

Nr 1.

Av herr **Herlitz**, om ändrad ordning för genomförande av beslut om grundlagsändring.

Grundlagsändringar komma som bekant till stånd på det sättet, att vad riksdagen ett år beslutar bekräftas av en ny riksdag, sedan val till andra kammaren ägt rum.

Meningen med denna ordning är klar. Man har — hos oss som i många andra länder — velat giva grundlagarna en särskild helgd. I detta syfte har man sört för att frågor om deras ändring skola bli föremål för moget överbägende: mellan det första och det andra beslutet skall ligga en tid, som ger möjlighet till offentlig kritik och förnyad eftertanke. Särskilt har man velat giva folkopinionen tillfälle att reagera mot grundlagsändringar, som riksdagen planerar. Även hos oss framträder sålunda tanken, att grundlagsändringar på ett alldeles särskilt sätt böra bero av folkets egen vilja — samma tanke, som annorstädes framträder i varjehanda olika former, t. ex. däri att folkomröstning kräves i författningsfrågor.

Grundlagens helgd kan också garanteras på annat sätt. Dess ändring kan t. ex. bero av styrkan hos den åsiktsriktning som kräver den. Så var det i Sverige före 1866, då grundlagsändringar ej kunde åstadkommas utan samfällt beslut av alla fyra ständen, medan t. ex. allmän lag stiftades genom tre ständs beslut, undantagsvis ännu enklare. Så var det i Tyskland under Weimar författningen, där ett vanligt majoritetsblock ej kunde rubba författningen: två tredjedelars majoritet krävdes. Men så är det icke hos oss; den svagaste majoritet kan genomföra vilka förändringar som helst i grundlagarna, blott den står fast vid sin mening och icke röner mothugg i väljarkåren. Det är åsiktsriktningens *fasthet*, ej dess *styrka*, som är avgörande.

Betydelsen härav belyses bäst, om man kastar en blick på de öden, som vilande grundlagsförslag tidigare genomgått efter att hava underkastats »folkets dom». Om jag räknat rätt, har det sedan 1866 hänt tolv gånger, att sådana förslag vid den senare riksdagen gjorts om intet (jag räknar då tre med varandra nära sammanhängande förslag, som antogos 1895 och fälldes 1897, som ett fall). Vid tre tillfällen (två 1894 och ett 1933) förenade sig kamrarna om avslaget; i fyra fall var det andra kammaren som inlade sitt veto, i fem fall första kammaren. I de sju fall, där den folkvalda kammaren medverkade till utgången, gällde saken tre gånger detaljfrågor rörande riksdagens organisation (1885, 1894 två fall), två gånger ändringar i tryckfrihetsförordningen (om hemlighållande av straffregister 1897 och av vissa handlingar hos bankinspektionen 1903), en gång en bestämmelse om rikets styrelse i konungens frånvaro, vars formulering befanns oegentlig,

sedan unionen upplöstes (1906), och en gång frågan om borttagande av riksdagens bestämmanderätt över postmedlen (1933). Första kammaren fällde på egen hand förslag om statsrådets organisation (1873, 1888), om tryckeriers anläggande på landsbygden (1882, 1897) och om vissa förenklingar i riksdagsarbetet (1897). Mellan 1906 och 1933 hava alla de 57 grundlagsförslag, som förklarats vilande, vid den senare riksdagen bekräftats.

Självfallet hava ingalunda alla dessa grundlagsförslag utan vidare accepterats. Diskussioner hava flera gånger ägt rum, och stundom har man gått till votering. Så t. ex. avgåvos 1909 i andra kammaren åtskilliga liberala och socialdemokratiska röster mot den Lindmanska rösträttsreformens definitiva genomförande. Om utskyldsstrecket voterades det i båda kamrarna 1921, likaså om den konsultativa folkomröstningen 1922; första kammaren voterade om den öppna omröstningen 1925.

Det dubbla övervägande, som grundlagsfrågorna underkastas, har sålunda påfallande sällan — och under ett kvartsekel aldrig — lett till ändring i den en gång intagna ståndpunkten. Betecknande är, att av de ändringar, som senast ägt rum, en (1903) sammanhängde med att det ursprungliga beslutet i andra kammaren fattats med den förseglade sedelns hjälp och en annan (1906) berodde på att de förutsättningar, under vilka förslaget antagits, brustit. Det sistnämnda kan sägas också hava varit skälet till andra kammarens avslag på förslaget om sekretess för straffregister (1897). Man iakttaget med andra ord en allt starkare utpräglad fasthet i riksdagens vilja: vad den beslutat, står den fast vid. Behandlingen av frågan om postavgifterna 1933 står som ett rätt isolerat fall. Det som beslutes första gången uppfattas i allmänhet knappast längre (i enlighet med riksdagsordningens terminologi) som ett »förslag», inför vilket man behåller fria händer, utan som ett beslut, som man har att stå för.

Partiväsandets utveckling i förening med de proportionella valen har ytterligare accentuerat riksdagens stabilitet. Det är till största delen samma män som komma tillbaka, och de nya kända merendels en solidaritet med partiet, som förbjuder en rubbning av vad det förut engagerat sig för. Praktiska skäl tala mången gång i samma riktning i frågor av mindre utpräglat politisk innebörd: man tvekar att »uppriva» ett en gång fattat beslut, då man vet, att därav kommer att vållas ett uppskov på fyra år. Hellre finner sig den tveksamme i ett förslag, som han visserligen i princip gillar, men i avseende på utformningen ej är helt tillfreds med.

Men vad som särskilt faller i ögonen är, att insatserna från väljarkårens sida i grundlagsfrågornas behandling äro mycket ringa. Vid de tillfällen, då en nyvald andra kammare intagit en annan ståndpunkt än den förut fungerande, är det uppenbart, att de frågor det gällt — jämför den ovan lämnade översikten! — icke spelat den ringaste roll vid valen. Det kan icke med minsta fog påstås, att folkets röst på något särskilt sätt förnummits i dessa beslut. Överhuvudtaget torde de fall vara lätt räknade, där valen influerats

av vilande grundlagsförslag. På det hela taget hava dessa frågor drunknat i mängden av andra, som bestämt partiernas hållning och deras inflytande på väljarkåren. Hava vi annat att vänta i framtiden? Möjligheten av en valstrid om ett vilande grundlagsförslag är naturligtvis icke utesluten — om beslutet fattats med jämförelsevis knapp majoritet och valet medför en omkastning. Men det normala måste alltid förbliva, att väljarna helt och hållet lämna de vilande förslagen ur räkningen, därför att de hava annat att tänka på.

Detta beror helt enkelt på att grundlagsfrågorna i allmänhet icke tilldraga sig det intresse, som man förutsatt, då man i viss mån förbehållit dem åt det väljande folket. Man kunde kanske förr med en viss rätt räkna på att just frågor om de i grundlagarna angivna grundlinjerna för statens styrelse skulle på ett särskilt sätt ligga medborgarna om hjärtat. Men nu är detta i varje fall icke händelsen. Det är helt andra frågor som stå i förgrunden. Våra grundlagar behandla för övrigt till stor del ämnen, som aldrig någonsin kunnat bliva föremål för en verklig uppmärksamhet från väljarna.¹ Det kan giva anledning till eftertanke, att av de grundlagsförslag, som lagts under »folkets dom» sedan 1900, en tredjedel avsett tryckfrihetsförordningen.

Om sålunda den rådande ordningens fördelar till väsentlig del visa sig vara fiktiva, kunna därav slutsatser i två olika riktningar dragas.

Å ena sidan kan man ifrågasätta, om icke skyddet för vår författnings grundvalar blivit alltför svagt. Denna stora fråga skall emellertid här lämnas åsido.

Å andra sidan har man anledning att fördomsfritt fatta i ögonsikte de positiva olägenheter, som äro förbundna med den nuvarande formen för grundlagsändringar.

Det är en allvarlig olägenhet, att förändringar, som kunna behöva genomföras snabbt, måste uppskjutas under en tid, som endast i gynnsammaste fall inskränker sig till c:a 8 månader, men i regel — om vi bortse från möjligheten att för en grundlagsändrings skull upplösa andra kammaren — måste bliva mycket längre, i värsta fall (sedan vi fått fyraårig valperiod) fyra år. Den politiska utvecklingen har på senare tid även i vårt lugna land lärt oss vådan härav. Riket kan komma i en sådan situation, att iakttagandet av grundlagens regler vållar obotlig skada, inåt och utåt; det är ingen tilltalande utväg att i sådana fall — liksom då riksbankens sedel-

¹ Det kan vara instruktivt att taga en överblick över de grundlagsfrågor, som vid 1932 års val voro vilande. De rödde sig om borttagande av censusvillkoren för valbarhet till första kammaren, om motionstidens beräkning i vissa fall, om voteringspropositioners uppläsande (i st. f. anslående), om suppleanters deltagande i utrikesnämndens sammanträden, om ökade möjligheter att snabbt inkalla urtima riksdag, om en jämkning i ordningen för fyllande av ledigheter i första kammaren, om borttagande av kravet på personlig inställelse i tryckfrihetsmål, om Kungl. Maj:ts rätt att bestämma över postavgifter, om minskning av riksdagsmännens arvoden, om sekreter för sparbanksinspektionens m. fl. handlingar och om vissa smärre jämkningar i riksdagens arbetsformer.

inlösning suspenderades i augusti 1914 — helt enkelt sätta grundlagen åsido. Man kommer att tänka på, att regeln om två riksdagars behandling först påfanns av en rysk minister, som ville hindra vårt folk att råda över sina egna öden. Icke ens i det allvarligaste läge kan riksdagen — även om den är enhällig — lagligen befria sig från de band, som grundlagen lägger på statsmakterna. Det vore gott och väl, om inskränkningarna i rörelsefriheten endast beredde skydd åt sådana anordningar, vilka såsom grundväsentliga måste förlänas en särskild helgd. Envar, som haft anledning att något närmare syssla med grundlagarna, vet, att detta ej är fallet. Grundlagarna gripa — såsom redan antytts — i mångahanda måtto kännbart in i statsmaskineriets enskildheter och lägga på ett tämligen tillfälligt och principlost sätt hinder i vägen för förändringar, som kunna behöva snabbt genomföras.

Tvånget till uppskov medför emellertid också andra olägenheter. Tvärt emot vad som avsetts kan följden bli, att grundlagsfrågor ej genomtänkas så grundligt som andra.

Detta följer stundom av det numera mycket vanliga sambandet mellan en grundlagsändring och en därmed sammanhängande lagfråga. Det ur saklig synpunkt bästa förfarandet — att lag och grundlag övervägas i ett sammanhang — kan ej alltid tillämpas. För att undvika ett uppskov om 4 år ser man sig ibland nödsakad att åstadkomma det första beslutet i grundlagsfrågan, innan man ännu hunnit fullt klargöra för sig, hur den nya lagstiftningen bör taga sig ut. Följden blir lätteligen, att grundlag och lag ej komma att hänga så väl ihop som de borde, eller att lagstiftningen, bunden genom grundlagsbudets otillfredsställande gestaltning, vrides på sned.

Närmast till hands ligger kanske att söka övervinna svårigheterna genom att åt vissa delar av grundlagarnas innehåll ge karaktären av vanlig lag. Vissa steg ha redan tagits i denna riktning. Man skulle emellertid kunna gå mycket längre. Framför allt kan man peka på tryckfrihetsförordningen. Det är ingen överdrift, om man kort och gott konstaterar det orimliga och meningslösa i att alla de detaljbestämmelser, som den alltjämt upptager, hava grundlags karaktär.

Men en annan linje kunde också förtjäna övervägas. Varför skulle icke grundlagsändringar i vissa fall kunna äga rum utan mellanliggande nyval till andra kammaren? Ett sådant steg kan naturligtvis icke motiveras enbart med en hänvisning till det faktum, att nyalet så sällan inverkat på en grundlagsändrings öde. Förnuftigtvis bör man räkna med den alltjämt bestående möjligheten av att folket reagerar mot vad kamrarna, till äventyrs med knapp majoritet, beslutat. Men man kan fasthålla vid själva grundtanken, att folkets röst skall spela en särskild roll vid grundlagsändring, och ändå komma ifrån den tyngd, som vidlåder den nuvarande ordningen. Finlands författning visar vägen. Ett förslag, som »förklarats brådslande», kan där genom beslut med särskilt kvalificerad majoritet genomdrivas redan vid den riksdag, då det framlägges. Det är en med hänsyn till nutidens politiska för-

hållanden ganska rationell ordning. *Styrkan* hos den åsiktsriktning, som uppbär ett beslut, utgör på samma gång en viss borgen för den *fasthet*, som är vår författnings huvudsakliga krav. Annorlunda uttryckt: om man t. ex. skulle stipulera, att riksdagen med tre fjärdedelar majoritet i båda kamrarna kan genomföra vissa grundlagsändringar — eller grundlagsändringar överhuvud — utan nyval, lär man därigenom icke möjliggöra en enda grundlagsändring, som med nuvarande ordning vore omöjlig. Ty det ligger praktiskt taget utom det möjligas område, att en $\frac{3}{4}$ -majoritet (173 röster) förvandlas till en minoritet (114). Men det är ju — så kan man invända — möjligt, att majoriteten försvinner, icke genom folkets ingripande i och för sig, utan helt enkelt i följd av den förnyade eftertanke, vartill en tids uppskov ger tillfälle. Behandlingen av frågan om postavgifterna 1932 och 1933 lämnar en påminnelse härom. Nåväl, om man sätter värde på att denna möjlighet bibehålles, så låter det sig väl göra: om man, för det fall att kvalificerad majoritet nås, släpper kravet på nyval, behöver därav icke följa, att fordran på två skilda beslut med viss tids mellanrum uppgives.¹

Frågan om formerna för grundlagsändring har nu blivit i högsta grad aktuell.

Det är nämligen uppenbart, att våra grundlagar, som tillskapats med tanke på jämförelsevis lugna förhållanden, i mångahanda måtto kunna komma att tarva ändringar med hänsyn till de utomordentliga förhållanden, under vilka vi nu leva och måhända under en ganska lång framtid komma att leva. Det vore i själva verket märkvärdigt, om i en tid, då vårt samhällsliv i övrigt i så många hänseenden omdanas, grundlagarna skulle bli oberörda. Det är omöjligt att förutse, vilka förändringar som kunna komma i fråga. Men några exempel på spörsmål, som kunna aktualiseras, må anföras. Omständigheterna kunna bli sådana, att formerna för regeringsmaktens utövning i ett eller annat hänseende måste ändras. Sådana förhållanden kunna inträda, att riksdagsordningens regler om riksdagsmannaval, om riksdagsmännens rättsställning och om riksdagens arbetssätt svårigen kunna utan vidare tillämpas. Fråga kan uppstå om överflyttning av vissa riksdagens befogenheter till regeringsmakten eller till någon delegation av riksdagen. Frågan om ändringar i tryckfrihetsförordningen står redan på dagordningen.

Det är självklart att de omläggningar av vår konstitutionella rätt, som tidsförhållandena sålunda kunna komma att påkalla, i regel måste bliva av den beskaffenhet, att ett snabbt genomförande av dem framstår såsom trängande nödvändigt. Grundlagsändringar kunna emellertid — om ej antingen beslut fattas redan vid innevarande lagtima riksdag eller också en

¹ Vad ovan anförts överensstämmer, bortsett från några smärre jämkningar, med en i maj 1932 publicerad tidningsartikel, omtryckt i mitt arbete *Svensk självstyrelse* (1933), s. 232—239.

riksdagsupplösning mellankommer — icke lagligen genomföras förrän 1945. Under sådana förhållanden stå två utvägar öppna. Man kan, såsom skedde 1812 och 1914, med berätt mod sätta sig över gällande grundlag. Hur betänkliga sådana steg måste te sig för den som är angelägen att vår rättskultur upprätthålles, torde emellertid ej behöva utvecklas; de bliva betänkligare, ju mer betydelsefulla de grundlagsbud äro som bliva åsidosatta.

Vill man undvika tvånget att slå in på de uppenbara grundlagsbrottens väg, återstår endast den möjligheten, att — i överensstämmelse med vad ovan anförts — former skapats för en snabbare ändring av grundlagarna. Och detta måste ske nu, vid den sista lagtima riksdagen före andrakammarval, om de åsyftade nya formerna inom rimlig tid skola kunna komma till användning.

Vid närmare övervägande av sättet för en sådan förändrings genomförande visar det sig, att i många hänseenden olika möjligheter stå öppna. Valet mellan dem är icke alltid lätt att träffa. Med hänsyn härtill har jag funnit det riktigast att icke framlägga ett utarbetat förslag till grundlagsändringar. Jag inskränker mig sålunda, under förhoppning att konstitutionsutskottet utarbetar erforderligt förslag till grundlagstext, till en hemställan, att riksdagen måtte för sin del antaga sådana ändringar i grundlagarna att beslut om grundlagsändring må kunna med kvalificerad majoritet genomföras vid den riksdag, då förslag därom väckes. Emellertid torde några ord böra sägas om de spörsmål — av reell och formell art — som inställa sig vid utformningen av grundlagsbestämmelser i ämnet.

Den förenklade formen synes böra stå till förfogande för vilka grundlagsändringar som helst. Tillräckliga skäl synas knappast föreligga att utmärka vissa grundlagsstadganden som oåtkomliga för snabba ändringar. Det synes knappast heller böra ifrågakomma att göra tillgripandet av den förenklade formen beroende av att särskilda förutsättningar, exempelvis »krig, krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden» föreligga. Den fyller nämligen, på sätt ovan utvecklats, även under lugna förhållanden ett behov. För övrigt kan värdet av ett sådant förbehåll som t. ex. det antydda betvivlas; man må erinra sig att statsmakterna ansett sig alltsedan 1931 kunna vid tillämpningen av RF § 72 utgå från att »svår penningkris» förelegat. Å andra sidan skulle förbehållet möjligen lämna tillfälle till bestridande, på ett ur rättssäkerhetssynpunkt äventyrligt sätt, av företagna grundlagsändringars giltighet.

Man kunde tänka sig att i den förenklade formen inga definitiva ändringar skulle få vidtagas. Vad i sådan form beslötes skulle t. ex. gälla för endast en bestämd tidsrymd, efter vilken förut gällande grundlagstext åter trädde i kraft. En sådan lagstiftningsform ter sig emellertid från synpunkten av svenska lagstiftningsvanor något främmande. Om behov av en tillfällig avvikelse från gällande grundlags ordning yppar sig, kan den ju också lätteligen ske genom en grundlagsändring (av definitiv art), enligt vilken

det tillåtes konung och riksdag att för viss tid etablera en från grundlagen avvikande ordning; RF § 72 ger härutinnan ett mönster. Man skulle också, om man hyser betänkligheter mot att oåterkalleligen ändra grundlag utan folkets hörande, kunna tänka sig, att de i den förenklade formen tillkomna besluten till en början bleve allenast provisoriskt giltiga, varemot deras definitiva giltighet gjordes beroende av att de sedermera bekräftades i normal grundlagsstiftningsväg, d. v. s. efter närmast följande andrakammarval. Därmed fasthålles till en viss grad grundtankarna i nu gällande ordning.

Den förenklade formen torde böra kunna tillgripas även vid urtima riksdag, ehuru grundlagsfrågor eljest få företagas blott vid lagtima riksdag. Detta synes vara en nödvändig — och ur ingen synpunkt betänklig — konsekvens av syftet med den föreslagna reformen. Ett sådant steg aktualiserar — det kan icke nekas — frågan, huruvida icke även i normala fall urtima riksdag skulle kunna tilläggas beslutanderätt i grundlagsfrågor. Enligt min mening finnas starka skäl för en sådan förändring; frågan därom har emellertid icke syntts äga nödvändigt samband med den nu förevarande och upptages därför icke till närmare behandling.

Den kvalificerade majoritet, som skall fordras, kan naturligen bestämmas på olika sätt. Ovan har ifrågasatts att tre fjärdedelar av vardera kammarens ledamöter skola biträda besluten. Det synes vara angeläget att fasthålla, att det ej är nog med en kvalificerad majoritet av de närvarande. Däremot kunde möjligen — särskilt med tanke på krigsförhållanden — ifrågakomma att frånräkna dem som med förfall äro frånvarande; tillämpningen av en sådan regel skulle emellertid lätt nog giva anledning till betänkliga tvivelsmål. Siffran tre fjärdedelar är givetvis ganska godtyckligt vald; att nöja sig med en mindre majoritet kan väl ej ifrågakomma, men däremot kunde det tänkas att kräva en större, t. ex. fyra femtedelar eller fem sjättedelar. Kravet på kvalificerad majoritet synes nödvändiggöra, att kamrarnas beslut alltid, då fråga om en förändrings genomförande i förenklad form uppkommit, fattas medelst votering (såsom redan nu för vissa andra frågor är stadgat i RO § 60: 3).

Såsom en garanti mot förhastade avgöranden torde böra stadgas, att beslutet om grundlagsändring, för att bliva gällande, skall upprepas sedan en viss tid förflutit. Tiden skulle exempelvis kunna sättas till 30 dagar med möjlighet för kamrarna att besluta om uppskov. Därmed lämnas skälig tid för eftertanke; det blir också möjligt för personer och grupper utom riksdagen att — i viss överensstämmelse med de grundtankar som prägla nu gällande ordning för grundlagsstiftningen — göra sig förtrogna med förslaget och frambara invändningar mot detsamma. Tiden skulle emellertid helt visst också, om så befinnes önskvärt, utan olägenhet kunna göras kortare. Om man hyser farhågor för att grundlagarna skola obetänkt ändras, kan å andra sidan övervägas att utsträcka tiden. Om denna idé fullföljes, inställer sig den tanken, att man med frånfallande av det nu gällande kravet på att

ett andrakammarval skall föregå det definitiva beslutet, rentav kunde fasthålla vid kravet på två riksdagars beslut. Därmed vunnas åtminstone att grundlagsändringar ej behövde uppskjutas i 2 à 4 år. Men behovet av något så när snabb handling bleve ej i tillräcklig mån tillgodosett.

Det synes vara angeläget att stadga, att den kvalificerade majoriteten skall föreligga vid båda de tillfällen då beslut fattas; om icke vid båda dessa tillfällen en stark majoritet föreligger, synes det betänkligt att frångå kravet på grundlagsfrågors »hänskjutande till folket». Förnyad utskottsbehandling torde däremot ej böra ifrågakomma, lika litet som konstitutionsutskottet nu yttrar sig om vilande grundlagsförslag.

Vad angår den tekniska utformningen av förfarandet, synes det ej lämpligt att låta det föregås av något formligt beslut om den förenklade ordningens tillämpning. Däremot synes den ej böra få tillgripas utan att fråga därom i bestämd ordning blivit väckt. Naturligast synes vara att stadga att denna fråga skall väckas på samma sätt som själva grundlagsfrågorna, d. v. s. i proposition eller motion eller av konstitutionsutskottet. Har frågan väckts i proposition eller motion, följer det av RO § 38: 1, att konstitutionsutskottet yttrar sig över den; men den bör, som sagt, ej göras till föremål för formligt beslut.

Av denna anordning följer, att ett av kamrarna fattat beslut kan komma att bilda det första ledet i antingen en normal eller en förenklad procedur. Om sålunda vid det första tillfälle, då frågan är under behandling, visserligen majoritet uppnås, men ej sådan majoritet som fordras för beslut vid allenast en riksdag, bör det i sådan ordning antagna förslaget — förutsatt att beslutet fattades vid lagtima riksdag — bliva vilande i vanlig ordning. Detsamma torde böra gälla, om visserligen kvalificerad majoritet uppnås vid det första tillfället men vid det senare endast enkel majoritet i endera kammaren eller båda. Om det vid det senare tillfället i endera kammaren eller båda blir majoritet emot förslaget, bör det däremot rimligen anses hava fallit.

Med återopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen ville för sin del såsom vilande i grundlagsenlig ordning antaga förslag till sådana ändringar i grundlagarna, att beslut om grundlagsändring må kunna med kvalificerad majoritet genomföras vid den riksdag, då förslag därom väckes.

Stockholm den 15 januari 1940.

Nils Herlitz.