

Nr 172.

Av herr **Bagge m. fl.**, om *ändrade bestämmelser rörande mandattiden för riksdagens andra kammare.*

Den rätt att upplösa riksdagens kamrar, som Konungen enligt § 109 R. F. samt §§ 3 och 5 R. O. äger, gäller såväl första som andra kammaren. Den enda restriktionen innebär, att den efter upplösningen sammanträdande nya riksdagen ej får ånyo upplösas förrän fyra månader efter dagen för dess nya sammanträde.

Upplösningsrätten i Sverige har som bekant kommit till mycket ringa användning. Bortser man från de upplösningsbeslut, som träffades 1911, 1919 och 1921 för att fortast möjligt diskontera de beslutade ändringarna i representationsvillkoren, har första kammaren aldrig och andra kammaren endast två gånger upplösts, 1887 under tullstriden och 1914 i försvarsfrågan efter bondetåget. Erinras må också om Oscar II:s vägran att upplösa första kammaren 1906 efter nederlaget för den Staaffska regeringens förslag i rösträttsfrågan, vilken vägran ledde till ministärens demission.

Detta ringa bruk av upplösningsprerogativet har i första hand sammanhängt med vårt stabila politiska liv, i vilket större strömkantringar bland valmännen ej inträffat eller av de i regeringsställning sittande ej trots ha inträffat. Denna stabilitet, utpräglad redan under majoritetsvalens tid, har av valresultaten att döma alltmer tilltagit genom proportionalismen och gjort de sittande regeringarna alltmer obenägna att efter riksdagsnederlag söka tillgripa upplösningsförfarandet eller före befärade nederlag utöva pressning genom hotelser om upplösning. Man har i regel icke räknat med att ett upplösningsval skulle ge ett sådant kraftigt utslag i den av regeringen önskade riktningen, att upplösningen lönat sig.

I samma riktning har verkat den i Sverige praktiserade regeln med fasta fyraårsperioder för andrakammarval samt landstings- och kommunalval; detta innebär obligatoriska val vart annat år samt — för andra kammarens vidkommande — att en extra upplöst och nyvald andra kammare blott får fungera under den tid, som återstår till det ordinarie nyvalet vart fjärde år. Ett sådant stadgande måste innebära, att varje upplösning under något av de sista åren i den ordinarie perioden måste försvåras.

I liknande riktning ha även verkat partiernas stegrade valkostnader. Visserligen ha de bägge extra upplösningarna av andra kammaren ägt rum under den ordinarie periodens sista år och sålunda bägge kort efteråt samma år följts av ordinarie nyval, men bägge inträffade innan ännu valkostnaderna för samtliga partier stigit till sådana enorma belopp, som för närvarande är fallet. Att t. ex. två gånger samma år bekosta en modern valrörelse torde för varje parti innebära de största påfrestningar; även vid en upplösning av andra kammaren året före den ordinarie upplösningen blir påfrestningen stor för partierna, som då ha att bekosta en valrörelse tre år i följd (första året landstingsval, andra året upplösningssval till andra kammaren och tredje året ordinarie val till densamma).

Hänsynen både till att ordinarie val äro nära förestående och till det för partierna betungande i alltför täta valrörelser ha sålunda faktiskt inskränkt upplösningrätten i avseende å andra kammaren. En ändring av upplösningrätten med omläggning av den fasta legislaturperioden till flytande har därför på sistone ofta diskuterats, och här skall blott hänvisas till en av nu fungerande regeringsledamöter framburen motion vid 1932 års riksdag, i vilken en reform av upplösningrätten kombinerats med en del förslag till andra konstitutionella reformer. Icke minst sedan striden om majoriteten blivit så oviss som i nuvarande partiläge och varje liten förändring i opinionen kan medföra en förändring av majoriteten i kammaren talar mycket för att man nu borttar de icke absolut betingade hinder, som ligga i vägen för ett effektivt handhavande — vare sig av konungen personligen eller av honom på begäran av den parlamentariska regeringen — av upplösningrätten. Då vi icke kunna finna, att det i och för sig väl motiverade systemet med fixa mandatperioder och val normalt vartannat år är viktigare att upprätthålla än ett rörligare och smidigare regeringssystem, då dessutom den fixa perioden under vissa betingelser kan leda till alltför täta val med därav uppslitande strider och då dessutom ett upplösningssval torde ha den i högsta grad önskvärda effekten att förkorta de nu allför långa och uttråkande valstriderna, tveka vi icke att föreslå riksdagen att såsom vilande grundlagsändring besluta en sådan omläggning av andra kammarens mandattid, att denna göres rörlig, d. v. s. i princip utlöper fyra år efter senast föreslagna nyval.

Ett genomförande av flytande legislaturperioder måste föranleda ett par särbestämmelser för att undvika en del eljest ofrånkomliga praktiska svårigheter.

Således torde först en modifikation i regeln om fyraårig mandattid vara nödvändig. Vi syfta här på det ohägn, som skulle följa, ifall andra kammaren upplöstes under en lagtima riksdag, låt oss säga i mars månad och med öppnande av den nya riksdagen i april. Om man nu räk-

nade den nya andra kammarens mandatperiod från den dag i april, då valet ägde rum, skulle detta draga med sig att — under förutsättning att ingen ny upplösning ägt rum — den lagtima riksdagen fyra år efteråt måste avbrytas för att en ny andra kammare skulle väljas, färdig att träda i funktion i april. Blev andra-kammarupplösning mitt under pågående lagtima riksdagar på grund av borttagande av den fasta perioden regel, komme detta att ofta medföra en sådan rubbning av den lagtima riksdagens arbete, som från alla synpunkter vore till skada för dess lugna gång och dessutom kostsamt för statsverket. En sådan anordning måste därför sökas, enligt vilken under normala förhållanden trygghet skapas för att den fjärde lagtima riksdagen efter en under ordinarie riksdagstid företagen upplösning utan avbrott får slutföra sitt normala arbete. Av de två utvägar, som härvid stå till buds — antingen ordinarie nyval före den lagtima riksdagens början eller efter dess slut — synes den senare vara att föredraga, särskilt då med hänsyn till önskvärdheten av att undvika alltför täta val. I riksdagsordningen borde därför inryckas en bestämmelse av innehåll, att andra kammarens ordinarie fyraåriga mandattid skulle, i händelse denna utlöpte under pågående lagtima riksdag, utsträckas så långt att denna hann slutföra sitt arbete, varefter ordinarie nyval skulle omedelbart företagas.

En annan följd av reformen synes vara, att behovet av en ordinarie valdag i september helt försvinner. Valet torde i stället komma att i vanligaste fall förrättas under första halvåret, antingen efter en upplösning av lagtima riksdag eller också såsom ordinarie val fyra år där-efter. Endast under förutsättning att ingen upplösning dittills förekommit, i vilket fall valet som nu fortsätter att äga rum på hösten före det nya kalenderåret, eller en upplösning företagits efter en på sommaren eller hösten inkallad riksdag, skulle valet komma att äga rum under senare halvåret. I och för sig skulle val under förra halvåret innebära vissa fördelar i jämförelse med det nuvarande septembervalet, dels emedan en efter nyvalen eventuellt tillträdande regering skulle få längre tid att förbereda ärendena till nästa lagtima riksdag och dels emedan valstriderna därmed kunde måhända även vid ordinarie val något förkortas. Hur önskvärt det än vore att det särskilt inskräpades att man vid utsättandet av valdag iakttog att undvika semestermånaderna (24 juni—1 september), torde likväl ett grundlagsenligt förbud härom stå i strid med tankegången vid utförande av flytande mandattider genom att lägga hinder i vägen för Konungen att alltid kunna höra väljarna vid aktuellaste tidpunkt. Härtill kommer att den planerade utsträckningen av rätten att begagna sig av valsedelsförsändelser kommer att bereda väljarna mindre ohägn av ett sommarval än tidigare. Man torde få utgå ifrån, att det bör ligga i ett i regeringen sittande partis

intresse att vid utsättande av valdag tillse, att utforskandet av den verkliga folkstämningen därigenom ej försvåras eller förvanskas.

I bestämmelserna angående valet av första kammaren behöver ingen ändring föranledas av legislaturperiodens reformering. Att detta val företages i september sammanhänger med tidpunkten för ordinarie lands-ting, och det åttaåriga mandatets bindning till kalenderår utgör den fasta och precisa regel, som är lämpligast för den kammare, vilken har att företräda kontinuitetsintresset.

Omläggningen år 1923 av budgetåret att gälla 1 juli—30 juni i stället för kalenderår har varit ägnad att om ej direkt försvåra så dock komplicera upplösningsförfarandet. I § 109 R. F. heter det, att »när så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade den nya staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, fortfara den förra statsregleringen och bevillningen till dess ny statsreglering och bevillning beslutats». Ett sådant reservstadgande, till sin utformning mycket naturligt för sin tid, skulle dock i händelse av oftare företagna upplösningar kunna skapa ett onödigt dubbelarbete. Det kan lätt tänka sig, att en kammare upplöses exempelvis i mitten av maj, vid vilken tid budgetens utgiftssida oftast torde vara till tre fjärdedelar eller mera genomgången, samtidigt som åtskilliga av de statsinkomster, som ej kvarstå orubbade, då torde ha blivit på det ena eller andra sättet reglerade. Att göra om allt detta vid den nya riksdagen måste te sig som slöseri med tid och borde om möjligt undvikas. Man borde sålunda ta i övervägande att göra den ändringen av art. 109 i hithörande del, att redan träffade beslut av den upplösta riksdagen i avseende å riksstaten äga giltighet under det nya budgetåret i den utsträckning, den nya riksdagen vid den slutgiltiga statsregleringen ej annorlunda beslutar; i övriga icke reglerade delar skulle den gamla statsregleringen äga provisorisk giltighet under det nya budgetåret, till dess den nya riksdagen därom fattat beslut.

Den fråga, som föranlett upplösningen, kan hänföra sig till t. ex. den allmänna lagstiftningen eller stå i samband med budgeten. I förra fallet behöver upplösningsbeslutet icke i och för sig påverka budgetbesluten, men även i sådana fall, då upplösningsfrågan berört en post i budgeten, torde det vara svårt att föreställa sig att denna kunde vara av natur att inverka på övriga fattade budgetbeslut. Sålunda föreligger intet rättsligt tvång för Kungl. Maj:t att tillämpa ett riksdagens budgetbeslut — blott att ej bryta mot detta — och även om en ny riksdag ej skulle före den 1 juli kunna slutgiltigt fastställa riksstaten, torde Kungl. Maj:t under den korta återstående tid, varom här är fråga, kunna avvakta den nya riksdagens besked utan att några större olägenheter därav behöva vållas. Erfordrades i avbidan på riksdagens beslut vissa provisoriska åtgärder från regeringens sida, t. ex. till utbetalning av löner

till ett omstritt ämbetsverk eller till förlängning av en omtvistad statlig hjälpaktion åt näringslivet, borde Kungl. Maj:t i ett dylikt exceptionellt fall kunna handla utifrån sitt konstitutionella ansvar utan att grundlagen i förväg härför behövde uppställa normer. Viktigast vid bedömandet av framkomligheten av här anvisade förfaringsätt är, att det icke längre är nödvändigt att på samma sätt som före de årliga riksdagarnas införande se budgetbesluten som en sluten enhet av utgifter och därmed korresponderande inkomster. Bevillingarna ha numera nästan undantagslöst giltighet ej ett år i sänder utan tillsvidare d. v. s. tills ett annat beslut träffas, och de förändringar däri, som en riksdag kan besluta, ha oftast ett procentuellt ringa, ibland ytterst ringa omfång. Även om det här tänkta förfarandet följaktligen skulle bryta mot hävdvunnen terminologisk ordning, innebure den dock i realiteten blott att man toge hänsyn till faktiskt gällande praxis. I varje fall kan det numera ej erbjuda några svårigheter för en regering att vid en upplösning provisoriskt reda sig med de gamla, oförändrade statsinkomsterna tills den slutgiltiga statsregleringen skett.

Anmärkas må, att svårigheten med budgetregleringen i åtskilliga fall torde kunna undvikas, om upplösningen enligt § 3 R. O. sker först sedan statsregleringen avslutats och riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anmält sin önskan att åtskiljas. Helst om de stora politiska frågorna, på vilka en upplösning kan tänkas ske, behandlas av kamrarna först i slutet av maj eller eventuellt ännu senare, torde ett dylikt uppskov under någon vecka eller under ett par veckor med upplösningen vara det naturligaste. I dylikt fall får den efter upplösningen sammanträdande nya riksdagen karaktär av urtima, under det att upplösningen av en ej avslutad riksdag enligt § 109 R. F. ger den nya riksdagen karaktären av fortsatt lagtima riksdag med val av ordinarie utskott, fri motionsrätt och liknande. Det säger sig självt, att man bör eftersträva varje åtgärd, som är ägnad att förminska olägenheterna av och för enkla förfarandet vid en upplösning för att därmed kunna koncentrera intresset på de spörsmål, som givit upphov till upplösningen och nyvalet. För att gå fram enligt det ovannämnda tillvägagångssättet behöves ingen grundlagsändring.

I R. O. § 15 ha i anslutning till ovanstående ett par jämkningar föreslagits. Sålunda har i mom. 1 en omredigering skett, varvid för enkelhetens och enhetlighetens skull folkmängden den 1 januari året före valet lägges till grund för mandatfördelningen, detta ehuru det vore tänkbart att vid val under senare delen av året lägga folkmängden vid valårets början till grund. Vidare har föreslagits, att omregleringen av mandatfördelningen i mån av folkmängdsförskjutningar mellan valkretsarna skall ske vid början av varje år, alltså oavsett om val under året förrättas eller ej.

I R. O. § 17 har tiden för ordinarie val föreslagits att äga rum tidigast 45 och senast 35 dagar före periodens utgång. En marginal å 10 dagar har ansetts lämplig för att Kungl. Maj:t skall ha möjlighet att ta hänsyn till infallande helger eller dylikt. En tidrymd av 5 å 6 veckor torde vara tillräcklig med nuvarande 10 dagars besvärstid för att eventuella omval skola hinna förrättas före inträdet av den nya perioden. Å andra sidan torde det vara eftersträvansvärt att så mycket som möjligt förkorta den tid, under vilken två andra kammare finnas — den gamla, vars mandat ännu ej utslocknat och som i händelse av inkallelse av urtima riksdag före periodens utgång har att fungera, samt den nyvalda.

I det fall att andra kammarens ordinarie mandattid förlänges med ett par månader för att ej rubba en pågående lagtima riksdags arbete, fordras en annan regel, nämligen att det nya valet måste vara förrättat inom en viss tid efter periodens utgång. För vår del vilja vi i dylikt fall föreslå den 30 juni som sista dag för det ordinarie valet. Vi ha i övrigt sökt avfatta grundlagsändringarna så, att det tydligt framgår, att den nya perioden även i dylikt fall tar sin början från och med valdagen.

Någon annan bestämmelse angående tidpunkten för upplösningsval till andra kammaren än som redan innehållas i § 5 R. O. och § 109 R. F., enligt vilka den nya riksdagen skall sammanträda inom tre månader efter upplösningen, torde ej erfordras.

Om den rörliga perioden genomföres och ingen upplösning ägt rum före 1940 års ordinarie nyval till andra kammaren, bleve följden av här föreslagna bestämmelser, att detta skulle förrättas i mitten eller slutet av november 1940 (45 till 35 dagar före 1 januari). Skulle valet medföra ministärskifte, bleve tiden emellertid väl kort för den nya regeringen att till 1941 års lagtima riksdag uppgöra statsverkspropositionen och vidta andra förberedelser. Därför kunde det lämpligen tänkas att Konungen med den rätt att även mellan riksdagarna företaga en upplösning, som grundlagarna uppenbarligen lägga i hans hand, efter avslutandet av 1940 års lagtima riksdag låte påbjuda en upplösning av andra kammaren, varigenom nyvalet kunde förläggas till en sådan tidpunkt, att nämnda olägenhet undveks. Eventuellt kunde samma syftemål nås genom ett transitoriskt villkorligt tillägg till riksdagsordningen.

Slutligen är att nämna, att en förändring av upplösningsinstitutet kan föranleda jämkningar av vissa stadganden i vallagen. Utan att här närmare diskutera denna konsekvens vid ett eventuellt bifall till motionen vilja vi blott framhålla, att en sådan revision av vallagen tids nog kan genomföras i samband med det definitiva antagandet efter 1936 års val av ett vilande grundlagsbeslut i ärendet.

Den här nedan gjorda utformningen av grundlagstexten är endast att

uppfatta såsom en precisering av syftemålen med motionen; för den händelse konstitutionsutskottet skulle tillstyrka denna, förutsätta vi, att utskottet företager en nödig översyn av texten ifråga.

Med hänsyn till ovanstående få vi sålunda hemställa,

att riksdagen för sin del ville såsom vilande grundlagsändring besluta att de nu gällande stadgandena om fast mandattid för andra kammaren med ordinarie nyval i september måtte upphävas och ersättas med ett stadgande om rörliga mandatperioder samt

att riksdagen i anslutning därtill ville besluta följande ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen:

Regeringsformen.

§ 109.

Lagtima början
Urtima infaller

Har riksdagen för det nya statsregleringsårets inträdande icke fullständigt utgiftsstaten reglerat eller ny bevilning sig åtagit, gälla dock de beslut i avseende på det nya statsregleringsårets riksstat, som redan fattats, såvitt en ny riksdag vid den slutgiltiga fastställelsen av riksstaten icke annorlunda beslutar. I övriga delar äger intill den slutgiltiga fastställelsen av den nya riksstaten den förra riksstaten tillämpning, dock att Konungen under denna tid ej äger utanordna anslag eller upptaga bevilningar, som uttryckligen skolat upphöra med det gamla statsregleringsåret.

Riksdagsordningen.

§ 13.

Andra fyra år. Utgår perioden före juni månads början, medan lagtima riksdag är samlad, skall den förlängas till dess den lagtima riksdagen avslutats, dock ej längre än att det nya valet äger rum senast den 30 juni.

»Räknade skatt» utgår.

§ 15.

1. I varje valkrets väljes efter folkmängden vid början av året före valet en riksdagsman folkmängd.
2. För riksdagsmän.
3. Därest stadgat.
4. Det antal riksdagsmän, varje valkrets enligt ovan angivna grunder äger utse, fastställs vid varje nytt års början av Konungen.

§ 17.

1. Ordinarie val av riksdagsmän i andra kammaren förrättas med det i § 13 nämnda undantaget tidigast på den fyrtiofemte och senast på trettiofemte dagen före periodens utgång.

2. I fall av upplösning av kammaren räknas den nya perioden från och med den dag, då valet äger rum, eller, om valet pågår flera dagar, från och med den sista av dessa.

3. Avgår tiden.

Stockholm den 23 januari 1936.

Gösta Bagge.

J. B. Johansson.

Fritiof Gustafson.