

Nr 225.

Av herr **Almkvist m. fl.**, om ändrad lydelse av § 9 riksdagsordningen.

I proposition nr 183 vid 1928 års riksdag föreslogos ändringar i §§ 3 och 9 i riksdagsordningen. Enligt propositionen skulle dessa ändringar gå ut på

dels att den nu gällande valbarhetscensus till första kammaren skulle bortfalla,

dels att upplösning av första kammaren finge ske när denna kammare, i strid mot andra kammarens mening, två gånger, därav ena gången efter nyval till andra kammaren, motsatt sig ett Kungl. Maj:ts förslag av sådan vikt, att regeringen funne skäligt att därpå grunda en kammarupplösning och nya val.

Propositionen bifölls icke av riksdagen. De båda största riksdagspartierna, socialdemokraterna och högern, motsatte sig, att båda dessa frågor på föreslaget sätt löstes i ett sammanhang. Man befarade tydligen, att om det ena yrkandet med ettdera partiets bistånd skulle föras i hamn — vartill formell möjlighet förelåg — komme även den andra delen att, under anslutning från den motsatta parten, vinna majoritet i riksdagen. Och därtill ville man icke medverka.

Den sakliga innebörden i propositionens båda ändringsförslag hade tidigare vid åtskilliga tillfällen behandlats i riksdagen. Den nuvarande censusbestämmelsen för första kammaren tillkom på sin tid kompromissvis i sammanhang med den första stora rösträttsreformen år 1908. Den valbarhetsgräns, som därmed uppdrogs, kunde aldrig tillerkännas någon principiellt oantastlig betydelse. Med penningvärdets starka fall blev den såsom kompetensgaranti helt värdelös. Däremot vållade den otvivelaktigt, särskilt med hänsyn till stadgandena om fastighetsvärdet, orimliga konsekvenser och meningslöst trassel.

När det oaktat framställda förslag om censuskravets upphävande icke vunnit båda kamrarnas bifall, har det säkerligen icke berott på, att samtliga nej-röstande ansett det önskvärt att bibehålla valbarhetsbestämmelsernas penningstreck. Anledningen har i stället angivits vara att man i detta sammanhang önskat få upp till prövning spørsmålet om första kammarens sammansättning och ställning. Man har, med ett ord, önskat att göra kammaren så långt möjligt

kvalificerad att fylla sin mera kritiskt återhållande uppgift, utan att någon förmögenhetsgaranti därvid toges in anspråk.

I enlighet med dessa synpunkter anmodade regeringen år 1926 ett antal sakkunniga, tillhörande olika partier, att pröva och avgiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare. Betänkande i ärendet avgavs den 15 dec. 1927.

På sätt framgår av propositionen 183 vid 1928 års riksdag tillstyrkte utredningsmännens flertal, att censusstrecket måtte upphävas. Däremot kunde majoritet icke vinnas för andra ifrågasatta, med förstakammarvalen sammanhängande åtgärder, exempelvis om skapandet av vissa valbarhetskategorier, om valområdenas utvidgning, om införandet av s. k. kooptation eller om olika sätt att begränsa upplösningsrätten. Var och en av dessa förordades mer och mindre bestämt endast av minoriteter bland utredningsmännen.

Regeringen upptog i sin framställning till riksdagen

dels förslaget om censusstreckets upphävande, dels en i betänkandet lämnad anvisning om begränsning av upplösningsrätten. Den förra ändringen skulle befria valbarhetsbestämmelserna från hittills gällande förmögenhetsvillkor. Den senare syftade till betryggandet i viss utsträckning av kammarens funktion i dess nuvarande, grundlagsenligt angivna ställning.

I förstnämnda avseende återopade departementschefen vad de sakkunnigas majoritet därom anført. Efter att ha redogjort för det betraktelsesätt, som tidigare grundlagt censusbestämmelsen, och påpekat, att dessa ståndpunkter numera måste anses vara helt underkända, hade sakkunniga framhållit bl. a. följande:

»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 censuskvalifikationerna. 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 arrendatorernas representationsrätt. Dessa samhällsklasser få vidkännas en högst väsentlig reduktion av det antal första-kammarkandidater, 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 alltjämt 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 riksdagsman 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 lagstiftarkall 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 lagstiftarverksamhet 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.»

Departementschefen anslöt sig — efter att ha upptagit till bemötande sakkunnigminoritetens skäl för avstyrkandet på denna punkt — till flertalets åsikt och hemställde om »sådan ändring av riksdagsordningens § 9, att bestämmelserna om valbarhetscensus uteslutas och ersättas av en fordran på kommunal rösträtt som valbarhetsvillkor». Sistnämnda villkor fann han väl motiverat därmed att fordringarna på valbarhet till riksdagsmannaupdraget ej böra vara lindrigare än de som gälla för landstingsmän och elektor. Det stode också väl tillsammans med att valbarhet till andra kammaren förutsätter rösträtt till samma kammare.

I fråga om begränsningen av upplösningsrätten eller, som detta spörsmål också kallades, frågan om »kammarens stabilitet», ingick departementschefen, efter att ha omnämnt ärendets tidigare behandling, på en granskning av sakkunnigmajoritetens avstyrkande motivering i denna del. Han redogjorde vidare för minoritetens argumentation för den motsatta uppfattningen, närmare utformad i en utredning, verkställd av professor Wallengren. Resultatet av denna översikt blev, att departementschefen fann minoritetens sakständpunkt beaktansvärd och böra föranleda ett förslag till ändring i hithörande bestämmelser.

Beträffande hur långt man därutinnan borde gå och på vad sätt begränsningen i upplösningsrätten borde anordnas utvecklade propositionen genom en

redogörelse för de olika alternativ, som i den av sakkunniga verkställda utredningen berörts. I sammanhang därmed angav departementschefen sin egen mening om, åt vilken lösning företräde borde givas. Propositionen innehöll i denna del följande:

»Till en början torde man kunna alldeles bortse från den lösningen av frågan, som skulle bestå i ett fullständigt borteliminerande av upplösningsrätten. Såsom de sakkunnigas majoritet framhåller (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 någonstädes 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 bliva gynnsamt, att andra kammaren skulle framträda såsom medbestämmande i fråga om den förstas upplösning: den sittande förstakammarmajoriteten skulle i viss mån bliva 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 samband 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 elektorsvalen. 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:t 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 an-

går, 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 upplösningens rätten grundas på ett bestående motsatsförhållande mellan kamrarna, framträdande i itererade beslutskonflikter, en anordning, som icke är ovanlig i utländska tvåkammarsystem. 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 oupplöslig, men medgivit upplösning för det fall att ett av folketinget antaget förslag av landstinget förkastats och därefter gjorda sammanjäkningsförsök 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 upplösningens rätt 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 upplösningens rätten, 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 upplösningens prerogativet 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. Ej heller får åt de bestämmelser, som skola reglera upplösningens institut, 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 beklägligt hinder för en välbehövlig 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 åvägabragta utslag av folkviljan får påverka även första kammarens sammansättning, om så kan befinnas nödigt.'

Anlägger man nu dessa synpunkter på de olika lösningens förslagen, så synes det av kommittéreservanterna förordade — upplösning skulle få äga rum, då första kammaren motsatt sig ett regeringsförslag, som andra kammaren två

Upplösning vid itererad beslutskonflikt mellan kamrarna.

Ledande synpunkter.

Kritik av hrr Hellbergs och Brusewitz' förslag.

gångar å rad, med eller utan mellanliggande nyval, i oförändrad form antaget — 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 denna möjlighet, för vilken 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 ändemening', 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 allenast 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 återkommande 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 förelägges 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 vidtogs 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 förordnande) nyval till andra kammaren. Mellan de båda beslutskonflikterna skulle då i alla händelser ej mer än fyra år förflyta.

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

Grundlagsfrågor.

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 kammarantaget såsom vilande, men av första kammaren förkastat, kan givetvis Kungl. Maj:t förordna om nyval till denna kammar. Detsamma gäller, om ett vilande grundlagsförslag, som förkastats av första kammaren, efter för rättade 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.

Frågor, som avgöras genom gemensam votering.

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 na-

tur 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 således 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 läser 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 läser dock ej föreligga att i nu förevarande sammanhang upptaga detta spörsmål, då det torde kunna tagas för visst, att vid genomförande av

grundlagsändringar av sådan innebörd frågan om förstakammarupplösning kommer att underkastas särskild prövning.»

Undertecknade hålla före, att de i nyss nämnda proposition angivna skälen för de båda ändringsförslagen icke blivit vederlagda utan alltjämt äga gällande kraft. Censusbestämmelsen har även under tiden från föregående riksdag uppvisat verkningar, ägnade att ytterligare understryka behovet av ändring. Och emot den stabilisering av första kammarens verksamhet, vartill den i propositionen påyrkade omläggningen av § 3 i riksdagsordningen syftade, har såvitt vi kunnat finna ingen erinran av vikt blivit gjord. Ty såsom en sådan kunna vi icke betrakta påståendet, att det skulle verka undergrävande på kammarens ställning och auktoritet, därest ett andrakammarval erhöle inflytande på förhållandet mellan regeringen och första kammaren. Genom att på dylikt sätt erhålla grundkänning med väljaropinionen i dess olika gestaltningar vunno kammaren tvärt om en demokratisk förankring i än högre grad än hittills varit fallet. Dess ord och insatser finge säkerligen därmed icke en minskad utan kanske snarare en förstärkt betydelse.

Man har under dessa frågors behandling på något håll sökt göra gällande, att ett framförande samtidigt av dessa båda grundlagsändringar skulle innebära en klandervärd politiskt-taktisk manipulation. Häremot är en bestämd gensaga befogad. För den, som anser *båda* de föreslagna ändringarna önskvärda och sakligt motiverade, kan icke den omständigheten, att det ena ändringsförslaget förväntas mera tilltala partierna till höger och det andra partierna till vänster föranleda underlåtenhet att söka få båda godkända av riksdagen.

För att emellertid undanröja varje skymt till anledning av tal om obehörigt samband de båda grundlagsändringarna emellan komma denna gång yrkandena att uppdelas på två särskilda motioner.

Under hänvisning i övrigt till propositionen nr 183 vid 1928 års riksdag och de däri omförmälda utredningarna, få vi hemställa,

att riksdagen måtte besluta att såsom vilande, för fortsatt grundlagsenlig behandling antaga följande ändrade lydelse av § 9 riksdagsordningen.

§ 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.

Stockholm den 15 febr. 1929.

N. J. F. Almqvist.

B. v. Stockenström.

Gustav Rosén.