrade bestämmelser i riksdagsordningen, att valperioden till Andra kammaren utsträckes utöfver den nuvarande».

I den andra af dessa motioner, nr 78 i Andra kammaren, hemställer herr *Hildebrand*, »att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande af utredning, huruvida icke Andrakammarperioderna borde ändras till fyraåriga samt i stället för fasta blifva rörliga, d. v. s. börjande efter *hvarje* förnyelse af kammaren, samt om framläggande för Riksdagen af de förslag, som utredningen kan föranleda».

I: 16.

Till stöd för sitt förslag har herr *Clason* anfört följande:

»På alla områden af det moderna samhällslifvet är det en erkänd grundsats, att man bör eftersträfvat att med förhandenvarande arbetskrafter ernå bästa möjliga arbetsprodukt. Slöseri med arbetskrafter är ur ingen synpunkt gagneligt. Det kan dock med fog ifrågasättas, om icke ett sådant slöseri för närvarande hos oss äger rum på grund af nuvarande anordningar af våra politiska och vissa af våra kommunala val med hänsyn till den alltför begränsade funktionstiden för de valde.

Hvad först Andra kammaren angår, så är funktionstiden till denna som bekant endast tre år. Det torde icke kunna bestridas, att detta inverkar mindre gynnsamt på riksdagsarbetets gång. Såsom i en motion i detta ämne redan för några år sedan påpekats, hvilken här i det väsentliga följes, förflyter alltid under den första riksdagen i en valperiod åtskillig tid, innan de nyvalda riksdagsmännen hunnit fullständigt sätta sig in i riksdagsarbetets teknik och göra sig förtrogn med den mängd olikartade spörsmål, som pläga blifva föremål för en Riksdags pröfning. Deras eget deltagande i arbetet kan sålunda icke blifva så effektivt och ingripande som de mera erfarne kammarledamöternas, och hela arbetet kan i följd däraf icke drivas med fullt utnyttjande af verkligen befintliga arbetskrafter. Under valperiodens sista riksdag åter plägar ej sällan en sådan mängd frågor samla sig, hvilkas behandling före valperiodens slut anses önskvärd, att de tillsammans med öfriga löpande göromål ofta bilda en så stor arbetsbörda, att den lätt förrycker riksdagsarbetets lugna och jämna gång. På den första riksdagen i perioden inverka således de nyss försiggångna valen hinderligt för arbetskraftens fulla utnyttjande, och på den tredje och sista riksdagen i perioden hafva de kommande valen i viss mån en liknande inverkan. Återstår alltså blott en riksdag i perioden, som är fri från dylika inflytelser. Också torde det vara erkänt, att valperiodens andra riksdag i regel utmärker sig för det jämnaste och i stort sedt mest resultatrika arbetet.

En utsträckning af valperioden skulle väsentligt minska nu antydda olägenheter redan därigenom, att de icke så ofta återkomma; och den vidgade erfarenhet, som redan ett par års deltagande i riksdagsarbetet obe-

stridligen skänker, skulle blifva bättre utnyttjad än ofta för närvarande. Samarbetet icke blott inom representationen utan äfven mellan densamma och regeringen skulle tvifvelsutan också kunna göras mera fruktbärande, ifall det vore utsträckt utöfver en något längre tid.

Om sålunda en mera utsträckt funktionstid för Andra kammaren är önskvärd med hänsyn till riksdagsarbetet, så tala skäl, hämtade från valarbetet, samma språk, allra helst efter den allmänna rösträttens och det proportionella valsättets genomförande. Valproceduren är numera både mera omfattande och mera invecklad än tidigare och kräfver för sin tillämpning betydligt längre tid och vida större apparat. En valstrid kommer under sådana förhållanden att taga i anspråk långt mera tid, krafter och kostnader än under tidigare dagar, och det vore därför önskvärdt att dess resultat, det skedda urvalet, finge större effektivitet, än om det redan inom tre år ovillkorligen skall omgöras. Å andra sidan äro både den utsträckta rösträtten och det proportionella valsystemet af beskaffenhet att göra representationen till ett trognare uttryck för de politiska tänkesätten inom landet än tillföre, och äfven ur denna synpunkt synes valresultatets snara omjustering icke vara af så stort behof påkallad. Valmännens eventuella kraf att få med täta mellantider ånyo göra sig hörda torde sålunda kunna få något träda tillbaka, och den nya kammare, som valen skapa, i stället få något längre tid att visa hvad den verkligen duger till. Valperiodens längd blir ju alltid beroende på en kompromiss under dessa båda hänsyn, men något skäl, hvarför just treårsperioden skulle träffat det allena riktiga, kan ej framläggas.

En jämförelse med motsvarande utländska förhållanden visar också, att man därstädes i regel bättre än hos oss söker tillgodogöra sig de en gång valde riksdagsmännens arbetsduglighet. Valperioden till den del af representationen, som motsvarar vår Andra kammare, är nämligen i flertalet utländska stater längre än den hos oss för närvarande gällande. En tre-årig valperiod förekommer sålunda, utom hos oss, endast i Norge, Danmark och Schweiz, under det däremot fyra-årig valperiod är stipulerad i till exempel Baden, Holland, Belgien, Frankrike och Portugal, och fem år gälla såsom valperiod i Preussen, Tyska riket, Spanien, Italien och Ungern. I Österrike, Sachsen och Bayern samt vissa andra tyska stater ske valen för en tid af sex år, i Storbritannien och Irland väljes underhuset som bekant för sju. Härvid är dessutom att märka, att i vissa af nu nämnda stater man äfven på sådant sätt sökt bevara kontinuiteten i riksdagsarbetet, att den folkvalda kammaren icke på en gång helt och hållet förnyas, utan omvalen verkställas successive hvart annat eller hvart tredje år; så i Baden, Belgien och Sachsen. Särskildt betecknande är jämväl, att

den längre valperioden flerstädes tillkommit just i senare tid på grund af förut vunna erfarenheter; både i Ungern, Tyska riket och Preussen var den nämligen ursprungligen tre år, men ändrades, respektive åren 1886, 1888 och 1893, till fem år.

Det kan emellertid ifrågasättas, om icke alldeles samma grunder, som tala för en utsträckning af valperioden till Andra kammaren, gälla jämväl andra val. Landstingsmannavalen och i viss mån äfven stadsfullmäktigevalen hafva genom den senaste rösträttsreformen i stort sedt fått en ganska starkt politisk prägel, och särskildt på de förstnämnda torde i mycket stor utsträckning rent politiska hänsyn utöfva en öfvervägande inverkan. Med det nuvarande tillståndet i landstingsmannaval hvart annat år och riksdagsmannaval hvart tredje blir resultatet, att under en sexårsperiod man har dessa uteslutande eller öfvervägande politiska val icke mindre än 5 gånger, något, som torde få erkännas vara ett väl långt drifvet slöseri med valarbete. Förlängdes funktionstiden för Andra kammarens ledamöter till exempelvis fyra år och för landstingsmän och eventuellt stadsfullmäktige till sex år, med hälften omvald hvart tredje, skulle på en sexårsperiod ändock dessa mer eller mindre politiska val återkomma omväxlande 3 och 4 gånger, hvilket torde vara tillräckligt. Sexåriga valperioder för val af de korporationer, som motsvara de svenska landstingen, förekomma flerstädes i utlandet, såsom i Danmark, flera tyska stater, Frankrike o. s. v.

Då emellertid frågan om förlängning af de kommunala valperioderna både formellt och reellt ej står i något nödvändigt samband med frågan om förlängd funktionstid för Andra kammaren, framläggas de skilda yrkandenas klämmor i olika motioner. Hvad Andrakammarvalen beträffar tillåter jag mig därvid gifva mitt yrkande en så pass vidsträckt räckvidd, att utskottet, om det vill understödja motionen, må vara i stånd att själfvalt välja den utsträckning af funktionstiden det kan finna lämpligt. Den närmare formuleringen af vederbörande grundlags- och lagparagrafer torde böra öfverlämnas åt utskottet själf.»

II: 78.

Såsom skäl för sin hemställan har herr *Hildebrand* anförst:

»Våra bestämmelser om val till Riksdagens Andra kammare äro byggda på den grundsatsen, att hela kammaren skall på en gång förnyas samt att förnyelsen skall ske hvart tredje år. Andrakammarperioderna äro således *fasta* i den mening, att nyvalen återkomma rent automatiskt vissa i förväg bestämda år.

Enligt min mening kunna allvarliga betänkligheter resas emot både nyvalens förutbestämmdhet till tiden och periodens fastställande till tre år.

Olägenheterna af den förra anordningen framkomma vid kammarupplösning och däraf vållade extraordinära nyval. Hvad Riksdagen och hvarje dess kammare behöfver för att nå fram till ett godt arbetsresultat är arbetslugn, men detta kan aldrig infinna sig, om valen komma för tätt på hvarandra. Ordinarie nyval till Andra kammaren hvart tredje år komma redan mycket tätt; skall så val efter upplösning komma emellan, störes arbetslugnet på ett oroväckande sätt. Äfven om de nya männens antal sällan blir ens tillnärmelsevis så stort som genom 1911 års allmänna val, är det helt naturligt, att en kontingent af vid riksdagsformer och riksdagsarbete ovane män insättes. Först efter någon tids träning äro de fullt inne i situationen, något, som i regel gör arbetet vid treårsperiodens mellersta Riksdag jämnare och rikare på resultat. Under periodens sista Riksdag inverka de förestående nyvalen en smula irriterande, hvilket i sin tur kan störa det lugna arbetsintresset.

Skulle nu kammaren upplösas under periodens första Riksdag, nödgas de väldiga valmansskarorna gå till val *två år å rad*; sker upplösningen under sista Riksdagen, *får folket två andrakammarval samma år*. Vid upplösning under den mellersta Riksdagen komma valen, äfven då, *två år å rad*, i det man året efter har ordinarie nyval. *Hvarje upplösning af kammaren måste således mycket ogynnsamt inverka på kammarens och Riksdagens arbetslugn och arbetsresultat*. Fråga är om ej sådana olägenheter i någon mån kunde undvikas.

I England ställer sig saken helt annorlunda och vida förmånligare. Där äro nämligen underhusperioderna *rörliga*, så att *hvarje* förnyelse af underhuset utgör början till en ny period. Till belysning af skillnaden vill jag taga ett fingeradt exempel. Vi ha ordinarie andrakammarval år 1914. Antag att en kammarupplösning blir nödvändig vid 1916 års riksdag, d. v. s. treårsperiodens mellersta. Folket går till valstrid med allt det ofantliga arbete och de stora utgifter, som däraf följa. Önskligt vore vid slika fall, att stridens resultat blefve åtminstone så pass stadigvarande, att ett lugnt riksdagsarbete kunde aflösa valstridens stormar. Men redan 1917 komma de ordinarie nyvalen; riksdagsarbetet afbrytes och folket kastas åter in i nya upprifvande valstrider. Huru mycket förmånligare vore det icke, om nyvalen 1916, således äfven nyval efter upplösning, konstituerade en ny andrakammarperiod. Då blefve valens resultat längre bestående, med de goda följder för arbetet, som kunna beräknas som en naturlig följd, och folket sluppe valstridens oro och kostnader två år å rad.

Jag har här berört olägenheterna af andrakammarval allt för tätt på hvarandra. Man kan också tänka sig den effekten af våra nuvarande

bestämmelser, att Kungl. Maj:t af hänsyn till dessa olägenheter underlåter att upplösa kammaren, ehuru den politiska situationen borde göra en vädjan till valmännen önskvärd, ja, kanske ur saklig synpunkt nödvändig. Häre kan ligga en direkt fara.

I nutidens konstitutionella stater är det synnerligen angeläget att bestämda medel finnas för att lösa uppkommande konflikter.

En konflikt mellan konungen i statsråd å ena sidan och Riksdagen å den andra, borde i regel kunna lösas genom valmännens uttalanden vid närmaste allmänna val till Andra kammaren samt vid Första kammarens successiva förnyelse. Konflikter kunna dock tänkas af sådan art att Konungen behöfver använda ett af sina viktigaste prerogativ: att upplösa endera eller båda kamrarna. I vår författning har denna möjlighet förutsetts, såsom jag redan påpekat, och våra grundlagar innehålla en del bestämmelser om Konungens upplösningsrätt.

I själfva verket är emellertid Konungens rätt att upplösa den ena kammaren mera begränsad af hänsyn till faktiska förhållanden än hvad som synes lämpligt. Jag afser härmed *icke* Första kammaren. En sjättedel af densamma ställes hvarje år under omval och däri göra nyval i sin helhet på grund af upplösning ingen som helst skillnad. Konungens upplösningsrätt stöter vid användningen icke på större olägenheter det ena året än det andra. Helt olika är Andra kammarens ställning. En upplösning kommer ju alltid att störande inverka på arbetet, hvilken kammare det än är som upplöses, men i fråga om *Andra kammaren* tillkommer att, såsom jag ofvan sökt framhålla, en upplösning under periodens sista Riksdag är nästan otänkbar samt att upplösning under någon af de andra nödvändiggör nyval två år å rad. Därtill kommer den större lättheten att till val inkalla Första kammarens valkorporationer. Ur praktisk politiska synpunkter torde Konungens upplösningsrätt sålunda vara svårare att tillämpa på Andra kammaren än på den Första. Då behovet af Andra kammarens upplösning torde rent teoretiskt vara lika stort eller större än af Första kammarens, uppstår här en så allvarlig olägenhet, att en ändring redan af denna orsak synes nödvändig. Enligt min mening bör en ändring gå i den riktningen att Andrakammarperioderna i stället för fasta blefve rörliga, d. v. s. *omfatta visst antal kalenderår, räknadt från början af året näst efter nyval till Andra kammaren, oberoende af om nyvalen äro ordinarie, i samband med periodens utlöpande, eller extra ordinarie, beroende på kammarens upplösning.*

Ordinarie nyval kunde som nu förrättas i september. Nyval efter upplösning förrättas inom viss tid efter upplösningen. I detta senare fall skulle inträffa, att en efter upplösning nyvald kammare komme att bevista

först fortsättningsriksdagen efter upplösningsvalen och sedan periodens vanliga antal riksdagar, men enligt min mening kunna inga som helst olägenheter uppstå af en sådan anordning, nödvändig, om man vill få de ordinarie nyvalen förlagda till viss bestämd månad.

I samband med förändring af andrakammarperiodens natur från fast till rörlig, kunde någon förlängning af perioden helt visst vara lämplig. Då Första kammarens ledamöter utses på sex år och någon skillnad bör finnas mellan valperioderna för de båda kamrarna, synes ändringen i denna del blott kunna innebära en förlängning från tre till *fyra* år. Att en dylik förlängning skulle fördelaktigt inverka på kammarens och därmed på hela Riksdagens arbetsresultat, torde vara otvifvelaktigt. En sådan förlängning beslöts i Ungarn 1885—86 (till *fem* år) samt i Tyska riket och Preussen 1888 (äfvenledes till *fem* år). Enligt de nya bestämmelserna i Sverige utses landstingsmännen för fyra år och en ändring har nyligen fastställts rörande Stockholm, innebärande fyraåriga stadsfullmäktigemandat.

Då de ändringar, hvilkas önskvärdhet jag här ofvan sökt bestyrka, skulle återverka på olika områden, har jag icke dristat framlägga något förslag till ändring af vissa bestämda grundlagsparagrafer. En mera ingående utredning synes mig i stället vara nödig.»

Såsom af de ofvan återgifna motionerna framgår, afse de framställda förslagen dels en utsträckning af valperioderna för Andra kammaren, dels ock en förändring af dessa valperioder från fasta till rörliga, d. v. s. att desamma skulle komma att räknas från hvarje nyval, oafsedt om detta blifvit verkställt uti vanlig ordning eller efter konungens förordnande om nya val.

Förslag om en utsträckning af valperioderna för Andra kammaren hafva redan förut varit framställda i samband med rösträttsfrågans behandling vid 1904 och 1906 års riksdagar, men blefvo vid bägge tillfällena af konstitutionsutskottet afstyrkta; sistnämnda år fann sig emellertid utskottet föranlätet att erkänna, att den föreslagna ändringen i visst hänseende kunde vara till förmån för själfva riksdagsarbetet, ehuru detta ej ansågs motväga de därmed förenade olägenheterna. Har man redan förr med fog kunnat göra den invändningen mot en förlängning af valperioderna för Andra kammaren, att man därigenom äfventyrade att i dess sammansättning ej alltid få ett så troget uttryck som möjligt af den rådande folkmeningen, synes det utskottet att en sådan anmärkning efter de i sammanhang med det proportionella valsättets införande vidtagna grundlagsändringarna fått ytterligare betydelse, då däri-

*Utskottets
yttrande.*

genom att numera suppleanter utses samtidigt med de ordinarie ledamöterna tillfälle ej såsom tillförene kan gifvas åt denna folkmenings växlingar att vid under valperioderna förekommande omval gifva sig till känna. Det synes utskottet för öfrigt föga öfverensstämmande med den åtskillnad, som bör förefinnas mellan de båda kamrarnas karaktär, att, sedan man numera nedsatt valperioden för den första kammaren, som man ju velat tillerkänna en viss kontinuitet, från 9 till 6 år, man omedelbart därefter skulle för den andra eller den direkt folkvalda, som anses mera böra vara ett uttryck af den för tillfället rådande folkmeningen, förlänga valperioden från tre till fyra år, såsom herr Hildebrand föreslagit, eller möjligen ännu längre, såsom herr Clason ifrågasatt.

Utaf de länder, i hvilka ett proportionellt valsätt finnes infördt, har Finland en valperiod på tre år och Belgien en sådan på fyra, hvarvid det dock är att märka, att halfva kammaren i det sistnämnda landet förnyas hvartannat år. Uti de af herr Clason anförda länderna, där längre perioder för valen till den ur folkets val direkt utgående kammaren förekomma, äro valperioderna för den första kammaren eller öfverhuset äfvenledes längre eller också är detta sammansatt af själfskrifna eller på listid utsedda ledamöter. Uti vissa af dessa länder anlitas för öfrigt upplösningsinstitutet uti ganska stor utsträckning, hvarigenom valperiodernas längd ej obetydligt inskränkes. De uti vår statsförfattning därom gifna bestämmelserna skulle också som en följd af valperiodernas förlängning medföra att af behovet påkallade grundlagsförändringar skulle komma att blifva onödigtvis undanskjutna.

Då utskottet ej funnit de fördelar, som af motionärerna blifvit anförda såsom skäl för den föreslagna förändringen vara af den beskaffenhet, att de kunna motväga de därmed förenade, här ofvan påpekade olägenheterna, har utskottet funnit sig böra afstyrka motionerna i detta afseende.

Hvad beträffar det af herr Hildebrand framställda förslaget om införande af rörliga valperioder eller desammas beräknande från hvarje nyval således äfven i de fall då detta skett efter konungens förordnande om nya val, finner utskottet de såsom skäl för förändringen anförda olägenheter af möjligen för tätt på hvarandra följande valstrider vara af mindre betydelse, särskildt uti vårt land, där kanske delvis just till följd af de kortare valperioderna upplösning af Andra kammaren ej inträffat mer än en gång sedan införandet af det nu gällande representationssättet eller år 1887. Det kan för öfrigt ifrågasättas, huruvida en kammare, som tillkommit efter sådan upplösning och hvars ledamöter helt naturligt måste hafva blifvit valda hufvudsakligen med hänsyn till den eller de politiska frågor, som föranledt upplösningen, verkligen kan anses gifva ett sådant uttryck

af folkmeningen i öfrigt, att det åt densamma bör öfverlämnas att under en hel ny valperiod företräda denna folkmening. På dessa grunder finner sig utskottet äfven i denna del böra afstyrka herr Hildebrands motion.

På grund af hvad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

- a) att herr Clasons motion nr 17 i Första kammaren icke måtte föranleda någon Riksdagens åtgärd; samt
- b) att herr Hildebrands motion nr 78 i Andra kammaren icke måtte föranleda någon Riksdagens åtgärd.

Stockholm den 9 maj 1912.

På utskottets vägnar:

CARL CARLSON BONDE.

Reservation

af herr *Clason*.
