

Nr 183.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 3 och 9 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 9 mars 1928.

Under åberopande av bilagda, i statsrådet hållna protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av §§ 3 och 9 riksdagsordningen.

§ 3. Riksdagsmännen utses till båda kamrarna genom val för viss tid; dock äger Konungen, innan den tid tilländagått, att, med iakttagande av vad här nedan ävensom i 5 § stadgas, förordna om nya val i hela riket till båda kamrarna eller den ena av dem.

Förordnande om nya val till första kammaren må icke utfärdas i annat fall än då ett av Konungen väckt förslag, som genom kammarens avslag förfallit, sedermera med enahanda utgång av honom förelagts kamrarna vid första riksdagen efter nästa allmänna val till andra kammaren eller, i fall som avses i 17 § 1 mom., vid första lagtima riksdagen efter valet; skolande förordnandet om nya val vara givet inom fyra månader.

§ 9. Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas män och kvinnor, som uppnått trettiofem års ålder samt äro i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade. Kommer riksdagsman, efter det han vald blivit, i den ställning, att han ej längre skulle varit valbar till ledamot i kammaren, frånträder han sin befattning.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Johan C. W. Thyren.

*Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför
Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet
å Stockholms slott den 9 mars 1928.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern EKMAN, ministern för utrikes ärendena LÖFGREN, statsråden THYRÉN, RIBBING, GÄRDE, PETTERSSON, ROSÉN, HAMRIN, LYBERG, VON STOCKENSTRÖM.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Thyren anför:

»Första kammaren har fått sin nuvarande struktur genom författningsrevisionen 1918—21, varvid den graderade kommunala röstskalan, som tidigare i väsentlig mån bidragit att giva kammaren dess prägel, avskaffades och kammaren kom att vila på den allmänna och lika rösträttens grund.

Önskemål beträffande en ytterligare reformering av kammaren ha emellertid sedan dess redan vid åtskilliga tillfällen framförts såväl inom som utom riksdagen. Därvid har man dels påyrkat avskaffandet av gällande bestämmelser om valbarhetscensus, vilka ansetts icke harmoniera med kammarens i övrigt demokratiska karaktär, dels uttalat sig för varjehanda åtgärder i syfte att göra kammaren bättre skickad för sin speciella uppgift i författningslivet.

Den 29 oktober 1926 uppdrog Kungl. Maj:t åt redaktören Mauritz Hellberg, ledamöterna av riksdagens andra kammare G. A. Björkman och Henning Leo, ledamoten av första kammaren Petrus Nilsson samt professorn Sigfrid Wallengren att i egenskap av sakkunniga inom justitiedepartementet verkställa utredning och avgiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare ävensom, i enlighet med närmare bestämmande av chefen för justitiedepartementet, i de övriga frågor, vilka i sådant sammanhang borde komma under övervägande. Dessa '1926 års förstakammar-sakkunniga', av vilka emellertid professorn Wallengren, som avlidit, den 2 augusti 1927 ersatts med professorn Axel Brusewitz, ha den 15 sistlidne december avlämnat sin utredning.

*Reform-
frågans be-
gränsning.*

De sakkunniga ha fattat sitt uppdrag såsom begränsat till frågan om första kammarens *sammansättning* och *ställning i och för sig* betraktad och sålunda icke ingått på spörsmålet om kamrarnas inbördes förhållande, vilket förut-satts skola förbli orubbat. Även jag anser, att sistnämnda spörsmål helt bör lämnas å sido och den reformering av kammaren, som kan ifrågakomma, be-gränsas 'inom ramen av vårt nuvarande tvåkammar-systems allmänna principer'. I överensstämmelse härmed har jag, i likhet med de sakkunniga, icke till övervägande upptagit frågan om en omläggning av själva den grund, varpå

kammaren för närvarande är byggd, särskilt om dess baserande på intresse- eller klassrepresentationsidén. Hur intresseväckande sistnämnda reformsprösmål än är, och vilka skäl som än kunna anföras till förmån för ett dylikt valsystem, är det dock uppenbart, att dess genomförande för första kammarens del icke blott skulle innebära ett avsteg från själva 'den princip, varpå hela vårt representationssystem är uppbyggt', de samfälliga valens princip, utan med säkerhet komme att anses påkalla rubbning även av en annan bland vårt riksdagsskickets grundvalar, nämligen principen om kamrarnas inbördes likställdhet. Jag återopar i detta hänseende vad de sakkunniga anført å sid. 8 ff.

När det nu gäller att taga ställning till förstakammarfrågan, sådan denna på nyss angivet sätt begränsats, och fälla ett riktigt omdöme om de framställda förslagen till kammarens reformering, måste man först göra klart för sig, vad som skulle vinnas genom de åsyftade reformerna, m. a. o. huruvida kammaren, sådan den nu är, verkligen svarar mot sin uppgift, och, om detta befinnes icke vara fallet, på vilka vägar och genom vilka medel en reformering bör sökas genomförd.

*Första
kammarens
uppgift.*

När Louis De Geer gick att framlägga det förslag till representationsreform, som sedan blev vår nu gällande riksdagsordning, tog han till utgångspunkt den grundsatsen, 'att en nationalrepresentations nödvändigaste egenskap är att vara ett sant uttryck av tänkesättet hos majoriteten av den politiskt tänkande delen av nationen, men att detta tänkesätt, med alla sina växlingar, icke bör ha makt att göra sig gällande, förrän visshet vunnits, att det utgör majoritetens överlagda och varaktiga tanke, samt att en lagstiftande församling, liksom varje annan mänsklig makt, behöver vid sin sida en jämlike, för att icke, förr eller senare, urarta till ett envælde, som sätter sin egen maktfullkomlighet framför sanningens och rättvisans'. Från denna synpunkt fann han det riktigtast att, 'i likhet med vad som allmännast anses vara lämpligt, fördela representationen i två kamrar, på ett sätt, som *på samma gång förekommer förhastade beslut och tryggar det bestående rätt*'. Hans avsikt var att 'i den ena kammaren inlägga en motvikt emot begäret efter alltför hastiga förändringar'. Denna syn på första kammarens uppgift har enligt min uppfattning alltså sitt fulla berättigande. För att citera ett yttrande i en till de sakkunnigas utredning fogad reservation, skall, medan andra kammaren 'giver uttryck åt initiativet och företrädesvis för fram den ögonblickliga, till en viss tidpunkt koncentrerade folkstämningens krav', första kammaren stå 'såsom en modererande faktor vid medkammarens sida med uppgift att se till, att ändringar i det bestående genomföras först då de överensstämmer med en varaktig folkmening', den skall representera 'det mognade omdömet', 'den lugna besinningen', den skall framför allt företräda 'den sida av den allmänna opinionen, som yttrar sig i kritiskt prövande eftertanke'. Första kammaren skall sörja för kontinuiteten i utvecklingen och vaka över att bestående värden icke förhastat eller onödigtvis tillspillosligas.

För att sätta kammaren i stånd att på ett tillfredsställande sätt fylla denna konserverande uppgift kan man dels förläna kammaren såsom sådan en större *Garantier för uppgiftens* fyllande.

stabilitet än medkammaren, *dels* sörja för att den blir sammansatt på ett sätt, som låter förmoda, att de angivna synpunkterna tillbörligen beaktas av dess ledamöter.

Stabiliteten hos kammaren sökte De Geer uppnå dels genom den längre valperioden, dels genom kammarens förnyelse, icke på en gång, utan successivt. Dessa stabiliserande faktorer har riksdagsordningen allttjämt bibehållit, om än valperioden förkortats från 9 till 8 år och den proportionella metodens införande fört med sig, att man måst övergiva det gamla tillvägagångssättet för åstadkommande av den successiva förnyelsen, som bestod däri, att mandattiden för varje ledig plats räknades från valtillfället och 9 år framåt, och i stället låta ett större antal platser besättas samtidigt, dock så att 8 år skulle erfordras för hela kammarens förnyelse.

Garantier för det mognade omdömet, den prövande och sovrande kritiken samt tillbörlig hänsyn för det bestående hos första kammarens ledamöter sökte man ursprungligen och söker man allt fortfarande dels i de för första kammaren gällande särskilda valbarhetsvillkoren, dels i de indirekta valen med — numera huvudsakligen, tidigare uteslutande — kommunala representationer som valkollegier.

För valbarhet fordras nu som förr dels en viss högre ålder, dels en viss census. Kravet på uppnådda 35 år kvarstår oförändrat. Censusbestämmelsen har däremot undergått en icke oväsentlig förändring, i det att valbarheten, som ursprungligen varit bunden vid det alternativa villkoret att antingen äga fast egendom till ett taxeringsvärde av 80,000 kronor eller skatta för en inkomst av 4,000 kronor, numera inträder redan vid 50,000 kronor resp. 3,000 kronor, en sänkning som i betraktande av penningevärdets fall blir mycket betydande. Det indirekta censusvillkor, som låg i stadgandet, att ledamöter av första kammaren ej skulle äga åtnjuta arvode, har ävenledes bortfallit.

Vad valkollegierna angår, ha dessa på flera sätt reformerats. Att den graderade röstskalan ersatts med den allmänna och lika rösträtten, har redan antytts. För de städer, som icke deltaga i landsting, fungera icke längre stadsfullmäktige, utan särskilt utsedda elektorerna som valmän. Valförsamlingarna utgöras av de till valkretsen hörande landstingsmännen och elektorerna. Valkretsarna bildas av ett eller flera landstingsområden med därinom belägna städer, som ej deltaga i landsting. Slutligen har valrätts- och valbarhetsåldern vid val av landstingsmän och elektorerna höjts till 27 år.

**Kammarens
stabilitet.**

Om man nu till en början tillser, huruvida kravet på *stabilitet hos kammaren i dess helhet* kan sägas vara behörigen tillgodosett genom nu gällande grundlagsbestämmelser, så torde man, i anslutning till en vid utredningen fogad reservation, kunna säga, att de i sin nuvarande avfattning icke giva skäl för några befogade ändringskrav. Den längre mandattiden, dubbelt längre än den, som är fastställd för andra kammaren, och den successiva förnyelsen med ungefär $\frac{1}{8}$ av medlemstalet varje år, vilken är mera jämnt fortgående och fördelad än för någon annan senat, kunna i det avseendet anses

fylla alla rimliga anspråk, och någon anordning därutöver, verkande i samma syfte, torde fördenskull vara överflödig. Få blott de angivna bestämmelserna ostört utöva sin verkan, så är genom dem sörjt för den erforderliga kontinuiteten i första kammarens sammansättning.'

Det finns emellertid ett grundlagsenligt medel att motverka den önskvärda och av författningen åsyftade stabiliteten hos kammaren, nämligen den befogenhet att förordna om nya val, som är Kungl. Maj:t tillerkänd i lika mån beträffande första som andra kammaren. Härigenom förkortas nämligen mandattiden och kommer kammaren att förnyas på en gång i stället för successivt. Användes medlet utan alltför långa mellanrum, är i själva verket kammarens stabilitet i fara. Vill man undvika denna fara, blir det därför nödvändigt att taga i övervägande, huruvida icke det kungliga upplösningsprerogativet bör, vad första kammaren angår, avskaffas eller åtminstone på ett eller annat sätt inskränkas.

*Begränsning
av upplös-
ningsrätten.*

De sakkunniga ha också haft denna fråga under behandling. En av dem, numera avlidne professorn Sigfrid Wallengren, har för de sakkunnigas räkning författat en framställning angående upplösningsinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska tvåkammersystem och därvid även behandlat hithörande spörsmål med hänsyn till svenska förhållanden. Jag återkommer framdeles till denna framställning.

De sakkunnigas majoritet anser sig till en början kunna konstatera, 'att någon starkare opinion för en ändring av gällande bestämmelser för upplösningsinstitutets användande i avseende på första kammaren icke gjort sig gällande i vårt land'. Detta skulle då ha sin grund dels i svårigheten att på lämpligt sätt begränsa upplösningsrätten, dels också i 'den hos oss vunna erfarenheten, som icke kan sägas giva vid handen, att en ändring i gällande bestämmelser för upplösningsinstitutets användning kan anses påkallad'. I sistnämnda avseende erinras det om 'att någon upplösning av första kammaren sedan den i samband med författningsrevisionen förutsatta, år 1921 företagna upplösningen icke förekommit', och detta ehuru de skiftande politiska förhållandena under denna tid torde ha företett situationer, där en regering kunde haft anledning överväga, huruvida en upplösning av första kammaren bort ske. Praktiskt taget hade intet missbruk eller på senare tid överhuvud bruk av upplösningsrätten kunnat påvisas, och någon anledning att för framtiden befara en annan utveckling i detta avseende kunde icke anses föreligga. Några 'ofta återkommande hetsiga konflikter mellan de bägge på demokratisk grund valda kamrarna' vore med vårt folks allmänna läggning icke att frukta, så mycket mindre som vissa för vår författning säregna institutioner, särskilt ärendenas beredning i gemensamma utskott och vissa frågors avgörande genom gemensam votering, vore ägnade att förebygga djupgående konflikter. Den omständigheten, att val till andra kammaren och valen till första kammarens valkollegier (val av landstingsmän och elektor) följa efter varandra med allenast två års mellanrum, medförde också möjlighet att även utan upplösning erhålla uttalande av väljarna i en uppkommen tvistefråga. De sakkunnigas majoritet ha på dessa och vissa andra i utredningen anförda skäl fun-

*De sak-
kunnigas
majoritet.*

nit sig icke böra förorda några förändringar med hänsyn till upplösningsprerogativet.

Hrr Hellberg
och Bruse-
witz.

Två av de sakkunniga, herrar Hellberg och Brusewitz, ha emellertid haft en från majoritetens avvikande uppfattning på denna punkt och i särskilt yttrande sökt motbevisa majoriteten.

'Det är visserligen sant', framhålla de, 'att hittills inga missbruk kunna påvisas. Men då det i ett fall som detta framför allt gäller att skapa en ordning, som är ägnad att förekomma eventuella missbruk, och då faran av sådana svårligen låter sig förnekas, synes det icke vara nödvändigt att först avvakta en utveckling, som för med sig ett alltför flitigt, d. v. s. mer eller mindre olämpligt bruk av upplösningsinstitutet, innan lagstiftningsåtgärder mot ett sådant olämpligt bruk tillgripas. Vill man icke en utveckling av nyssberörda slag, synes det välbetänt att i tid söka förekomma den. Det må i detta samband, såsom bevis för att här uttalade farhågor icke äro enbart av teoretisk art, erinras att redan vid ett par tillfällen diskuterats, huruvida icke upplösningsrätten borde användas. Ändock var vid intet av dessa tillfällen partiläget sådant, att utsikter förefunnos för regeringen att erhålla majoritet i första kammaren, ej ens gemensam voteringsmajoritet. Vad man kunde vinna var endast en viss ökning av regeringspartiets numerär. Det torde ej få betraktas såsom obefogat att av sådana tillbud som dessa, låt vara att de icke ledde till handling, hämta en viss varning. Skulle det en gång hända, att ett parti, som kommit i regeringsställning, begagnade sig av upplösningsrätten utan annat egentligt ändamål än att så fort som möjligt taga hem en lika lättillgänglig som lättberäknelig mandatvinst, så kunde följderna av ett sådant steg bli nog så vådliga. Osannolikt är icke, att ett annat parti, som senare komme i samma ställning, av det givna »prejudikatet» toge sig anledning att även för sin del i liknande vinstsyfte utnyttja upplösningsprerogativet. Hur det under sådana förhållanden skulle gå med första kammarens kontinuitetsbevarande karaktär är lätt att inse.'

Professor
Wallengrens
utredning.

Professor Wallengren fäster i sin utredning uppmärksamheten på vissa framför allt i första kammarens organisation liggande omständigheter, som tala till förmån för en begränsning av upplösningsrätten beträffande denna kammare. Han framhåller, att så som kammaren var organiserad 1866—1909, kunde det sägas vara tämligen likgiltigt, huruvida den kunde upplösas eller icke. I den mån den valrätt, varpå kammaren uppbygges, blir mera likartad med andra kammarens valbasis och dess valmanskår alltså blir mera känslig för opinionsväxlingar, tilldrager sig däremot frågan om första kammarens upplösbarhet större uppmärksamhet, då ju vid en konflikt mellan kamrarna utsikten att genom upplösning omvandla första kammaren till överensstämmelse med medkammaren blir större. Detta i förening med den omständigheten, att resultatet av en upplösning och de därpå följande nya valen, vilka ju ligga i händerna på fast avgränsade medborgargrupper med en fullt klar partifördelning, kan med ganska stor säkerhet på förhand beräknas, synes kunna innesluta en viss fara för att en regering, i avsikt att öka sin röststyrka inom riksdagen, begagnar upplösningsprerogativet på ett sätt, som äventyrar första kammarens karaktär och därmed en av de bärande principerna i vårt riksdagsskick. Fråga blir då, huruvida en begränsning av upplösningsrätten med hänsyn till första kammaren är att anse som ett onödigt och olämpligt skärpande av den visserligen av författningen själv organiserade friktio-

nen mellan kamrarna eller måhända snarare bör betraktas som på en gång en nödig och nyttig säkerhetsåtgärd till tvåkammerssystemets skydd och en sådan inskränkning i en parlamentarisk regeringsmakt, som icke kan sägas mera än tillbörligt beskära dess rörelsefrihet. Härom yttrar Wallengren följande.

'Rent teoretiskt taget torde kunna påstås, att oupplösligheten väl kan harmoniera med även ett demokratiskt tvåkammerssystems intentioner, den roll, det vill uppdraga åt första kammaren, och den organisation, som därför givits åt denna. Första kammaren skall såsom exponent för den lugnare, mera eftertänksamma folkopinionen tjänstgöra som en modererande regulator på andra kammarens aktivitet, skall »hålla igen», när den finner dennas lagstiftningsiver taga sig för brådstörtade uttryck. Men syftet med denna bromsning är icke att förhindra »folkviljan» att omsider göra sig gällande, endast att tillse, att representationens beslut bliva uttryck, icke för en ögonblicksstämning eller en svag opinion, utan för en varaktig och utbredd folkmening. För att göra första kammaren lämpad att fullgöra denna uppgift har grundlagen givit den en organisation, som skulle garantera förefintligheten hos densamma av mera lugn och självständighet gentemot de dagspolitiska strömningarna. I förevarande sammanhang knyter sig intresset i främsta rummet till dem bland de hitåt syftande organisationsmomenten, som avse tiden för vilken första kammaren väljes. Förstakammarledamöternas valperiod är i regel längre än andrakammarledamöternas — hos oss 8 år gentemot 4 — och därtill kommer, att, medan andra kammaren för varje gång förnyas genom totala omval, första kammaren successivt nyrekryteras (hos oss med ungefär en åttondel varje år). Första kammaren undandrages härigenom i sin helhet från mer eller mindre passionerade valstrider. Kammarens oupplöslighet framstår nu som ett ganska naturligt supplement till ifrågavarande bestämmelser. Först en sådan beskärning av regeringens befogenheter med avseende på riksdagens sammansättning giver säker garanti för att stadgandena om den längre valperioden och den successiva rekryteringen verkligen komma att bliva effektiva — och detta även i en sådan politisk situation, i vilken det eljest skulle befinnas lägligt för en regering att för dess dagspolitiska syftens skull annullera dem.

Hos oss inträder, såsom nämnt, denna risk för att den längre valperioden och den successiva rekryteringen momentant skola sättas ur spel i det fall, att de ordinarie, totala landstingsvalen (jämte elektorsvalen) lämnat sådant resultat, att den sittande regeringen kan räkna ut, att en upplösning skulle medföra en avsevärd vinst för densamma, t. ex. säker majoritet i de gemensamma voteringarna eller än mera. Frestelsen ligger, såsom ovan antytts, nära att i strid med idén om första kammarens kontinuerliga karaktär genom en upplösning anpassa den efter ögonblicket.'

Vad sålunda av såväl reservanterna som Wallengren anförts finner jag synnerligen beaktansvärt, och tvekar icke att förorda en sådan ändring i gällande grundlagsbestämmelser angående Kungl. Maj:ts rätt att förordna om nya val till riksdagens kamrar, att den nu förefintliga fria upplösningsrätten upphäves, vad första kammaren angår.

Hur långt man därvid bör gå, och på vad sätt en begränsning av upplösningsrätten bör åvägbringas, därom kunna emellertid meningarna vara delade, liksom man också i främmande staters författningar gått fram på skilda vägar för spörsmålets lösning. Jag hänvisar härutinnan till professor Wallengrens förut omnämnda framställning.

Departementschefen.

Olika sätt att begränsa upplösningsrätten.

Till en början torde man kunna alldeles bortse från den lösningen av frågan, som skulle bestå i ett fullständigt borteliminering av upplösningsrätten. Såsom de sakkunnigas majoritet framhålla (s. 50), skulle detta innebära 'ett krav, som icke med någon utsikt till framgång kan göras gällande'. De förut nämnda reservanterna betona också med rätta (s. 112), att det man skall söka förhindra icke är 'det ändamålsenliga bruket, men väl det lättvindiga missbruket i partimatematikens tjänst'. I professor Wallengrens redogörelse för upplösningsinstitutet i främmande författningar påpekas också, att en *absolut* oupplöslighet icke någonstades i demokratiska författningar blivit genomförd — bortsett från Frankrike och vissa australiska stater, där dock motiveringen varit något annorlunda nyanserad.

Spörsmålet blir då: *under vilka förutsättningar skall första kammaren kunna upplösas?*

Olika möjligheter äro här tänkbara och ha även av de sakkunniga diskuterats.

*Andra
kammarens
samtycke.*

Ett förslag går ut på att upplösning av första kammaren skulle vara beroende av att andra kammaren med viss kvalificerad majoritet, $\frac{2}{3}$, $\frac{3}{4}$, $\frac{3}{5}$ e. d., lämnat sitt samtycke därtill. Mot detta lösningsförslag göras emellertid i professor Wallengrens utredning följande, såsom det vill synas välgrundade invändningar. 'För första kammarens egen maktställning', heter det, 'kan det knappast förväntas bli gynnsamt, att andra kammaren skulle framträda såsom medbestämmande i fråga om den förstas upplösning: den sittande förstakammarmajoriteten skulle i viss mån bli till sitt fortbestånd beroende av den visserligen kvalificerade andrakammarmajoritetens goda vilja. Andra kammarens maktställning på denna punkt kan också tänkas vid sina tillfällen te sig som ett politiskt orosmoment, i det att försöken att i en given situation åstadkomma nödig majoritet för bifall till upplösningen verka irriterande. Såsom en formell vansklighet kan framhållas nödvändigheten, då regeringen vill företaga upplösning av första kammaren, innan riksdagen är samlad, att sammankalla densamma allenast i syfte att erhålla andra kammarens bifall.» Därtill skulle även med den ifrågavarande anordningen en viss risk förefinnas för »upplösningsrättens utnyttjande till neutraliserande av den längre valperiodens och den successiva rekryterings verkan'.

*Upplösning
endast i sam-
band med
landstingsval.*

En annan föreslagen lösning går ut på, att förstakammarupplösning endast skulle få äga rum i samband med de vart fjärde år återkommande totala landstings- och elektorvalen. Regeringen skulle vara skyldig att förordna om upplösning före datum för dessa val och alltså innan deras resultat föreläge. Härigenom skulle visserligen å ena sidan, såsom de sakkunniga framhålla, förstakammarupplösning komma på samma plan som andrakammarupplösning, i det att resultatet lika litet i det ena som i det andra fallet kunde på förhand beräknas. Mot en sådan anordning göres dock å andra sidan med rätta den anmärkningen, 'att den skulle komma att verka stimulerande till förstakammarupplösning vart fjärde år', samt 'att upplösningens periodiska bundenhet skulle komma att verka ojämnt, så till vida som dess utövning bleve ett slags privilegium för de regeringar, som sutte vid makten vid tiden för landstings-

och elektorsvalen'. Anmärkta olägenhet kunde man visserligen undgå genom att tillerkänna Kungl. Maj:ts befogenhet att förordna om nya val av landstingsmän och elektorer, varvid förstakammarupplösning ej behövde bindas till någon bestämd tid. En sådan befogenhet skulle emellertid, vad landstingen angår, uppväcka mycket allvarliga betänkligheter, då landstingsmannavalen därigenom komme att på ett allt annat än önskvärt sätt röna inflytande av speciella politiska frågor och landstingen att förlora just den karaktär av för kommunala uppgifter valda församlingar, vilken utgjort deras kanske bästa förutsättning som väl kvalificerade förstakammarväljare. Dessutom skulle ju, därigenom att upplösningen komme att drabba även valförsamlingarna, kontinuiteten hos första kammaren bli ännu allvarligare hotad än med den nuvarande anordningen.

Slutligen gå en del förslag ut på att låta upplösningsrätten grundas på ett bestående motsatsförhållande mellan kamrarna, framträdande i itererade beslutskonflikter, en anordning, som icke är ovanlig i utländska tvåkammar-system. Variationer kunna naturligtvis här tänkas. Man kan fordra, att motsatsförhållandet skall vara mer eller mindre tydligt uttalat. I Danmark har man sålunda gjort första kammaren (landstinget) principiellt oupplösbar, men medgivit upplösning för det fall att ett av folketinget antaget förslag av landstinget förkastats och därefter gjorda sammanjämningsförsök misslyckats samt frågan sedan med enahanda utgång upptagits vid lagtima riksdag efter nästa ordinarie val till folketinget. I det av herrar Hellberg och Brusewitz avgivna särskilda yttrandet förordas en upplösningsrätt på vida lindrigare villkor: upplösning av första kammaren skulle kunna inom viss bestämd tid (t. ex. tre månader) påbjudas under förutsättning att denna kammare motsatt sig ett regeringsförslag, som andra kammaren två gånger å rad, med eller utan mellanliggande nyval — även två år i följd — i oförändrad form antagit. Ett annat förslag, som även diskuterats av de sakkunniga, vill jämte beslutsiterationen kräva viss kvalificerad majoritet i andra kammaren — vid båda tillfällena — exempelvis så, att antalet röster för förslaget i båda kamrarna sammanlagda överstege den sammanlagda motståndsmajoriteten med en viss procent av samtliga avgivna röster. Sättes denna procent tämligen hög, föreligger presumtion för att majoriteten i andra kammaren tillsammans med minoriteten i den första avspeglar en så pass utpräglad folkmening, att ett försök att omvandla första kammarens sammansättning till överensstämmelse med denna är motiverat.

När det gäller att taga ställning till de olika sätten att begränsa upplösningsrätten, framträda olika intressen och synpunkter med krav på tillgodo-seende eller beaktande. Syftet bör vara att värna om första kammarens stabilitet, utan att dock dess auktoritet lider skada, utan att det politiska lugnet äventyras, och utan att stagnation i det politiska livet behöver befarias. Man får ej göra upplösningsprerogativet så lättillgängligt, att det erbjuder sig som ett lämpligt medel att utnyttja en mera tillfällig politisk situation, men å andra sidan ej i sådan grad försvåra upplösningen, att kammaren blir ett hinder för även den lugna utvecklingen och för det goda samarbetet inom riksdagen.

*Upplösning
vid itererad
beslutskon-
flikt mellan
kamrarna.*

*Ledande
synpunkter.*

Ej heller får åt de bestämmelser, som skola reglera upplösningsinstitutet, givas ett sådant innehåll, att första kammaren därigenom påtryckes något slags mindervärdighetsprägel. 'Det kan', framhåller Wallengren, 'givas kritiska lägen, då även den relativa oupplösligheten i fråga om första kammaren kan komma att framträda som ett beklagligt hinder för en välbehöfelig politisk avspänning. Det kan vidare från folksuveränitetssynpunkt synas tillbörligt, att, om hos oss andrakammarvalen gått mot förstakammarmajoriteten och därefter landstingsmannavalen utfallit åt samma håll, detta dubbla, på två olika sätt avvägabragta utslag av folkviljan får påverka även första kammarens sammansättning, om så kan befinnas nödigt.'

Kritik av
hrr Hellbergs
och Bruse-
witz' förslag.

Anlägger man nu dessa synpunkter på de olika lösningsförslagen, så synes det av kommittéreservanterna förordade — upplösning skulle få äga rum, då första kammaren motsatt sig ett regeringsförslag, som andra kammaren två gånger å rad, med eller utan mellanliggande nyval, i oförändrad form antagit — närmast böra sägas innebära för lindriga villkor. Wallengrens yttrande (s. 141), att den relativa oupplösligheten ej får göras 'allt för tunn till sitt innehåll', om den skall kunna 'tjäna sitt ändamål, att på rättslig väg bevara första kammarens kontinuitetskaraktär', torde här äga sin tillämpning. Det skall naturligtvis ingalunda bestridas, att redan det av reservanterna fordrade uppskovet med den fråga, vari meningsmotsättningen framträtt, kan ha sin betydelse. 'Åtskilligt kan', framhålla reservanterna med all rätt, 'hända under denna tid', som är ägnat både att förändra regeringens intentioner och andra kammarens hållning. Det kan t. ex. hända, att regeringen framför fortsatt strid föredrager att genom modifikationer i det förslag, som första kammaren en gång förkastat, söka vinna dennas bifall. Det kan också hända — vilket med våra nuvarande labila parlamentariska förhållanden ingalunda är uteslutet — att regeringen under den löpande tidsfristen hunnit avgå och blivit ersatt med en annan, som saknar allt intresse för första kammarens upplösning. Likväl kan man ej frigöra sig från intrycket, att det som möjligen skulle kunna vinnas genom en så lindrig begränsning av upplösningsrätten, knappast är av den vikt, att den stora grundlagstiftningsapparaten behöver sättas i gång.

Reservanterna ha tydligen själva haft en känsla av, att deras förslag synes göra upplösningsrätten för lätthanterlig, och invända mot en förebråelse i den riktningen, 'att om det icke är möjligt att här undgå ytterligheter, så torde det villkor, som törhända något för litet hämmar upplösningsrättens användning, vara att föredraga framför det, som hämmar den alltför mycket'. Gentemot detta bör dock erinras om, att, då ju första kammaren har till sin väsentliga uppgift att tillgodose kontinuiteten, det principiellt riktiga är att göra kammaren oupplöslig och från oupplösligheten endast medgiva sådana undantag, som kunna finnas påkallade. Principen är sålunda snarare för en större än för en mindre begränsning av upplösningsrätten.

Det torde vidare icke kunna förbises, att, om upplösningsinstitutet organiserades på sätt reservanterna föreslå, det skulle komma att ligga frestande nära för en regering, som önskade en förstakammarupplösning, att söka framprovocera en konflikt mellan kamrarna. Reservanterna synas ha underskattat den-

na möjlighet, för vilka de visserligen icke varit blinda. De anse det väl tänkbart, att en regering, som till varje pris önskar upplösning, söker upp en stridsfråga, där kamrarna med säkerhet kunna väntas stanna i olika beslut. Men de förmoda, att 'ett tillvägagångssätt, som i grunden innebär ett försök att kringgå upplösningsbestämmelserna eller i varje fall strider mot deras andemening', knappast skulle behöva befaras 'annat än ytterst undantagsvis och då av en regering, som icke är mycket mån om sitt politiska anseende'. Och de erinra om, att när det gäller en obetydlig, enkom för ändamålet uppfunnen stridsfråga, det står första kammaren fritt 'att utan större avsaknad förekomma regeringens avsikt genom att andra gången uppgiva sitt motstånd'. Till det förra kan svaras, dels att reservanterna själva räkna med möjligheten av okynnesupplösningar (se sid. 111), dels att det för en fyndig regering nog ej bör möta några större svårigheter att välja den erforderliga stridsfrågan så, att den ej behöver riskera sitt anseende. Till det senare kan man invända, att det icke synes rätt tilltalande att räkna med och bygga på, att första kammaren skall — låt vara i en mindre betydande fråga — offra sin övertygelse för att förekomma en obefogad upplösning.

Man kan emellertid instämma med reservanterna däri, att om det gäller 'en viktig fråga, som djupt griper in i folkets liv, synes en upprepad manifestation av andra kammarens vilja vara tillräckligt skäl för en förstakammarupplösning', dock endast under förutsättning, att andra kammarens vilja motsvaras av en vilja hos det väljande folket. Man har här åter att draga sig till minnes första kammarens ställning och uppgift. Andra kammaren skall representera initiativet och ögonblickets, den förhandenvarande situationens krav, första kammaren skall företräda den betänksamma, övervägande kritiken och den tillbörliga hänsynen för det bestående. Författningen har dock ej givit den ena kammaren företräde framför den andra. Den har icke tillerkänt den kammare, som skall representera kritiken, en blott befogenhet att för någon tid (genom suspensivt veto) hindra genomförandet av ett inom medkammaren antaget förslag. Upplösningsprerogativet är då en säkerhetsventil mot de vådor eller olägenheter, som skulle följa av ett alltför ihärdigt och oresonligt motstånd. Skulle kammaren bjuda ett sådant motstånd, kan den genom förordnande om nyval omdanas i enlighet med den rådande folkmeningen. Upplösningens motivering skulle alltså sökas däri, att den motsättning mellan kammarmajoriteten och den för ögonblicket rådande folkopinionen, som man på grund av kammarens allernast successiva förnyelse alltid måste räkna med, blivit större än som kan sägas vara normalt och till följd därav tarvar en utjämning. Skall nu en begränsning göras i den hittills fullt fria upplösningsrätten, bör denna anordnas så, att å ena sidan alltjämt möjligheten finnes till en dylik utjämning, men å andra sidan upplösningsprerogativet ej får begagnas i annat fall än då behov av en dylik utjämning föreligger. Till följd härav bör upplösning ej få tillgripas förrän man förskaffat sig visshet om att en förefintlig meningsmotsättning mellan andra kammaren och första kammaren motsvaras av en motsättning mellan sistnämnda kammare och det väljande folket. Detta sker genom allmänna val till andra kammaren. Sådana val — vare sig de vart fjärde år åter-

Upprepade
konflikter
med mellan-
liggande
nyval till
A. K.

kommande ordinarie valen eller de, som särskilt förordnats av Kungl. Maj:t i kraft av § 3 riksdagsordningen — böra alltså ha ägt rum, innan en upplösning av första kammaren får tillgripas. Om ett av Kungl. Maj:t inför riksdagen framlagt förslag antages av andra kammaren, men faller på första kammarens motstånd, och sedan samma lagförslag, efter det folket vid val till andra kammaren haft tillfälle att uttala sig därom, ånyo och med enahanda utgång föreläggas kamrarna, då torde en meningsmotsättning av den djupgående art, att en förstakammarupplösning kan anses på sin plats, vara behörigen konstaterad.

Genom att på nu angivet sätt uppställa kravet på nyval till andra kammaren förebygges även den förut berörda möjligheten, att en regering, som önskar en förstakammarupplösning i syfte att öka sin röststyrka inom riksdagen, tillskapar en konfliktsituation genom att lägga fram ett förslag, varom kamrarna förmodas komma att stanna i olika beslut. En dylik manipulation kan möjligen tänkas, om den andra kammare, på vilken regeringen räknar, är densamma, då frågan för andra gången skall läggas fram, men ej gärna då regeringen saknar kännedom om kammarens sammansättning, när den efter nyvalen återkommer.

Kammarens auktoritet bibehålles orubbad. Det förhåller sig icke så, att andra kammaren framstår som den utslagsgivande, den för vilken första kammaren måste böja sig. I stället är det så, att det är andra kammaren, vars resonans bland väljarna först undersökes.

Det är tydligt, att upplösning av första kammaren är avsedd att föra en föreliggande aktuell fråga fram till lösning. Under sådana förhållanden kunde det ligga nära till hands att fordra, att de två riksdagar, vid vilka frågan skall ha varit under behandling för att förstakammarupplösning skall kunna äga rum, skola ligga ganska nära varandra i tiden. Det kunde t. o. m. ifrågasättas, huruvida de ej borde följa omedelbart efter varandra. Detta vore dock att onödigt försvåra upplösningen. Det skulle nämligen innebära, att kammarmotsättningar, som yppat sig vid någon av de tre första riksdagarna under en valperiod, icke kunde bilda basis för en förstakammarupplösning under annan förutsättning än att Kungl. Maj:t funne sig böra särskilt förordna om nya val till andra kammaren. Då denna åtgärd vidtages endast när synnerligen vägande skäl påkallar den, skulle kravet, att de båda riksdagarna borde följa omedelbart på varandra, i praktiken innebära, att förstakammarupplösning endast komme att äga rum i anslutning till de *ordinarie* andrakammarvalen och bliva ett den då sittande regeringens särskilda prerogativ. Detta torde ej vara lämpligt. I stället synes man kunna stanna vid en fordran, att den fråga, vari meningsmotsättning framträtt, för att kunna föranleda förstakammarupplösning skall ånyo föreläggas kamrarna vid första riksdagen efter (ordinarie eller särskilt förordnade) nyval till andra kammaren. Mellan de båda beslutskonflikterna skulle då i alla händelser ej mer än fyra år förflyta.

Tvåne grupper av riksdagsfrågor kräva särskilt beaktande, när det gäller att reglera upplösningsrätten, nämligen grundlagsfrågor och frågor, i vilka gemensam votering kan förekomma.

Vad först beträffar beslutskonflikt mellan kamrarna i en grundlagsfråga, så kan situationen visserligen här vara densamma som beträffande andra frågor. Har ett av Kungl. Maj:t framlagt grundlagsförslag blivit vid två riksdagar med mellanliggande allmänna val till andra kammaren av sistnämnda kammare antaget såsom vilande, men av första kammaren förkastat, kan givetvis Kungl. Maj:t förordna om nyval till denna kammare. Detsamma gäller, om ett vilande grundlagsförslag, som förkastats av första kammaren, efter förrättade nyval till andra kammaren ånyo och med enahanda utgång förelägges kamrarna vid nästa riksdag. Men fallet kan ligga annorlunda. Ett förslag har först fallit på första kammarens motstånd. Vid nästa riksdag återkommer det, och båda kamrarna antaga det nu som vilande, första kammaren dock för att, när förslaget upptages till definitivt avgörande, förkasta detsamma. Rimligtvis borde en dylik kammarens hållning i lika hög grad motivera en upplösning som i de båda föregående exemplen. Men den i vanliga fall fordrade förutsättningen, att avslagsbesluten skola vara skilda åt allenast genom ett nyval, saknas. Första kammaren skulle i själva verket kunna — genom det taktiskt kloka, men icke alldeles tilltalande förfarandet att först som vilande antaga ett förslag som kammaren hade för avsikt att sedermera kullkasta — ställa så till, att kammarupplösning aldrig skulle kunna genomföras på basis av meningsmotsättning i en grundlagsfråga. Vid sådant förhållande kunde det anses ligga närmast till hands att vid regleringen av upplösningsprerogativet giva en särskild bestämmelse om grundlagsfrågor. Emellertid synes en dylik bestämmelse icke vara av behovet påkallad. Det tillvägagångssätt från första kammarens sida, som nyss antytts såsom möjligt och som skulle motivera ett särstadgande, förutsätter i själva verket en mycket allvarlig konfliktsituation, som först och främst — med den likartade grundval, varpå kamrarna äro uppbyggda — måste betraktas som ganska osannolik, och som dessutom, om den skulle förekomma, med säkerhet kan antagas i sig innesluta meningsmotsättningar mellan kamrarna även i andra frågor, vilka då kunna tjäna som utgångspunkter för en upplösningsaktion.

Vad så angår anslagsfrågor eller över huvud frågor av beskaffenhet att vid skiljaktighet mellan kamrarna skola avgöras genom gemensam votering, är det visserligen påtagligt, att dylika frågor ej sällan äro av den vikt och omfattning, att en regering kunde önska anlita förstakammarupplösning såsom ett medel att avveckla en politisk situation, som fått sin prägel av riksdagens avslag å ett regeringsförslag i en sådan fråga. Grunden för upplösningsprerogativets användande bleve emellertid i detta fall en annan än den, som nyss angivits såsom den riktiga, eller att bringa en viss aktuell fråga till lösning. En budgetfråga, som förelägges riksdagen, kan enligt sakens egen natur aldrig vara identisk med en fråga, som behandlats vid en tidigare riksdag; varje sådan fråga avser nämligen det statsregleringsår, för vilket budgeten uppgöres, och detta år kan ej vara detsamma för två olika riksdagar. Avslaget gäller exempelvis ena gången Kungl. Maj:ts framställning om anslag till visst ändamål för budgetåret 1926—1927, andra gången en liknande framställning för budgetåret 1927—1928. Kravet på identiska beslut kan så-

Frågor, som avgöras genom gemensam votering.

ledes beträffande dessa frågor aldrig uppfyllas. Just därför, att det här gäller poster i statsregleringen för ett visst budgetår, har grundlagen anvisat en särskild utväg att avlägsna en meningsmotsättning mellan kamrarna, nämligen den gemensamma voteringen. Det beslut, som framgår av den gemensamma voteringen, är ej längre den ena eller andra kammarens, utan *riksdagens*. Denna utväg för hävande av meningsskiljaktigheten mellan kamrarna innebär ett momentant avskaffande av själva tvåkammerssystemet. Om över huvud upplösningsrätten skall begränsas, kan det näppeligen anses riktigt att låta den komma till användning under hänvisning till den ställning, den ena kammaren intagit i en fråga, vilken därefter av riksdagen slutgiltigt avgjorts genom gemensam votering. Särskilda betänkligheter inställa sig ock med hänsyn till den högst skiftande karaktären av de frågor, vilka bliva föremål för gemensam votering. Stundom är själva anslagssumman huvudsaken, stundom är denna måhända utan betydelse i det att kamrarnas beslut därutinnan sammanstämman, medan i stället meningsskiljaktigheten avser ett till anslaget knutet villkor eller vissa organisatoriska anordningar, som anslaget skall tjäna. Möjligen kan, rent formellt sett, den kammare sägas hava *förkastat* ett Kungl. Maj:ts förslag, vilken beslutit en — måhända mycket obetydlig — avvikelse från förslaget och därigenom framkallat gemensam votering, men det lär icke kunna betvivlas, att i dylika fall ett utövande av upplösningsrätten kan te sig såsom en tämligen onaturlig konsekvens. Under vissa omständigheter måste det ock ställa sig vanskligt att avgöra, huruvida beslutet verkligen är att uppfatta såsom ett avslag. Visserligen kan en sådan svårighet icke anses helt utesluten beträffande vissa andra ärenden än budgetfrågor, men den blir i fråga om dessa ojämförligt starkare framträdande. Att första kammarens beslut erhåller flertal i den gemensamma voteringen, kan stundom bero därpå, att ett antal ledamöter av andra kammaren ändrat mening och i den gemensamma voteringen anslutit sig till första kammarens ståndpunkt. Att i ett dylikt fall låta utgången av den gemensamma voteringen bliva bestämmande för en upplösning av första kammaren, måste uppenbarligen framstå såsom oegentligt. Ej heller kan bortses från att budgetfrågors upptagande i detta sammanhang måste medföra, att Kungl. Maj:ts upplösningsrätt kan bliva beroende av den tolkning av § 65 riksdagsordningen med dess föreskrifter om gemensam votering, vilken göres gällande av den ena eller andra kammaren. Över huvud synas de frågor, vilka skola avgöras genom gemensam votering, erbjuda sådana komplikationer, att det visar sig nödvändigt att lämna dem åsido, därest en begränsning av upplösningsrätten skall genomföras i enlighet med de grunder jag förut angivit och med fasthållande tillika av den nuvarande ordningen för dylika frågor behandling. Enligt min uppfattning bör alltså den meningsmotsättning, som skall kunna bilda basis för en upplösning av första kammaren, avse allenast sådana frågor, som vid kamrarnas skiljaktiga beslut *förfalla*.

Upplösning av första kammaren kan, oberoende av meningsmotsättning mellan kamrarna, tänkas böra ske i det fall, att ändrade grunder skulle komma

att fastställas för kammarens sammansättning och konstitutionella ställning. Anledning lär dock ej föreligga att i nu förevarande sammanhang upptaga detta sprösmål, då det torde kunna tagas för visst, att vid genomförande av grundlagsändringar av sådan innebörd frågan om förstakammarupplösning kommer att underkastas särskild prövning.

Då upplösningen som nämnt antages vara avsedd för en viss aktuell fråga skall och det alltså tydligen ej bör stå Kungl. Maj:t fritt att vänta med upplösningsdekretet allt för lång tid efter det att förutsättningarna för dess utfärdande äro för handen eller kanske rent av betrakta ett behörigen konstaterat motsatsförhållande mellan kamrarna som en politisk tillgång, vilken skulle kunna sparas för kommande behov, synes det lämpligt att föreskriva en viss frist, exempelvis fyra månader, inom vilken nya val skola vara förordnade vid äventyr att förutsättningarna eljest skola anses förfallna.

*Detalj-
motivering.*

Det torde vara lämpligt att, därest en begränsning av upplösningsrätten genomföres, samtidigt göra en erinran om den begränsning, som redan förut förefinnes genom stadgandet i § 5 riksdagsordningen, att den s. k. vaderiksdagen ej får upplösas — icke ens genom förordnande om nya val — förr än den varit samlad i fyra månader. I anledning härav har en hänvisning till sistnämnda lagrum införts i § 3, st. 1.

Att meningsmotsättning mellan kamrarna i budgetfrågor icke kan läggas till grund för en upplösning, har i lagtexten kommit till uttryck i formuleringen 'som genom kammarens avslag *förfallit*'. Förslag i frågor, som kunna bli föremål för gemensam votering, förfalla ju nämligen ej genom endera kammarens avslag.

Det kunde synas likgiltigt, huruvida den riksdag, där meningsmotsättningen andra gången kommer till synes, är lagtima eller urtima. Skulle ett förslag vara av den brådskande natur, att dess genomförande kräver anlitande av en urtima riksdag, bör denna möjlighet stå Kungl. Maj:t öppen, såvida över huvud frågans behandling å urtima riksdag är av grundlagen medgiven. För ett fall måste dock saken anstå till lagtima riksdag, nämligen då de andra-kammarval, som enligt förslaget måste ha försiggått mellan de båda riksdagarna, äro de *ordinarie* allmänna valen. Skulle nämligen, sedan dessa val i september månad försiggått, en urtima riksdag sammankallas för ställningstagande till den fråga, vari beslutskonflikten framträtt, så komme, då de förrättade valen först avse tiden från nästkommande års början, andra kammaren att till denna riksdag möta med sin gamla sammansättning, varvid syftet med stadgandet om mellanliggande nyval skulle förfelas. Någon betänklighet mot att i detta fall fordra sakens uppskjutande till den om ett par månader sammanträdande lagtima riksdagen torde näppeligen kunna anses föreligga.

Huruvida ett genom första kammarens motstånd förfallet förslag skall kunna, i syfte att åvägabringa den nödiga förutsättningen för kammarens upplösning, föreläggas lagtima vaderiksdag samma år, m. a. o. huruvida, sedan första kammaren förkastat ett av Kungl. Maj:t väckt förslag och förord-

nande om nya val till andra kammaren blivit utfärdat jämlikt § 5 riksdagsordningen, förslaget skall kunna, därest det med samma utgång förelägges den inom tre månader åter sammanträdande riksdagen, sägas vara vid två på varandra följande riksdagar av första kammaren förkastat, detta beror givetvis på huruvida vaderiksdagen skall betraktas som en ny riksdag eller blott som en fortsättning av den upplösta. Det är naturligtvis ej lämpligt att här mer än på andra ställen i grundlagarna, där detta spörsmål kan vara av betydelse, taga ställning till detsamma, utan bör frågans besvarande överlämnas åt praxis.

*Kammarens
kvalitet.*

Om jag så från spörsmålet om kammarens stabilitet övergår till garantierna för en fullgod sammansättning av densamma, så erbjuda sig här åtskilliga reformeringsförslag, av vilka de sakkunniga särskilt tagit ställning till tre: införande av valbarhetskategorier, besättandet av en del platser i kammaren genom s. k. kooptation samt utvidgning av valkretsarna. Innan jag ingår på dessa reformspörsmål, skall jag emellertid till behandling upptaga frågan, huruvida de garantier för goda förstakammarval, som grundlagen velat skapa genom sina valbarhetsbestämmelser, äro i sitt nuvarande skick tillfredsställande.

Någon anledning att ifrågasätta en ändring av valbarhetsåldern torde icke föreligga.

*Valbarhets-
census.*

Däremot kan frågan om censusstrecket med allt skäl betecknas som aktuell. För denna frågas behandling i riksdagen från och med 1919 hänvisar jag till de sakkunnigas utredning sid. 11 ff.

*De sak-
kunnigas
majoritet.*

De sakkunnigas majoritet framhåller till en början, att valbarhetscensus står 'i en skarpt framträdande motsats till hela den huvudprincip, på vilken vårt representationsskick numera är uppbyggt', sedan första kammaren övergått från 'de censusbestämda senaternas typ' till 'de rent demokratiska senaterna'. Medan karaktärsskillnaden mellan kamrarna förut grundat sig på sociala åtskillnader, så att första kammaren företrädde en genom ekonomiska bestämmelser avgränsad minoritet, under det andra kammaren representerade folkmajoriteten, har numera skillnaden flyttats över till det rent psykologiska planet och lösgjorts från samband med medborgarnas ekonomiska ställning. 'Peningbestämmelser äro sålunda principiellt underkända såsom konstitutiva moment vid riksdagens organisation.' Att vår författning det oaktat bibehållit valbarhetscensus, är en inkonsekvens, som snarast möjligt bör undanröjas, så vida icke alldeles särskilt starka praktiska skäl skulle kunna åberopas till uppvägande av de principiella motskälen. Sådana praktiska skäl föreligga emellertid icke. Det förhåller sig i stället så, att 'de principiella skälen hämta ökad styrka ur de betraktelser, som anknyta sig till valbarhetscensus' praktiska verkningar', och detta vare sig man utgår från censusteorien själv eller från demokratiens grundsatser.

De sakkunniga skärskåda först saken från den förra sidan och anföra därvid följande:

I motiverna till 1866 års riksdagsordning — vilken byggde hela representationen på censusgrundvalen — karakteriseras valbarhetscensus' verkningar på sådant sätt, att de stadgade förmögenhetskvalifikationerna skulle medverka till att låta 'förmögenhetens konservatism' komma första kammaren till godo. 'Med de härvid valda siffror av 80,000 riksdalers fastighetsvärde, eller 4,000 riksdalers årlig inkomst', heter det vidare, 'har avsikten varit att inskränka valbarheten till dem, som kunna anses äga större fast egendom, idka någon betydligare rörelse, innehava högre tjänst eller eljest, efter vårt lands förhållanden, befinna sig i en någorlunda tryggad ekonomisk ställning. Inom dessa kategorier torde ock i allmänhet den högre bildningen och den mera omfattande erfarenheten vara att söka. Då majoriteten bland de politiskt berättigade har i sin makt att tillsätta båda kamrarna, torde det icke heller vara obilligt, att den i valet av den ena kammarens ledamöter inskränkes till dem, som icke uteslutande representera denna majoritets egna intressen.' Till bestämmelsen om valbarhetscensus knöt sig såsom ett komplement, verkande till faktisk förstärkning av denna census, det stadgandet, att första kammarens ledamöter icke skulle åtnjuta arvode. Därigenom skulle 'åt denna kammare beredas ett i sann mening aristokratiskt element'. 'För att avbryta sina vanliga sysselsättningar under en icke obetydlig del av året och underhålla sig på egen bekostnad vid riksdagen, fordras nämligen icke blott en god förmögenhetsställning, utan jämväl ett av nit för det allmänna eller åtminstone av ärelystnad livat sinne, som vill underkasta sig en uppostring.'

Det framgår av det anförda, hurusom De Geers syfte med kombinationen valbarhetscensus och arvodeslöshet närmast var att avgränsa ett slags politisk aristokrati, inom vilken väljarfolket hade att taga sina senatorer, en aristokrati utmärkt genom oberoende, insikter och allmänintresse i högre grad än medborgaren i allmänhet. Sedan 1866 har emellertid åtskilligt inträffat, som gör, att vad som nu kvarstår av de ifrågavarande bestämmelserna näppeligen torde kunna tillskrivas någon effekt av dylik art. Arvodeslösheten har försvunnit och valbarhetscensus har i avsevärd mån reducerats. Därtill kommer, att det består en utomordentlig skillnad mellan penningvärdet nu och för 60 år sedan. I betraktande av dessa och andra förhållanden är föreställningen om en politisk aristokratis avgränsande genom de gällande valbarhetsbestämmelserna numera skäligen utesluten.

Under sådana förhållanden får motiveringen för valbarhetscensus till första kammaren inskränkas till blygsammare mått än som ursprungligen avsetts. Om det blir för mycket att förbinda nu gällande bestämmelser om valbarhet med begreppet politisk aristokrati, så kvarstår dock, menar man, den allmänna satsen, att en ordnad ekonomi får betraktas som en gynnsam förutsättning för politiskt arbete. Dels utgör den symptom på duglighet och ömdöme, dels åter bereder den bättre möjligheter för verksamhet i det allmännas tjänst. Det senare ledet i denna argumentering kan givetvis icke bestridas. Riksdagsmannas arvodet bör ses även i denna belysning. Det förra åter kan tillämpat på vissa fall vara riktigt, på andra däremot alldeles icke — någon generell giltighet äger satsen ingalunda. Vad som emellertid från motiveringsens egna utgångspunkter är av avgörande betydelse i detta sammanhang är, huruvida en inkomst på 3,000 kronor eller innehav av en fastighet med 50,000 kronors taxeringsvärde verkligen kunna betraktas såsom kriterier på ekonomiskt oberoende eller ordnad ekonomi. Härvid spela i de enskilda fallen så många andra omständigheter in, att man näppeligen med någon säkerhet kan räkna med ett sådant sammanhang. En skuldfri man med 2,500 kronors inkomst intager en ekonomiskt mycket säkrare ställning än en skuldbelastad med 3,000 kronors inkomst. Innehavet av en ointecknad fastighet med 40,000 kronors taxeringsvärde betecknar

större oberoende än innehavet av en högt in-tecknad fastighet med 50,000 kronors taxeringsvärde. Det går icke an att utan vidare anse uppfyllandet av den gällande valbarhetscensus utgöra garanti för en säker ekonomi, och därvid måste betydelsen av förevarande argument bortfalla jämväl för dem, som gilla dess utgångspunkt.

Även om man ser saken från censusteoriens egen synpunkt, blir det alltså svårt att tillskriva nu gällande valbarhetsbestämmelser någon kvalitetsstärkande betydelse för första kammaren. Det har kunnat vara möjligt på en tid, då census — liksom penningvärdet — var högre än nu och då arvodeslöshet var förbunden därmed. Numera hava dessa bestämmelser överlevat sig själva.

Men om man sålunda icke numera kan påräkna de välgörande verkningar av censusstrecket, som från början ansetts motivera dess införande, så medför å andra sidan dess bibehållande allvarliga nackdelar från det politiska likställighetskravets synpunkt.

'Såsom under riksdagsdebatterna vid upprepade tillfällen framhållits, bestå dessa nackdelar framför allt däri, att, ehuru den gällande valbarhetscensus ingalunda, såsom ovan påpekats, kan sägas vara av sådan betydelse, att den utskiljer en ekonomisk aristokrati eller ens en krets av ekonomiskt oberoende medborgare, den dock i stor utsträckning utestänger vissa samhällslager från första kammaren. Framför allt drabbas kvinnorna hårt av valbarhetsstrecket, i synnerhet de gifta, men jämväl de självförsörjande ogifta kvinnorna. Den kvinnliga valbarheten till första kammaren, som är inskriven i grundlagen, blir på sådant sätt i mycket avsevärd mån reducerad till ett sken. I viss mån kunde denna olägenhet visserligen hävas genom att, såsom vid sina tillfällen antytts, giva valbarhet åt gifta kvinnor, vilkas män uppfylla censuskvalifikationer. Men fortfarande förbleve huvudmassan av ogifta kvinnor utanför.

Vidare har under frågans behandling i riksdagen understrukits censusbestämmelsens verkan på såväl arbetarnas och hantverkarnas som de mindre jordbrukarnas, hemmansägarnas och arrendatoreernas representationsrätt. Dessa samhällsklasser få vidkännas en högst väsentlig reduktion av det antal förstakammarkandidater, som de skulle kunna uppställa ur sina egna led. Ett politiskt parti, som till övervägande del är sammansatt av medlemmar från någon av de nämnda grupperna, kan under sådana förhållanden komma att stå inför nödvändigheten att, i stället för att giva sina röster åt en arbetare eller jordbrukare, placera dem på en meningsfrände ur en annan samhällsgrupp. Att så sker, kan väl i och för sig i de enskilda fallen icke alltid behöva vara till men för representationen, utan stundom måhända tvärtom. Men betänkligt är, att lagstiftningen tvingar valmännen att avstå från sin önskan att välja till riksdagsman en person ur sin egen krets, till vilken de hava förtroende, på den grund att han har en på visst sätt begränsad årsinkomst. Liksom detta kännes som ett obehörigt tvång, kan det också i det enskilda fallet medföra, att en bättre kandidat får vika för en sämre.

Det förfång, som valbarhetscensus för första kammaren åsamkar vissa samhällsgrupper, och den irritation, som härav framkallas, kan dessutom i längden icke vara till gagn för kammarens prestige, utan tvärtom. På sina håll måste det giva näring åt en eljest oberättigad föreställning om första kammaren såsom allttjämt en institution i de socialt högre minoriteternas tjänst. Det är av vikt för kammarens fortsatta auktoritet, att grundlagen icke genom vidmakthållandet av dessa resterande penningbestämmelser giver näring åt dylika opinioner.'

De sakkunniga framhålla slutligen, hurusom verkningarna av valbarhetscensus ytterligare skärpas genom föreskriften i riksdagsordningen § 9, att riks-

dagsman i första kammaren skall frånträda sin befattning, så snart han kommer i ställningen, att han icke vidare skulle vara valbar.

'Därest en förstakammarledamot, som ju — utom i Stockholm — icke skattar för det arvode, han som riksdagsman åtnjuter, för fullgörande av sitt lagstiftarekall nödgas avstå från lön eller annan inkomst till sådant belopp, att han icke längre taxeras till 3,000 kronor, har han att lämna riksdagen. Han åtnjuter allt fortfarande en faktisk årsinkomst på minst fyratusenfemhundra kronor (riksdagsmannaarvodets normala belopp), men har dock genom den påföljd för hans privatekonomi i övrigt, som hans lagstiftareverksamhet medfört, blivit diskvalificerad som förstakammarledamot.'

De sakkunniga finna, 'att för valbarhetscensus' avskaffande tala så starka skäl, att dess bortfallande för vårt lands del bör anses lika motiverat och berättigat som det befunnits vara för andra länder', och föreslå så en sådan förändring i § 9 riksdagsordningen, att censusstrecket ersättes med en fordran om kommunal rösträtt.

Två av de sakkunniga, herrar Björkman och Nilsson, ha i särskilda yttrande förklarat sig icke kunna biträda förslaget om avskaffande av valbarhetscensus. Då de ej ansett sig kunna vara med om någon av de till bibehållande eller höjande av första kammarens ställning och kvalitet syftande nyheter, som hos de sakkunniga diskuterats, synes det dem så mycket mera nödvändigt 'att behålla alla de särskilda bestämmelser, som äro ägnade att, samlade och var för sig, åt första kammaren bevara dess särkaraktär'. Till dessa hörde också bestämmelsen om valbarhetscensus. Denna, som ju vilade på principen, 'att i första kammaren skola sitta personer, vilka — likaväl som de böra ha en viss mognad ålder — genom att äga sin ekonomiska ställning i viss grad säkerlagd med mera trygghet kunna anses överblicka de ekonomiska spörsmålen och med en ordnad ekonomi få anses äga en gynnsam förutsättning för politiskt arbete', vore i själva verket icke oförenlig med ett demokratiskt statsskick. Bestämmelsen kunde visserligen genom särskilda förhållanden — höga fastighetsinteckningar m. m. — synas bliva imaginär, men den innebure dock i varje fall för valmännen ett påpekande, 'att vid valet den ekonomiska stabiliteten hos kandidaterna är av betydelse'. Om dessutom, såsom reservanterna föreslå, ett förtydligande göres rörande det inkomstbelopp, som skall kunna grunda behörighet, så att detta belopp blir det *taxerade*, ej det *beskattningsbara*, så torde, förmena reservanterna, det ej böra möta svårigheter för valmän ur vitt skilda lager 'att finna till första kammaren valbara personer, som på samma gång de i övrigt företräda deras åskådningar jämväl fylla den viktiga förutsättningen för valbarhet, som med valbarhetscensus kräves'. Reservanterna ha sålunda ställt sig på samma ståndpunkt, som tidigare inom riksdagen tjänat som plattform för motståndet mot borttagande av valbarhetscensus, nämligen att census ej bör avskaffas, om den icke ersättes med andra valbarhetskvalifikationer, som på ett mera ändamålsenligt sätt medverka till befästande av karaktärsskillnaden mellan kamrarna.

Den motivering de sakkunnigas majoritet förebragt för borttagandet av bestämmelsen om valbarhetscensus anser jag för min del tillfyllestgörande. Reservanternas ståndpunkt innebär först och främst en — för övrigt redan av

Hrr Björk-
man och
Nilsson.

Departement-
schefen

majoriteten påvisad — överskattning av nu gällande censusbestämmelsers förmåga att garantera förefintligheten av en ekonomiskt tryggad ställning hos riksdagsmannakandidaterna. De synas emellertid själva haft en viss känsla av det svenska censusstreckets bristande effektivitet och därför sökt försvara dess bibehållande också därmed, att censusbestämmelsen står som en finger-visning för de väljande att taga hänsyn till den ekonomiska stabiliteten. Bestämmelsen skulle efter denna uppfattning icke ha karaktären av ett juridiskt behörighetsvillkor, utan av ett direktiv, en anvisning för de väljande att beakta en påtänkt kandidats ekonomiska ställning. Det är emellertid svårt att inse, varför just den sidan av en persons lämplighet eller olämplighet, som hänför sig till hans ekonomiska ställning, skall behöva uttryckligen betonas i grundlagen, när man för övrigt litar på de väljandes goda omdöme.

I anslutning till de sakkunnigas majoritet hemställer jag alltså, att Kungl. Maj:t ville inför riksdagen framlägga förslag till sådan ändring av riksdagsordningen § 9, att bestämmelserna om valbarhetscensus uteslutas och ersättas av en fordran på kommunal rösträtt som valbarhetsvillkor. Sistnämnda villkor finner jag väl motiverat därmed, att fordringarna på valbarhet till riksdagsmannauppgift ej böra vara lindrigare än de, som gälla för landstingsmän och elektor. Det står också väl tillsammans med, att valbarhet till andra kammaren förutsätter rösträtt till samma kammare.

**Valbarhets-
kategorier.**

För att tillförsäkra första kammaren den särskilt kvalificerade karaktär, som man vill att den skall äga, har ifrågasatts, 'att vissa medborgargrupper skulle avgränsas och väljarna hänvisas till att inom dessa grupper taga kandidater till representantplatserna'. Den ledande idén vid avgränsningen av dessa valbarhetskategorier skulle vara 'att inom dem samla så mycken kvalificerad lämplighet som möjligt för utövandet av förstakammandat'. Inom dessa kategorier skulle man i alldeles särskild grad finna den önskvärda erfarenheten, kunnigheten, sakligheten, omdömesförmågan o. s. v.

Vid denna idéns praktiska utformning har man nu att söka 'utfinna sådana yttre kriterier, vilka skola garantera de nyssnämnda förstakammaregenskapernas befintlighet'. Bland kategorier, som pläga komma i fråga, må nämnas: politisk verksamhet; viss verksamhet i den kommunala självstyrelsens tjänst eller inom föreningslivet, såsom inom yrkessammanslutningar (t. ex. av arbetsgivare och arbetare) eller självhjälpsorganisationer (sjukkassor, Kooperation); ledande ställning inom det ekonomiska, kommersiella eller agrikulturella livet; högre ämbetsmän; högre bildningsgrad; medlemskap av akademier o. s. v. I den belgiska författningen — den veterligen enda demokratiska författning, som infört ifrågavarande institut — uppräknas ej mindre än 21 valbarhetskategorier, och det står dessutom representationen öppet att i lagstiftningsväg skapa nya sådana.

De sakkunniga.

De sakkunniga framhålla, hurusom visserligen idén med valbarhetskategorier vid första påseende kan verka tilltalande, liksom den också mötts av gan-

ska mycken sympati, men att den dock ej håller måttet, när den skall omsättas i verklighet.

'Vid fastställandet av kategorierna', anmärka de, 'står lagstiftaren inför ett dilemma, som omsider visar sig ytterst svårt att behärska. Den grundläggande idén är, att urvalet skall anvisa en politisk elit. Hänsynen här till fordrar, att man håller sig inom jämförelsevis snäva gränser. Å andra sidan får man icke uppställa ett sådant fåtal kategorier, att den utmärkta förtjänsten på andra områden uteslutes. Det går t. ex. alldeles icke an att stadga kommunal verksamhet såsom *ensam* valbarhetskategori. Hur många framstående medborgare, som icke haft tid eller tillfälle att ägna sig häråt, skulle icke då ställas utanför! Icke heller vore det tillräckligt att upptaga endast t. ex. kategorierna kommunal verksamhet, ämbetsmannaställning och kunskapsprov. Av väsentlig betydelse är, att man icke gynnar vissa samhällsklasser och partier, medan man försummar andra. Hänsynen härtill manar till en utvidgning av ramen och alstrar en tendens att alltjämt med nya valbarhetsgrunder komplettera kategorierna. Denna senare tendens kommer till följd av förhållandenas natur att visa en benägenhet att alldeles överflygla den förra. Och hur blir det då till sist bevänt med de valbara gruppernas politiska elitkaraktär?'

Huvudinvändningen mot valbarhetskategorierna är sålunda enligt de sakkunnigas uppfattning den, att kategorierna antingen bli för trånga och därigenom hinderliga för kammarens rekrytering eller också för många och för omfattande och därmed betydelselösa som medel att skapa en elitkår. Därjämte anmärka emellertid de sakkunniga, att när man, som hos oss, söker att för förstakammarvalen skapa en särskilt kvalificerad väljarekår och däri ser en garanti för att till kammarledamöter utses personer av den erforderliga valören: så 'förefaller det icke nödigt eller nyttigt att binda deras händer genom att hänvisa dem att vid valet hålla sig inom vissa utstakade yttre gränser'. De sakkunniga erinra i detta sammanhang om det synnerligen belysande förhållandet, att den belgiska senatens väljareunderlag utgöres av tre olika grupper, i det 93 senatorer utses av samma väljare som de, vilka utse den nedre kammaren, 40 senatorer utses av motsvarigheterna till våra landsting, provinsråden, och slutligen 20 senatorer av senaten själv genom kooptation, samt att valbarhetskategorierna endast gälla för den förstnämnda, okvalificerade väljaregruppen, där de tydligen ansetts kunna vara på sin plats, men däremot ej för de båda andra, som ej behöva kategoriernas ledband.

På dessa båda huvudgrunder, nämligen dels de praktiska svårigheterna vid problemets lösning och dels institutets onödighet, när det kombineras med en kvalificerad valrätt, anse sig de sakkunniga — utan meningsskiljaktighet — icke kunna förorda införandet av särskilda valbarhetskategorier för första kammaren.

Till vad de sakkunniga i denna del anfört kan jag giva min fulla anslutning och finner mig alltså icke böra förorda en reformering av valbarhetsbestämmelserna i form av nya valbarhetskategoriers införande.

Departementschefen.

Förhåller det sig så, som nyss blivit antytt, att valresultatet huvudsakligen beror på valkorporationerna, kommer det givetvis att ligga stor vikt på, huru man sammansätter dessa. Vår nuvarande riksdagsordning har som bekant överlämnat valet åt valkollegier, som till sin huvudsakliga del utgöras av medlemmar i kommunala representationer (landstingen). Före 1921 års författningsreform bestodo de t. o. m. uteslutande av sådana (landstingsmän och stadsfullmäktige i städer, som ej deltog i landsting). Den tanke, som ligger bakom denna anordning, har De Geer givit uttryck åt i motivena till riksdagsordningen.

'Den förmedling, valen komma att genom landstingen undergå, bör', heter det, 'bidraga att göra dem till uttryck av ett upplyst tänkesätt. Landstingsmännen kunna nämligen icke antagas komma att utses med något huvudsakligt avseende på befattningen att stundom vara elektor till riksdagsmän, som efter långa mellantider ombytas, utan vid deras tillsättande måste tagas i betraktande de egenskaper, som berättiga till förtroendet att utöva beskattningsrätten och vården om länets gemensamma angelägenheter. Den insikt, som vinnes genom deltagande i en om allmänna ärenden rådpläggande församling, måste vidare giva landstingsmännen en mer vidgad synkrets, än som kan påräknas vare sig hos omedelbart väljande menigheter eller hos elektor, utsedda endast för ett visst val.'

I de sakkunnigas utredning (särskilt yttrande av hrr Hellberg och Brusewitz, s. 99) återkommer samma uppfattning.

'Syftet med denna anknytning av förstakammarorganisationen till de kommunala självstyrelseorganen har varit att åvägabringa förutsättningar för sådana val, som giva åt kammaren en särskild karaktär av erfarenhet och insikt. Detta förväntas blija följden därav, att såsom dess väljare fungera uteslutande sådana män och kvinnor, vilka själva få anses vara i besittning av de nämnda egenskaperna. De kommunala korporationernas medlemmar äro beklädda med sina medborgares förtroende att å deras vägnar bestämma över kommunernas, primär- eller provinskommunernas, gemensamma angelägenheter. Redan häri ligger en viss garanti för deras kvalifikation såsom riksdagsmannaväljare: de kommunalt röstberättigade kunna förväntas icke skänka sin tillit till andra personer än sådana som de anse vara i besittning av förmåga att handlägga allmänna frågor. I regel utse de också män eller kvinnor av mognad ålder och erfarenhet. Men till denna de kommunala förtroendemännens presumerade duglighet såsom väljare kommer så den ytterligare förstärkning av denna, som måste framgå som ett resultat av deras arbete i det allmännas tjänst. Vanan att handhåva offentliga angelägenheter, bland vilka därtill flertalet är av ekonomisk natur, verkar till en fortgående stegring av deras kunskaper och förfarenhet i dylika värv. Med en dylik elitkår såsom valorgan till första kammaren får lagstiftaren anses hava tillskapat en synnerligen tillförlitlig garanti för att denna kammare erhåller en sammansättning, som gör den väl skickad att fylla den 'regulator'-uppgift, som tillkommer densamma.'

De sakkunniga ha emellertid tagit under övervägande, huruvida icke den svenska väljarekårens erkänt höga kvalitet skulle kunna ytterligare höjas. Därvid har ifrågasatts dels införande i någon form av kooptationsinstitutet, dels valkretsarnas utvidgande.

Kooptation.

Kooptation innebär, att en korporation helt eller delvis utses av korporationens själv. När det nu gäller den ena av riksdagens kamrar, kunde det tänkas,

att valet överlämnades antingen åt denna kammare själv eller åt den andra kammaren eller slutligen åt riksdagen i dess helhet. Att hela kammaren skulle utses genom kooptation, kan det naturligtvis aldrig bli tal om. Likaledes kan man bortse från en sådan anordning av kooptationen, att valet skulle överlämnas åt andra kammaren eller åt riksdagen i dess helhet. För en reform av denna innebörd torde hos oss icke finnas någon som helst resonans. Spörsmålet kan sålunda — såsom även de sakkunniga gjort — begränsas till att gälla val genom första kammaren själv.

De sakkunnigas majoritet har stannat vid ett avstyrkande. Efter påpekande av ett par organisatoriska svårigheter — beträffande dels det antal, som skall utses genom kooptation, dels valperioden för de utsedda — ingå de sakkunniga på frågan, huruvida kooptationsinstitutets införande skulle vara ägnat att höja första kammarens kvalitet och därmed också dess auktoritet. De bestrida icke, att vad som till stöd för ett jakande svar härå anförts kan innebära beaktansvärda moment, men finna å andra sidan, att övervägande skäl tala i motsatt riktning.

Till en början misstänka de sakkunniga, att, därest kooptation infördes och därigenom möjlighet bereddes de särskilda partierna att i kammaren få invalda en del av partiets bästa män, som tilläventyrs icke vore bundna speciellt vid ortsintressen och valkretsarna, de olika valkorporationerna i orterna mera än förut skulle komma att vid valen låta sig ledas av sina ortsintressen och icke ens till någon del av intresset att utse s. k. rikskandidater, enär för inval av sådana möjlighet av kooptationsval ansågs given. Detta skulle lätt kunna föranleda en kvalitetsförsämring hos kammaren. Det vore ej heller osannolikt, att kammaren vid sina kooptationsval ej så mycket fäste sig vid kandidaternas kvalitet som vid de tjänster, som gjorts resp. partier av personer, som huvudsakligen medverkat i det tekniska valarbetet eller annars i ren partitjänst. Även kunde det befaras, att i vissa fall valet skulle falla på äldre politici, av vilka man ej längre kunde vänta någon aktivare insats i riksdagsarbetet, men vilka man dock kunde vilja honnörsvi placera. Dessutom påpekas svårigheterna att organisera institutet med tillgodoseende på en gång av kraven på proportionalitet och successiv förnyelse. Trots de framställda anmärkningarna göres dock till slut det uttalandet, 'att spörsmålet tilläventyrs skulle ha kunnat ses annorlunda, därest fråga varit om upprättande av en helt ny konstitution eller om väsentliga förändringar. Kooptationsinstitutet såsom enstaka delreform skulle kunna leda till krav på en del andra, mer eller mindre betydelsefulla förändringar i konstitutionen.'

Två av de sakkunniga, herrar Hellberg och Brusewitz, ha däremot i särskilt yttrande trätt in för kooptationsinstitutet. De ha därvid dels redogjort för de positiva skäl, som böra anses tala för dess införande, dels sökt motbevisa mot detsamma gjorda invändningar.

Genom kooptation skulle kammaren, framhålla reservanterna (sid 63), komma att tillföras ett element, varigenom dess kvalitet skulle höjas och dess auktoritet växa. De komma till denna slutsats från tre utgångspunkter.

'Det har för det första alltid ansetts — och detta har kommit till uttryck

De sakkunnigas majoritet.

Hrr Hellberg och Brusewitz.

även i vår förstakammarorganisation, i synnerhet i dess ursprungliga gestalt — att den övre kammarens karaktär av från viss synpunkt ett slags »elit»-kammare befrämjas bl. a. därav, att dess ledamöter väljas för större områden än kollegerna i medkammaren. De större valkretsarna hava förutsatts medföra anläggandet av vidare vyer vid valet än de mindre valkretsarna, i vilka snävare och framför allt lokala synpunkter hava lättare att tränga sig fram till att spela den vid valet bestämmande rollen. De stora valkretsarnas klimax är emellertid: hela landet en valkrets. Det är en fullt logisk tankegång, som tillskriver denna klimax en verkan i stegrad mätto till utmönstring ur valakten av de mera begränsade valmotiven. Vad lokalsynpunkterna beträffar, ligger det i sakens natur, att de här sakna varje organisatorisk fästpunkt. Att hela landet göres till valkrets, verkar sålunda till att bereda rikssynpunkterna avgörande inflytande på valet. Och detta kan förutses återverka på de valdas kvaliteten. En given följd av att hela landet göres till en valkrets är, att valbarheten blir obunden av andra gränser än rikets, och denna ordning har ju också godtagits såsom gällande redan för valkretsvalen till första kammaren.

För det andra räknar kooptationsinstitutets motivering frändskap även med en annan av de vid vår första kammares bildande grundläggande principer, som avsågo att giva densamma en särskild kvalitetskaraktär, nämligen landstingens resp. stadsfullmäktiges konstituerande som valkorporationer. Dessa kommunala förtroendeorgan betraktades av vårt riksdagsskicks skapare som särskilt förstklassiga väljare dels på grund därav, att redan deras val ger anvisning åt detta håll, dels också på grund därav, att deras verksamhet måste, såsom i hög grad medborgerligt uppfostrande, förväntas ytterligare förhöja deras kapacitet. Med ännu större skäl kunna dessa synpunkter göras gällande i fråga om riksdagsmän som förstakammarväljare. Att en man blir vald till riksdagsman, vittnar — i allmänhet talat — om att hans medborgare anse honom än mera kvalificerad än den som blir vald till landstingsman. Och själva riksdagsmannaverksamheten innebär en ännu högre skolning i allmänna värv än landstingsmannaverksamheten. Såsom förstakammarväljare böra sålunda förstakammarledamöterna själva betraktas i särskilt hög grad vara i besittning av tillfredsställande förutsättningar. Med rätta har framhållits, att om valfunktionens överlämnande åt de högre kommunala organen på ett fördelaktigt sätt utövar inflytande på den övre kammarens politiska kvalitet, så bör detta också kunna sägas om en anordning som lyfter upp denna valfunktion till ytterligare ett högre självstyrelseplan. Det vore för visso att förvänta att, när ett förstakammarparti hade att kooptationsvägen komplettera sin personaluppsättning med ett färre antal, dess val, i pregnant mening företaget inför hela landets blickar, bleve handlagt under särskild känsla av ansvar. Utan tvivel skulle den allmänna opinionens kontroll vid ett val av denna art starkare än eljest göra sig gällande och bidraga till att hålla valet på högsta möjliga nivå.

Till följd av sin anknytning till båda de nu berörda sammansättningsprinciperna för vår första kammare framträder kooptationsinstitutet som en naturlig utbyggnad av kammarens organisation. En reform av dylik innebörd ligger i denna organisations fortsättningslinje.

För det tredje kan till stöd för åsikten om kooptationsinstitutets förhöjande verkan på första kammarens kvalitet hänvisas till dess betydelse såsom medel för justering i detta syfte av valkretsvalens resultat. Det händer, att vid dessa val politiska förmågor av framstående rang, vilka tidigare varit medlemmar av kammaren, till följd av ändrade lokala partiförhållanden, till följd av personliga rivaliteter eller deras för vissa valmansgrupper misshagliga ställning till någon särskild fråga eller till följd av andra omständigheter,

vilka ju i hög grad kunna variera från fall till fall, icke få sina mandat förnyade, och att detta för första kammaren innebär en förlust, som helst bort undgås. Man har vidare att räkna med förefintligheten av politiska krafter, som i första kammaren skulle göra stor nytta, och vilkas närvaro där vore önskvärd, men som av en eller annan orsak icke ställa sig som kandidater vid valkretsvalen. I det ena som det andra fallet skulle det, därest första kammaren själv hade rätt att invälja ett antal ledamöter, beredas tillfälle att bevara och höja dess nivå. Det kan icke anses vara någon mera tungt välgande invändning mot dessa betraktelser, att redan nu, till följd av valens successivitet, den möjligheten är för handen, att en valkrets kan korrigera en annan valkrets. Ty dels berör denna möjlighet endast det först anförda specialfallet, dels får nog första kammaren själv, med dess vidare utblick över förhållandena, tillskrivas en korrigeringsförmåga av högre valör, vilken det ofta kunde vara fördelaktigt att hava till förfogande.'

Efter att ha påpekat, hurusom även utländska erfarenheter, därvid särskilt Frankrike och Danmark nämnas, tala till kooptationens förmån, övergå reservanterna till att bemöta de invändningar, som framställts mot kooptationen med hänsyn till dess praktiska verkningar. Dessa vore dels av principiell, dels av opportun art. Reservanterna taga först ställning till den förra gruppen.

'Den risken kan för det första tänkas föreligga, att kooptationsinstitutet, i stället för att utnyttjas i kvalitetsförhöjande syfte, bleve använt som ett medel att med förstakammarplatser belöna politici, vilka såsom partiagenter och »valbossar» gjort partiet agitations- och röstvärvningstjänster, utan allt för mycket avseende på deras särskilda kvalitet som förstakammarkandidater. Det har vidare befarats, att kooptationsplatserna skulle komma att i väsentlig mån bliva reserverade för huvudstaden, där så många intressen sammanlöpa, och att alltså den genomförda reformen i stort sett endast skulle komma att betyda en förskjutning till huvudstadens förmån och landsortens nackdel av representationsrätten i första kammaren. Slutligen har det också gjorts gällande, att kooptationen i alltför stor mån skulle på sådant sätt handhas, att genom densamma i första kammaren honnörsviis placerades äldre politici, av vilka man ej längre kan vänta några aktivare insatser i riksdagsarbetet.

Till ledning för bedömande av i vad mån de nu anförda farhågorna kunna vara berättigade kan tjäna den erfarenhet, man haft av kooptationsinstitutet i Danmark. Av tillfrågade politici ur olika partier därstädes förnekas bestämt, att kooptationen skulle hava fungerat såsom farväg för valbossarna in i landstinget. Någon erfarenhet av denna art kan icke alls sägas vara för handen i vårt grannland. Det synes oss också, vad vårt land beträffar, ytterligt osannolikt, att val, så utsatta för den offentliga kritiken och förrättade av så kvalificerade väljare som kooptationsvalen, skulle användas såsom speciellt medel för partibelöningar utan större hänsynstagande till valkandidaternas förtjänster. Någon rimlig anledning att särskilt antaga en utveckling i denna riktning kan icke tänkas föreligga. Vad vidare angår den premiering av huvudstaden, som institutet förmenats medföra, giver en granskning av det koopterade elementets sammansättning i danska landstinget ingalunda något resultat i bekräftande riktning. Tvärtom äro landsortsborna där i avgjord majoritet, och detta trots den överväldigande ej blott kulturella utan också den numeriska betydelse, som tillkommer Köpenhamn i förhållande till det övriga Danmark. Beträffande slutligen den tredje farhågan, nämligen att kooptationsplatserna skulle kunna bliva politiska pensionsplatser, så förnekas på visst håll i Danmark icke, att en sådan risk kan tänkas. Men en närmare blick på de landstingsvaldas personer ger åtminstone för närvarande intet nämnvärt stöd åt oron. Naturligtvis

är det mycket tänkbart, att undantagsvis en kooptationsplats vikes för en äldre politiker såsom belöning för hans tidigare verksamhet. Därvid må emellertid anmärkas, att även sådana äldre politiker, vilkas »aktivitet» kan betraktas som reducerad, kunna vara till stort gagn för kammarens arbete genom sin erfarenhet och omsikt.

Det danska föredömet ger alltså intet stöd för nyssnämnda mot kooptationsinstitutet riktade invändningar. De kunna för övrigt redan i allt väsentligt anses bemötta i och med framställningen av de allmänna utgångspunkter för bedömandet av detta institut, som i det föregående lämnats.

Ytterligare en invändning har rests mot institutet, gående ut därpå, att dess egenskap att speciellt befordra val av »rikskandidater» till första kammaren skulle komma att ännu mer än hittills inom de skilda valkretsarna uppmuntra och befästa den ofta anmärkta faktiska bundenheten av bostadsbandet, som till men för ett gott kandidatval inom dessa i praxis gjort sig gällande. Genom tillvaron av ett dylikt riksvalinstitut skulle landstingen, förmenar man, känna sig befriade från alla hänsyn till rikssynpunkter och vid valen än mer inskränka sig till kandidater inom länskretsen. Följden skulle på det sättet kunna bli, att kooptationen, i stället för att leda till en höjning av första kammarens nivå, i det hela trots allt skulle komma att sänka densamma.

Invändningen synes icke så litet uppkonstruerad. Först och främst förtjänar det faktum understrykas, att om kooptationen — såsom på mycket goda grunder kan antagas — skulle komma att fungera som ett rikssvalsinstitut, så är därmed i fråga om ett visst antal mandat under alla förhållanden en garanti skapad för att vidare synpunkter komma att anläggas på förstakammarvalen, en garanti som nu icke existerar och därför i varje fall måste anses innebära en förbättring i jämförelse med det nuvarande tillståndet. Antagandet att kooptationens införande skulle komma att giva kretsvalen en snävare inriktning synes i själva verket vid närmare eftertanke vara tämligen löst grundat. Ytterst vilar det på en förmodan, att de »riksval», som nu förekomma, endast skulle vara att betrakta som verkan av ett slags tvång eller av ett dåligt samvete, som känner sig i behov av lättnad genom att då och då motvilligt göra ett offer åt rikssynpunkten. Så illa står det dock knappast till. Troligt är väl, att man även i fortsättningen skulle få anledning att som nu allt emellanåt gå utanför länskretsen för att finna så goda kandidatnamn som möjligt. Otänkbart är för övrigt kanske icke — för att nu göra ett optimistiskt färgat tankeexperiment, som i värde fullt torde kunna mäta sig med det här behandlade pessimistiskt färgade — att kooptationsinstitutet, genom de kvalitetsval, det skulle frambringa, kunde komma att i viss mån verka som föresyn för valkretsarna och inom dessa väcka till liv en strävan att hålla valen på ett lika högt plan. All sannolikhet talar enligt vår mening för att det sammanlagda antalet riksdagskandidater genom kooptationen skulle bli större än för nuvarande. Till slut må redan i detta samband hänvisas till det nedan framställda, med detta instituts införande nära förknippade förslaget om valkretsarnas förstoring såsom ett medel att främja kretsvalens kvalitet eller i varje fall att åtminstone motverka eventuella tendenser till deras försämring.

Hittills återgivna motargument mot kooptationsinstitutet hava varit av principiell natur. Av opportun art är däremot en annan invändning, som framställts mot dess införande. Det kan göras gällande att, då därav skulle följa en reducering av valkretsarnas representantantal, redan häri skulle ligga ett allvarligt hinder för idéns förverkligande. Dels släpper en valkrets ej gärna från sig ett mandat, dels betecknar en dylik minskning ett motsvarande minus i fråga om utsikterna till proportionellt riktig fördelning av representantplatserna. Häremot må emellertid genmälas, att det visserligen utan tvivel hade gått lättare att införa kooptationsinstitutet, därest det hade kunnat, såsom i

Danmark och Belgien, gå för sig utan reducering av de valkretsvaldas antal; men att å andra sidan varken valkretsarnas eventuella gensträvighet mot varje, än så liten minskning, av deras representationsandel eller en sådan reducering av utsikten till säker matematisk proportionalitet, som en minskning med ungefär en plats i varje valkrets skulle medföra, kan tillmätas utslagsgivande betydelse, därest tillräckligt vägande skäl i övrigt tala för reformen i fråga. För den händelse den förut omnämnda av oss föreslagna förstoringen av valkretsarna till första kammaren bleve genomförd, skulle nu berörda invändning så tämligen sättas ur spelet. Reduceringen av de valkretsvaldas antal skulle då, såsom i varje särskilt fall tillämpad på ett vida större antal förstakammandat än förut, icke bliva vidare kännbar, och vad den proportionella mandatfördelningen beträffar, så skulle den bliva än bättre tillgodosedd.'

Även om den argumentering, som av reservanternas förebragts, synes ganska vägande, finner jag dock icke de av dem anförda skälen för kooptationsinstitutets införande vara fullt övertygande.

Departementschefen.

Det skall visserligen erkännas, att vid kooptation all fara för lokala synpunkter bör anses borteliminerad och så till vida en garanti vunnen för att valet kommer på ett högre plan än de lokala valkorporationernas. Men det synes mig kunna ifrågasättas, huruvida icke en församlings självkomplettering medför sina alldeles särskilda risker, som icke få aktas mindre betydelsefulla än anläggandet av lokalsynpunkter. Jag tänker därvid icke närmast på vad redan de sakkunnigas majoritet anfört — man torde nog med reservanternas kunna förmoda, att kooptationen icke skall behöva inverka oförmånligt på de lokala valförsamlingarnas intresse för rikssynpunkter — utan snarare på kammarens egna kvalifikationer som valförsamling. Även om man i och för sig gärna ger sitt erkännande åt reservanternas omdöme om kamrarna som högt kvalificerade, måste man dock räkna med den naturliga benägenheten hos medlemmarna av varje dylik församling att konservera sina egna kolleger. även där detta icke ur 'rikssynpunkt' sett är fullt försvarligt, en benägenhet som säkerligen icke neutraliseras därav att valet försiggår 'inför hela landets blickar' och under 'den allmänna opinionens kontroll'.

Därtill kommer, att den självkomplettering, som kooptationen innebär, ovillkorligen kännes som ett för vår författning främmande element. Reservanternas äro visserligen angelägna att framhålla, att kooptationsinstitutet framträder 'som en naturlig utbyggnad av kammarens organisation', och att 'en reform av dylik innebörd ligger i denna organisations fortsättningslinje'. Till stöd för detta påstående hänvisas, som av förut citerade uttalanden framgår, därpå, att riksdagsordningen velat åvägabringa första kammarens elitkaraktär genom att låta dess ledamöter väljas dels för större område än kollegerna i medkammaren, vilket skulle peka mot hela riket som en enda valkrets såsom klimax, dels av särskilda väl kvalificerade valförsamlingar, vid vilket förhållandet det endast vore att taga ännu ett steg i samma riktning, om man gjorde den bäst kvalificerade församlingen, nämligen kammaren själv, till valkollegium. Häremot må dock först och främst erinras om att det väl snarare varit av valförsamlingarnas kompetens och frånvaron av bostadsband, än av valkretsarnas storlek, som man väntat sig det goda resultatet. Och vad val-

församlingarna angår, så har riksdagsordningen visserligen velat skapa väl kvalificerade väljarekårer, men den har å andra sidan icke velat driva denna synpunkt så långt, att kammaren i själva verket skulle upphöra att väljas av folket. Riksdagsordningen har sträckt sig till indirekta val, men ej velat vara med om *dubbelt* indirekta, även om på denna väg den bästa valförsamlingen skulle kunnat erhållas. Man torde alltså icke kunna säga, att kooptationen innebär en utbyggnad på första kammarens nuvarande organisation. Den är i stället som sagt att betrakta som ett främmande element, för vars införande särskilt starka skäl erfordras. Då sådana efter min uppfattning icke föreligga, kan jag ej tillstyrka någon förändring därutinnan, valen fortfarande som hittills helt och hållet ligga hos lokala väljareförsamlingar.

*Utvidgning
av valkretsarna.*

Det är emellertid icke uteslutet, att vissa anordningar skulle kunna göras för höjande av de lokala valförsamlingarnas kvalitet till förmån för kammarens kvalitet. Även denna fråga har behandlats av de sakkunniga. Särskilt har man därvid haft tanken riktad på en utvidgning av valkretsarna.

Ursprungligen spelade valkretsindelningen en helt annan roll än nu för kammarnas karaktär. Andra kammarens valkretsar voro relativt små, och valen blevo därigenom lokalt betonade. Första kammarens valkretsar sammanföllö däremot i stort sett med länen, och valen 'anlades på ett sätt, som var avsett att förläna dem en mera vidsynt karaktär' (utredningen sid. 76). I samband med det proportionella systemets införande 1909 och än mer genom författningsreformen 1921 undergingo andra kammarens valkretsar en anseelig utvidgning, så att de numera utgöra allenast 28 till antalet mot första kammarens 19. Andrakammarvalens lokala betoning har därmed, i den mån den har sin grund i valkretsarnas omfång, väsentligt försvagats. En utvidgning av förstakammarkretsarna skulle nu, menar man, innebära ett återställande till en viss grad av den ursprungliga proportionen mellan första och andra kammarens kretsar samt för förstakammarvalens del 'höja valakten till ett plan med vidare utsikter och därmed bidra till ett stärkande av de från lokala hänsyn mera frigjorda synpunkternas medinflytande vid valet'.

*De sakkunnigas
majoritet.*

De sakkunnigas majoritet har, efter övervägande av vad som kunde vara att vinna genom en dylik reform och de invändningar, som skulle kunna göras mot densamma, stannat vid ett avrådande, då 'nu gällande bestämmelser rörande förstakammarkretsarnas storlek ej visa några sådana brister, att en detaljreform på detta område nu är påkallad' samt en utvidgning av valkretsarna ej torde 'komma att medföra sådana förbättringar, att ens olägenheterna av en dylik utvidgning skulle uppvägas'.

*Hrr Hellberg
och Brusewitz.*

Herrar Hellberg och Brusewitz ha även på denna punkt varit av avvikande mening och funnit en valkretsutvidgning välbetänkt. Efter att ha påpekat, hurusom utjämningen av olikheten i valkretsindelningen icke utgör ett led i representationens demokratisering, utan har framgått som en verkan av proportionalismen, vilken krävde större valkretsar, lämna reservanternas följande motivering för den av dem förordade reformen.

'Andrakammarvalen hava sedan 1921 blivit en angelägenhet för länen, inom vilka förbindelsen mellan de olika delarna numera torde vara nästan lika lätt, som den förr var mellan domsagornas skilda delar. Förstakammarvalen flyttades samma år partiellt över till vidare områden. Men denna utflyttning skedde med en försiktighet, som var naturlig nog, när det gällde att gå ut över en enhet, vilken hittills stått som en yttersta gräns i fråga om kommunal och politisk indelning. En liknande försiktighet har också lagts i dagen vid utvidgningen av andrakammarkretsarna, i det att denna skett i två etapper, 1909 och 1921; vad man vågade sistnämnda år och som redan föreslagits av den första proportionsvalkommittén, men 1904 och 1905 av riksdagen förkastats, ansåg man 1909 alltså vara förenat med betänkligheter. Utvidgningen av förstakammarkretsarna hade sin första etapp 1919—21; den skulle genom den här ifrågasatta fortsättningen i sin ordning uppnå sin andra. Därmed skulle konsekvensen dragas av länsgränsernas 1919—21 påbörjade genombrytning för förstakammarvalens del. Och därmed skulle åvägabringas en av förändrade förhållanden betingad återställelse av den i sin tillämpning reducerade ursprungliga De Geerska idén att möjliggöra och främja territoriellt mera frigjorda förstakammarval. Den territoriella grunden skulle, i överensstämmelse med det demokratiska tvåkamarsystemets traditionella utformning, ånyo bliva lagd på olika sätt för vardera kammaren.

Vid genomförande av en dylik reform skulle givetvis ingen ändring ske i fråga om den över hela riket utsträckta valbarheten eller om landstingens valfunktion, liksom icke heller därav *måste* följa någon ändring av elektorsinstitutionen. Alltjämt komme sålunda landstingen att utgöra väljarkärens huvud-del. Den kvalitativa styrka såsom förstakammarväljare, vilken från början tillerkänts dem, skulle allt fortfarande komma första kammaren till godo. Liksom nu är fallet med *flertalet* landsting, skulle emellertid efter reformens genomförande *samtliga* landsting komma att fullgöra sin valfunktion icke i egen-skap av landsting, utan såsom element i en större valförsamling, bestående av flera landsting, resp. landsting och storstadselektorer. Därmed vore organisatorisk enhetlighet i fråga om valkretsindelningen uppnådd. Liksom i de nu förefintliga tvålänskretsarna skulle landstingsmännen (ev. jämte elektorer) från de olika länen (och städerna) personligen sammanträffa för valets företagande. Förslaget innebär i detta hänseende en anslutning till riksdagens avvisande hållning 1924 till en då väckt motion om insändande av valsedlar allenast till gemensam sammanräkning, ett förfaringssätt som skulle omöjliggöra den önskvärda samverkan mellan ledamöterna av den förstörade valkorporationen. Men därtill kommer, att åt valet genom det vart åttonde år återkommande personliga sammanträdandet av olika landsting (och storstadselektorer) — vare sig växelvis i olika residensstäder eller varje gång å samma därtill särskilt ägnade valtort inom valkretsens — skulle förlänas en viss högtidlig karaktär, som betonar dess vikt och gör det till något annat och mera än allenast en punkt på ett landstings föredragningslista. Det komme att i högre grad än i enlänskretsarna framstå såsom en akt för sig, som kräver sina egna särskilda anordningar — åt vilka sannolikt komme att givas en viss solenn prägel — och är ägnad att i högre grad tilldraga sig den politiskt intresserade allmänhetens uppmärksamhet.

Med hänsyn härtill och till den allmänna erfarenheten av de större valkretsarnas betydelse torde det vara att förvänta, att den nyss anförda huvudmotiveringen för det ifrågavarande organisationsmomentet i ett demokratiskt tvåkamarsystem jämväl här skulle visa sig bestå provet. Givetvis skall man icke vänta sig några omvälvande verkningar av reformen, liksom över huvud vid organisationen av en första kammare det icke är *ett* sammansättningsmoment, som allena åstadkommer den önskvärda särkaraktären — det är i

stället genom en samverkan av alla momenten, som denna framgår. Men det finnes, som antytt, all anledning antaga, att valkretsförstoringen även i detta fall skall visa sig äga betydelse för främjande av en större synvidd vid valet. Visserligen skulle nog allttjämt, liksom i nuvarande tvålänskretsar, länssynpunkterna komma att göra sig i hög grad gällande, så till vida som partiernas olika länskontingenter komme att i stor utsträckning framföra sina särkandidater. Men — fränsett den liksom hittills bestående möjligheten av gemensamma kandidater för hela valkretspartiet från början — komme väl rätt ofta utöver det antal mandat, partiets olika landstingsdelar var för sig toge i anspråk, en del förstakammarplatser att för sitt besättande kräva överenskomelse mellan partiets samtliga landstingskontingenter. Och vid sådana tillfällen, liksom vid en eventuell samverkan mellan olika partier, gäves utrymme för valmotiv, som sträckte sig ut över länsgränserna. I högre grad än inom en valkrets, som består av allenast ett enda län, finnas sålunda i en flerlänskrets utsikter för mindre lokalt bundna synpunkter att verka medbestämmande vid valet av ledamöter i första kammaren. Det får väl vidare anses rätt sannolikt, att i fortsättningen valkretsutvidgningen skulle komma att medföra mera avsevärda verkningar. Vanan att för valet överlägga med medväljare från andra län än det egna ävensom valaktens framträdande i starkare relief än förut kunna icke tänkas i längden bliva utan inverkan på bedömningssättet vid ett förstakammarval. Dessa omständigheter måste tvärtom förväntas, om också givetvis icke uttränga länssynpunkterna, så dock till en viss grad reducera deras roll av mer eller mindre bestämmande faktorer vid valet. I förbigående må anmärkas, att den »kohandel» mellan olika partier i skilda, samtidigt väljande kretsar, som ibland förekommit eller ifrågasatts i och med de här föreslagna stora valkretsar, som skulle träda i de nuvarande gruppernas ställe, vore utesluten.'

Reservanterna övergå därefter till att bemöta en del invändningar, som gjorts mot den av dem förebragta motiveringen, och framhålla slutligen, att den ifrågasatta reformen icke blott skulle äga betydelse för stärkande av förstakammarvalens kvalitet, utan även medföra vissa andra fördelar: den skulle öka möjligheterna för en matematiskt rättvis proportionalism, den skulle underlätta kooptationsinstitutets införande eller kanske rent av vara en förutsättning härför, och den skulle möjliggöra det önskvärda återställandet av en enhetlig kommunal valgrund för första kammaren. Beträffande dessa spörsmål hänvisar jag till utredningen sid. 80 ff.

Departementschefen.

Då jag måst ställa mig avvisande gentemot kooptationsinstitutets införande och ej heller finner mig kunna biträda det av reservanterna framställda förslaget angående åvägabringande av en enhetlig kommunal valgrund för förstakammarvalen samt då frågan om en bättre genomförd proportionalism synes mig icke böra upptagas till prövning i detta sammanhang, kan jag bortse från de skäl för en valkretsutvidgning, som hämtats av åtgärdens samband med nämnda reformfrågor. Vad angår motiveringen i övrigt, så är det väl riktigt, att den ursprungliga principen om förstakammarvalens överlämnande åt slutna kommunala representationer (landsting och stadsfullmäktige) 1921 genombrutits beträffande ett stort antal valkretsar, och att det därför nu endast skulle gälla att fortsätta på en redan beträdd väg. Men fråga är, om icke nämnda av proportionalismen framkallade steg jämte fördelar medfört vissa olägenheter. För min del håller jag före, att den beräknade vinsten av den

tilltänkta åtgärden är ganska osäker. Det må vara sant, att föreställningen om de större valkretsarnas betydelse för en höjning av valmotiven 'grundar sig på likartad konstitutionell erfarenhet i skilda länder'. Därav följer dock icke, att ökning (t. ex. fördubbling) av valkretsar, vilka redan förut äro att anse som 'större', skulle i motsvarande eller ens i nämnvärd mån förbättra valkvaliteten. Jag anser mig därför ej böra förorda någon förändring av de på denna punkt bestående förhållandena.

Slutligen anser jag mig böra i korthet beröra det av herrar Hellberg och Brusewitz i deras särskilda yttrande framställda förslag angående 'återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren'.

*Elektorsval
genom stads-
fullmäktige.*

Reservanterna fästa uppmärksamheten på att 1921 års förstakammarorganisation i fråga om valrätten baserades på två grundprinciper, valets överlämnande åt kommunala korporationer och den högre valrättsåldern. Anknytningen till de kommunala självstyrelseorganen fanns ju redan från början i vår riksdagsordning och avsåg att 'åvägabringa förutsättningar för sådana val, som giva åt kammaren en särskild karaktär av erfarenhet och insikt'. Kravet på uppnådda tjugusju år som villkor för rätt att välja landstingsmän och elektorer var däremot en nyhet, och motiveringen har man att söka i det förhållandet, att med den högre åldern i regel följer 'större erfarenhet av livet och därmed också större besinningsfullhet inför de samhälleliga problemen', vilket så förväntas 'avspegla sig i första kammarens fysionomi på ett sådant sätt, att denna kammare i särskild grad kommer att företräda den mognade medelålderns synpunkter'. Införandet av denna nyhet medförde emellertid, att den gamla principen, val genom kommunala självstyrelseorgan, på en punkt fick tåla en inskränkning, nämligen beträffande städer som icke deltaga i landsting. I dessa hade förut valet förrättats av stadsfullmäktige. Men stadsfullmäktige utsågos av de kommunalt röstberättigade, varvid sålunda valrättsåldern var allenast 23 år. Man hade nu att välja mellan att låta fullmäktige allt fortfarande fungera som valorgan, varvid valrättsåldern för dessa städers vidkommande skulle bli 23 år, medan den annorstädes — d. v. s. vid val av landstingsmän — skulle vara 27 år, och att undandraga stadsfullmäktige valet samt överlämna det åt särskilda elektorer, valda med den för landstingsmannaval gällande rösträtten (alltså 27 år). Man valde som bekant det senare alternativet. Resultatet härav har nu, mena reservanterna, blivit, 'att vår nuvarande förstakammarorganisation kännetecknas av en viss brist på stilenhet', som visserligen ej ur praktisk synpunkt behöver vara ett fel, men som dock är att beklaga, om man med reservanterna tillägger kommunalvalprincipen ett högre värde än åldersprincipen såsom moment vid förstakammarbildningen. Reservanternas yrkande går nu ut på att förstakammar-elektorerna i de större städerna skulle utses, icke som nu av kommunalt röstberättigade, som fyllt 27 år, utan av stadsfullmäktige. 'Den 'kompensation' för jämkningen i fråga om ålderskravet, som anordningen skulle medföra, vore dels det dubbelt indirekta valet: de (över 23 år gamla) kommunalt

Hrr Hellberg
och Bruse-
witz.

röstberättigade välja stadsfullmäktige, stadsfullmäktige välja elektorerna och dessa slutligen välja tillsammans med landstingen riksdagsmän i första kammaren — dels stadsfullmäktiges på liknande sätt som landstingen kvalificerade karaktär av väljare.'

Departement-
schefen.

Även om jag måste giva förslagsställarna rätt däruti, att elektorinstitutionen innebär ett icke alldeles tilltalande avsteg från en av de huvudprinciper, på vilka vår förstakammarorganisation är uppförd, finner jag det dock betänkligt att förorda ett återställande av det rubbade förhållandet, då sådant icke kan ske utan intrång på en annan princip, som otvivelaktigt måste betraktas som en av grunderna för 1921 års förstakammarreform, och som — därom vittna reservanternas själva — icke ur demokratisk synpunkt ger anledning till anmärkning.»

I enlighet med de av mig nu angivna grunder har jag låtit inom justitiedepartementet upprätta *förslag till ändrad lydelse av §§ 3 och 9 riksdagsordningen.*»

Föredraganden uppläser berörda förslag och hemställer, att detsamma må föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar

Ur protokollet:

E. Lindström.