

Nr 17.

Konstitutionsutskottets betänkande med förslag till skrivelser i författningsfrågor.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft:

1) de likalydande motionerna I: 63 av herr *Aman* och fru *Lindström* och II: 89 av herr *Edberg m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att regeringen föranstaltar om en samlad och förutsättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv, innefattande samtliga i motionerna berörda problem, och framkommer med de förslag till författningsrevisioner etc., vartill denna översyn kan föranleda;

2) de likalydande motionerna I: 100 av herr *Bergvall m. fl.* och II: 128 av herr *Ohlin m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen, under uttalande av angelägenheten att folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter utbygges på det sätt i motionerna angivits, måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om framläggande till nästa års riksdag av förslag om sådant utbyggande;

3) de likalydande motionerna I: 198 av herr *Ewerlöf m. fl.* och II: 253 av herr *Hjalmarson m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till 1954 års riksdag till grundlagsbestämmelser avseende utbyggnad av det statliga referenduminstitutet i huvudsak enligt de förslag, som framlades av högerns och folkpartiets representanter i 1950 års folkomröstningskommitté;

4) de likalydande motionerna I: 99 av herr *Bergvall m. fl.* och II: 129 av herr *Ohlin m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen måtte för sin del besluta att såsom vilande antaga sådana ändringar i riksdagsordningen, som möjliggöra införandet av 30 riksmandat vid val till riksdagens andra kammare medan återstående 200 mandat fördelas omedelbart i valkretsen;

5) de likalydande motionerna I: 197 av herr *Ewerlöf m. fl.* och II: 254 av herr *Hjalmarson m. fl.*, vari föreslås, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag i god tid före 1956 års val rörande en omläggning av den proportionella valmetoden för andrakammarval i sådan riktning att denna baseras på principen om tilläggsmandat;

6) de likalydande motionerna I: 5 av herr *Bengtson* och II: 11 av herr *Ericsson* i Näs *m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning, som bör vara färdig innan nu gällande provisoriska valsystem blir definitivt och som syftar till

att i vårt lands valsysteem bereda större plats för personval t. ex. i enlighet med det system, som gäller i Finland;

7) de likalydande motionerna I: 96 av herr *Bergvall m. fl.* och II: 125 av herr *von Friesen m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen måtte anhålla hos Kungl. Maj:t om en utredning om införande av enkammarssystem och därmed sammanhängande författningsfrågor;

8) motionen I: 97 av herr *Herlitz*, vari hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående ändrade grunder för första kammarens sammansättning i huvudsaklig överensstämmelse med vad i motionen anförts och om framläggande för riksdagen av förslag i ämnet.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån ej redogörelse lämnas nedan, hänvisa till motionerna.

Allmän författningsrevision.

Inledning.

Sedan tillkomsten av 1809 års regeringsform ha grundlagarna — här bortses från successionsordningen — undergått genomgripande förändringar. Dessa förändringar ha dels skett genom partiella reformer men också genom större mera genomgripande författningsrevisioner. Medan riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen blivit föremål för större revisioner, har å andra sidan regeringsformen följt de partiella reformernas väg. För riksdagsordningens del kan i första hand hänvisas till 1866 års representationsreform och den demokratiska författningsreformen åren 1918—1921 men också till 1949 års revision av riksdagens arbetsformer. Tryckfrihetsförordningen undergick en total revision så sent som år 1949.

Frågan om en allmän författningsrevision innefattande även revision av regeringsformen har sju gånger under de senaste tjugufem åren varit föremål för konstitutionsutskottets prövning (utl. nr 10/1927, 16/1930, 30/1933, 8/1936, 4/1937, 25/1940 och 8/1948) i anledning av väckta motioner. I fem av dessa sju fall har herr Lindhagen varit motionär, och dessa motioner ha äsyftat såväl en formell översyn av grundlagstexterna som vittgående reformer av demokratiens arbetsformer. Konstitutionsutskottet anförde år 1933 (utl. nr 30) med anledning av herr Lindhagens motion om allmän revision av rikets grundlag, att regeringsformen alltsedan sin tillkomst genom sin elasticitet visat sig väl fylla sin uppgift och möjliggjort en lycklig konstitutionell utveckling. Trots de ändringar, som vid åtskilliga tillfällen företagits i denna grundlags bestämmelser, utgjorde densamma såväl formellt som sakligt en enhetlig och fast grundval för Sveriges författning. En revision av regeringsformen vore så mycket mindre befogad som dess bestämmelser visat sig möjliggöra en god samverkan mellan konung och riksdag i olika och för skilda tider lämpade former. I den mån så erfordrats, hade

i regeringsformen företagits partiella reformer, och det vore utan tvivel den väg, som borde beträdas, därest några sakliga ändringar i regeringsformen skulle visa sig vara nödiga och nyttiga. Vad utskottet sålunda anfört beträffande regeringsformen gällde även, om än i mindre grad, om rikets övriga grundlagar.

Med anledning av en år 1936 väckt motion av herr Gustafsson i Välsnäs m. fl. anförde utskottet (utl. nr 8) att en genomgripande författningsrevision saknade det allmänna underlag i folkets åskådningssätt, vilket utgjorde en grundläggande förutsättning för dess genomförande eller bestånd. Även i detta fall framhöll utskottet att partiella reformer vore den väg som alltfört borde begagnas för grundlagarnas del. Med hänsyn härtill förklarade sig utskottet sakna anledning att till närmare prövning upptaga de detaljförslag, som i motionen framförts allenast som ett led i en generell revision.

I utlåtande (nr 8) 1948 över motioner av herrar Linderot och Öhman i första kammaren och herr Lager m. fl. i andra kammaren om tillsättande av en kommission för utarbetande av förslag till en tidsenlig och demokratisk författning anförde utskottet att något skäl för utskottet till ett förändrat ståndpunktstagande icke anförts, varför utskottet avstyrkte motionerna.

I samtliga de anförda fallen har riksdagen bifallit utskottets hemställan om att motioner om allmän författningsrevision ej måtte föranleda någon åtgärd.

Motionerna.

I de likalydande motionerna *I: 63* och *II: 89* ifrågasättes om en tillfredsställande lösning kan nås av de konstitutionella problem som aktualiserats under senare år utan en samlad översyn av grunderna för hela vårt parlamentariska styrelseskick. Avgränsade från varandra och därtill lösryckta ur det vidare konstitutionella sammanhanget ha frågorna om valsättet och folkomröstningsinstitutets utformning enligt motionärerna givit diskussionen en i viss mån famlande karaktär. Utan att själva taga ståndpunkt i de olika frågorna, framhålla motionärerna att valsystemets utformning och folkomröstningsinstitutets karaktär även måste ses i relation till representationsskickets uppbyggnad i kammersystem. De utgå ifrån att först en förutsättningslös utredning med kartläggning av alla hithörande problem kan ge alla de element som behövs för en realistisk bedömning.

Utskottet.

I motionerna *I: 63* och *II: 89* hemställas om en samlad och förutsättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratin och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv innefattande i motionerna särskilt berörda problem. De särskilt berörda frågorna äro dels vilken utformning folkomröstningsinstitutet bör givas i vår för-

fattning, dels vilka principer som böra ligga till grund för valsystemets utformning, dels också hur representationen bör vara uppbyggd: en- eller tvåkammersystem och kamrarnas behörighet inom ett tvåkammersystem. Enligt motionärerna böra icke dessa frågor bedömas isolerade från varandra. Frågan om exempelvis folkomröstningsinstitutets utformning vore beroende på representationsskickets uppbyggnad. På samma sätt kunde principerna för valsättet utöva ett betydande inflytande på bedömningen såväl av frågan om riksdagens uppdelning i kamrar som av folkomröstningsinstitutets utformning. Utskottet finner i likhet med motionärerna att det mellan de berörda problemen finnes samband som kan tala för att ställningstaganden för genomgripande reformer på de berörda områdena borde ske efter en samlad prövning. Övervägande skäl tala emellertid enligt utskottets uppfattning mot att dessa frågor i sitt nuvarande läge skulle kräva en allmän författningsrevision. En sådan kan näppeligen med fördel övervägas, förrän hithörande spörsmål i den allmänna politiska diskussionen vunnit en högre grad av aktualitet samt klarare problemställningar och ståndpunkter utformats, så att utskottet ser sig i stånd att angiva något så när bestämda riktlinjer för en blivande utredning. Utskottet vidhåller därför även nu den av utskottet tidigare intagna ståndpunkten att, i den mån ändringar i författningen visa sig behövliga, dessa böra vidtagas genom partiella reformer. Från denna utgångspunkt skall utskottet därför i det följande ingå på prövning av de i motionerna berörda särskilda författningsproblemen.

Folkomröstning.

Inledning.

De år 1922 införda, alltjämt gällande bestämmelserna angående konsultativ folkomröstning återfinnas i § 49 mom. 2 regeringsformen samt i § 1 mom. 2 och § 38 riksdagsordningen. RF § 49 mom. 2 har följande lydelse: »Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas. I lagen bestämmes, vilken eller vilka frågor skola genom omröstningen besvaras, så ock tid och sätt för densamma. Rätt att delta i omröstningen tillkommer envar, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.»

Det konsultativa referendum har tagits i bruk endast en gång, för att utröna folkmeningen i förbudsfrågan, vilken också närmast föranledde institutets införande. Sedan förslag om anordnande av en konsultativ omröstning rörande allmänt rusdrycksförbud framförts motionsvis vid 1922 års riksdag, beslutade statsmakterna att hålla en dylik folkomröstning den 27 augusti samma år samt att mäns och kvinnors röster vid sammanräkningen skulle särskiljas. Omröstningens resultat blev att en knapp majoritet uttalade sig mot förbud.

Efter 1922 års folkomröstning ha motioner om anordnande av sådan omröstning vid fyra tillfällen (1931, 1932, 1933 och 1934) väckts av herr Lindhagen. Förslagen, vilka samtliga avsågo en folkomröstning i avrustningsfrågan, avslogos av riksdagen i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan.

Nämnas må även, att då andra lagutskottet år 1945 avstyrkte motioner om övergång till högertrafik, utskottet samtidigt uttalade att, därest en dylik reform skulle övervägas, folkomröstning i frågan horde hållas.

I den till bevillningsutskottet hänvisade motionen nr 295 i första kammaren av herr Bergvall har vid årets riksdag väckts förslag om anordnande av konsultativ folkomröstning rörande motbokssystemets bibehållande eller avskaffande.

Till grund för de 1922 införda folkomröstningsbestämmelserna låg ett förslag, avgivet av 1920 års folkomröstningskommitté. Redan långt före tillsättandet av nämnda kommitté hade vid några tillfällen yrkanden framkommit antingen om anordnande av folkomröstning i någon viss fråga eller om införande av folkomröstningsbestämmelser av viss begränsad räckvidd. Ett generellt krav på införande av ett folkomröstningsinstitut hade vidare upptagits på de liberala och socialdemokratiska partiernas program. 1920 års kommitté (SOU 1923: 19) avstyrkte emellertid att införa bestämmelser om beslutande folkomröstning. Det framhölls att något mera utbrett missnöje med riksdagens förmåga att utgöra ett allsidigt uttryck för de skiftande meningarna inom folket ej hade framträtt. Såsom ett särskilt skäl för kommitténs negativa ställningstagande i denna del åberopades vidare att demokratiseringen av det svenska statsskicket vid denna tid nyligen hade fullbordats.

Frågan om beslutande folkomröstning aktualiserades åter år 1926 genom en motion av herr Lindhagen (I: 37). I denna hemställdes, att riksdagen ville hos regeringen begära ett snart övervägande av frågan om införande i någon form av verklig (decisiv) folkomröstning samt framläggande för riksdagen av det förslag om tillägg till grundlagen, vartill förhållandena kunde föranleda. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 4) under hänvisning till folkomröstningskommitténs betänkande om decisiv folkomröstning och båda kamrarna biföll utskottets hemställan.

Nya motioner med samma yrkanden som år 1926 framlades av herr Lindhagen vid 1928 och 1931 års riksdagar (I: 252 resp. I: 207); de avstyrktes på nytt av konstitutionsutskottet (1928: 32 och 1931: 10) under åberopande av de av folkomröstningskommittén angivna skälen.

Riksdagen biföll vid båda dessa tillfällen utskottets hemställan.

Efter år 1931 upptogs folkomröstningsfrågan ej ånyo i riksdagen förrän år 1948. Detta år väcktes från tre olika håll motioner i ämnet, nämligen likalydande motionerna I: 9 av herr Andrén m. fl. och II: 17 av herr Håstad m. fl., likalydande motionerna I: 140 av herr Bergvall m. fl. och II: 245 av herr Ohlin m. fl. samt likalydande motionerna I: 215 av herrar Näsgård och Ivar Persson och II: 350 av herr Johansson i Mysinge m. fl. I motionerna yrkades, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om ut-

redning och förslag angående införande i regeringsformen av beslutande folkomröstning.

Samtliga motionärer togo avstånd från det obligatoriska referendum såsom ägnat att till folkets avgörande bringa en mängd frågor av ringa intresse. I motionerna I: 9 och II: 17 samt I: 215 och II: 350 konstaterades att även tanken på införande av initiativ saknade aktualitet. Man utgick i motionerna från att folkomröstning skulle komma till stånd på begäran av en minoritet inom folket; i motionerna I: 140 och II: 245 samt I: 215 och II: 350 diskuterades därjämte den möjligheten, att även en minoritet inom riksdagen skulle kunna begära referendum, och i motionerna I: 9 och II: 17 angavs som ett alternativ folkomröstningsbegäran av en riksdagsminoritet jämte visst antal röstberättigade. Motionärerna framhöllo, att det med hänsyn till lagstiftningsbegreppets oklarhet i Sverige vore svårt att avgöra, vilka kategorier av ärenden ett folkomröstningsinstitut borde omfatta; det vore emellertid önskvärt att folkomröstning skulle komma till användning endast i väsentliga och principiellt betonade frågor. I motionerna I: 9 och II: 17 uttalades, att även frågan om införande av folkomröstning i kommunala angelägenheter borde göras till föremål för utredning. Som ett starkt skäl härför framhövdes, att de gamla kommunalstämmorna genom kommunindelningsreformen skulle försvinna. Övriga motionärer uppehöll sig endast vid frågan om införande av referendum i statliga angelägenheter.

I stort sett likartade motiv anfördes i motionerna för införande av beslutande folkomröstning. Detta institut ansågs sålunda möjliggöra, att en fråga kunde bedömas fristående från övriga samtidigt aktuella problem, under det att vid val av folkrepresentanter en sammankoppling med andra, främst större partiskiljande spörsmål måste äga rum. I motionerna I: 9 och II: 17 samt I: 215 och II: 350 betonades även, att enligt erfarenheterna från andra länder förekomsten av ett referenduminstitut gjorde folkrepresentationens beslut omsorgsfullare, då denna för att undgå referendum tvingades att starkare beakta olika medborgargrupperns synpunkter. Som ett speciellt skäl för införande av beslutande folkomröstning anfördes i motionerna I: 215 och II: 350 möjligheten att man i Sverige skulle komma att övergå till ett system med permanent samlingsregering. Mot den maktkoncentration, som härigenom bleve följden, utgjorde enligt motionärernas uppfattning referenduminstitutet en lämplig motvikt. Slutligen underströks i samtliga motioner folkomröstningens politiskt uppfostrande betydelse.

I anledning av motionerna begärde riksdagen i skrivelse (nr 199) till Kungl. Maj:t utredning av frågan angående införande av beslutande folkomröstning. I konstitutionsutskottets av riksdagen därvid åberopade utlåtande (nr 20) uttalades, att utredningen borde vara allsidig och förutsättningslös samt avse spörsmålen såväl huruvida som på vad sätt ifrågavarande institut lämpligen kunde infogas i det svenska statskicket; utredningen borde begränsas till att avse frågan om införande av beslutande folkomröstning i statliga angelägenheter och sålunda icke utsträckas till att även omfatta kommunala angelägenheter.

Den av riksdagen begärda utredningen uppdrogs — jämte frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid val till riksdagens andra kammare — åt sju av chefen för justitiedepartementet jämlikt den 20 januari 1950 erhållet bemyndigande samma dag tillkallade sakkunniga, nämligen ledamoten av första kammaren landshövdingen K. J. Olsson, tillika ordförande, ledamoten av första kammaren borgarrådet J. Bergvall, borgmästaren C. O. Engqvist, ledamoten av andra kammaren professorn E. Håstad, ledamoten av andra kammaren folkskolläraren G. Skoglund, ledamoten av första kammaren professorn S. Wahlund och ledamoten av andra kammaren sekreteraren A. Wallentheim.

Vid tillkallandet av de sakkunniga anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet *Zetterberg*, i yttrande till statsrådsprotokollet såvitt anginge utredningen rörande folkomröstning bl. a. följande:

När yrkanden nu framställts om utredning rörande en påbyggnad av folkomröstningsinstitutet på det sätt att folkomröstning skulle kunna göras beslutande, har främst framhållits den synpunkten, att det ej föreligger någon garanti för att den i riksdagen förhärskande meningen i en viss fråga motsvarar den aktuella folkmajoritetens åsikt därom samt vidare att vid en folkomröstning en fråga kan bedömas isolerad och utan den sammankoppling med andra spörsmål som i regel är oundviklig vid riksdagsmannaval. Det har också framhållits att genom beslutande folkomröstning folket skulle få större möjligheter att deltaga i och ansvara för mera ingripande samhällsreformer. I linje härmed ligger vad som yttrats i motionerna om ett sådant folkomröstningsinstituts politiskt uppfostrande betydelse. Flera motionärer ha sålunda gjort gällande, att folkrepresentationens beslut därigenom skulle kunna tänkas bli underkastade en mera omsorgsfull prövning, i det att folkrepresentationen för att undgå folkomröstning tvingades att starkare beakta skilda medborgargrupperns önskemål. Slutligen har anförts att folkomröstning vid skärpta politiska motsättningar skulle kunna bli en säkerhetsventil genom vilken det politiska trycket kunde lättas.

Å andra sidan torde man icke kunna bortse från att flera invändningar kunna riktas mot beslutande folkomröstning. Endast sällan torde sålunda den fråga som föreligger till avgörande vara av den art, att den kan bedömas fristående från andra viktiga spörsmål. Vid en folkomröstning torde man vidare i regel endast ha att välja mellan två alternativ, bifall eller avslag; någon möjlighet till sådana modifikationer eller kompromisser som kunna uppnås inom en representation föreligger icke vid en folkomröstning. Ett system med referendum kan också befaras leda till att frågor, som skulle väcka föga uppseende inom representationen, skulle kunna väsentligt förstöras i agitationen inför folkomröstningen. Därigenom skulle spelrum beredas för en onyanserad och förenklande propaganda, där de ekonomiska och tekniska resurserna kunde bli utslagsgivande. Helt allmänt kan man slutligen ifrågasätta om ett sådant institut som beslutande folkomröstning låter väl förena sig med vårt politiska system. Förhållandena i Schweiz och Amerikas förenta stater, de länder, där beslutande folkomröstning spelar någon större roll och som man främst åberopat som förebild, äro på väsentliga punkter andra än våra. Erfarenheterna därifrån av beslutande folkomröstning torde ej heller vara odelat gynnsamma. Bland annat har det visat sig att folkomröstningar ofta avgjorts av en mycket liten del av medborgarna och att de redan därigenom givit ett dåligt uttryck för folkmeningen.

De skäl som sålunda kunna anföras för och emot införande av institutet

beslutande folkomröstning anser jag i likhet med riksdagen böra närmare utredas. Därest man därvid finner institutet böra införas, torde även frågan om dess närmare utformande böra upptagas till övervägande. I sistnämnda hänseende möta åtskilliga spörsmål såsom huruvida vetorätt bör föreligga mot beslut, fattade genom folkomröstning, om folkomröstning alltid bör vara blott fakultativ eller i vissa fall bör vara obligatorisk, huruvida s. k. folkinitiativ — d. v. s. rätt för visst antal röstberättigade medborgare att få en utanför representationen väckt fråga under folkomröstning — bör införas, o. s. v.

Riksdagen har velat begränsa utredningen till folkomröstning i statliga angelägenheter med den motiveringen att tillräckliga skäl ej föreläge att låta utredningen omfatta även kommunala angelägenheter. Därest emellertid nu frågan om en utvidgning av folkomröstningsinstitutet upptages, synes mig mycket tala för att utredningen ej på detta sätt begränsas; någon ståndpunkt till frågan om lämpligheten av kommunalt referendum har jag givetvis icke härmed velat taga.

De sakkunniga ha i ett den 26 mars 1952 avgivet betänkande (Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande II. SOU 1952:7) behandlat frågan om folkomröstning i statliga angelägenheter. Såsom fristående bilagor till betänkandet har utredningen låtit utarbeta redogörelser för verkställda undersökningar av folkomröstningsinstitutets tillämpning i främmande stater, avseende en av dessa redogörelser institutets tillämpning i Schweiz (SOU 1952:8), en dess tillämpning i Förenta staterna (SOU 1952:9) samt en tillämpningen i vissa andra länder (SOU 1952:18). Frågan om folkomröstning i kommunala angelägenheter har utredningen behandlat i ett särskilt betänkande (SOU 1952:47).

Utredningen.

I anslutning till de riktlinjer som i direktiven givits för utredningsarbetet ha de sakkunniga i första hand närmare undersökt möjligheterna att med den svenska författningen införliva regler om beslutande folkomröstning. I direktiven har icke uttryckligen berörts frågan i vad mån det kan vara önskvärt att gällande bestämmelser angående rådgivande folkomröstning jämkas i sådan riktning att även denna form för folkets medverkan i statsverksamheten vinner ökad tillämpning. Då frågan om införande av beslutande folkomröstning äger nära samband med utformningen av reglerna för rådgivande folkomröstning och dessa frågor således äro i viss mån avhängiga av varandra, har utredningen emellertid ansett sig böra till prövning upptaga jämväl möjligheterna till en reform av stadgandena om rådgivande folkomröstning.

Det förslag som utredningen framlagt innefattar dels möjlighet till *beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor* efter förordnande av Kungl. Maj:t och riksdagen, dels möjlighet till *rådgivande folkomröstning* på begäran av en riksdagsminoritet i sådana frågor som ankomma på riksdagens prövning.

Majoriteten inom utredningen har avvisat tanken på att i den svenska författningen införa beslutande folkomröstning i *andra* ärenden än grundlagsfrågor. En ledamot, herr *Wallentheim*, har även motsatt sig beslutande folkomröstning i den begränsade omfattning som majoriteten föreslagit. Å andra sidan ha 3 av utredningens 7 ledamöter — herrar *Bergvall*, *Håstad* och *Wahlund* — reserverat sig till förmån för införande av, utöver grundlagsreferendum, *beslutande folkomröstning i lag- och anslagsfrågor* på begäran av en riksdagsminoritet. I det följande lämnas en närmare redogörelse för utredningsmajoritetens och reservanternas förslag.

A. *Beslutande folkomröstning i allmänna frågor.*

Majoriteten. Inledningsvis erinras om att folkomröstningsinstitutets utveckling framdrivits av såväl idépolitiska som realpolitiska faktorer, referendum har betraktats som en konsekvens av den demokratiska åskådningen och som ett medel att korrigera det representativa systemets brister. När under senare år krav på beslutande folkomröstning rests i vårt land, har utgångspunkten varit den, att fullständig överensstämmelse i åsikter ej i alla situationer kan antas föreligga mellan folk och representation, även om representationen väljes enligt alltigenom demokratiska grunder. En person kan omfatta ett partis uppfattning i väsentliga frågor men i andra ha en avvikande mening; stundom skära åsiktsmotsättningarna rakt genom partilinjerna. Genom folkomröstning är det möjligt att isolera frågorna, den röstande kan ta ställning obunden av partitillhörighet. Det har ansetts att en större saklighet i det politiska livet härigenom skulle främjas. Dessutom skapas en motvikt mot partiernas dominerande inflytande. Folkomröstning kan vidare begagnas för att vinna klarhet om folkets inställning till ett betydelsefullt problem, som aktualiserats efter det senaste valet, eller för att utröna dess uppfattning om en åtgärd, som för sitt genomförande är i särskilt hög grad beroende av medborgarnas stöd. Genom möjligheten att anordna folkomröstning kan även kontakten stärkas mellan folk och representation.

Mot de nämnda synpunkterna framhåller utredningsmajoriteten till en början att vid de tillfällen, då motsättningarna skära partilinjerna, detta förhållande torde återspeglas även i riksdagen. Det ifrågasättes vidare om icke partiernas auktoritet i Sverige är så stor, att de röstande även i folkomröstningarna skulle i huvudsak gruppera sig efter partilinjer.

Principiella invändningar riktas också från kommitténs sida mot uppfattningen att riksdagens beslut skall i alla lägen fullständigt överensstämma med inställningen hos folkmajoriteten. Därvid erinras om statsverksamhetens invecklade karaktär och den speciella arten av åtskilliga problem, som komma under bedömande. Man understryker, att folkrepresentanterna genom sin verksamhet få en vidare överblick och ha möjlighet att bilda sig en mer allsidig uppfattning om frågorna, medan det kan befaras att väljarna i stor utsträckning skulle ta ställning till dem underställda förslag utan att tillräckligt beakta deras allmänna bakgrund och sammanhang med

andra problem. En viss risk anses härigenom kunna uppkomma för ett undertryckande av små gruppers intressen och synpunkter samt för en skärpning av friktionerna mellan olika kategorier i samhället.

I fråga om värdet av ett folkomröstningsinstitut pekar kommittén vidare på att folkomröstningar visat sig kunna i vissa situationer medföra ett avgörande, varigenom ett parlamentariskt dödläge hävts. Å andra sidan anförs exempel på att folkomröstningar, när röstövertikten för den segrande meningen ej varit betydande, i stället resulterat i ett långvarigt kristillstånd. Det framhålls slutligen att anordnande av folkomröstning alltid utgör en omständlig, kostsam och tidsödande procedur.

Sammanfattningsvis uttalar kommittémajoriteten den meningen att referenduminstitutet visserligen kan i vissa situationer betraktas som en tillgång, men att dess ogynnsamma verkningar dock måste bedömas vara minst lika betydande. Skälig anledning att i vårt land införa beslutande folkomröstning som en av statsmakterna oberoende folkrättighet anses därför föreligga blott om ett utbrett missnöje med vårt representativa system skulle vara för handen. Enligt utredningens uppfattning är detta icke fallet. Sålunda framhålls att i vårt land — i likhet med vad fallet varit i länder där folkomröstningsinstitutet blivit en verkligt betydelsefull faktor — riksdagens förmåga att på ett tillfredsställande sätt representera de olika meningsriktningarna inom folket icke synes i större utsträckning bestridas och att någon förtroendekris mellan folk och representation icke föreligger. I betänkandet utvecklas även närmare de särskilda svårigheter som föreligga att med ett parlamentariskt styrelsesätt sådant som det svenska förena beslutande folkomröstning, utformad som ett kontrollmedel mot statsmakterna, liksom att finna en ändamålsenlig avgränsning för användningen av ett sådant institut.

Minoriteten. Reservanternas erinra bl. a. om att effektiviteten i det politiska arbetet vore en av de många synpunkter vilka måste beaktas när det gällde frågan om en utvidgning av folkomröstningssystemet. Emellertid anse dessa ledamöter det mycket väl möjligt att genom hänsynstagande till sådana synpunkter förena ett försiktigt utbyggt referendumsystem med våra författningsinstitutioner och våra politiska sedvänjor. Reservanternas uttala ävensom sin bestämda tro att ett vidgat möjliggörande av folkomröstningar i vårt land skulle betyda något nytt och värdefullt. Enligt denna mening skulle sålunda folkstyrelsen därigenom bli mer levande samt de enskilda medborgarnas intresse och känsla av ansvar för den politiska utvecklingen ökas. I reservationen understrykes vidare att önskemålen om utbyggande av referenduminstitutet inte dikterades av någon misstro mot det svenska representativa systemet i och för sig utan bottnade i det förhållandet att detta system ej ensamt vore fullgott såsom ett tillräckligt nyanserat uttryck för folkets skiftande meningar i det nutida komplicerade demokratiska samhället. Om referenduminstitutet ej göres alltför vittomfattande, utan på det sätt minoriteten föreslår blott tänkes använt mera undantagsvis och i särskilda fall,

förfalla också enligt dessa ledamöters uppfattning många av invändningarna mot den direkta demokratiens införande i vårt land.

I anslutning till det sagda finna reservanternas sig av försiktighetsskäl för närvarande ej böra förorda införande av folkinitiativ, d. v. s. en rätt för viss del av folket att till folkomröstning framlägga ett helt fristående förslag. Av liknande skäl föreslås att referendum nu blott utsträckes till att bli en rättighet för en riksdagsminoritet och således ej skall kunna begäras av en folkgrupp. I fråga om storleken av den riksdagsminoritet som skall äga påfordra referendum äro reservanternas ej fullt eniga. Herrar Bergvall och Håstad föreslå sålunda att folkomröstning skall kunna påkallas av 40 ledamöter av första kammaren och 60 ledamöter av andra kammaren (ca 1/4 av vardera kammaren), medan herr Wahlund förordar att för ändamålet skall krävas 50 ledamöter av första och 77 ledamöter av andra kammaren (d. v. s. 1/3).

Vad beträffar ämneskretsen för det av reservanternas föreslagna fakultativa decisiva referendum förorda dessa att den skall innesluta dels lagar och vissa förordningar, dels anslagsbeslut och dels s. k. principbeslut av allmän räckvidd. De riksdagsbeslut mot vilka referendum skall kunna begäras äro närmare bestämt följande: 1. antagande, upphävande eller ändring av lag eller författning, som beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt, eventuellt i förening med allmänt kyrkomöte; 2. beviljande av nytt eller höjning av utgående anslag; samt 3. fastställande av allmänna riktlinjer för någon del av statsverksamheten.

För påkallande av referendum i nu avsedda fall föreslås det förfarandet att begäran, som undertecknats av minst det föreskrivna antalet ledamöter, skall i vardera kammaren inges till talmannen senast klockan 12 på andra dagen efter beslutet. Enligt förslaget skola kamrarna i särskilt brådskande fall äga att utesluta referendum.

B. Beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor.

M a j o r i t e t e n. Att utredningsmajoriteten funnit sig böra föreslå möjlighet till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor sammanhänger med de särskilda krav som enligt gällande ordning uppställas för ändring av grundlag. I betänkandet vitsordas att den nuvarande bestämmelsen, enligt vilken för grundlagsändring erfordras samstämmiga beslut av Konungen och två riksdagar med nyval till andra kammaren mellan de båda riksdagsbesluten, innebär ökad trygghet för upprätthållande av önskvärd stabilitet inom statslivet och att den är i stort sett lämplig. Den tidsutdräkt som föranledes av den obligatoriska dubbla riksdagsbehandlingen kan å andra sidan, enligt vad som framhålles, i vissa fall medföra påtagliga olägenheter. Även en angelägen reform, berörande något i grundlag reglerat ämne och om vilken måhända allmän enighet råder, kan sålunda komma att uppskjutas avsevärd tid, särskilt om frågan uppkommer i början av en andrakammarperiod. Att enbart för påskyndande av en grundlagsändring upplösa riksda-

gen och anordna särskild val betecknas av utredningen som en nödfallsutväg, och det framhålles därjämte att det kan vara synnerligen olägligt om riksdagens arbete avbrytes. En lämplig lösning har utredningen funnit vara att alternativt till en förnyad riksdagsprövning uppställa kravet, att beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen i grundlagsfråga skall för slutligt antagande underställas folkomröstning.

För grundlagsrevision medelst referendum föreslår utredningen i princip följande tillvägagångssätt. I propositioner och motioner med förslag till grundlagsändring anges huruvida ärendet bör behandlas i vanlig ordning eller framläggas till folkomröstning. Riksdagen har därefter att, därest den antar förslag såsom vilande, för sin del besluta, om folkomröstning skall anordnas eller ej. Därest Kungl. Maj:t ej själv föreslagit folkomröstning, fordras för att omröstningen skall komma till stånd att riksdagens beslut därom godkännes av Kungl. Maj:t, som även har att utsätta dagen för omröstningen. Dennas resultat avgör frågan och någon ny riksdagsbehandling sker icke. Enligt utredningens förslag får man alltså som förut antytts två alternativa former för bekräftelse av vilande grundlagsförslag, nämligen dels liksom nu *nyval samt ny riksdagsbehandling*, dels *folkomröstning*. Kommittén understryker att den hittillsvarande ordningen för grundlagsändringar med prövning vid två riksdagar alltjämt bör tillämpas i vanligt förekommande fall. Endast när särskilt skäl kan åberopas därför, bör enligt utredningens mening beslutande folkomröstning kunna träda i stället för den andra behandlingen i riksdagen. Framför allt komma därvid sådana fall i fråga, när ändringen snabbt måste genomföras eller när den angår ett ämne, i vilket det är av särskilt värde att kunna påvisa ett omedelbart uttryck för folkmeningen.

För avgörandet vid det förordade grundlagsreferendum skall enligt utredningens förslag gälla den vanliga regeln om enkel majoritet bland de i omröstningen deltagande.

Herr *Wallentheim*, som reserverat sig mot majoritetens förslag om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, har anfört bl. a. följande:

Grundlagsfrågor måste alltid i ett samhälle, där demokratin slagit igenom, behandlas med den allra största varsamhet. Folkmeningen bör i sådana ting ha tillfälle att stabilisera sig, innan definitiva ställningstaganden äga rum.

Det som gör mig till bestämd motståndare till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor är emellertid främst utrikespolitiska skäl. Det måste alltid vara till fördel för en regering och riksdagen, vilka i allvarliga utrikespolitiska lägen kunna utsättas för starkt tryck från främmande makt i syfte att genomföra vissa ändringar i de medborgerliga rättigheterna eller i de demokratiska institutionerna i övrigt, att ha grundlagarnas förhållandevis starkt kringgårdade ändringsbestämmelser till stöd för en avvisande hållning. Exempel från det senaste världskriget torde i åtskilliga fall visa på värdet av fasta grundlagsreglerade bestämmelser, som inte utan mycket stora besvär kunna ändras.

Det är väsentligt lättare att i en specialfråga ordna med en folkomröstning under tryck av ett pressat utrikespolitiskt läge än att för eftergifter i den påtalade frågan nödgas förordna om nya allmänna val till riksdagens andra kammare och därmed rulla upp en diskussion över hela det politiska fältet.

C. Rådgivande folkomröstning.

Bakom utredningens förslag att införa vidgade möjligheter för rådgivande folkomröstning stå, som inledningsvis antytts, samtliga ledamöter i kommittén. Till en skiljaktighet på en punkt återkommer framställningen i det följande. Beträffande motiveringen ha i viss mån avvikande synpunkter anförts i den av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund avgivna reservationen liksom i ett av herr Wallentheim avgivet yttrande.

I betänkandet — vari således främst majoritetens inställning kommer till uttryck — erinras om att det, eftersom rådgivande folkomröstning ej är rättsligt bindande, vid denna omröstningsform ges möjlighet till sådana modifierationer som finnas påkallade av praktiska och andra skäl. Med den rådgivande omröstningsformen följer också möjligheten att låta de röstande ta ställning till allmänt formulerade principer, varefter beslutet utformas med ledning av omröstningens resultat. Det konsultativa referendum kan vidare enligt utredningens uppfattning lättare förenas med ett parlamentariskt system, då omröstningen i detta fall äger rum redan före folkrepresentationsens beslut och icke kan häva detta.

Utredningen finner med anledning av vad nu anförts att de invändningar, som kunna riktas mot beslutande folkomröstning ej med samma styrka göra sig gällande beträffande den konsultativa omröstningsformen. Å andra sidan uttalas att möjligheten att före ett beslut inhämta folkets mening bör betraktas som värdefull. De uppgifter som folkomröstning avses fylla — framför allt att ge den röstande tillfälle att ta ställning obunden av partitillhörighet — kunna enligt utredningens uppfattning i väsentligen samma utsträckning tillgodoses vare sig omröstningen har decisiv eller konsultativ karaktär. Att de nuvarande bestämmelserna om konsultativt referendum blott vid ett tillfälle ha utnyttjats, finner enligt kommittén till stor del sin förklaring i de synnerligen stränga krav som uppställts för att folkomröstning skall kunna komma till stånd. Utredningen förordar därför sådan ändring av dessa bestämmelser att rådgivande omröstning kan komma till stånd under mindre stränga förutsättningar än för närvarande.

Beträffande rätten att påkalla rådgivande folkomröstning framhålles i betänkandet att det med referendumskarakter av folkrättighet kunde synas bäst överensstämma att begäran skall utgå från en grupp inom folket självt. Med ett namninsamlingsförfarande följa emellertid vid rådgivande folkomröstning ej endast praktiska olägenheter. Frågeställningen är vid sådan omröstning ej på förhand given, och stor vikt måste fästas vid frågeställningens utformning. Att överlåta frågeformuleringen åt grupper utanför riksdagen har därför ej syntts tillrädligt. Då det ej heller ansetts möjligt att genomföra en ordning, enligt vilken petitionärerna och riksdagen gemensamt skulle äga att fastställa frågornas formulering, har utredningen stannat vid den uppfattningen att rätten att påkalla rådgivande folkomröstning hör tillkomma en minoritet inom riksdagen. Det har därvid ansetts lämpligt kräva att en tredjedel av antalet ledamöter i vardera kammaren skall förena sig i yr-

kande härom. Utredningen föreslår därför att rådgivande folkomröstning skall komma till stånd på begäran av 50 ledamöter i första kammaren och 77 i den andra.

Det är i sistnämnda avseende som den förut antydda skiljaktigheten förekommer. Herrar *Bergvall* och *Håstad* förorda sålunda för sin del — liksom i fråga om det förut berörda minoritetsförslaget angående beslutande lag- och anslagsreferendum — 40 resp. 60 kammarledamöter för påkallande av folkomröstning.

Utredningen har — med hänsyn till att enligt förslaget sålunda kräves enighet mellan ett jämförelsevis betydande antal riksdagsledamöter för att folkomröstning skall äga rum — icke ansett några långtgående begränsningar i övrigt av referendurrätten erforderliga. I princip skola alla frågor som äro av beskaffenhet att kunna komma under riksdagens prövning enligt förslaget kunna bli föremål för rådgivande folkomröstning. Omröstning är dock utesluten i frågor berörande riksstatens reglerande, överenskommelser med främmande makt och av riksdagen förrättade val. Vidare har efter utländska förebilder införts en rätt för riksdagen att avslå begäran om folkomröstning i ärende, som den finner vara av synnerligen brådskande natur. Denna »tvångslägesklausul» har erhållit den utformningen att folkomröstning ej må äga rum i det fall att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning. Som av stadgandet framgår kräves för att folkomröstning skall på angiven grund uteslutas samstämmiga beslut av båda kamrarna. Några särskilda majoritetsbestämmelser ha i övrigt icke uppställts för beslut av denna art.

Vad angår förfarandet i riksdagen vid väckande av yrkanden om rådgivande folkomröstning och vid sådana ärendens vidare behandling präglas utredningens förslag framför allt av önskemålet att finna en lösning, som garanterar största möjliga objektivitet vid frågeställningens utformning och vid vilken möjligheterna att uppnå allmän enighet i detta avseende tillvaratagas. Till följd av referendurrättens utformning som en minoritetsrättighet ha därvid mött särskilda problem. Förslaget innebär i korthet följande. Yrkanden om rådgivande folkomröstning skola väckas i vanlig ordning genom proposition eller motion. Enligt förslaget har vidare initiativrätt tillagts de ständiga utskotten i av dem behandlade sakfrågor. Folkomröstningsyrkande skall alltid utskottsbehandlas, varvid utskottet i regel även skall utlåta sig om lämplig frågeställning vid den eventuella folkomröstningen. Först därefter avgöres genom votering i kamrarna, om rådgivande folkomröstning skall äga rum. I huvudfrågan avgör därvid den förut nämnda minoriteten. Skulle enighet ej ha uppnåtts angående frågeställningen, skall varje fråga om vilken en sålunda kvalificerad minoritet enar sig gå till folkomröstning, under förutsättning att ärendet ej är så brådskande att folkomröstning däri över huvud taget icke anses kunna äga rum.

Det må påpekas att enligt förslaget medgivande ej längre skall erfordras av Kungl. Maj:t för att rådgivande folkomröstning skall komma till stånd.

Liksom vid beslutande folkomröstning skall det emellertid ankomma på Kungl. Maj:t att inom vissa i den föreslagna folkomröstningslagen angivna tider utsätta dag för omröstningen. I fråga om de yttre anordningarna skall vid folkomröstning — såväl beslutande som rådgivande — i stort sett gälla detsamma som vid andrakammarval.

Slutligen må nämnas att folkomröstningsutredningen i sitt betänkande även upptagit frågan om statlig upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar utan att dock i detta avseende framlägga något förslag.

Frågans behandling vid 1952 års riksdag.

I de vid 1952 års riksdag väckta likalydande motionerna I: 243 av herr *Bergvall* och II: 319 av herr *Håstad* föreslogs att riksdagen såsom vilande skulle antaga de grundlagsändringar, som erfordrades för genomförande av den längre gående utbyggnad av folkomröstningsinstitutet, varom motionärerna såsom ledamöter av utredningen framlagt förslag. Motionerna hänvisades till konstitutionsutskottet.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 28) uttalade utskottet bl. a., att frågan om utbyggande av folkomröstningsinstitutet i vår författning hade en betydande räckvidd. Vid den av riksdagen begärda utredningen i ämnet hade framträtt starkt delade meningar. Då utredningens resultat först på ett sent stadium blivit tillgängligt samt då spörsmålet krävde ett grundligare övervägande än som på grund härav varit möjligt, ansåg sig utskottet, utan att ingå på sakligt bedömande av de i frågan framförda skiljaktiga meningarna, böra avstyrka bifall till motionerna.

En minoritet bestående av 7 av utskottets ledamöter reserverade sig till förmån för en skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om framläggande utan dröjsmål av förslag om utbyggande av folkomröstningsinstitutet. Reservanterna anslöto sig i princip till motionärernas förslag men med en viss modifikation i fråga om förslaget att vilande grundlagsbeslut skola efter beslut av Konung och riksdag kunna hänskjutas till folket för avgörande. För att skapa en garanti mot oöverlagda grundlagsändringar ansågo reservanterna nämligen ett stadgande om kvalificerad majoritet i kamrarna såsom villkor för anordnande av folkomröstning i grundlagsfrågor vara naturligt.

Motionerna.

I motionerna I: 100 och II: 128 föreslås, att riksdagen, under uttalande av angelägenheten att folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter utbygges i enlighet med reservanternas förslag inom 1952 års konstitutionsutskott (utl. nr 28), måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om framläggande till nästa års riksdag av förslag om sådant utbyggande. Motionärerna framhålla bl. a.:

Starka och övertygande skäl kan åberopas för en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet. Ett utbyggt folkomröstningsinstitut skulle, såsom reservanterna inom utredningen framhållit, i vårt lugna och stabila politiska liv betyda en förstärkning och fördjupning av demokratin. Det skulle göra fol-

ket mera aktivt än hittills i statsstyrelsen och därigenom öka medborgarnas intresse för allmänna angelägenheter samt skärpa deras direkta ansvar för det politiska skeendet. Det skulle föranleda regering och riksdag att mer än hittills fästa avseende vid skilda samhällsgruppers legitima synpunkter och därigenom verka i riktning mot utjämning och vidgad samverkan mellan olika intressen och partier. Det skulle i viktiga frågor av icke partibetonad art bli ett värdefullt medel att utröna folkets verkliga mening, likaså i sådana fall då ett betydande antal anhängare av visst parti i en stor fråga icke delar partiets uppfattning.

I motionerna *I: 198* och *II: 253* hemställas, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till 1954 års riksdag till grundlagsbestämmelser avseende utbyggnad av det statliga referenduminstitutet i huvudsak enligt de förslag, som framlades av högerns och folkpartiets representanter i 1950 års folkomröstningskommitté. Motionärerna anför, att sedan fjolåret ingenting inträffat, som rubbat riktigheten av reservanternas allmänna synpunkter i konstitutionsutskottets utlåtande i frågan.

Snarast kan det hävdas att valresultatet med dess fortsatta utjämning av de partipolitiska styrkeförhållandena ytterligare understrukt behovet att i särskilda fall hänskjuta viktiga frågor till folket. Vidare förtjänar det att nämnas, att det nu av alla partier framlagda förslaget till författningsreform i Danmark innefattar ett referenduminstitut, som visserligen främst införes såsom en ersättning för landstingen men som utformats i mycket nära anslutning till det av reservanternas i den svenska folkomröstningskommittén föreslagna fakultativa beslutande referendum.

I motionerna *I: 63* och *II: 89* beröres frågan om folkomröstningsinstitutets utformning i samband med motionärernas yrkande om en samlad översyn av vissa författningsfrågor. Motionärerna uttala bl. a.:

Vad folkomröstningsinstitutet beträffar råder en utbredd mening om önskvärdheten av att i det alltmera komplicerade samhället stärka det direkta folkliga avgörandet, för att motverka att valmannen-uppdragsgivaren alltför mycket skiljs från dem som efter hans i val givna uppdrag har att besluta i de politiska angelägenheterna. Starkt delade meningar råder däremot om den utformning och omfattning ett vidgat folkomröstningsinstitut bör ges och vilka verkningar på riksstyrelsen det bör anses få. Svårigheterna att förena ett folkomröstningsinstitut av exempelvis schweiziskt mönster med den svenska parlamentarismen, sådan den nu är utformad, är påtagliga. Vare sig folkomröstningen är rådgivande eller beslutande måste uppenbarligen en utvidgad tillämpning av densamma förutsätta vissa komplement som fixerar riksdagens medverkan och dess kompetens i förhållande till folkomröstningsinstitutet.

Utskottet.

Utskottet anser att ett utbyggande av folkomröstningsinstitutet skulle kunna medföra ett mera aktivt deltagande från folkets sida i statsverksamheten, vilket torde vara ägnat att ytterligare befästa vår demokratiska samhällsform. Detta syfte kan emellertid i väsentlig utsträckning vinnas genom en utbyggnad av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. Det råder också en betydande enighet om ett sådant ökat utrymme för konsultativ folk-

omröstning. Däremot äro meningarna synnerligen delade om lämpligheten av att införa beslutande folkomröstning. Härtill kommer att vårt representativa system medger uttryck för så olika meningsriktningar inom folket att även åsiktsmotsättningar som skära partilinjerna komma att återspeglas i riksdagen, varför särskilda beslut av folket i andra former än genom de politiska valen ej synas erforderliga. Svårigheterna att förena beslutande folkomröstning med det parlamentariska styrelsesättet äro också uppenbara. Utskottet anser sig därför ej kunna förorda en så djupgående omgestaltning av vår konstitutionella rätt, som införandet i vår författning av bestämmelser om beslutande folkomröstning i anslutning till de i motionerna I: 100 och II: 128 samt I: 198 och II: 253 framställda förslagen.

I anledning av de berörda motionerna ävensom motionerna I: 63 och II: 89 får utskottet däremot tillstyrka en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag under innevarande andrakammarperiod till utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet. De av folkomröstningskommittén i frågan antagna principerna om att en minoritet inom riksdagen skall äga påkalla rådgivande folkomröstning i frågor som kunna komma under riksdagens prövning — dock med undantag för vissa slag av ärenden — böra därvid kunna vara en grundval. Det bör emellertid särskilt prövas om det antal ledamöter i vardera kammaren ($\frac{1}{3}$) som enligt kommittéförslaget skall äga rätt att påkalla omröstning kan vara tillräckligt.

Valsättet.

Majoritetsval eller proportionella val.

I samband med 1909 års rösträttsreform infördes i vårt land det proportionella valsystemet efter hård strid med anhängare av det tidigare tillämpade systemet med majoritetsval. Tanken på en återgång till majoritetsvalssystemet har därefter vid flera tillfällen framförts i riksdagen. Sålunda väcktes motioner i detta syfte åren 1925—1928, 1930, 1941 och 1950. Motionerna avstyrktes dock samtliga av konstitutionsutskottet (utl. 1925/10, 1926/18, 1927/9, 1928/29, 1930/20, 1941/17, 1950/16) samt avslogos av riksdagen.

I fråga om verkningarna av olika valsystem i vissa främmande länder kan hänvisas dels till en utredning benämnd »Majoritetsval och proportionalism» vilken finnes såsom bilaga fogad till Kungl. Maj:ts proposition nr 194 till 1932 års riksdag, dels ock till en inom konstitutionsutskottets kansli år 1950 upprättad, till utlåtande nr 16 såsom bilaga fogad kompletterande PM i ämnet. Ur den förstnämnda utredningen kan följande anföras.

Såväl majoritetsvalssystemets som proportionalismens anhängare utgå från ett allmänt demokratiskt postulat, som kan sägas innebära, att den opinion inom väljarkåren, som kommer till uttryck vid röstavgivningen, skall bliva bestämmande för representationens sammansättning. Proportio-

nalisterna hålla före, att detta krav ej kan realiseras, med mindre garantier skapas för att olika meningsgrupper bli representerade i förhållande till sitt röstetal. Majoritetsvalssystemets anhängare anse icke dylika garantier erforderliga. Man erkänner visserligen, att i vissa fall majoritetsvalssystemet leder till uppenbar disproportion mellan röststyrka och politisk representation, men man utgår från att i regel differenserna icke bli så betydande, att de motivera övergången till proportionalism. Särskilt betonas det att majoritetsvalsprincipen framtvingar bildandet av stora, hela landet omfattande partier, som kunna bilda underlag för starka regeringar; redan bland väljarna uppstår en majoritetsbildning, som enligt systemets natur i förstärkt form kommer att föreligga i representationen; oppositionen blir visserligen underrepresenterad, men detta är av mindre betydelse, då dess egentliga uppgift är att genom vaksam kritik öva kontroll på majoriteten.

Med hänsyn till denna argumentation gjordes i utredningen undersökningar om majoritetsvalets verkningssätt i vissa främmande länder. Av dessa undersökningar framgick bl. a., att valsättet i England mycket ofta givit ett parti eller en koalition, som icke haft majoritet bland folket eller i varje fall blott en svag majoritet, en betydande röstövertikt i underhuset. Men det betonades, att trots detta de engelska regeringarna långt ifrån alltid kunnat stödja sig på ett enhetligt majoritetsparti. Föreställningen om England — under äldre tid — såsom behärskat av två regelbundet växlande partier vilade på en relativt svag grund. Endast under korta tider hade detta system, som både inom politik och vetenskap så ofta framställdes som det ideala, i realiteten förelegat.

Undersökningen av förhållandena i andra länder gav enligt utredningen vid handen att splittringen i ett flertal partier föregår proportionalismen och framtvingar dess införande och att det alltså icke är proportionalismen, som framkallar partisplittringen.

Utredningsresultatet sammanfattas i denna del på följande sätt:

Med det sagda har naturligtvis icke påståtts, att ur här aktuell synpunkt majoritetsvalssystemet och proportionalismen skulle vara helt likställda. Det är utan vidare uppenbart, att om de politiska riktningarna i ett land äro någorlunda jämnt fördelade över hela riket, majoritetsvalssystemet i hög grad är ägnat att framtinga valmanskårens uppträdande i ett fåtal stora partier och att giva ett av dessa en dominerande ställning i representationen. Men denna förutsättning föreligger endast i undantagsfall; i regel ha de politiska riktningarna så starka lokala rotfästen, att det även under ett majoritetsvalssystem lönar sig för dem att uppträda som självständigt parti. Det är också uppenbart, att majoritetsvalssystemet är ägnat att hålla partisplittringen inom en viss gräns, även om ur regeringsbildningssynpunkt denna gräns är alltför avlägsen för att vara av någon betydelse; en liten grupp över hela riket spridda väljare, som enas av ett gemensamt specialintresse, har icke några utsikter vid majoritetsval, men väl om en till det yttersta genomförd proportionalism tillämpas. Om dylika eventualiteter anses olyckliga, är det emellertid icke allt för svårt att även under ett proportionellt system skapa garantier mot dem.

Sammanfattningsvis kan det sägas, att gjorda erfarenheter icke giva vid handen att majoritetsvalsprincipen skulle giva större säkerhet för bildandet av fasta regeringsmajoriteter än det proportionella systemet.

I sitt utlåtande år 1949 (nr 20) med hemställan om utredning av frågan om reformering av det proportionella valsystemet uttalade konstitutionsutskottet att tanken på att införa majoritetsval numera fick anses sakna aktualitet. Enighet rådde i stort sett i våra dagar, enligt utskottets mening, om själva grundprincipen, att valsystemet bör vara proportionellt. I anledning av en inom första kammaren 1950 väckt motion av herr Lindström om införande av majoritetsval i enmansvalkretsar uttalade utskottet (utl. 16), att det delade den uppfattning, som riksdagen så sent som föregående år givit uttryck åt i den i motionen väckta frågan.

Det proportionella valsystemet.

Inledning.

Såsom tidigare nämnts infördes år 1909 proportionellt valsätt vid valen till riksdagens andra kammare i samband med utvidgning av rösträtten till denna kammare. Samtidigt infördes liknande bestämmelser om proportionellt valsätt för valen till första kammaren, för val till landsting och stadsfullmäktige samt för val av riksdagens utskott. Jämväl för vissa val inom kommunala representationen ävensom för val till kommunalfullmäktige ha motsvarande regler sedermera upptagits.

Ett utmärkande drag för det år 1909 införda valsystemet, såvitt rör andrakammarvalen, var indelningen i relativt många och små valkretsar. För nämnda val var sålunda riket indelat i 56 valkretsar. Det ligger emellertid i det proportionella valsystemet natur, att detsamma bäst kommer till sin rätt, därest valkretsarna äro så stora som möjligt. Den 1909 genomförda valkretsindelningen var en eftergift åt vissa från majoritetsvalens anhängare framförda synpunkter att stora valkretsar skulle göra det omöjligt för väljarna att komma i kontakt med varandra och lära känna kandidaterna.

I fråga om sättet för fördelning av mandaten mellan partierna byggde det 1909 införda valsystemet med vissa modifikationer på en av belgiern d'Hondt utarbetad ordning. Systemet i fråga innebär i korthet, att mandaten tilldelas partierna allt efter storleken av partiernas jämförelsetal. Jämförelsetalet för ett parti är, så länge partiet icke tilldelats något mandat, lika med det rösttal, partiet uppnått; därefter vinnes för varje gång jämförelsetalet genom att rösttalet delas med det antal mandat partiet erhållit ökat med 1.

Redan få år efter 1909 började klagomål framställas över att valmetoden icke gav full rättvisa, i det att partierna icke erhöles mandat i proportion till sina samlade röstsiffror för hela det område valet avsåg. År 1918 begärde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t utredning rörande åtgärder till undvikande av olägenheter med det proportionella valsättet samt framhöll därvid behovet av ändringar i valmetoden i sådan riktning, att större proportionell rättvisa ernåddes. Närmast med anledning härav tillkallades 1919 inom justitiedepartementet sakkunniga för att verkställa utredning och avgiva förslag rörande de ändringar i bestämmelserna om proportionel-

la val, som kunde anses påkallade för avhjäljande av bristerna i det dåvarande valsättet, m. m. Dessa s. k. proportionsvalssakkunniga diskuterade i ett år 1921 avgivet betänkande (del II) olika möjligheter för ernående av proportionell rättvisa vid mandatfördelningen. De sakkunniga ville emellertid förorda endast en utväg, nämligen utvidgning av valkretsarna vid val till andra kammaren på ett sådant sätt, att i princip varje län skulle bilda en valkrets. En reform i denna riktning genomfördes år 1921.

I syfte att motverka en ofta påtalad tendens i det d'Hondtska systemet att gynna de större partierna på de mindres bekostnad började de mindre partierna redan tidigt att gå samman i karteller. Det tekniska tillvägagångssättet var därvid det, att partierna förenade sig om samma partibeteckning men framlade var sin kandidatlista. Metoden medförde emellertid åtskilliga olägenheter i det att valutfallet inom kartellen många gånger blev slumpartat. I syfte att undgå dessa olägenheter infördes 1924 för andrakammarvalen och 1926 för kommunalvalen systemet med kartell-, parti- och fraktionsbeteckningar.

Då det emellertid visade sig, att dessa reformer icke förmådde helt undanröja de avvikelser från den exakta proportionaliteten, som påtalats, framfördes i riksdagen tid efter annan förslag om att anordna ett särskilt utjämningsförfarande för att så nära som möjligt anpassa de olika partiernas representation till deras samlade röstsiffror för hela landet. Förslagen vunno dock aldrig riksdagens bifall. (Dessa förslag finnas närmare redovisade i SOU 1951: 58, s. 22—24.)

I anledning av väckta motioner hemställde emellertid 1949 års riksdag om utredning, i anslutning till vissa av konstitutionsutskottet (utl. nr 20) angivna riktlinjer, av frågan om reformering av det proportionella valsyste- met vid andrakammarval.

Efter att ha lämnat en översikt över tidigare framkomna förslag om anordnande av ett utjämningsförfarande eller den d'Hondtska metodens ersät- tande med en annan fördelningsmetod anförde utskottet beträffande behovet av en reformering av valsystemet följande.

Det har gjorts gällande, att valsystemet icke gäve full rättvisa åt olika partiriktningar, enär detsamma regelmässigt gynnade de större partierna. En viss möjlighet till skydd mot den angivna tendensen i valmetoden finnes visserligen för de mindre partierna genom samgående i kartell sär- skilt sedan detta system år 1924 för andrakammarvalens del och år 1926 för kommunalvalens blivit närmare reglerat i lag, men detta system har från många håll ansetts medföra vissa olägenheter. Härvid har gjorts gällande, att kartellbildningen, även om den stundom vore av allenast teknisk natur, lätt gäve intryck av ideologisk samhörighet mellan de samverkande partierna, en samhörighet som ingalunda alltid vore för handen. Reform- kraven på området ha med dessa utgångspunkter kommit att åsyfta åväga- bringande av en valmetod, som å ena sidan gäve större proportionell rättvi- sa än den nuvarande och å andra sidan gjorde kartellbildningar onödiga.

Enligt utskottets mening kunna de angivna reformkraven icke fränkän- nas ett visst berättigande. Det är obestridligt, att det gällande valsystemet icke skänker en tillfredsställande proportionell rättvisa. Den korrigerings- möjlighet, som ligger i samgående i kartell, förmår icke helt motverka ten-

densen i valsyste­met att gynna de större partierna. Systemet med kartell­bildningar är enligt utskottets mening förenat med uppenbara olägenheter. Utskottet vill för­denskull förorda, att en utredning kommer till stånd om möjligheterna att, utan eftersättande av andra värden inom det politiska livet, vinna större proportionell rättvisa vid mandat­fördelningen mellan partierna, samtidigt som det nuvarande kartell­systemet avskaffas.

Såsom utgångspunkt för en reform på förevarande område borde, fram­höll utskottet, uppställas det kravet, att valsyste­met i görligaste mån skulle giva ett rättvist resultat icke blott vid nu rådande röst­fördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röst­fördelningen. Valsyste­met finge alltså icke vara konstruerat med tanke på att i nuvarande läge gynna visst parti eller vissa grupper av partier.

Utskottet framhöll vidare, att det låge i det proportionella valsyste­mets natur, att detsamma bäst komme till sin rätt, därest valkretsarna vore stora. Med den gällande valkretsindelningen för andrakammarvalen utsåges emel­lertid inom några valkretsar ett så litet antal riksdagsmän, att den propor­tionella valmetoden icke gäve ett tillfredsställande resultat. Ehuru utskottet vore medvetet om att en ytterligare förstoring av valkretsarna kunde med­föra vissa olägenheter, förordade utskottet dock, att vid en blivande utredning jämväl undersöktes möjligheten att i vissa fall förstora de mindre val­kretsarna.

Beträffande de tidigare framkastade möjligheterna att anordna ett utjäm­ningsförfarande ansåg utskottet endast tilläggsmandatssystemet förtjänt av närmare överbä­gande. Ehuru allvarliga erinringar kunde riktas även mot detta system, medförde det dock enligt utskottets åsikt större möjligheter till en tillfredsställande lösning än övriga system innefattande ett utjäm­ningsförfarande.

Slutligen ansåg utskottet böra överbä­gas den möjlighet till en rättvisare mandat­fördelning mellan partierna inom valkretsarna, vilken kunde ligga i en modifikation av själva syste­met för mandat­fördelningen. Efter att här­vidlag särskilt ha erinrat om de olika fördelningsmetoder, som bygga på val­krets­metoden, anförde utskottet:

Vid ett överbä­gande av fördelarna och nackdelarna av de olika metoder för mandat­fördelning, som kunna tänkas komma i fråga, saknas, såvitt ut­skottet kunnat finna, anledning till frångående av den d'Hondtska fördel­nings­metoden, vilken synes vila på en riktig tankegång och därjämte upp­visar de fördelarna, att den kan tillämpas vid alla former av val och att den vunnit hävd i det allmänna medvetandet. I trots härav har utskottet icke velat motsätta sig, att även frågan om själva fördelnings­metodens ut­formning omprövas i nu förevarande sammanhang.

Utskottet underströk i detta sammanhang än en gång, att utgångspunkten för en reform på detta område borde vara kravet, att valsyste­met skulle giva ett ur rättvisesynpunkt tillfredsställande resultat icke blott vid nu rådande röst­fördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röst­fördelningen.

1952 års valsättsreform.

Den av riksdagen begärda utredningen uppdrogs åt den med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 januari 1950 tillkallade *1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning*. Sedan utredningen slutfört sitt arbete i nu förevarande del, avgav utredningen den 28 november 1951 betänkande, del I, angående det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare (SOU 1951:58), innefattande förslag till lag angående ändrad lydelse av 30, 81, 90 och 91 §§ lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen.

Efter att ha inhämtat yttranden över detta betänkande avgav Kungl. Maj:t proposition (nr 175) till 1952 års riksdag med förslag till ändrad lydelse av §§ 13 och 15 riksdagsordningen samt till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956. Häröver yttrade sig konstitutionsutskottet i utlåtande nr 22.

I *utredningen* redogjordes för verkningarna av det proportionella valsyste- met till och med år 1948. Under perioden efter 1921 års valkretsreform hade sålunda valutslaget vid varje val avvikit från en fullständigt genomförd proportionell fördelning med minst 10 högst 14 mandat (genomsnittlig avvikel- se per val 11,6 mandat). Över- eller underrepresentationen för ett särskilt parti hade i några fall under perioden uppgått till 9 mandat. I betänkandet konstaterades, att de uppkomna proportionalitetsavvikelserna sammanhäng- de med att mandaterna fördelades i skilda valkretsar. Om mandaterna i stället kunde utdelas gemensamt för hela riket såsom en enda valkrets, skulle för- delningen nära anslutit sig till exakt proportionalitet. Kartellerna hade i all- mänhet haft en utjämnande effekt. Detta gällde särskilt den borgerliga kar- tellen vid 1930- och 1940-talens val. Medan avvikelserna vid dessa val enligt de *faktiska* resultaten i genomsnitt utgjorde 11,8 mandat, skulle de *utan kar- tellförfarandet* ha uppgått till 17,2 mandat. För det socialdemokratiska par- tiet skulle överrepresentationen, om den borgerliga kartellen ej funnits, ha utgjort 11—19 mandat per val. I verkligheten begränsades den till 5 à 9 mandat, d. v. s. knappt hälften. Undersökningen bekräftade att det var de stora partierna (väljargrupperna) som gynnades. Vid valen 1932—1948 skulle sålunda vid fördelning valkretsvis enligt d'Hondts metod utan kartell par- tier med *minst 20 procent* anslutning inom väljarkåren undantagslöst ha bli- vit mer eller mindre överrepresenterade, medan partier med lägre rösttal i allmänhet icke skulle ha uppnått fullt proportionell representation.

Vid sidan av proportionalitetskravet gjorde sig enligt utredningen olika önskemål gällande vid lösningen av representationsproblemet. Särskilt un- derströk utredningen vikten av att den politiska representationen ej vore i för hög grad splittrad. Med hänsyn härtill fann utredningen en fara ligga i att ensidigt driva de proportionella synpunkterna. Vissa, icke alltför obetyd- liga krav borde sålunda enligt utredningens mening alltjämt upprätthållas för att en väljargrupp skulle kunna påräkna någon representation. Vidare måste en avvägning ske mellan de partiproportionella kraven och de rent personliga momenten i valakten. Slutligen framhöll utredningen betydelsen

av att valordningen icke var alltför invecklad utan såvitt möjligt byggde på enkla och klara principer.

För en reform av det proportionella valsättet vid andrakammarvalen efter de angivna riktlinjerna fann utredningen i huvudsak tre olika utvägar erbjuda sig, nämligen 1) en *utvidgning av valkretsarna*, 2) införande av ett *särskilt utjämningsförfarande* och 3) övergång till *annan fördelningsmetod* än d'Hondts regel.

Departementschefen förklarade sig bl. a. i stort sett instämma i den allmänna målsättningen för utredningen, nämligen att man utan att eftersätta andra värden i det politiska livet borde söka vinna större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan de politiska partierna och på så sätt samtidigt avskaffa kartellväsendet.

Enligt *konstitutionsutskottets* mening bestyrkte utredningsmaterialet angelägenheten av en reform av valsystemet vid andrakammarvalen.

I fråga om *valkretsindelningen* påpekade *utredningen* att stora valkretsar erbjuda bättre förutsättningar än små valkretsar för en jämn fördelning av mandat. En undersökning hade emellertid givit vid handen, att endast en synnerligen långtgående utvidgning av valkretsarna skulle medföra några utsikter till en sådan proportionalitetsutjämning, att man kunde räkna med att på denna väg undgå kartellväsendet. Utredningen avvisade tanken på en så vittgående omläggning av valkretsindelningen. Emellertid hade — till följd av olikheterna i befolkningsutvecklingen inom skilda landsdelar — antalet valkretsar med endast 5 mandat fördubblats (ökning från 3 till 6) sedan början av 1920-talet. Några av dessa kretsar (Jämtland, Blekinge) löpte t. o. m. risk att inom en snar framtid förlora ett av de fem mandat. För att icke valkretsar med ett så litet mandattal som fyra skulle uppkomma, föreslog utredningen att Blekinge län sammanfördes med Kristianstads län till en valkrets och Jämtlands län med Västernorrlands län till en.

I en reservation av herr Håstad förordades i stället för valkretsar omfattande två län en bestämmelse, enligt vilken alla valkretsar (Gotland undantaget) skulle vara tillförsäkrade minst fem mandat.

Propositionen upptog det uppslag som anvisats i herr Håstads reservation. Det föreslogs sålunda ändringar i riksdagsordningen av innebörd att, om fördelningsreglerna medföra att antalet riksdagsmän inom en valkrets blir lägre än tre, likväl tre riksdagsmän skola utses och, om reglerna medföra ett antal mandat om tre eller fyra, fem riksdagsmän skola utses. *Konstitutionsutskottet* tillstyrkte förslaget i denna del, men i anledning av väckta motioner hemställde utskottet om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning och förslag rörande sammanslagning av Älvsborgs läns valkretsar.

Utredningen vitsordade, att de valkretsvis uppkommande ojämnheterna i partiernas representation kunde avsevärt motverkas genom ett *utjämningsystem* av det ena eller andra slaget. Å andra sidan framhölls att valsystemet vid begagnande av sådana dubbla fördelningsmetoder bleve komplicerat. Vid den granskning från olika synpunkter, som utredningen un-

derkastade systemen med tilläggsmandat och med riksmandat (utredningen behandlade även en ytterligare form: restmandatsystemet) konstaterades vidare bl. a. att ett utjämningsförfarande vid bibehållande av den d'Hondtska regeln måste för att leda till avsett resultat bli så omfattande att möjligheterna till en proportionell fördelning av mandaten i valkretsarna väsentligt skulle försämrats, särskilt i de mindre kretsarna. Även vissa tekniska svårigheter framhöllos. Med hänsyn till olägenheterna ansåg utredningen sig icke kunna tillstyrka någon form av utjämningsssystem. I ett särskilt yttrande av herrar Bergvall och Håstad meddelades att de nämnda ledamöterna av utredningen under kommittéarbetets gång uttalat sig till förmån för ett system med tilläggs- och riksmandat.

I *propositionen* anförde departementschefen att vissa skäl självfallet kunde anföras för att införa ett särskilt utjämningsförfarande. Emellertid torde, yttrade departementschefen vidare, det förhålla sig så, att för en sådan förbättring av proportionaliteten, som erfordrades för att göra kartellsystemet överflödigt utan att likväl risk för partisplittring skulle uppstå, det icke vore nödvändigt att göra en så omfattande ändring av det nuvarande valsättet, som införandet av ett utjämningsssystem skulle innebära. Härtill komme, att — såsom utredningen framhållit — vissa direkta olägenheter vore förbundna med ett dylikt system. Såsom särskilt oförmånligt framstode att utslagen i valkretsarna i viss mån förlorade i betydelse och att vid valen partihänsyn komme att alltför mycket dominera på bekostnad av de personliga momenten. Departementschefen ansåge därför i likhet med utredningen att denna väg att åstadkomma större proportionalitet knappast borde beträdas.

I sitt utlåtande i ämnet uttalade *konstitutionsutskottet* att varje form av utjämningsförfarande var förenat med olägenheter. Utskottet ansåg därför att ett utjämningsförfarande icke borde tillgripas såframt man genom en lämplig fördelningsmetod kunde vinna ett även ur riksproportionell synpunkt godtagbart resultat. Enligt vad utskottet i det följande närmare utvecklade borde den i *propositionen* såsom ett provisorium föreslagna fördelningsmetoden kunna godtagas. Innan närmare erfarenhet vunnits av denna methods verkningar funnes enligt utskottets mening ej anledning att ytterligare överväga införandet av någon form av utjämningsförfarande. Utskottet avstyrkte därför de motioner i detta syfte som väckts med anledning av *propositionen*. Inom utskottet reserverade sig sju ledamöter till förmån för en valmetod med mandatöverföring på grundval av riksproportionell fördelning av rösterna på de olika partierna.

I *utredningen* lämnades en redogörelse (s. 70—81) för olika tänkbara fördelningsmetoder. Utredningen avvisade förutom d'Hondts metod även de metoder som på ett eller annat sätt innebära att mandatfördelningen i valkretsen genomföres med användande av valkvöten. Utredningen framhöll vidare att även andra serier divisionstal än de som ingå i d'Hondts system skulle kunna användas utan att metodiken förlorade sin karaktär av proportionalitetsförfarande. Sålunda innebure den s. k. *uddatalsmetoden* att jämförelsetalen erhöles genom att successivt dividera rösttalet med de udda talen, 1, 3, 5, 7 o. s. v.

Efter undersökning kom utredningen fram till en metod som benämns den jämkade uddatalsmetoden. Utredningen anmärkte, att det låg nära till hands att skärpa den spärr för första mandatet som uddatalsmetoden i sig själv innebar, utan att man rubbade metodens effekt i fråga om mandattilldelningen i fortsättningen och utan att man över huvud taget förändrade dess karaktär av rent proportionellt tillvägagångssätt. Man leddes då till att i talserien 1, 3, 5, 7 o. s. v. ersätta den första siffran med något annat och högre tal. Om man tillämpade divisionstalen 1,5, 3, 5, 7 o. s. v. erhöles en kompromiss mellan uddatalsmetoden och d'Hondts metod. Denna jämkade uddatalsmetod representerade en konstruktionsmässigt fullt naturligt skärpning av den rena uddatalsmetoden.

Utredningen stannade emellertid för en tekniskt annan utformning av spärrförfarandet, innebärande att ett parti, vars rösttal inom valkretsen icke motsvarade 60 % av valkvoten, icke skulle äga deltaga i mandatfördelningen. Förfarings sättet betecknades av utredningen som *uddatalsmetoden med spärr*.

Utredningen föreslog icke någon ändring i då gällande bestämmelser om möjlighet att å valsedel anbringa kartellbeteckning. Vidare uttalade utredningen, att den icke kunde finna att någon nämnvärd möjlighet funnes till missbruk av uddatalsmetoden genom valtaktisk uppdelning av ett parti.

Sammanfattningsvis uttalades, att uddatalsmetoden i konstruktivt hänseende befunnits överlägsen övriga metoder, som utredningen ansett kunna komma i fråga.

I reservationer och yttranden framförde olika ledamöter av utredningen från majoriteten avvikande meningar i denna fråga.

Departementschefen anförde bl. a. följande.

Att så olika meningar och så stor tveksamhet sålunda gjorts gällande inom utredningen och bland de hörda myndigheterna belyser svårigheten av att under behörigt hänsynstagande till de här förut nämnda allmänna synpunkterna och intressena avgöra vilken av olika tänkbara fördelningsmetoder som är den lämpligaste. En särskild svårighet, som är förbunden med varje ändring av valordningen, består däri, att de framtida verkningarna av den ena eller andra regeln icke kunna bestämt förutses. Man är i viss mån hänvisad till tämligen osäkra beräkningar, grundade på statistik från tidigare val, och på många punkter till rena antaganden.

Allt detta medför att jag finner det vanskligt att nu slutgiltigt taga ställning till spørsmålet huru valsättet bör vara utformat i framtiden. Jag anser det knappast lämpligt att utan ytterligare överväganden binda sig för en lösning i denna för vårt statsskick så viktiga fråga utan vill i stället föreslå att för mandatperioden 1953—1956 den nya fördelningsmetod prövas, som på grund av det nu förefintliga utredningsmaterialet kan bedömas som den mest ändamålsenliga. Den metod, som jag kommer att förorda, bör därför enligt min mening tills vidare göras tillämplig endast å val och särskilda röstsamanräkningar, avseende nämnda fyraårsperiod. Sedan därvid erfarenheter vunnits av metodens verkningar i praktiken, föreligga bättre möjligheter att avgöra om den bör komma till användning även i fortsättningen.

Såsom ett naturligt komplement till införandet av en valmetod som medförde en så förbättrad proportionalitet att karteller bleve onödiga, föreslogs i propositionen att vid val under den närmaste tidsperioden valsedlarna

skulle vara försedda med partibeteckning men att ingen annan väljarbeteckning skulle vara tillåten. Liksom utredningsmajoriteten ansåg departementschefen att uddatalsmetodens överlägsenhet i konstruktivt hänseende borde leda till att metoden valdes framför Skölds och Droops metoder.

På grund av vissa olägenheter som medföljde det av utredningen föreslagna spärrförfarandet, med en fristående spärr förlagd vid 60 % av valkvoten, ansåg departementschefen att för spärrförfarandet borde väljas metoden att bestämma redan det första jämförelsetalet för ett parti genom att reducera rösttalet med ett lämpligt divisionstal.

Detta tal borde sättas lägre än det av utredningen prövade talet 1,5. Verkställda uträkningar för valen 1932—1948 med tillämpning av jämkade uddatalsmetoden med första divisionstalet bestämt till resp. 1,25, 1,3 och 1,4 gävo ett resultat som stod mycket nära av den av utredningen förordade metoden.

Departementschefen föreslog att reduceringen av rösttalet första gången borde ske genom delning med 1,4. Att den i en sådan reducering liggande spärren för småpartier innebar en viss, ehuru mycket obetydlig, skärpning i förhållande till den fristående spärren ansåg departementschefen närmast vara en fördel med hänsyn till vikten av att motverka partisplittring.

De av departementschefen förordade bestämmelserna upptogos i förslag till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956.

Konstitutionsutskottet fann i likhet med departementschefen det vara vanskligt att utan ytterligare överväganden taga definitiv ställning till frågan och tillstyrkte därför att en provisorisk lösning genomfördes avseende blott valen för mandatperioden 1953—1956. Utskottet uttalade vidare bl. a.

Utskottet är vidare ense med departementschefen om att uddatalsmetoden kompletterad med en spärranordning är — såvitt av det nu förefintliga utredningsmaterialet kan bedömas — överlägsen de övriga fördelningsmetoder, som skulle kunna komma i fråga till användning. Att uddatalsmetoden måste förses med en spärranordning för det första mandatet beror därpå, att metoden eljest under vissa betingelser kan befrämja en verklig eller valtaktisk partisplittring. Det är att föredraga, att denna spärr åstadkommes genom att som första divisionstal väljes ett högre tal än 1 framför att en fristående spärr anordnas. Utskottet tillstyrker, att detta divisionstal bestämmas till 1,4. Den jämkade uddatalsmetodens tillämpning med detta fördelningstal å röstsiffrorna vid de fem senaste andrakammarvalen visar, att med metoden genomsnittligt vinnes — utan att karteller behöva tillgripas — minst samma riksproportionalitet som den vilken kan uppnås med nuvarande valmetod och en omfattande användning av karteller.

Ett väsentligt syfte med den företagna omprövningen av valsystemet var att få valkartellerna avskaffade. Såsom nämnts är också den i propositionen föreslagna valmetoden så utformad, att karteller icke erfordras för att mandatfördelningen genomsnittligt sett skall bliva ur proportionell synpunkt minst lika god som den hittills blivit, då karteller i stor utsträckning förekommit. Utskottet ansluter sig därför till departementschefens ståndpunkt, att ett borttagande av de bestämmelser i vallagen, varmed avsetts att tekniskt underlätta användningen av kartellsystemet, utgör ett naturligt komplement till införandet av den nya fördelningsmetoden.

Såsom tidigare anförts, reserverade sig sju av utskottets ledamöter till förmån för en annan valmetod. (Om metodens närmare utformning se KU utl. nr 22/1952, s. 33—41.)

Riksdagen biföll utskottets hemställan och antog dels såsom vilande de föreslagna ändringarna i riksdagsordningen, dels ock förslaget till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956. Sistnämnda lag trädde i kraft den 1 juni 1952 och tillämpades vid andrakammarvalen hösten 1952. Antagas ej före 1956 års andrakammarval ändringar i eljest bestående regler för sådana val komma de regler som gällde före 1952 års valreform automatiskt att vinna tillämpning.

Inom folkomröstnings- och valsätsutredningen har på grundval av röst-siffrorna från *septembervalet* 1952 gjorts en undersökning av hur mandatfördelningen skulle ha ställt sig enligt olika valmetoder. Metoderna äro: (1) Den nuvarande provisoriska valordningen, (2) d'Hondts metod med vid 1948 års val ingångna karteller, (3) uddatalsmetoden med 60 % spärr, (4) jämkad uddatalsmetod I (1,25, 3, 5, 7 o. s. v.), (5) jämkad uddatalsmetod II (1,3, 3, 5, 7 o. s. v.) samt (6) Droops system.

Ur undersökningen kan följande sammanfattning för hela riket anföras:

Metod	H	Bf	Fp	S	K	Summa
Fullständig prop.	33	24	57	106	10	230
1952 års valordn.	31 (−2)	25 (+1)	59 (+2)	110 (+4)	5 (−5)	230 (±7)
d'Hondt m. kartell.	34 (+1)	25 (+1)	60 (+3)	108 (+2)	3 (−7)	230 (±7)
Uddatal + spärr	34 (+1)	28 (+4)	57 (±0)	104 (−2)	7 (−3)	230 (±5)
» I (1,25)	33 (±0)	28 (+4)	59 (+2)	105 (−1)	5 (−5)	230 (±6)
» II (1,3)	32 (−1)	28 (+4)	59 (+2)	106 (±0)	5 (−5)	230 (±6)
Droop	31 (−2)	24 (±0)	58 (+1)	113 (+7)	4 (−6)	230 (±8)

Med utgångspunkt från *det faktiska valresultatet* vid septembervalen skulle övriga valmetoder ha lett till annan mandatfördelning i följande fall:

<i>d'Hondts metod med kartell:</i>	H	Bf	Fp	S	K
Stockholms stad	+ 1				− 1
Uppsala län		+ 1		− 1	
Jönköpings län		− 1	+ 1		
Kalmar län		− 1		+ 1	
Blekinge län	+ 1			− 1	
Kristianstads län		+ 1		− 1	
Gävleborgs län	+ 1				− 1
	+ 3	± 0	+ 1	− 2	− 2
<i>Uddatal med spärr:</i>					
Stockholms län		+ 1	− 1	− 1	+ 1
Uppsala län		+ 1		− 1	
Södermanlands län	+ 1		− 1		
Blekinge län	+ 1			− 1	
Gävleborgs län	+ 1			− 1	
Västernorrlands län				− 1	+ 1
Jämtlands län		+ 1		− 1	
	+ 3	+ 3	− 2	− 6	+ 2

	H	Bf	Fp	S	K
<i>Uddatal I (1,25):</i>					
Stockholms län		+ 1		- 1	
Uppsala län		+ 1		- 1	
Blekinge län	+ 1			- 1	
Gävleborgs län	+ 1			- 1	
Jämtlands län		+ 1		- 1	
	+ 2	+ 3	± 0	- 5	± 0
<i>Uddatal II (1,3):</i>					
Stockholms län		+ 1		- 1	
Uppsala län		+ 1		- 1	
Blekinge län	+ 1			- 1	
Jämtlands län		+ 1		- 1	
	+ 1	+ 3	± 0	- 4	± 0
<i>Droops metod¹:</i>					
Stockholms stad				+ 1	- 1
Kalmar län		- 1		+ 1	
Blekinge län	+ 1		- 1		
Älvsborgs norra	- 1			+ 1	
	± 0	- 1	- 1	+ 3	- 1

Folkomröstnings- och valsätsutredningen är för närvarande sysselsatt med frågan om reformering av den proportionella valmetoden vid landstingsmannaval; enligt vad utredningen meddelat i en skrivelse den 26 mars 1953 till chefen för justitiedepartementet torde betänkande i ämnet kunna avgivas före utgången av maj månad 1953.

Personval.

Det proportionella valsättet i vårt land har från detta valsäts införande byggt på partiet som det grundläggande momentet i valet. Vid flera tillfällen ha emellertid förslag framförts om ett valsätt, som möjliggjorde röstning i första hand på personer.

De s. k. proportionsvalssakkunniga, vilka i anledning av bland annat en utav 1918 års lagtima riksdag avlåten skrivelse (nr 113) år 1919 tillsattes med uppgift att utreda och föreslå de ändringar i det då gällande proportionella valsättet, som för avhjälpan av bristerna i detsamma kunde anses påkallade, upptogo i sitt år 1921 avgivna betänkande II till behandling frågan om införande av en personmetod. De sakkunniga tillerkände en personmetod bestämda ideella företräden framför en partimetod men funno hela frågan om personmetoder vara allt för litet genomdebatterad såväl princi-

¹ Siffrorna för röster som bruka sammanföras under »diverse väljarbeteckningar» ha ej varit tillgängliga. På grund av denna omständighet är den gjorda fördelningen enligt denna metod ej fullt säker. Möjligheterna till ändrat resultat ens i någon enstaka valkrets äro dock synnerligen små.

piellt som tekniskt för att förutsättningarna för definitivt framläggande av förslag i sådan riktning skulle vara för handen. De sakkunniga påpekade även, att en personmetod skulle kunna tänkas föra till ett rakt motsatt resultat mot det åsyftade eller till en än större makt för partiledningarna vid valet än vad fallet vore vid tillämpningen av en partimetod. Samverkan mellan väljare tillhörande en viss meningsriktning måste nämligen vid en personmetod konstitueras genom gemensamma kandidatnamn i stället för som vid en partimetod genom anslutning till visst parti (gemensam partibeteckning eller anmäld samverkan mellan olika listor), och den vid en partimetod möjliga friheten att inom ett parti rösta på vilka kandidater som helst utan att riskera att mandat för partiet försvunne eller minskades vid en personmetod.

Vid riksdagarna 1924, 1929, 1948 och 1949 väcktes motioner med begäran om utredning rörande möjligheten att bygga de allmänna valen på en metod som i högre grad möjliggjorde direkt personval. Vid de två första tillfällena avstyrkte konstitutionsutskottet (utl. 1924/21, 1929/9) motionerna under hänvisning till vad som anförts i proportionsvals-sakkunnigas betänkande. I sitt avstyrkande utlåtande (nr 19) år 1948 anförde utskottet bl. a. följande.

Utskottet finner de uppslag i detta avseende, som framförts i motionen, knappast ägnade att främja angivna syfte. Den av motionären ifrågasatta ordningen, enligt vilken den röstande skulle kunna medelst förprickning ange den kandidat, på vilken han önskar rösta, skulle, såvitt utskottet kan finna, icke bereda större möjlighet till personval än den som redan gällande valmetod erbjuder. Därtill kommer, att det bleve vanskligt att utforma regler för röstsammanräkningen och att denna i varje fall måste bli svåröverskådlig. Ej heller de uppslag motionären i övrigt framkastar — att en väljare skulle kunna rösta på parti utan att rösta på person samt att fraktionsbeteckningen och möjligheten att uppställa personlig suppleant skulle avskaffas — skulle enligt utskottets mening tjäna motionärens syfte; i vissa avseenden lära de väl till och med kunna verka i motsatt riktning.

I motioner vid 1949 års riksdag upptogs frågan på nytt, men då konstitutionsutskottet (utl. nr 9) icke fann att några nya bärande sakskäl anförts avstyrkte utskottet motionerna under hänvisning till sina tidigare uttalanden i ämnet. Motionerna i frågan ha icke vid de olika tillfällena föranlett någon riksdagens åtgärd.

I sitt betänkande angående det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare (SOU 1951: 58) har 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning även uttalat sig om valsystemets uppgift att tillgodose krav på ett gott personval.

Utredningen anför därvid bl. a. följande.

Bland de allmänna krav som måste ställas på valsystemet är vidare att detta skall i sin mån främja ett gott personval samt såvitt möjligt bidra till att upprätthålla och stärka intresset för valen. Nu nämnda faktorer torde i viss mån vara avhängiga av varandra. Sålunda är det otvivelaktigt ägnat att skänka större intresse åt valakten, om väljarnas insats vid valen ej begränsas till att de ge sin anslutning till det ena eller det andra partiet utan de därjämte ha möjlighet att verka för val av just de kandidater, som av

dem anses mest önskvärda. Å andra sidan kan ett bristande valintresse lätt ta sig uttryck i att väljarna i allmänhet ställa sig mer eller mindre likgiltiga till vilka kandidater som uppställas vid valen. Det är av nämnda skäl angeläget att vid utformningen av valsystemet till att bättre motsvara de parti-proportionella kraven de personliga synpunkterna likväl icke trängas åt sidan.

Med hänsyn till utredningens allmänna syfte ansågs emellertid följa att anledning därvid ej fanns att upptaga frågan om en övergång från parti- eller listvals-system av hittills tillämpad typ till någon form av s. k. direkt personröstning (jänte röstöverföring av det slag, som funnit anhängare särskilt i engelskspråkiga länder).

Utredningen fortsatte:

Till förmån för direkt personröstning har andragits framför allt att väljarna därigenom erhålla vidsträckt frihet i valet av person och att över huvud taget det personliga momentet vid valen starkt framträder. Någon ökning av möjligheterna att vid valen genomföra proportionell rättvisa partierna emellan erbjödes emellertid icke genom personvals-systemet.

Utredningen har i anslutning till det nu anförda utgått från att valen till andra kammaren alltjämt skola grundas på partiröstning. Det torde jämväl böra förutsättas att de i vårt land hittills gällande principerna för partivalens anordnande skola äga fortsatt tillämpning. Såsom redan i ett tidigare sammanhang påpekats, har man sålunda att utgå ifrån att systemet med partibetecknade valsedlar men utan tvingande bestämmelser om myndighets medverkan för fastställande av listtyper bibehålles.

På grund av vad sålunda anförts har utredningen ansett den närmare undersökningen av möjligheterna att ersätta d'Hondts fördelningsmetod vid andrakammarvalen böra begränsas till partivalmetoder, som avse besättande av ett bestämt antal ledamotsplatser.

Såsom framgår av tidigare redogörelse upptogs denna fråga ej till diskussion vare sig i Kungl. Maj:ts proposition nr 175 till 1952 års riksdag eller i konstitutionsutskottets utlåtande däröver.

På uppdrag av folkomröstnings- och valsättsutredningen utarbetades en översikt av det proportionella valsättet i vissa främmande länder. Översikten fogades såsom bilaga till betänkandet rörande det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare (SOU 1951: 58). Ur översikten kan följande anföras såsom exempel på hur man i Danmark och Finland inom det proportionella vals-systemets ram sökt tillgodose kraven på personval.

Danmark. Förfarandet vid kandidatnomineringen är reglerat i vallagen. Till val kan endast den ifrågakomma, vilken själv uppställt sig som kandidat i en »opstillingskreds» och därvid understötts av minst 25 (högst 50) valmän från kretsen som »stillere». Kandidaten skall samtidigt meddela, om han ansluter sig till ett parti eller står utanför partierna. Kandidat, vilken av vederbörande parti ej godkännes som dess kandidat, betraktas som uppställd utanför partierna.

För röstningen användas valsedlar, å vilka upptagits namnen på samtliga i valkretsen förekommande kandidater. Namnen ordnas i grupper, envar under sin partibeteckning. Kandidater utanför partierna upptagas i en följd för sig. Inom grupperna sättes för varje »opstillingskreds» främst namnet

på den eller de kandidater, som där uppställts; ordningen mellan kandidaterna bestämmes i övrigt av vederbörande parti (s. k. partilista) eller ock begagnas alfabetisk ordningsföljd. Väljaren kan rösta antingen för ett parti eller för en viss kandidat. Personröster, vilka avgivits för en kandidat, tillhörande ett parti, räknas liksom partiröster partiet tillgodo.

Efter valet fördelas först kretsmandaten mellan partierna och de särskilda utanför partierna stående kandidaterna på grundval av de inom varje valkrets erhållna rösttalen. Därvid tillämpas d'Hondts regel.

Utöver vad som återgivits av översikten kan följande nämnas om valmetoden i Danmark. Personvalsprincipen kommer till uttryck på det sättet, att väljare kan rösta antingen på kandidat, nominerad inom »opstillingskredsen», eller på annan nominerad kandidat inom valkretsen. Enligt en officiell dansk redogörelse voro vid valet till folketinget år 1950 53 % av alla röster personröster. I redogörelsen anföres emellertid, att personröstningen i betydande utsträckning icke finge några praktiska verkningar för valens slutresultat; detta gällde i alla de fall, då i »opstillingskredsen» nominerats endast en kandidat och väljarna röstat personligt på denne. Personröstningen hade betydelse endast i de fall, då flera kandidater uppställts eller då väljare röstat personligt på annan än »opstillingskredsens» kandidat. Vid 1950 års folketingsval avgåvos 68 % av samtliga personröster på »opstillingskredsens» kandidat i kretsar med endast en nominerad kandidat; dessa röster fingo alltså samma betydelse som om de avgivits som partiröster. Endast återstående personröster avgåvos på sådant sätt att de hade någon möjlighet att påverka valet av kandidater.

Finland. För nominering av kandidater bildas före varje val s. k. valmansföreningar. Sådan förening skall omfatta minst 50 väljare i en valkrets. Valmansförening äger före valet insända ett valförslag upptagande högst två kandidater och en suppleant till kretsens valmyndighet, kallad centralnämnden. Suppleanten inträder endast vid förfall före valet för någon av de två kandidaterna. Hinder möter icke mot att samma kandidat förekommer på valförslag från olika valmansföreningar. Två eller flera valmansföreningar kunna samverka vid valet i ett valförbund, vilket skall anmälas till centralnämnden. För ett valförbund må ej finnas flera kandidater än antalet av de riksdagsledamöter, som skola utses i valkretsen. En valmansförening kan ej ingå i mera än ett valförbund; samverkan mellan skilda valförbund godkännes icke. Bakom ett valförbund i en valkrets torde i allmänhet stå ett parti i kretsen.

För valet sammanföras listorna till en gemensam valsedel, varvid listor tillhörande ett valförbund uppsätts under gemensam överskrift. Varje lista äsättes ett nummer. På varje valsedel skall finnas ett tomt fält, där väljaren kan uppföra även annat namn än sådant som upptagits på listorna. Vid valet kan väljaren rösta antingen på en kandidatlista genom att utmärka denna å valsedeln eller på en person genom att uppföra dennes namn i tomrummet på valsedeln. Om väljaren röstar med en lista, får han ej vidtaga någon ändring i denna. Bestämmelserna rörande mandatfördelningen innebära en tillämpning av d'Hondts metod.

Motionerna.

I de likalydande motionerna *I: 63* och *II: 89* hemställas om utredning av frågan om en allmän författningsrevision, varvid motionärerna särskilt framhållit vissa bestämda frågor som böra upptagas till behandling. En av dessa frågor rör valsystemets utformning. Motionärerna peka på de olika principer som brutit sig mot varandra vid utformningen av den proportionella valmetoden och att det visat sig svårt att ernå en av alla godtagen lösning. Vårt valsystem utgör en kompromiss mellan å ena sidan den riktning som vill att valsystemet skall giva en representation som är en trogen spegelbild av folkmeningen i dess olika skiftningar och å andra sidan den riktning som ansett valets huvuduppgift vara att ge vindriktningen, tendensen, och att på basis av denna angivning skapa ett regeringsunderlag, starkt nog att möjliggöra ett fullföljande av den anvisade kursen. Utan att själva taga ställning till vilken av dessa riktningar som bör givas företräde, anföra motionärerna vissa erinringar mot principen om proportionell rättvisa som grundval för valsystemet. Det renodlade rättvisekravet kan, uttala motionärerna, i extrema fall leda till att parlamentarismen blir arbetsoförmögen till följd av en alltför stark splittring inom opinionen. Demokratien lever inte med nödvändighet sitt starkaste liv där de matematiska rättvisebegreppen lägger grunden till en åsiktsgruppernas mångfald. Bland annat av dessa skäl anse motionärerna att man i en allmän författningsrevision även bör utreda de förutsättningar majoritetsval i enmansvalkretsar kan äga i ett land av vår struktur och vilka verkningar ett sådant system kan beräknas få. Motionärerna framhålla, att både förtjänster och nackdelar medfölja majoritetsvalssystem liksom varje annat valsystem. Bland de förtjänster som ett sådant valsystem ansetts ha nämnes det utrymme det bereder för det personliga, den starkare kontakten mellan vaimän och kandidater och dess förmåga att i regel skapa slagkraftiga majoriteter. Enligt motionärernas uppfattning kan därför ej en allmän och förutsättningslös utredning utesluta en penetration av problemet proportionalism contra majoritetsval.

I de likalydande motionerna *I: 99* och *II: 129* hemställas, att riksdagen för sin del måtte besluta att såsom vilande antaga sådana ändringar av riksdagsordningen som möjliggöra införandet av 30 riksmandat vid val till riksdagens andra kammare, medan återstående 200 mandat fördelas omedelbart i valkretsen.

Motionärerna anför till stöd för sitt förslag bl. a. följande:

Erfarenheterna av det nu gällande provisoriet har givit ytterligare skäl för införandet av en metod där i ett för hela riket gemensamt sammanräkningsförfarande partierna får tillgodoräkna sig de röstöverskott, som inte kan utnyttjas för besättande av mandat i de enskilda valkretsarna. Det nuvarande valsystemet, där möjligheten till kartell i praktiken är avskaffad, synes emellertid i hög grad fresta till en valpropaganda, som med hänvisning till de senaste röstsiffrorna för valkretsen i fråga söker visa dels att det egna partiet ligger så och så nära ett nytt mandat, dels att andra partier å

ena sidan behöver en så mycket större ökning av sitt röstetal för ett nytt mandat, men å andra sidan har en så god marginal för sitt förutvarande (sista) mandat att väljare som egentligen står sistnämnda partier närmare dock bör ge det förstnämnda partiet sin röst för att förhindra att mandatet tillfaller ett tredje parti, till vilket väljaren har mera kritisk inställning än till förstnämnda parti.

En valmetod med mandatutjämning baserad på partiernas samlade röstetal i hela riket tar i största möjliga utsträckning hänsyn till *varje avgiven röst*, och problemet med de outnyttjade röstöverskotten reduceras till ett minimum. Även av här berörda skäl är således en metod med mandatutjämning att föredraga. Av de olika mandatfördelningsmetoder som här kan komma i fråga är metoderna med riksmandat respektive tilläggsmandat utan tvekan de som mest tillfredsställer kraven på enkelhet och ändamålsenlighet.

Efter att ha visat på de nackdelar som medfölja de olika metoderna uttala motionärerna att de övervägande skälen synas tala till förmån för metoden med riksmandat.

I de likalydande motionerna *I: 197* och *II: 254* hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning och förslag i god tid före 1956 års val rörande en omläggning av den proportionella valmetoden för andra-kammarval i sådan riktning att denna baseras på principen om tilläggsmandat. Motionärerna framhålla, att fjolårets val givit den erfarenheten att alla de valmetoder som diskuterats ej äro eller kunna vara garderade mot slumpartade verkningar. Mot bakgrunden av de slumpverkningar, som alla de nämnda metoderna såsom framgår av 1952 års siffror äro utsatta för, synes för motionärerna slutsatsen given: den enda valmetod, som erbjuder verklig garanti för något så när rättvisa resultat och som samtidigt utan något kartellförbud skulle göra valkarteller överflödiga, är ett system byggt på principen om tilläggsmandat. Utan att taga ståndpunkt till vilket system av tilläggsmandat som är att föredraga redogöra motionärerna för tre olika metoder, som jämte andra förfaringssätt böra bliva föremål för utredning. Motionärerna uttala vidare, att någon sådan utredning aldrig kom att företagas av 1950 års sakkunniga, även om olika system där redovisats och sifferberäknats. Förutom själva det tekniska förfaringssättet bör det enligt motionärerna ankomma på den begärda utredningen att dels undersöka, huruvida ett system med tilläggsmandat kan genomföras utan grundlagsändring, dels ock utreda om och i vilken utsträckning spärrar kunna behövas för att förebygga att ett system med tilläggsmandat leder till uppkomsten av smågrupper.

I de likalydande motionerna *I: 5* och *II: 11* hemställes, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om en förutsättningslös utredning, som bör vara färdig innan nu gällande valsystem blir definitivt och som syftar till att i vårt lands valsystem bereda större plats för personval t. ex. i enlighet med det system som gäller i Finland. Motionärerna anföra bl. a. att det valsysteem, som tillämpas i vårt land, inte medger möjlighet till s. k. personval. När en valsedel har fastställts av ett parti, ha väljarna praktiskt taget

inga möjligheter att rösta på flera kandidater, såvida inte flera valsedels-typer med olika namn finnas att välja på. Detta senare system med flera listtyper har enligt motionärerna många nackdelar och svagheter. Även om ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar bäst skulle gagna möjligheterna till personval anse motionärerna det inte komma i fråga att upptaga tanken på ett sådant system. Motionärerna anse det emellertid gå mycket bra att inom det proportionella vals-systemets ram ge ökat utrymme åt personval och att infoga detta i det provisoriska vals-system, som antogs år 1952. De vals-system som finnas i Danmark och Finland förtjäna enligt motionärernas uppfattning att undersökas, speciellt det finska systemet, då detta synes vara det som lättast kan infogas i det vals-system som för närvarande tillämpas i vårt land.

Utskottet.

Vad först beträffar den i motionerna I: 63 och II: 89 berörda frågan om vårt vals-system bör baseras på majoritetsval eller proportionella val, så vill utskottet uttala att det proportionella vals-ättet numera fått en sådan förankring hos folket, att frågan om införande av majoritetsval för närvarande torde sakna aktualitet. I samband med en samlad översyn av vals-ättet skulle visserligen ett skärskådande av de förutsättningar ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar kan ha i ett land med Sveriges geografiska, sociala och ekonomiska struktur ingalunda sakna intresse. Utskottet är emellertid ej övertygat om att en dylik undersökning skulle kunna leda till ett praktiskt resultat.

Bland majoritetsvals-systemets förtjänster har i motionerna I: 63 och II: 89 särskilt framhållits det utrymme ett sådant system bereder åt det personliga momentet i valet. Ett sådant ökat utrymme kan möjligen beredas även inom det proportionella vals-systemets ram. I anledning av motionerna I: 5 och II: 11 får utskottet därför tillstyrka en prövning, huruvida det är möjligt att inom det proportionella vals-systemets ram bereda ökat utrymme för personval. Därvid böra även beaktas de erfarenheter som vunnits i andra länder.

I motionerna I: 99 och II: 129 samt I: 197 och II: 254 föreslås utjämningsförfarande med riksmandat eller tilläggsmandat inom det proportionella vals-systemets ram. Enligt utskottets uppfattning äro de synpunkter som utskottet anförde år 1952 på frågan om ett sådant utjämningsförfarande allttjämt bärande. Förutom de rent tekniska svårigheterna med ett system av riksmandat eller tilläggsmandat innebär det också att valresultatet i de särskilda valkretsarna i viss mån skulle förlora i betydelse och att därvid partihänsyn i högre grad än för närvarande skulle sätta sin prägel på valen. Utskottet anser fortfarande att ett utjämningsförfarande icke bör tillgripas, då man genom en lämplig fördelningsmetod kan vinna ett resultat, som kan anses godtagbart, även om det ej matematiskt exakt återger valresultatet inom samtliga valkretsar betraktade som en enhet.

Eftersom de nu gällande bestämmelserna om val till andra kammaren endast ha provisorisk karaktär, finner utskottet det angeläget, att Kungl. Maj:t under innevarande andrakammarperiod med beaktande av erfarenheterna av det provisoriska systemet framlägger förslag om en definitiv reglering av valsättet. Den allmänna utgångspunkten för reformering av valsystemet bör vara densamma som utskottet tidigare givit uttryck åt, nämligen att valsystemet skall giva ett ur rättvisesynpunkt godtagbart resultat; detta bör gälla icke blott vid nu rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen. Det kan emellertid ej vara ett demokratiskt intresse att de proportionella rättvisesynpunkterna drivas så långt att de inbjuda till splittring i småpartier.

Riksdagens fördelning i två kamrar och därmed sammanhängande frågor.

Historik.

Den år 1866 genomförda representationsreformen, som avlöste den tidigare ståndsriksdagen med en folkrepresentation uppdelad på två kamrar, utgjorde resultatet av en under årtionden förd strid mellan olika meningsriktningar om hur en tidsenlig folkrepresentation borde vara inrättad. I det yttrande till statsrådsprotokollet av justitiestatsministern Louis De Geer som bifogades Kungl. Maj:ts proposition (61/1863) om antagande av ny riksdagsordning anfördes bl. a. de principer som lågo till grund för tvåkammerssystemet. Det var framför allt de av samtiden omhuldade jämvikts- och maktdelningsteorierna som för De Geer motiverade uppdelningen i två kamrar. Såsom en väsentlig brist hos ståndsrepresentationen betecknade De Geer just den betänkliga följderna av dess oförenlighet med den dåtida samhällsstrukturen, vilken medfört, att balansen mellan riksdagens olika delar blivit rubbad. De Geer anförde bl. a. följande.

Utgående från den grundsats, 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 hava 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 envælde, som sätter sin egen maktfullkomlighet framför sanningens och rättvisans, avser förslaget att å ena sidan från valrätt till representanter icke utesluta andra oförvitliga medborgare än dem, hos vilka något politiskt intresse icke kan förutsättas, samt att åt flertalet av de väljande lämna den avgörande övervikten, men att å andra sidan, i likhet med vad som allmännast erkännes lämpligt, fördela representationen i två kamrar på ett sätt, som på samma gång förekommer förhastade beslut och tryggas det bestående rätt.

För att giva dessa kamrar sinsemellan lika inre styrka, vilket är ett vä-

sentligt villkor för vinnandet av det med tvåkammerssystemet avsedda ändamål, och för att undvika, det båda kamrarna skulle redan till följd av sitt ursprung komma till varandra i en fientlig ställning, som kunde bli vådlig för samhällsordningen, utgå, enligt förslaget, bägge kamrarna från hela folket, under det en nödig karaktärsskillnad mellan kamrarna blivit sökt genom stadgande av olika förfaringssätt för vardera kammarens bildande.

En följd av maktdelningsmotivet var att kamrarna skulle äga lika behörighet och myndighet. Genom att på detta sätt basera tvåkammerssystemet på en jämvikts- och jämlikhetsteori avsågs att dels förekomma förhastade eller mindre överlagda beslut och dels att trygga det beståendes rätt. Ytterligare ett motiv för uppdelningen i två kamrar var för De Geer att man i den ena kammaren borde bereda ett för statslivet välgörande och nödvändigt inflytande åt den politiska eliten. Genom de ekonomiska valbarhetsvillkoren för första kammaren antogs förutom förmögenhetens konservatism även representanter för den högre bildningen och den mera omfattande erfarenheten komma att vinna inträde i denna kammare. Genom stadgandet att första kammarens ledamöter icke erhöles arvoden avsåg De Geer »att åt denna kammare bereda ett i sann mening aristokratiskt element».

Även på andra sätt gavs första kammaren en karaktär, som avsåg att medverka till uppfyllande av dess konserverande och modererande uppgift. I detta syfte gjordes kammaren mera stabil än medkammaren. Stabiliteten skulle uppnås dels genom den längre valperioden, ursprungligen nio år, dels genom kammarens förnyelse, icke på en gång såsom andra kammaren, utan successivt. Den successiva förnyelsen uppnåddes ursprungligen rent faktiskt. Man hade ej såsom för andra kammaren en för alla riksdagsmän gemensam valperiod, utan varje riksdagsman valdes för en tid av nio år, och nytt val förrättades för nio år, när helst en plats blev ledig.

Det var i första hand bestämmelserna om rösträtt och valbarhet till kamrarna som gåvo åt 1866 års representationsreform dess allmänt politiska karaktär. De kommunala rösträttsbestämmelserna hade en dubbel betydelse för riksdagens sammansättning. Å ena sidan byggde de organ — landstingen och stadsfullmäktige — som valde medlemmarna i första kammaren på denna rösträtt; å andra sidan krävdes som förutsättning för rösträtt till andra kammaren kommunal rösträtt.

Röstberättigade voro i kommunerna:

1. alla svenska undersåtar, män såväl som kvinnor, vilka dels voro välfredade enligt då gällande bestämmelser om förlust av medborgerligt förtroende, dels voro medlemmar av kommunen, d. v. s. mantalsskrivna i kommunen eller där uppförda till allmän bevillning, dels voro skyldiga att erlägga skatt till kommunen, dels ock ej häftade för oguldna kommunalutskylder.
2. alla svenska bolag, som uppfyllde de under 1) angivna skattekraven.

Uteslutna från rösträtt voro dels personer eller bolag, vilkas näring eller rörelse stod under borgenärers förvaltning, dels ock personer, som å landsbygden ägde i mantal icke satt jord eller hade inkomst av kapital eller arbete men som icke på grund härav kunde uppnå ett sammanlagt fyrktal av tio.

De röstberättigade hade växlande antal röster. På landsbygden beräknades var och ens röstvärde efter fyrktalet. I stad erhöll röstberättigad en röst för varje påford hel riksdalers bevillning till staten. För landsbygdens del fanns ingen begränsning uppåt för röstvärdet, medan i städerna ingen ägde utöva rösträtt för ett större antal röster än en tjugonedel av stadens samlade röstetal.

För rösträtten till andra kammaren voro den kommunala rösträttens censusbestämmelser men ej dess graderade skala av betydelse. Vad som här krävdes som grundläggande förutsättning var ej ett visst antal röster, utan blott rösträtt. Rösträtt till andra kammaren tillkom endast i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigad man, alltså ej kvinna, ej heller bolag eller andra juridiska personer. För rösträtt till andra kammaren stadgades emellertid även i förhållande till kommunal rösträtt skärpta censusvillkor. Det fordrades att antingen äga fast egendom till ett taxeringsvärde av minst 1 000 rdr, eller att för livstid eller för minst fem år arrendera jordbruksfastighet till taxeringsvärde av minst 6 000 rdr eller ock att erlagga bevillning till staten för en till minst 800 rdr uppskattad inkomst.

De speciella valbarhetsvillkoren för andra kammaren anknöto direkt till rösträttsbestämmelserna för val till kammaren. För att vara valbar fordrades nämligen att äga och minst ett år före valet hava ägt rösträtt vid andrakammarval inom den kommun eller någon av de kommuner, som ingingo i valkretsen. Därutöver stadgades att valbarhet inträdde först vid fyllda 25 år.

De speciella valbarhetsvillkoren till första kammaren anknöto icke till några rösträttsvillkor och inneslöto icke något bostadsband. För valbarhet fordrades obligatoriskt:

- a) manligt kön
- b) minst 35 års ålder.

Dessutom fordrades att antingen äga och minst tre år näst före valet ha ägt fastighet till taxeringsvärde ej understigande 80 000 rdr, eller också att skatta samt minst tre år näst före valet ha skattat till staten för minst 4 000 rdrs årlig inkomst.

De anförda rösträtts- och valbarhetsbestämmelserna medförde att de be-
suttna och ekonomiskt välsituerade samhällsklasserna fingo ett dominerande inflytande i riksdagen. Genom reformer vid olika tillfällen framför allt 1907—1909 och 1918—1921 har emellertid riksdagen på ett genomgripande sätt demokratiserats. Genom 1909 års revision borttogos sålunda censusvillkoren för rösträtt till andra kammaren, men som en konservativ garanti övergick man därvid från det tidigare systemet med majoritetsval till det proportionella valsättet. Samtidigt genomfördes en viss demokratisering av första kammaren, i första hand genom en reducering av de graderade rösträttsskalorna för första kammarens valkorporationer (den fyrtiogradiga skalan infördes). Vidare sänktes valbarhetscensus (fastighet till 50 000 kr. taxeringsvärde eller 3 000 kr. inkomst) och infördes arvode jämväl för första kammarens ledamöter. För såväl de kommunala valen som för förstakammarvalen skulle emellertid det proportionella valsättet tillämpas.

Avgörande steg mot folkrepresentationens demokratisering togos därefter genom den 1918—1921 vidtagna författningsrevisionen. Vid 1918 års urtima riksdag enade sig kamrarna om genomgripande ändringar i kommunallagarna, samtidigt som de i princip uttalade sig för erforderliga grundlagsändringar. Reformen fullföljdes vid 1919 och 1921 års riksdagar. Rösträtten vid val till landstingen blev allmän och lika; all gradering upphörde således. Den viktigaste skillnaden mellan denna rösträtt och rösträtten vid val till andra kammaren blev att den förra först inträdde efter fyllda 27 år medan den senare rösträttsåldern bestämdes till fyllda 23 år. Då den senare rösträttsåldern även gällde för bl. a. stadsfullmäktigval överflyttades stadsfullmäktiges valrätt till första kammaren på särskilda elektorer valda av dem som fyllt 27 år. Kravet på fullgjord skattebetalning (utskyldsstreet) bortföll som villkor för rösträtt till andra kammaren. Samtidigt infördes rösträtt och valbarhet för kvinnor.

År 1933 avskaffades valbarhetscensus för första kammaren. Vid 1936 års riksdag förordade konstitutionsutskottet (utl. nr 29) en reform, innebärande dels införande av en enhetlig kommunal och politisk rösträttsålder av fyllda 23 år, gällande även vid val av de korporationer, som utsågo första kammarens ledamöter — och i samband varmed den år 1921 införda elektorsinstitutionen i städer, som ej deltog i landsting, skulle avskaffas och i stället såsom tidigare stadsfullmäktige i sådana städer komma att delta i val till första kammaren — dels införande av en enhetlig valbarhetsålder av 25 år, omfattande jämväl landstingsmän och andrakammarledamöter. Den sålunda förordade reformen genomfördes år 1937.

Därefter ha följande ändringar vidtagits i rösträtts- och valbarhetsbestämmelserna för allmänna val. Rösträttsåldern vid kommunala val och andrakammarval har sänkts till 21 år (1941 resp. 1945). Konkurs- och fattigvårdsstreeten som diskvalifikationsgrunder för rösträtt vid allmänna val avskaffades år 1945. År 1949 sänktes valbarhetsåldern för andra kammaren till fyllda 23 år. Under innevarande riksdag har slutligt antagits ett vilande grundlagsförslag om sänkning av valbarhetsåldern för första kammaren till likaledes fyllda 23 år.

M a n d a t p e r i o d e n var ursprungligen tre år för andra kammarens ledamöter och som tidigare nämnts nio år för första kammarens ledamöter. Medan andra kammaren helt nyvaldes för varje treårsperiod utsågs en ledamot av första kammaren för nio år när helst en plats blev ledig.

I samband med övergång till proportionellt valsätt för förstakammarvalen föreslogs år 1947 i Kungl. Maj:ts proposition (28/1907) till rösträttsreform ändrade bestämmelser angående valperioden för första kammarens ledamöter. Det betraktades som ett oeftergivligt villkor för införande av proportionella val till första kammaren, att systemet för kammarens förnyelse ersattes av en ordning, som lät varje valkrets å vissa regelbundet återkommande tider utse alla sina representanter och således icke medgåve att dessemellan uppkommen ledighet fylldes för annan tid än som överensstämde med de stadgade valperioderna. Bl. a. på grund av statistiska upp-

gifter om att den verkliga mandattiden i medeltal utgjorde endast omkring sex år ansågs det lämpligt att fastställa mandatperioden till sex år. Valkretsarna föreslogos därför bliva indelade i sex grupper, varvid val skulle förrättas varje år inom alla valkretsar tillhörande en grupp.

Särskilda utskottet (utl. nr 3), som behandlade propositionen, tillstyrkte förslagen i denna del och underströk bl. a. fördelen av att den kortare mandatperioden måste medföra mindre talrika ersättningsval. Riksdagen antog förslagen såsom vilande, varefter de slutligt antogos år 1909.

I anledning av en år 1917 väckt motion hemställde konstitutionsutskottet (utl. nr 23), att riksdagen måtte antaga såsom vilande sådana ändringar av riksdagsordningen att mandatperioden för andra kammaren utsträcktes till fyra år. Utskottet anförde därvid bl. a. att en utsträckning av valperioden till riksdagens andra kammare skulle medföra ökad arbetsro och dessutom göra det möjligt för andra kammarens ledamöter att förvärva ökad erfarenhet beträffande de frågor, som i riksdagen förekomma till behandling. Därtill kom att de alltför ofta återkommande valstriderna, vilka tagit en alltmer ökad tid och ökade krafter i anspråk, av utskottet ansågs innefatta ett starkt argument för förändringen. De av utskottet föreslagna grundlagsändringarna antogos slutligt år 1919.

På förslag av särskilt utskott hemställde 1918 års urtima riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t vid sidan av förslag om en demokratisering av rösträtts- och valbarhetsbestämmelser även om förslag till förlängning av mandatperioden för första kammaren från sex till åtta år, i syfte att mandatperioderna i kamrarna skulle motsvara varandra efter genomförande av fyra års mandatperiod för andra kammaren.

I proposition (nr 358) till 1919 års riksdag med förslag till ändringar i riksdagsordningen uttalade departementschefen bl. a.:

Jämväl det förslag till ändring i fråga om mandatperioden för första kammarens ledamöter, varom jag ärnar hemställa, står i nära samband med de viktiga reformerna i kommunallagstiftningen och deras otvivelaktiga återverkan på första kammarens sammansättning. Denna återverkan kommer bl. a. att innebära ett väsentligt mildrande av den hittillsvarande motsättningen i karaktär riksdagens båda kamrar emellan. Just detta har också varit ett av reformens huvudsyften. En viss karaktärsskillnad bör emellertid tydligen bevaras. En faktor, som på ett vida lyckligare sätt än olikheten i rösträttsvillkor vid de val, på vilkas grund kamrarna bildats, betingat en dylik skillnad, är mandattidens olika längd. Ursprungligen var den för första kammarens ledamöter tre gånger så lång som för andra kammarens. Sedan år 1909 är den blott den dubbla, sex år mot tre år för andra kammarens medlemmar. Skulle nu — i enlighet med den allmänna plan för en jämnare och mindre tyngande fördelning av de offentliga valen, varom meningarna synas hava enat sig — det vilande grundlagsförslaget om utsträckning av mandattiden för andra kammaren till fyra år varda antaget och upphöjt till grundlag, komma kamrarna onekligen att i förevarande hänseende väl mycket närma sig varandra.

Riksdagen har i skrivelse för sin del uttalat sig för att första kammarens mandatlid borde utsträckas till åtta år, alltså den dubbla emot vad för andra kammarens del föreslagits. Med visst fog kan mot en sådan utsträckning erinras, att redan med sexårig mandatlid det i icke få fall inträffar,

att ledamot lämnar kammaren innan mandatet utgått och att detta kan förväntas oftare bliva fallet, därest en utsträckning vidtages. Denna olägenhet bör icke till sin betydelse underskattas. Det kan icke vara lyckligt, om i större omfattning inträffar att suppleanter intaga de ursprungligen valdas platser, desto mera som valmetoden just i fråga om suppleantvalen lider av svagheter.

Väger man emellertid fördelar och olägenheter mot varandra, bör enligt min mening företräde givas åt den åttaåriga mandatstiden. Det torde för övrigt vara tvivel underkastat, om en så tillmätt valperiod i avsevärd mån ökar antalet avsägelser, jämfört med förhållandena, om sexårig period bibehålles.

Särskilda utskottet tillstyrkte förslaget, som slutligt antogs av riksdagen år 1921.

Efter den vid årets riksdag antagna sänkningen av valbarhetsåldern för första kammaren utgöra skillnaderna mellan första och andra kammaren i huvudsak följande (härvid bortses från den åtskillnad som föreligger genom det för andrakammarval stadgade provisoriska valsättet).

Medan andra kammarens ledamöter väljas vid direkta val för en gemensam valperiod av fyra år utses första kammarens ledamöter genom indirekta val av landsting och stadsfullmäktige i städer utanför landsting. Valperioden är därvid åtta år. Förnyelsen av första kammaren är successiv på så sätt att valkretsarna äro indelade i åtta grupper, varvid nyval äger rum inom en valkretsgrupp varje år. Medan det för valbarhet till andra kammaren kräves valrätt inom valkretsen eller, i fråga om stad bestående av flera kretsar, inom någon av dessa, finnes för valbarhet till första kammaren icke något bostadsband.

Reformförslag.

Under den närmaste tiden före 1919—1921 års demokratiska författningsreform väcktes vid två tillfällen förslag om första kammarens avskaffande (KU utl. nr 35/1912 och 18/1918) och i samband med författningsrevisionen aktualiserades frågan om en- eller tvåkammersystem. I motion 1918 av herr Vennerström m. fl. hemställdes, att riksdagen ville principiellt uttala sig för första kammarens avskaffande och införande av enkammersystem. Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 18) bl. a. följande.

Mot Kungl. Maj:ts förslag (om demokratisering av de kommunala rösträttsvillkoren) hava även ur den synpunkten invändningar gjorts, att det genom sina konsekvenser med avseende på första kammarens sammansättning skulle borttaga den väsentliga karaktärsskillnaden mellan kamrarna och därigenom rubba det bestående tvåkammersystemets grundvalar. Utskottet kan icke erkänna det berättigade i denna uppfattning.

Tvåkammersystemet har även i ett demokratiskt statsskick en viktig uppgift att fylla såsom en garanti för en mera grundlig och allsidig behandling av förekommande frågor och mot mindre väl överlagda och av en mera tillfällig stämning föranledda beslut. För att första kammaren skall kunna fylla sin uppgift i ett dylikt system, bör en viss karaktärsskillnad bestå mel-

lan kamrarna så att första kammaren kan göra sig gällande såsom en representation för en mera stadigvarande folkmening i motsats till de mera växlande, som finna uttryck i andra kammaren. Men denna karaktärsskillnad bör icke åstadkommas på ett sådant sätt, att första kammaren bliver en representation företrädesvis för andra folkelement än dem, som äro representerade i andra kammaren, utan allenast genom sådana stadganden i fråga om kammarens bildande (valsätt, funktionstid o. s. v.) som, med kamrarnas ursprungslighet såsom utgångspunkt, äro ägnade att åt den första giva den specifika karaktär, vilken, enligt vad ovan anförts, bör tillkomma den. Båda kamrarna böra sålunda giva ett fullgiltigt uttryck för folkviljan, men för olika sidor av densamma. Såsom i den kungliga propositionen visats, var en dylik uppfattning bestämmande också för dem, som skapade vår nu gällande riksdagsordning. Det kan således icke med fog påstås, att den kungl. propositionen, för vilken denna uppfattning ligger till grund, skulle stå i strid med vårt tvåkammerssystems principer eller med principer för ett verkligt tvåkammerssystem över huvud taget.

Utskottet avstyrkte motionen. Fyra av utskottets ledamöter reserverade sig mot motiveringen. Motionen föranledde icke någon riksdagens åtgärd. Därefter har konstitutionsutskottet sju gånger (utl. nr 46/1919, 20/1920, 10/1922, 12/1924, 4/1925, 11/1927 och 2/1932) avstyrkt utredning om införande av enkammersystem. Motionerna ha ej heller föranlett någon riksdagens åtgärd. I sitt utlåtande i frågan år 1932 (nr 2) anförde utskottet, att tvåkammerssystemet borde bedömas med hänsyn till sin ändamålsenlighet som arbetsform i vårt nuvarande statskick. I sådant avseende hade vårt tvåkammerssystem, som med det gemensamma voteringsinstitutet i visst avseende intar en mellanställning mellan enkammersystem och tvåkammerssystem, befunnits tjänligt för uppgiften att på sin nuvarande demokratiska grund trygga omsikt, kontinuitet och självkontroll vid ärendenas handläggning.

Förslag om att begränsa första kammarens kompetens i lagstiftningsfrågor till endast ett suspensivt veto väcktes i motioner dels år 1894, dels ock åren 1907—1909. Efter avstyrkan från särskilt utskott (nr 3/1907) och konstitutionsutskottet (utl. nr 4/1894, 13/1908, 9/1909) avslog riksdagen motionerna. Särskilda utskottet 1907 anförde i sitt utlåtande över herr Brantings m. fl. motion i detta syfte bl. a.:

Den större behörighet med avseende å bestämmanderätten i vissa frågor, som i åtskilliga främmande länder med tvåkammerssystem tillkommer den avdelning av representationen, vilken i svenska riksdagen motsvaras av andra kammaren, har i de flesta fall föranletts därav, att folket saknat verksamt inflytande på den övre kammarens bildande. Denna anledning till ett stadgande i den av motionärerna föreslagna riktningen förefinnes icke hos oss, där båda kamrarna väljas av folket. Såsom utskottet tidigare framhållit, utgör bestämmelsen om kamrarnas lika behörighet och myndighet i alla frågor en av grundvalarna för det hos oss tillämpade tvåkammerssystemet. Denna bestämmelse har också av grundlagsstiftaren ansetts vara av sådan betydelse för det nya representationsskicket, att densamma icke blott intagits uti regeringsformen utan jämväl i riksdagsordningens första paragraf. Det enda undantag som blivit gjort från denna grundsats, avser frågor som angår statsreglering och bevillning samt riksbankens och riksgäldskon-

tores förvaltning, vilka ansetts vara av den natur, att de icke borde eller ens kunde genom den ena kammarens beslut få förfalla. För åstadkommande av beslut i dessa ämnen hava grundlagarna anvisat de gemensamma voteringsarna, vid vilka andra kammaren på grund av sitt större antal ledamöter är i stånd att utöva ett avgörande inflytande.

Att såsom motionärerna föreslagit i vidare mån inskränka första kammarens befogenhet genom att medgiva densamma allenast suspensivt veto mot andra kammarens beslut skulle innebära ett uppgivande av den viktiga grundsatsen om kamrarnas lika behörighet och myndighet samt medföra en fullständig omvälvning av maktfördelningen dem emellan. Ett tvåkammerssystem, sådant som motionärerna förorda, skulle i realiteten endast bli ett maskerat enkammersystem med alla de olägenheter och faror för samhällslivets lugna utveckling, som äro förbundna med ett dylikt system. Såvitt utskottet har sig bekant, finnes icke heller någon författning med tvåkammerssystem, som tillägger den ena hälften av representationen ett sådant företräde i fråga om lagstiftningen som det motionärerna velat inrymma åt andra kammaren, ett företräde, som skulle bli så mycket mera avgörande, som första kammaren skulle förlora sin likställighet med avseende å beslutanderätten till och med i fråga om de lagar, av vilka kamrarnas sammansättning är beroende.

Sedan år 1909 har icke något liknande förslag om begränsning av första kammarens kompetens varit föremål för riksdagens prövning.

Frågan om upphävande av kamrarnas paritetiska representation i de ständiga utskotten har varit föremål för prövning i utredningar rörande riksdagens arbetsformer men också prövats av riksdagen i anledning av motion år 1951. Avsteg från kamrarnas jämlika utskottsrepresentation kunde emellertid enligt 1930 års sakkunniga för riksdagens arbetsformer (SOU 1931: 26) icke ifrågakomma redan av den anledningen, att det bestämt stred mot principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet. De sakkunniga, som tillsattes år 1946 för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer (SOU 1947: 79), framhöllo, att de visserligen icke ansågo, att ett upphävande av den paritetiska utskottsrepresentationen nödvändigtvis skulle behöva medföra någon påtaglig rubbning av första kammarens inflytande och därför icke heller måste anses vara oförenligt med vårt riksdagsskicks grundprinciper, men i likhet med tidigare utredningar ville de sakkunniga icke förorda någon ändring i berört hänseende. I en reservation till betänkandet av ledamoten Nilsson i Kristinehamn uttalades med instämmande av herr Senander bl. a.:

I föreliggande betänkande uttala de sakkunniga att de icke anse »att ett upphävande av den paritetiska utskottsrepresentationen nödvändigtvis skulle behöva medföra någon påtaglig rubbning av första kammarens inflytande och därför icke heller måste anses vara oförenligt med vårt riksdagsskicks grundprinciper».

För min del har jag samma uppfattning och vill till utvecklande av denna ståndpunkt ytterligare framhålla att jämställdheten kamrarna emellan ju ytterst kommer till uttryck vid kamrarnas behandling av föreliggande ärenden och att vid denna behandling första kammarens ställning och inflytande icke på något sätt påverkas av hur det utskott som förberett ärendet varit sammansatt. I utskotten lär väl heller knappast förekomma konflik-

ter mellan de båda kammarhalvorna. Följas vid utskottsbesluten några särskilda linjer, så är det väl partilinjer och icke »kammarlinjer» som komma i fråga.

Jag anser ett upphävande av den paritetiska utskottsrepresentationen vara en praktisk angelägenhet och att vidtagandet av en sådan åtgärd är tillfullo motiverat av de svårigheter som uppstått att med dennas bibehållande fördela arbetet rationellt mellan riksdagens ledamöter. Redan nu äro första kammarens ledamöter avsevärt hårdare arbetsbelastade än andra kammarens.

Då jag anser att frågan om en jämn och tillfredsställande sysselsättning av samtliga riksdagens ledamöter icke på ett tillfredsställande sätt kan lösas utan en omfördelning av utskottsplatserna kamrarna emellan efter andra grunder än de hittills gällande, har jag velat ge uttryck åt denna ståndpunkt. Jag anser följaktligen att en närmare utredning i detta avseende bör komma till stånd.

I proposition (nr 244) till 1948 års riksdag med förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen framhöll föredragande departementschefen, att han i likhet med de sakkunnigas majoritet ej fann sig böra förordna ett upphävande av kamrarnas jämlika representation, vilken departementschefen ur principiella synpunkter fann riktigast. Det särskilda utskott, som hade att behandla propositionen (utl. nr 1), ansåg de däri framlagda förslagen beträffande utskottsväsendet vara väl avvägda. Utskottet uttalade sig ej i frågan om kamrarnas paritetiska representation i de ständiga utskotten.

Vid 1951 års riksdag väcktes motioner med begäran om utredning och förslag till sådan ändring av riksdagsordningen att de ständiga utskotten sammansättas proportionellt i överensstämmelse med kamrarnas olika numerär. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 18) uttalade konstitutionsutskottet bl. a. följande.

De så nyligen som år 1949 genomförda förändringarna i utskottsorganisationen inneburo sålunda ökade möjligheter till sysselsättning i utskott för andra kammarens ledamöter. Med hänsyn härtill och då ett upphävande av kamrarnas paritetiska representation i utskotten skulle innebära en så genomgripande förändring, att den näppeligen bör genomföras isolerat utan först bör upptagas till prövning i samband med en av motionärerna ingalunda påyrkad omprövning av hela vårt tvåkammerssystem, anser sig utskottet ej kunna tillstyrka en skrivelse med hemställan om utredning i motionernas syfte.

Tre av utskottets ledamöter reserverade sig till förmån för bifall till motionerna. En ledamot reserverade sig mot motiveringen.

Frågan om samtidig eller successiv behandling av ärendena i kamrarna behandlades av 1946 års sakkunniga angående riksdagens arbetsformer (SOU 1947: 79). De sakkunniga uttalade därvid bl. a.

Denna fråga kan enligt vår mening betraktas dels som ett konstitutionellt problem, dels som en arbetsteknisk fråga. Ur den senare synpunkten kunna vägande skäl tala för att låta den simultana behandlingen helt eller delvis ersättas av successiv, så att samma ärende avgöres på olika dagar i kam-

rarna. Framför allt skulle därigenom en lättnad vinnas för vederbörande statsråd, som stundom har stora olägenheter av den nuvarande ordningen. Ur konstitutionell synvinkel ter sig frågan däremot något annorlunda. 1943 års utredning ansåg det »ägnat att ingiva starka betänkligheter att rubba den nuvarande ordningen i fråga om samtidig behandling i bägge kamrarna, vilken har djupa rötter i vårt statsskick och uppenbarligen tillkommit för att markera kamrarnas fullt självständiga och av varandra oberoende ställning. Därest nya fakta av väsentlig betydelse framkomma under kammardebatten, torde det vara lämpligare att utnyttja föreliggande möjlighet att yrka återremiss till utskottet än att ändra reglerna om samtidig behandling. Tilläggas må, att, då särskilda skäl därtill föranleda, redan nu i praxis stundom förekommer, att visst ärende, som av ena kammaren sättes främst på föredragningslistan, placeras i slutet av medkammarens lista, varigenom bl. a. kan tillgodoses en önskan från vederbörande statsråds sida, att tillfälle måtte beredas honom att följa ärendets behandling i båda kamrarna». 1943 års utredning ansåg sig icke böra framlägga något förslag om ytterligare avsteg från regeln om samtidig behandling i båda kamrarna. Icke heller vi anse att de rent praktiska olägenheterna av den gällande regeln eller den omständigheten att denna regel i praxis stundom uppmjukats något motivera den samtidiga behandlingens ersättande med en med vårt riksdagsskicks utformning icke helt förenlig successiv behandlingssång.

I en reservation av herr Håstad anfördes i detta ämne bl. a. följande.

Enligt § 59 riksdagsordningen skall »betänkande, som av ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott avgivits, — — — i bägge kamrarna för ärendets avgörande, såvitt ske kan, samtidigt föredragas».

Denna samtidighet, som gått så långt att utlåtandena enligt de reglementariska föreskrifterna normalt skola avgöras i samma ordningsföljd i kamrarna, var inte bara lämplig utan helt visst även nödvändig under fyrståndstiden, då det stora problemet var att kunna få någotsånär samstämmiga beslut till stånd inom den då starkt splittrade representationen. Samma praktiska skäl kunde med styrka också åberopas under tvåkammerssystemets tid, så länge detta byggde på en stark dualism mellan kamrarna och alla möjligheter måste utnyttjas för att underlätta ett positivt samarbete mellan kamrarna i deras beroende av motsatta parti- och klassintressen. Efter första kammarens demokratisering kunna dessa skäl dock inte längre åberopas. Sedan kamrarna baserats på samma väljarunderlag och nästan hela tiden sedan dess haft samma politiska sammansättning, har förekomsten av två kamrar främst fått betydelse såsom ett medel att erbjuda säkerhet mot förhastade beslut, samtidigt som den ökat möjligheterna att invälja dugande, erfaret och sakkunnigt folk i folkrepresentationen. Sättet för ärendenas behandling har dock inte anpassats efter denna tvåkammerssystemets nya uppgift och funktion.

Då systemet med de gemensamma kammarutskotten innebär många fördelar och har stark hävd, har jag inte velat ifrågasätta en övergång till beredning genom kammarutskott och en successiv behandling av ärendena på samma sätt som tillämpas i fråga om de motioner, vilka nu beredas av tillfälliga utskott. Inte heller är jag nu beredd att föreslå mer än en läsning i kamrarna. Genom vad de sakkunniga föreslå beträffande återremissinstitutet kan detta få ökad betydelse. I fråga om ärendenas samtidiga behandling har jag däremot påyrkat den ändringen, att betänkanen från ständiga och särskilda utskott borde behandlas först i en kammare och därefter vid närmast följande arbetsplenum i medkammaren, varvid lotten skulle av-

göra vilken kammare som skulle erhålla prioritet i frågan; undantag från dessa regler skulle dock vara tillåtet i brådskande fall (t. ex. vid anhopningen mot riksdagens slut). Denna lilla reform skulle inte betyda någon egentlig brytning med hävdvunna former eller rubba kamrarnas grundlagsfästa likställighet. Men den skulle öka statsrådets möjligheter att vid kammardebatterna kontinuerligt bevaka sina propositioner och öka riksdagens utsikter att se det ansvariga statsrådet närvarande i debatter om dennes förslag. Och reformen skulle utan någon direkt försening av arbetet ge riksdagsledamöterna och opinionen en något längre och välbehövlig tid för begrundande av utskottsutlåtandena samt därigenom stärka säkerheten mot förhastade beslut i riksdagen.

I Kungl. Maj:ts proposition (nr 244) till 1948 års riksdag med förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen uttalade departementschefen i denna fråga följande.

Frågan om samtidig eller successiv behandling i kamrarna av utskottsuttalanden, vilken icke mera ingående behandlats av de sakkunniga, torde icke böra nu upptagas till prövning.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande upptog ej heller särskilda utskottet den berörda frågan.

Frågan om förändrad sammansättning av valkorporationerna för val till första kammaren har tidigare främst behandlats i samband med förslag om att i riksdagen bereda plats för intresserepresentation. Borttagandet av den graderade röstskalan vid valen till de kommunala korporationer, som utsågo första kammarens ledamöter, ansågs skola komma att försvaga karaktärsskillnaden mellan kamrarna. För att rädda första kammarens egenart och konstitutionella ställning ifrågasattes därför att bygga den på ny grund. Sålunda väcktes vid 1918 års lagtima riksdag i andra kammaren en motion (nr 403) av herr Hildebrand, vari föreslogs att folket för valen till första kammaren skulle indelas i fem klasser: bildnings- och allmäntjänstklassen, jordbrukarklassen, jordbruksarbetarklassen, borgarklassen samt industri- och samfärdselarbeitarklassen. Av första kammarens 150 medlemmar skulle 10 vart åttonde år utses av kammaren själv, varigenom denna skulle få tillfälle att sätta in framstående personer, som av en eller annan anledning icke blivit valda. Vid fördelningen av de återstående 140 platserna skulle ej en klass' storlek vara avgörande för dess representantantal utan klassens betydelse för landets andliga och materiella kultur. Motionären avvisade samtidigt tanken på korporationsval, emedan de enligt hans förmenande vore omöjliga i Sverige. Här funnes nämligen ej ett sådant nät av korporationer, att de täckte de förefintliga klasserna, och de som existerade, vore ej så auktoritativa att de av klasserna erkändes som deras representanter. Därtill komme att korporationerna, som till stor del bestode av icke klassbundna medlemmar, först måste omorganiseras, innan åt dem kunde anförtros uppgiften att förätta val å vissa klassers vägnar.

Denna motion upptogs av konstitutionsutskottet till behandling i samband med propositionen om allmän rösträtt vid de kommunala valen. Utskottet

(utl. nr 18) förklarade sig icke kunna erkänna det berättigade i motionärens uppfattning, att Kungl. Maj:ts förslag genom sina konsekvenser i avseende på första kammarens sammansättning skulle borttaga den väsentliga karaktärsskillnaden mellan kamrarna och därigenom rubba det bestående tvåkammerssystemets grundvalar. Första kammaren borde väl kunna göra sig gällande såsom en representation för en mera stadigvarande folkmening i motsats till den mera växlande, som funne uttryck i andra kammaren. Men denna karaktärsskillnad borde icke åstadkommas på ett sådant sätt, att första kammaren bleve en representation företrädesvis för andra folkelement än dem, som vore representerade i andra kammaren. Motionen funne utskottet stridande mot de principer, som borde vara ledande för en lösning av förstakammarfrågan, då den vore ägnad att inom första kammaren tillförsäkra ett övervägande inflytande åt vissa samhällsklasser. Klassprincipen såsom grundval för folkrepresentationen vore enligt utskottets mening fullständigt oförenlig med den moderna tidens samhällsuppfattning och kunde därför omöjliggöras till grund för första kammarens sammansättning. Utskottet avstyrkte därför motionen, vilken också avslogs av kamrarna.

I utlåtande (nr 12) år 1943 i anledning av motion angående beredande av representation i riksdagen åt de stora ekonomiska närings- och fackorganisationerna uttalade konstitutionsutskottet bl. a. följande.

Under de senaste årtiondena har i vissa länder och inom vissa politiska läger framträtt en strävan mot en s. k. korporativ organisation av samhället och staten. Tanken är icke ny, men den fick förnyad aktualitet efter förra världskriget. Den tyska riksförfattningens riksekonimiråd, som hade att företräda näringslivets intressen, blev förebilden för liknande institutioner i andra länder. Även om detta råd i praktiken icke kom att spela den roll, som var tänkt, har dock dess inrättande sitt intresse som ett försök att förläna näringslivets expertis ett speciellt inflytande inom det demokratiska systemet.

Under trycket av den ekonomiska krisen under 1920-talets senare hälft uppstod flerstädes missnöje med det gällande parlamentariskt-demokratiska systemet, som ansågs oförmöget att bemästra de då rådande svåra ekonomiska och sociala förhållandena. Tendensen mot ett diktatoriskt statskick blev allt starkare märkbar, och den korporativa idén blev i diktaturens hand ett verksamt vapen mot den fritt formade folkviljans anspråk på medverkan vid avgörandet av statens angelägenheter, i det att staten i sin tjänst tog mer eller mindre tvångsvis bildade korporationer och på dem byggde upp representationen.

Även i de stater, som hållit sig utanför de diktatoriska strömningarna, har kritik av den parlamentariska demokratin framkommit. Ett visst mått av »korporativism» har ofta rekommenderats som botemedel mot dess förmenta svagheter. Problemet om det parlamentariska systemets anpassning efter utvecklingen har dryftats, särskilt möjligheterna av att inom demokratiens ram tillgodose näringslivets berättigade anspråk på inflytande inom lagstiftningen. Även i de nordiska länderna ha planer i detta hänseende varit föremål för övervägande.

Den föreliggande motionens syfte är att bereda de stora ekonomiska fack- och näringsorganisationerna representation i riksdagen. Ett införande av en sådan intresserepresentation skulle emellertid medföra stora praktiska svå-

righeter. Sålunda är det knappast möjligt att åstadkomma en objektivt sett riktig avvägning mellan det antal mandat, som borde tillkomma de olika organisationerna för att representationen skulle komma att återspegla deras reella inflytande och betydelse för samhällslivet. Ett annat i samband härmed stående viktigt och svårlost problem hänför sig till frågan om företagande av jämkningar i den mandatfördelning, som en gång gjorts. Den svenska ständsriksdagen utgör ett exempel på faran av och svagheten i en intresserepresentation, vilken grundas på en i ett visst ögonblick förefintlig samhällsstruktur och icke ombygges så, att den ger rum för nya viktiga samhällsgrupper som växa fram. Utskottet vill ytterligare framhålla, att om det anses erforderligt att i riksdagen bereda särskild plats för sakkunskapen på det ekonomiska livets område, det torde vara nödvändigt att i lika mån beakta önskvärdheten av att tillföra riksdagsarbetet sakkunskap från andra områden av samhällslivet. Utskottet kan redan på dessa grunder icke tillstyrka det föreliggande förslaget.

Därtill kommer att önskemålet om sakkunskapens såväl som de ekonomiska intressenas inflytande på riksdagsarbetet i Sverige sedan gammalt är tillgodosett på ett mera effektivt sätt än vad som skulle kunna ske genom införande av en sådan representation som den i motionen föreslagna. I § 10 regeringsformen stadgas nämligen, att innan ärendena hos Konungen i statsrådet föredragas, skola de, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk, av den föredragande beredas. Denna bestämmelse avser egentligen, som av formuleringen framgår, endast remiss till statliga myndigheter, men har i praxis utvidgats till att omfatta även halvstatliga och kommunala myndigheter samt enskilda organisationer. Därigenom kan åstadkommas en allsidig och sakkunnig prövning, innan beslut i ärenden av större räckvidd fattats av statsmakterna.

Vid 1938 års riksdag hemställdes i motioner av herr Ivar Öman m. fl. och herr Arnemark m. fl., att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till bestämmelser av innehåll, att i stad, som utgjorde egen förstakammarvalkrets, skulle vid val av stadsfullmäktige tillika utses suppleanter för dessa med uppgift att vid förfall för stadsfullmäktige delta i val av ledamöter till första kammaren.

Konstitutionsutskottet (utl. nr 4) hemställde om bifall till motionerna. I sin motivering påpekade utskottet — efter att ha omnämnt det förändrade läge som inträtt genom 1937 års grundlagsändringar — att i Stockholm och Göteborg till skillnad från vad som gällde i övriga valkretsar icke funnes möjlighet att vid förhinder för valman att delta i förstakammarvalet inkalla någon suppleant. Med hänsyn till de förevarande valens rikspolitiska betydelse borde ett förhinder för en stadsfullmäktig att delta i valet, såsom svår sjukdom e. d., icke få kunna utöva inflytande på valutgången. Utskottet ansåg därför i likhet med motionärerna, att även i Stockholm och Göteborg suppleant borde finnas att tillgå för stadsfullmäktigledamot, som vore förhindrad delta i förstakammarval.

Sedan utskottets hemställan bifallits, anhöll riksdagen i skrivelse den 5 mars 1938 (nr 83), att Kungl. Maj:t ville föranställa om utredning och förslag i den av motionärerna väckta frågan.

Skrivelsen överlämnades till 1946 års kommunallagskommitté. I sitt år 1952 avgivna betänkande (SOU 1952: 14) har kommittén upptagit frågan om

införande av suppleanter för fullmäktige. Genom förfrågningar hos ett antal kommuner utröntes, att behovet av suppleanter var ringa och att man på flertalet håll ställde sig avvisande mot ett suppleantsystem. Såväl med hänsyn härtill som på grund av flera praktiska och principiella skäl ansåg sig kommittén ej böra framlägga något förslag i ämnet. Kommittén uttalade emellertid bl. a. följande.

Om sålunda tanken på en allmän suppleantinstitution i primärkommunerna avvisas, så återstår emellertid den i 1938 års riksdagsskrivelse avsedda frågan om införande av suppleanter för fullmäktige i stad, som utgör egen förstakammarvalkrets, med uppgift att vid förfall för fullmäktig deltaga i val av förstakammarledamöter. De städer, för vilka detta spörsmål har aktualitet, äro Stockholm och Göteborg.

Enligt kommitténs mening kunna starka skäl anföras för inrättande av en dylik speciell suppleantinstitution i de båda nämnda städerna. Härigenom skulle i förevarande hänseende ernås en viss enhetlighet i reglerna för de valkorporationer som utse första kammarens ledamöter. För landstingsmännen väljas ju suppleanter i samband med landstingsmannavalet. Vad angår stadsfullmäktige i de städer, för närvarande fyra till antalet, som vid förstakammarval bilda valkrets tillsammans med landstingsområde, vinnes dock icke full enhetlighet. Visserligen utses bland fullmäktige suppleanter för de fullmäktige, som skola deltaga i riksdagsmannavalet, men för fullmäktige såsom sådana finnas inga suppleanter. Frånvaro vid fullmäktiges val av valmän och suppleanter för riksdagsmannavalet kan sålunda öva inflytande på utgången av sistnämnda val, d. v. s. på första kammarens sammansättning. Även om dessa valmän och suppleanter enligt överenskommelse mellan de olika partigrupperna i allmänhet utses till det antal som svarar mot gruppernas representation i fullmäktige enligt senaste val och således oavsett om grupperna äro fulltaliga vid valmännens utseende, finnes ingen laglig garanti för att så sker. Ur de synpunkter, som åberopas till stöd för förslaget i 1938 års riksdagsskrivelse, kan det därför ifrågasättas, om icke suppleanter borde väljas även för fullmäktige i de nyssnämnda fyra städerna med uppgift att vid förfall för fullmäktig deltaga i valet av stadens representanter vid förstakammarval. Emellertid vill kommittén framhålla, att de ifrågasatta suppleanterna, både de i Stockholm och Göteborg och de i de fyra övriga städerna, icke skulle komma att taga någon befattning med i vanlig mening kommunala angelägenheter; landstingens och stadsfullmäktiges företagande av förstakammarvalen behandlas ju icke eller ens antydes i kommunallagarna utan regleras uteslutande i riksdagsordningen och lagen om val till riksdagen. Suppleanternas uppgift skulle helt falla inom statslivets område. Under sådana förhållanden synes det knappast riktigt att införa bestämmelser om utseende av dylika suppleanter i KVL, som blott avser den kommunala verksamheten. Reglerna torde i stället höra hemma bland bestämmelserna om första kammarens bildande.

Kommittén finner därför, att frågan om införande av suppleanter för stadsfullmäktige i de båda största städerna med den enda uppgiften att tjänstgöra vid val av ledamöter i första kammaren faller utanför det lagstiftningsområde som är föremål för översyn av kommittén, och har följaktligen icke funnit anledning att upptaga spörsmålet till övervägande i vidare mån än som nu skett.

I Kungl. Maj:ts proposition (nr 210) till innevarande riksdag med förslag till kommunallag m. m. uttalar departementschefen att han i huvudsak an-

sluter sig till kommitténs argumentering beträffande införande av suppleanter i kommunernas fullmäktigförsamlingar. Departementschefen uttalar vidare bl. a.:

Ett från den nu behandlade frågan skilt spörsmål gäller införande av bestämmelser om suppleanter för stadsfullmäktige i de städer, som utgör egna valkretsar vid val till riksdagens första kammare, med den enda uppgiften att vid förfall för ordinarie fullmäktig delta i dylikt val. Enär detta spörsmål såsom kommittén framhållit faller utanför kommunallagstiftningens område, torde anledning saknas att behandla detsamma i förevarande sammanhang.

Kammersystem i främmande länders parlament.

Tvåkamarsystemen kunna uppdelas i tre huvudgrupper med avseende på första kammarens sammansättning:

1. Aristokratiska överhus som t. ex. i England, där arvsrätt eller (kunglig) utnämning på livstid ger medlemskap i kammaren. Överhusets befogenheter äro begränsade i förhållande till underhusets, men i t. ex. Canada och Nya Zeeland finnas aristokratiska senater som äro i princip jämställda med de folkvalda underhusen. I praktiken ha emellertid underhusen större inflytande.

2. Demokratiska första kammare, som grunda sig på en rösträtt som är i stort densamma som till andra kammaren. Valen kunna här i likhet med i Sverige vara indirekta genom kommunala församlingar som t. ex. i Frankrike, Holland och Belgien. I Frankrike och Belgien utses emellertid en viss del av första kammaren på annat sätt än genom indirekta val av kommunala församlingar. I de tre nämnda länderna har första kammaren begränsade befogenheter i förhållande till den direktvalda andra kammaren.

3. Första kammaren utgör en representation för delstater som ha begränsad suveränitet som t. ex. USA, Australiska förbundsstaten, Schweiz, Sovjet m. fl. Båda kamrarna äro här i princip likställda.

Enkamarsystem finnes bl. a. i Finland och Sovjetunionens republiker. Stortinget i Norge utgör en mellanform mellan en- och tvåkamarsystem, såtillvida som stortinget uppdelas i två kamrar (lagting och odelsting) vid behandling av lagstiftningsfrågor, medan grundlagsfrågor och åtskilliga andra ärenden behandlas i samlat storting. Lagförslag skall först föreläggas odelstinget, och sedan det antagits där går ärendet till lagtinget. I händelse av fortsatt oenighet mellan tingen går lagförslaget till stortinget, varvid det kräves två tredjedels majoritet för förslagets antagande. Ett liknande system ligger till grund för det isländska altinget. Båda kamrarna ha emellertid här initiativrätt i lagfrågor.

Den danska riksdagen har hittills varit uppbyggd i två kamrar där första kammaren, landstinget, utsetts genom indirekta val och med en högre rösträttsålder än den som gällt för val till folketinget. Omkring en fjärdedel av ledamöterna i landstinget har utsetts genom kooptation av landstinget självt. I det nu framlagda förslaget till ny dansk grundlag föreslås en övergång

till enkammarssystem, varvid den finska författningen varit den närmaste förebilden. Som ett komplement till enkammarssystemet har föreslagits rätt för en minoritet av riksdagens ledamöter att underställa antagna lagförslag beslutande folkomröstning.

Motionerna.

I de likalydande motionerna *I: 96* och *II: 125* hemställas, att riksdagen måtte anhålla hos Kungl. Maj:t om en utredning om införande av enkammarssystem och därmed sammanhängande författningsfrågor. Motionärerna erinra inledningsvis om hur första kammaren vid sin tillkomst kom att vara en de besuttna samhällsgruppernas representation till skillnad från den på lika, men inte allmän rösträtt grundade andra kammaren. Genom den demokratiska författningsrevisionen som avslutades 1933 med borttagande av valbarhetscensus och den i år beslutade sänkningen av valbarhetsåldern till första kammaren utgöra de kvarstående särdragen för första kammaren: längre mandatperioder än i andra kammaren, successiv förnyelse, indirekta val och frånvaro av bostadsband. Av dessa särdrag anse motionärerna i första hand de långa mandatperioderna och den successiva förnyelsen vara väsentliga ur allmän politisk synpunkt. Dessa faktorer tillsammans med den indirekta valmetoden göra att första kammaren representerar en äldre folkopinion än andra kammaren. Motionärerna framhålla att denna ordning för första kammarens tillsättande ej blott förhindrar att en plötslig och måhända tillfällig förändring av opinionen bestämmer rikspolitikens utformning utan även avsevärt fördröjer verkan av sådana förskjutningar inom valmanskåren, som visat sig äga bestånd under en följd av år. Enligt motionärernas mening bygger uppfattningen om ett behov av en sådan konstitutionell bromsanordning på förutsättningar som i varje fall för Sveriges del numera sakna giltighet. Motionärerna peka också på de svårigheter för tillämpning av parlamentarismen som ligger däri att man vid regeringsbildning i Sverige i lika hög grad måste ta hänsyn till partiställningen i första som i andra kammaren.

Enligt motionärerna kan det vidare icke bestridas, att riksdagsarbetets effektivitet och planmässighet hämmas därav, att representationen är uppdelad på två kamrar.

Genom att kamrarna har olika antal ledamöter, under det att utskotten skall besättas med lika många personer från varje kammare, kan icke alla av andra kammarens ledamöter erhålla tillfredsställande utskottssysselsättning, medan många av förstakammarledamöterna alltför mycket betungas av utskottsuppdrag. Opraktiska ter sig också tvåkammarssystemets verkningar vid behandlingen i plena. Av betydelse härvid är bland annat det förhållandet, att ärendena icke som i andra tvåkammarparlament handläggas successivt utan behandlas samtidigt i båda kamrarna. Att en fråga på detta sätt diskuteras vid samma tidpunkt i två särskilda församlingar medför en olycklig splittring av debatten. Då båda kamrarna har samma funktioner, utskottsberedningen är gemensam och handläggningen i plena äger rum

samtidigt, kan det ej heller sägas att uppdelningen på två kamrar i och för sig som regel medför större allsidighet eller grundlighet vid frågornas behandling.

Efter att ha pekat på att Finland och Norge redan ha enkammarssystem och att förslag framlagts om övergång till enkammarssystem i Danmark angiva motionärerna vissa allmänna riktlinjer för ett svenskt enkammar-system.

Uppenbart torde vara att en riksdag, bestående av en kammare, så till vida måste utgöra en motsvarighet till vår nuvarande andra kammare, att den förnyas i sin helhet genom direkta, samtidiga folkval och att mandatperiodens längd ej bör överstiga den som nu gäller för andra kammarens ledamöter. Om man emellertid icke har något bostadsband, skulle det bli möjligt att i en enkammarrepresentation bereda plats för personer utan nära anknytning till särskild valkrets, vilka nu kan inväljas endast i första kammaren. För att icke de lokala valkretsorganisationerna inom partierna skall vara alltför obenäpna att utse kandidater utanför sin egen valkrets torde det emellertid vara önskvärt, att enkammarriksdagen erhåller flera ledamöter än den nuvarande andra kammaren, något som även ur andra synpunkter synes rimligt. Å andra sidan kan det inte gärna vara fråga om att ge enkammarrepresentationen lika många medlemmar som vår nuvarande riksdag, då en sådan ordning skulle göra arbetsformerna tungrodda. Lämpligast synes vara att medlemsantalet uppgår till omkring 300. Det bör påpekas, att den proportionella rättvisan skulle kunna tillgodoses vid mandatens fördelning mellan partierna i en enkammarriksdag med denna numerär än i den nuvarande andra kammaren, därigenom att i varje valkrets skulle utses flera representanter än som för närvarande sker vid valen till andra kammaren. Om medlemsantalet i enkammarriksdagen sättes till omkring 300, skapas också en möjlighet att genom ett system med riks- eller tilläggsmandat uppnå en god riksproportionell mandatfördelning samtidigt som ett minst lika stort antal representanter som i de nuvarande kretsarna kan utses valkretsvis.

Att tvåkammarssystemets avskaffande skulle göra riksdagens arbetsformer mera effektiva och rationella synes uppenbart. De olägenheter, som detta system medför i fråga om otillfredsställande utskottssysselsättning och splittring av plenadebatterna, har tidigare berörts. Övergång till enkammarssystem innebär en genomgripande förenkling av riksdagens arbetsformer, men det nödvändiggör icke några stora förändringar av riksdagens organisation i övrigt. De nuvarande utskottens antal och funktioner behöver ej ändras. Erforderlig garanti mot att ett tillfälligt stämmingsläge leder till genomförande av beslut, som inte motsvaras av en mera varaktig och bestämmd folkopinion, kan erhållas genom användande av ovan förordade folkomröstningsinstitut.

Om landstingen och fullmäktige i städer utanför landsting befrias från uppgiften att välja riksdagsmän, behöver icke de rikspolitiska synpunkterna dominera valen till dessa församlingar i den utsträckning, som sker för närvarande, något som ur den lokala självstyrelsens synpunkt skulle utgöra en värdefull vinst.

I motionerna *I: 63* och *II: 89* uttala motionärerna utan att själva taga ställning för eller emot ett enkammarssystem att en allmän författningsrevision ej kan förbigå frågan om riksdagens uppdelning på två kamrar. Den utveck-

ling som ägt rum inom det svenska representationssystemet och de erfarenheter som vunnits av enkammersystem i andra länder motivera en prövning av hithörande problem.

Motionärerna bortser icke från de motiv, som kan anföras för att det svenska representationsskicket behåller sin särprägel, men menar att dessa motiv förutsättningslöst bör vägas mot de faktiska förskjutningar som inträffat i konstitutionalismens teori och praktik liksom mot de mera rationella arbetssynpunkter som kan läggas på riksdagsarbetet. Det bör beaktas att även inom tvåkammersystemets ram vissa reformtankar kan aktualiseras. Det kan sålunda övervägas, om första kammarens absoluta veto i lagstiftningsfrågor bör bibehållas eller förvandlas till ett suspensivt veto eller till äventyrs helt avlägsnas. I det senare fallet skulle kamrarnas specialkaraktär ytterligare reduceras på samma sätt som tidigare skett genom de gemensamma voteringarna i anslagsfrågor, och detta måste i sin tur ytterligare influera på bedömningen av representationsskicket i stort. Likaså bör representationssystemets utformning ses i relation till tidigare nämnda frågor, exempelvis den effekt ett majoritetsvalssystem skulle få för kammar-systemet, folkomröstningens karaktär under olika former av kammar-system o. s. v.

I motionen I: 97 hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående ändrade grunder för första kammarens sammansättning. Motionären framhåller att motionen ej äsyftar att vara ett led i diskussionen om första kammarens avskaffande. Motionen utgår ifrån att första kammaren alltjämt har en funktion att fylla i vårt politiska liv, detta för det första därför att folkviljans utslag en gång vart fjärde år inte ensamt bör vara avgörande för representationens sammansättning, ty det kan inte ligga i sakens natur, att den folkvilja, som tar sig uttryck vid val, skall göra sig gällande just i jämnt fyra år, varken mer eller mindre. För det andra ger valordningen till första kammaren med indirekta val och lång mandatperiod möjlighet att tillföra det politiska livet värdefulla krafter av något annat slag än andra kammarens.

Motionären ifrågasätter emellertid om nu gällande valordning för första kammarval är i allo tillfredsställande. Medlemsantalet i de kommunala korporationer, som välja ledamöter till första kammaren, är nämligen mycket litet i förhållande till det antal ledamöter, som skall utses. Härav följer att det inte är någon bredare medborgerlig opinion, som bestämmer urvalet av kandidater, utan en jämförelsevis trång krets av kommunala förtroendemän.

Motionen syftar därför till en breddning av underlaget för förstakammarvalen. De tidigare förslag som diskuterats om att giva organisationer av olika slag andel i valen eller att förstärka landstingen med representanter för kommunerna anser motionären icke vara tillrädliga.

Men en annan utväg kunde tänkas. Man kunde tänka sig att utvidga den nuvarande, av landstingsmän och/eller stadsfullmäktige bestående elektorsförsamlingen med särskilda, genom allmänna val utsedda elektorer. Att för sådant ändamål anordna särskilda val är dock ej tillrådligt. Det kan icke påräknas, att sådana val skola i tillräcklig mån intressera väljarkåren. Om det kan befaras, att urvalet av elektorskandidater icke heller blir föremål

för tillbörligt överbäggande inom partierna; personvalet kan ju, då de valdas enda funktion skall vara att deltaga i förstakammarval, lätt framstå som varande av underordnat intresse.

Dessa olägenheter överbäggas emellertid, om man låter de avsedda elektorsvalen ske genom andrakammarvalen. Andrakammarvalen skulle sålunda få en dubbel funktion; genom dem skulle — på grund av samma röstsedlar — dels ledamöter av andra kammaren, dels elektorer för förstakammarvalen utses.

En omdömesfråga är, hur stort antalet särskilt valda elektorer bör göras. Det bör i varje fall över hela riket stå i samma proportion till antalet landstingsmän och/eller stadsfullmäktige.

Det synes givet, att elektorsval endast böra äga rum genom de ordinarie andrakammarvalen. Eljest får ett efter upplösning företaget val en otillbörlig inverkan på första kammarens sammansättning. Man får överbäggas, om sammanräkningen av valet, i vad det avser elektorer, skall ske genast (med påföljd att senare ny sammanräkning får äga rum då ledighet uppstår) eller först omedelbart före förstakammarvalet. — Ungefär hälften av andrakammarvalen bli i regel utan betydelse för förstakammarvalen, men man måste tänka på möjligheten av första kammarens upplösning.

Även en annan utväg att genom allmänna val förstärka de nuvarande valkorporationerna kan ifrågakomma; det skulle kunna tänkas att förrätta val av särskilda elektorer för förstakammarvalen i samband med landstingsmanna- och stadsfullmäktigevalen. En svårighet är att dessa valförrättningar — vid vilka jämväl val av stadsfullmäktige, även i landstingsstäder, och av kommunalfullmäktige äga rum — därmed bleve ganska komplicerade. En fördel vore att elektorsvalen skulle giva en påtaglig motivering för den rikspolitiska inriktning som numera även valkampanjerna före kommunalvalen faktiskt hava.

Utskottet.

I motionerna I: 96 och II: 125 har hemställts om utredning av frågan om införande av enkammersystem. I den samlade översyn av skilda författningsfrågor, som föreslås i motionerna I: 63 och II: 89, förutsattes också en prövning av representationens uppbyggnad i kamrar och kamrarnas kompetens inom tvåkammersystemet.

Första kammarens demokratisering har medfört, att många särdrag hos denna kammare försvunnit, vilka tidigare varit väsentliga motiv för riksdagens uppdelning i två kamrar. Härigenom ha vissa skäl, som tidigare ur demokratisk synpunkt kunde anföras för första kammarens avskaffande, fallit bort. Å andra sidan ger givetvis likheten mellan kamrarna anledning att ställa frågan huruvida båda äro behövlige. Även i ett demokratiskt samhällsskick kan det emellertid finnas starka skäl för folkrepresentationens uppdelning i två kamrar. De särdrag, som alltjämt finnas i första kammarens sammansättning — indirekta val, frånvaro av bostadsband, längre mandatperiod och successiv förnyelse — medföra jämlikt utskottets upp-

fattning enligt hittills vunna erfarenheter i vår folkrepresentation en mera nyanserad avspegling av folkviljan, som alltjämt kan motivera ett fasthållande vid tvåkammerssystemet. Valsättet till första kammaren gör det möjligt att tillföra riksdagen krafter, som komplettera dem, vilka framgå ur de direkta valen till andra kammaren. Det har i motionerna I: 96 och II: 125 uttalats farhågor för att de särdrag, som känneteckna första kammaren, skulle medföra svårigheter vid regeringsbildningar, då man måste taga hänsyn till den åtskillnad, som förefinnes mellan kamrarna. Utskottet vill emellertid framhålla, att erfarenheten icke givit stöd åt dessa farhågor. Härtill kommer enligt utskottets mening att vårt tvåkammerssystem givit stadga åt det politiska arbetet och givit vårt lands politiska liv dess drag av såväl lugn besinning som kraftig reformvilja.

Av det anförda följer, att utskottet i nuvarande läge icke finner tillräckliga skäl för en utredning om införande av enkammersystem. Ej heller ha enligt utskottets uppfattning bärande skäl anförts för en utredning av frågan om sådana begränsningar av första kammarens kompetens, som angivas i motionerna I: 63 och II: 89.

Utskottet finner emellertid att inom tvåkammerssystemets ram vissa reformer berörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner böra övervägas.

Den samtida behandlingen av ärenden i kamrarna — en egendomlighet för det svenska riksdagsskicket — kan ur flera synpunkter anses vara irrationell. Den ena kammaren kan genom den samtida behandlingen gå miste om de argument och upplysningar, som framförts i den andra. Härtill komma svårigheterna för statsrådets ledamöter att på ett effektivt sätt deltaga i båda kamrarnas överläggningar. Onekligen är denna ordning förenad med olägenheter. Utskottet tillstyrker därför en utredning av möjligheterna till successiv behandling av ärendena kamrarna emellan. Givetvis förutsättes att en sådan omläggning av riksdagsarbetets former, som här ifrågasatts, ej skall rubba den för vårt riksdagsskicket väsentliga regeln om ärendenas beredning i gemensamma utskott.

Även om starka skäl kunna tala för ett bibehållande av grundsatsen att kamrarna i utskotten företrädas av ett lika antal ledamöter, förtjänar det enligt utskottets mening att övervägas, huruvida ej de personliga krafter som finnas inom riksdagen kunde effektivare utnyttjas än som sker. Utskottet vill därför förordna ett förnyat övervägande av möjligheterna att bereda de olika kamrarna en utskottsrepresentation, som tar hänsyn till antalet ledamöter i kamrarna.

I samband med den av utskottet sålunda tillstyrkta utredningen bör även beaktas den i motionen I: 97 föreslagna breddningen av valmansunderlaget för första kammaren. Likaledes bör frågan om enhetlig reglering av suppleantinstitutionen för de olika valkorporationerna till första kammaren uppmärksammas.

På grund av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

A) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren om utbyggande av institutet med rådgivande folkomröstning;

B) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren till definitiv reglering av valsystemet för val till riksdagens andra kammare;

C) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville, i avslutning till vad utskottet anført, hemställa om utredning av frågan om partiella reformer inom tvåkammerssystemets ram berörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner; samt

D) att motionerna

I: 63 och II: 89,

I: 100 och II: 128,

I: 198 och II: 253,

I: 99 och II: 129,

I: 197 och II: 254,

I: 5 och II: 11,

I: 96 och II: 125 samt

I: 97

måtte anses besvarade med vad utskottet ovan anført och hemställt.

Stockholm den 5 maj 1953.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson, Elmgren*, Gustav Emil Andersson, Herlitz, Lindén, Fritiof Karlsson, Hansson, Sandberg, Damström och Bergvall*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, von Friesen*, Fast, Norén, Håstad, Swedberg*, Spångberg, Jonsson i Haverö, Nordkvist i Kalmar och Andersson i Brämhult*.

* Ej närvarande vid justeringen

Reservationer:

1) av herr *Sandberg*, som beträffande utskottets motivering å s. 4 ansett, att den mening, som börjar med orden: »En sådan» och slutar med orden »blivande utredning», bort utgå.

2) a) av herrar *Bergvall, von Friesen* och *Nordkvist* i Kalmar, som ansett, att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Det svenska statsskicket har under nära halvtannat århundrade utvecklats utan tvära kastningar. Folkets inflytande på landets beslutande organ har undan för undan ökats, och demokratien som styrelseform är nu fast grundad i vårt land. Folkupplysningens höjande har givit förutsättningar för allt flera medborgare att sätta sig in i de samhälleliga problemen. Tidningspressen, de politiska partierna och organisationer av skilda slag har bidragit till att belysa dessa problem i en omfattning som aldrig tillförne.

Åsiktsbildningen i politiska frågor företer nu i stort sett bilden av stabilitet. Politiska ytterlighetsriktningar har inte vunnit sådan anslutning hos väljarna, att demokratiens bestånd och funktionsduglighet hotats. Förskjutningarna mellan de demokratiska partierna sker i regel inte språngvis utan steg för steg. De stora fackliga organisationerna har spelat stor roll för den demokratiska utvecklingen. Inga tecken tyder på att de politiska förutsättningarna i dessa avseenden kommer att bli annorlunda i den framtid, som är möjlig att överblicka. I den mån detta innebär frånvaro av stora odemokratiska ytterlighetspartier ter sig framtidsutsikterna därför gynnsamma. Detta innebär dock inte, att den svenska demokratien fyller alla krav.

Idealtypen av demokrati är den statsform, i vilken de politiska funktionerna med maximal intensitet, effektivitet och extensitet utövas av folket på parlamentarisk väg, skriver en dansk vetenskapsman (Alf Ross). Med intensitet förstås i detta sammanhang omfånget av den personkrets, som får tillstånd att deltaga i valet. Effektiviteten syftar till den verkningsgrad, varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande. Medan extensiteten avser bedömning med hänsyn till den omfattning, vari det folkliga inflytandet och kontrollen utsträcker att gälla färre eller flera av statsmaktens olika förgreningar.

Bakom det ovan refererade uttalandet ligger uppfattningen, att demokratien måste vila på en personlig övertygelse hos medborgarna. Tidigare har påpekats, att det demokratiska statsskicket nu äger en fast förankring hos vårt folk. Vidare har konstaterats att stabiliteten i åsiktsbildningen är stor. Driven för långt kan stabiliteten dock leda till stelrande. De små åsiktsförskjutningarna mellan partierna kan tyda på stabilitet, på grundliga kunskaper och moget övervägande. men förhållandet kan också vara uttryck för bristande intresse hos icke obetydliga folkgrupper. Det behöver i det sammanhanget icke vara fråga om en likgiltighet, som i första hand registreras i låga valdeltaganden. En utbredd tendens att rösta efter gammal partitill-

hörighet och föga låta sig påverkas av de vid varje valtillfälle aktuella frågeställningarna kan ge anledning till oro. Om den enskilde medborgarens intresse för samhällsspörsmålen svalnar och inflytandet koncentreras hos politiska och fackliga organisationer kan demokratin ta skada. I den svenska debatten om dessa spörsmål har med skärpa gjorts gällande, att sådana risker föreligger. Därvid har bl. a. påpekats, att samhället har blivit allt mer komplicerat. Samhällsingripande på ett område sträcker sina verkningar vida omkring. Det internationella samarbetet såväl som de utrikespolitiska konflikterna spelar en allt större roll för vårt eget land. Många av de politiska problemställningarna, t. ex. de kring vilka den ekonomiska debatten rör sig, har blivit så invecklade att den krets, som kan bedöma dem, blivit allt för trång. Eftersom dessa och andra liknande frågor har spelat, spelar och säkerligen kommer att spela en central roll kan en känsla av oförmåga att personligen ta ställning sprida sig bland medborgarna. Denna inställning kan leda till såväl bristande intresse som en önskan att skjuta över ansvaret på de politiska partiernas ledande krafter — i strid med en sund demokratisk utveckling.

Den här tecknade tendensen medför i första hand krav på ökad politisk kunskap hos medborgarna och därmed på intensifierad politisk upplysningsverksamhet. Därigenom kan innebörden av komplicerade politiska frågeställningar bli mera allmänt tillgänglig och klart fattad.

En ökning av folkets direkta och effektiva inflytande kan också åstadkommas genom ett vidgat användande av folkomröstningar. I en folkomröstning ställs medborgarna inför en konkret fråga, vilken genom den offentliga debatten belyses ur olika synvinklar. Genom detta direkta inflytande och ansvar stimuleras intresset hos folket. I vissa frågor kan folket direkt genom en beslutande folkomröstning avgöra utgången. Även rådgivande folkomröstningar torde ej sällan få stor betydelse för den senare behandlingen av spörsmålet i fråga. Till detta kommer en annan synpunkt.

Vårt politiska liv är liksom i andra demokratier så utformat, att partierna spelar en mycket betydande roll. Folkomröstningar erbjuder medborgarna tillfällena att eventuellt välja andra ståndpunkter än det parti, vars allmänna grundinställning de ger sin anslutning vid valtillfällena. Denna möjlighet för individerna att på ett mer nyanserat och rättvisande sätt ge sin inställning tillkänna är ur demokratisk synpunkt värdefull.

Övertygande skäl synes därför föreligga att i ökad grad i vårt land gå den omedelbara demokratiens väg, d. v. s. använda folkomröstningar. Den närmare utformningen av ett folkomröstningsinstitut kommer att behandlas i ett senare avsnitt.

I detta sammanhang har i den svenska debatten om demokratiens problem även väckts frågan om vårt nuvarande tvåkammar-systems ändamålsenlighet. Alla är överens om att de motiveringar för detta system, som bestämda grundlagsstiftarna år 1865, nu icke har mycken verklighetsanknytning. Förmågan att bedöma de samhälleliga spörsmålen kan omöjligt anses bero på vilken inkomst- och förmögenhetsklass en medborgare tillhör. De skillnader

mellan kamrarna, som nu är av största reella betydelse, är den successiva förnyelsen och den längre mandatperioden i första kammaren. Härigenom sker en fördröjd utlösning av de åsiktsbildningar, som finnes vid valtillfällena. Folkets möjligheter att relativt snabbt göra sin mening hörd genom förändringar av folkrepresentationens sammansättning förminskas i hög grad genom detta system. En politisk meningsriktning, som vid flera valtillfällen blott kunnat mönstra en minoritet av rösterna och därför förlorat majoriteten i andra kammaren, kan ett antal år bevara majoriteten i första kammaren och försvåra att tillräcklig hänsyn tages till folkmajoritetens åsikter. För ett enkammarssystem talar det förhållandet, att med ett sådant folkets meningar mera omedelbart kan påverka folkrepresentationens sammansättning. Även praktiska skäl kan anföras till förmån för detta system. En utredning om tvåkammarssystemets ersättande med enkammarssystem bör därför igångsättas, och man bör därvid beakta de synpunkter, som anförts härom i motionerna I: 96 och II: 125.

Det har understundom gjorts gällande att just väljaropinionens snabba påverkan på folkrepresentationens sammansättning i vissa lägen skulle kunna vara olycklig. Tillfälliga folkstämmingar skulle kunna ge onyanserade utslag och medföra olämpliga beslut. Som inledningsvis påpekats förefaller denna risk inte särskilt stor i dagens Sverige. Stabiliteten i åsiktsbildningarna är mycket stor. Därtill kommer möjligheterna att ställa frågorna under förnyad prövning genom folkomröstning. Om ett val till en enkammarriksdag eventuellt skulle medföra ett utslag, som ter sig mindre representativt för en mera stabil och övertvägd folkmening i en viss samhällsfråga, finns alltid möjligheten att ånyo underställa folket denna fråga till prövning genom ett väl utbildat folkomröstningsinstitut. Den måhända understundom behövligen garantien mot tillfälliga utslag kan sålunda alltid finnas tillgänglig. En förutsättningslös undersökning om lämpligheten av att införa ett enkammarssystem ställt mot bakgrunden av såväl rådgivande som beslutande folkomröstning vore därför önskvärd. Från här angivna utgångspunkter finns ingen anledning motsätta sig att utredningen omfattar jämväl möjligheterna av justeringar inom tvåkammarssystemets ram, varvid frågan, om tillräckligt starka skäl finnes för ett bibehållande av kamrarnas likställighet, träder i förgrunden.

I en demokrati bör folkets uttalade mening så rättvist som möjligt avspeglas i en folkrepresentations sammansättning. Utan mycket starka skäl bör icke avvikelser från denna principståndpunkt förekomma.

De vals-system, som under senare decennier använts vid andrakammarvalen, har icke givit tillfredsställande resultat ur rättvisesynpunkt. Vid vissa valtillfällen har avvikelserna från ett väljaropinionen motsvarande, rättvist utslag blivit anmärkningsvärt stora. Dessa erfarenheter gör sannolikt att någon form av utjämningsförfarande är enda vägen att garantera ett tillräckligt rättvisande utslag, om man icke vill använda mycket stora valkretsar, vilket av flera skäl icke torde vara lämpligt.

Mot en sådan ståndpunkt har framförts, att en mandatfördelning, som

nära motsvarar röstfördelningen, skulle kunna ge anledning till uppkomsten av småpartier, vilket under vissa förutsättningar skulle leda till svårigheter vid regeringsbildningen. Det förefaller emellertid föga sannolikt, att några reella risker för en långtgående partisplittring skulle föreligga i vårt land.

Om ett folk delar upp sig i politiska riktningar på ett sådant sätt att ett valutslag inte ger anvisning om regeringsbildning i den form något visst eller vissa partier önskar, kan detta icke vara ett tillräckligt skäl för att göra betydande avvikelser från rättvisekravet vid mandatfördelningen. Eftersom det är folkets vilja, som skall vara utslagsgivande för landets styrelse, måste de politiska partierna vara beredda att medverka i samhällsarbetet under därav bestämda förhållanden. De skulle förvisso brista i ansvarskänsla om de undandroge sig denna plikt och därmed försvårade en tilfredsställande lösning av regeringsbildningens problem. I vissa lägen torde samlingsregering vara det naturliga, i andra fall kan en koalitionsregering eller en minoritetsregering vara att föredraga. Det finns inga bärande skäl att avvika från ståndpunkten att ett rättvisare valsystem än det nuvarande bör skapas.

I det följande kommer de nu aktualiserade skilda avsnitten i dessa frågekomplex att behandlas.

Allmän författningsrevision.

I motionerna I: 63 och II: 89 hemställes om en samlad förutsättningslös översyn av principerna och formen för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv innefattande i motionerna särskilt berörda problem. Dessa är dels vilken utformning folkomröstningsinstitutet bör givas i vår författning, dels vilka principer, som bör ligga till grund för valsystemets utformning, dels också hur representationen bör vara uppbyggd: en- eller tvåkammerssystem och kamrarnas behörighet inom ett tvåkammersystem. Enligt motionärerna bör icke dessa frågor bedömas isolerade från varandra. Frågan om exempelvis folkomröstningsinstitutets omfattning är beroende av representationens utformning. På samma sätt kan principerna för val utöva ett betydande inflytande på bedömningen såväl av frågan om riksdagens uppdelning i kamrar som av folkomröstningsinstitutets utformning. I motionerna göres gällande, att mellan de berörda problemen ett så intimt samband finnes att detta talar för att beslut om genomgripande reformer på de berörda områdena bör ske först efter en samlad prövning.

Ett samband finnes otvivelaktigt mellan folkomröstningsinstitutets utformning och frågan om en- eller tvåkammerssystem. En utredning om referendum har dock nyligen avslutats och behov av ännu en utredning härom kan inte anses föreligga, i varje fall inte för dem som intar en klart positiv ställning till frågans lösning. Från erkännandet att viss samhörighet föreligger mellan olika författningsfrågor är därför steget långt till att kräva en utredning om en allmän författningsrevision. En sådan utredning enligt motionärernas förslag, skulle väsentligt fördröja erforderliga reformer i fråga om folkomröstningen och ett rättvisare valsystem. De partiella reformernas väg bör därför även i fortsättningen beträddas.

Folkomröstning.

Som ovan anförts talar mycket starka skäl för att en utbyggnad av nuvarande folkomröstningsinstitut bör äga rum. Den kan, som i motionerna I: 100 av herr Bergvall m. fl. och II: 128 av herr Ohlin m. fl. samt I: 198 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 253 av herr Hjalmarson m. fl. anföres, ske i anslutning till vad högerens och folkpartiets representanter i reservation föreslagit i 1950 års valsätts- och folkomröstningsutredning. I motionerna I: 100 och II: 128 har förslaget preciserats sålunda.

»1. Det konsultativa referendum, som redan finnes inskrivet i grundlagen, bör utformas på så sätt att även en minoritet i riksdagen kan framkalla dylik folkomröstning. Denna minoritet kan lämpligen bestämmas till 40 ledamöter av första respektive 60 ledamöter av andra kammaren.

2. Grundlagsfrågor bör alternativt kunna avgöras genom beslutande folkomröstning på det sättet, att den andra behandlingen må efter samfällt beslut av Konung och riksdag ersättas med omedelbar folkomröstning. Sådant beslut av riksdagen bör fattas med kvalificerad majoritet.

3. Möjlighet till beslutande folkomröstning bör införas

a) för sådan allmän lagstiftning som sker av Konung och riksdag samfällt,

b) för frågor angående nya eller utökade statsanslag,

c) för principbeslut rörande statsverksamhetens gestaltning.

Riksdagen bör dock genom samstämmtigt beslut av båda kamrarna i trängande lägen kunna undandraga en viss fråga folkomröstning, vare sig denna avser rådgivande eller beslutande folkomröstning. Frågan om införande av folkinitiativ bör anstå i avvaktan på erfarenheterna av de här föreslagna reformerna.»

Kungl. Maj:t synes böra till 1954 års riksdag framlägga förslag i ovan angiven riktning.

Det har förordats att det särskilt borde prövas, om det antal ledamöter i vardera kammaren ($\frac{1}{3}$) som enligt kommittéförslaget skall äga rätt att påkalla folkomröstning kan vara tillräckligt. Uttalandet vittnar om en utomordentlig misstro mot minoriteten i en folkrepresentation. Den av reservanterna i kommittén herrar Bergvall och Håstad föreslagna andelen (något mer än $\frac{1}{4}$) förefaller fullt tillräcklig för att krav om folkomröstning skall få framställas. Bakom en sådan andel av folkrepresentationen kommer genomsnittligt att stå omkring en miljon svenska medborgare. Varje höjning av andelen $\frac{1}{3}$ skulle närma den nya ordningen till att bli mer och mer likartad med den redan gällande.

Valsättet.

Vad först beträffar den i motionerna I: 63 av herr Åman och fru Lindström och II: 89 av herr Edberg m. fl. berörda frågan om valsystemet bör baseras på majoritetsval eller proportionella val, torde med fog kunna göras gällande att det proportionella valsättet numera har fått en så fast förankring hos folket, att frågan om införande av majoritetsval saknar varje aktualitet. Även andra skäl talar häremot. Den antydning som gjorts om att en utredning härom kanske ändå inte skulle sakna intresse förefaller något oklar.

Det valsysteem, som tillämpades vid 1952 års val uppfyllde inte det av 1949 års riksdag uttalade önskemålet om att större rättvisa i mandatfördelningen skulle eftersträvas. Önskemålet kvarstår därför. Den ur rättvisesynpunkt mest tillfredsställande lösningen på detta problem torde ett systeem med rikslista erbjuda. Det finns dock inte anledning motsätta sig att även ett tilläggsmandatsystem tages i betraktande i den utredning, Kungl. Maj:t bör föranstalta.

Den syn på grundprincipen för ett valsysteem — att ge de politiska meningsriktningarna *lika chans* och *ge varje röst lika värde* — som finns redovisad i motionerna I: 99 av herr Bergvall m. fl. och II: 129 av herr Ohlin m. fl. tillsammans med vad ovan inledningsvis uttalats synes böra vara vägledande för den nya utredningen.

Önskemålet att bereda det personliga momentet större utrymme i valen, vilket föreslås i motionerna I: 5 av herr Bengtson och II: 11 av herr Ericsson i Näs m. fl. synes välmotiverat och bör därför bli föremål för utredning.

Riksdagens uppdelning i kamrar och därmed sammanhängande frågor.

I motionerna I: 96 av herr Bergvall m. fl. och II: 125 av herr von Friesen m. fl. har hemställts om utredning av frågan om införande av enkammar-system. I den samlade översyn av författningsfrågor, som föreslås i motionerna I: 63 och II: 89, förutsättes också en prövning av representationens uppbyggnad i kamrar och kamrarnas kompetens inom tvåkamarsystemet.

Den här ovan redovisade principiella inställningen leder närmast till att begära en utredning om införande av enkammarsystem. Från olika håll har anförts önskemål om utredning av förändringar inom bestående system — gällande bl. a. frågan om likställighet mellan kamrarna och frågan om upphävande av den paritetiska sammansättningen av utskotten. Det synes då lämpligast att utredningsönskemålet från riksdagens sida utvidgas. Detta bör alltså gälla såväl införande av enkammarsystem som även partiella reformer inom tvåkamarsystemets ram.

Av skäl som ovan redovisats hemställer utskottet,

A) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om förslag till 1954 års riksdag om utvidgning av den rådgivande folkomröstningen och införande av beslutande folkomröstning i huvudsaklig anslutning till vad som föreslagits i motionerna I: 100 av herr Bergvall m. fl. och II: 128 av herr Ohlin m. fl. samt I: 198 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 253 av herr Hjalmarson m. fl.;

B) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren till definitiv reglering av valsysteem för val till riksdagens andra kammare, varvid lösningen efter företagen utredning bör sökas i ett utjämningsförfarande genom rikslista eller tilläggsmandat med återgång till valkretsarna; samt

C) att riksdagen i anslutning till motionerna I: 96 av herr Bergvall m. fl. och II: 125 av herr von Friesen m. fl. i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära en utredning av såväl frågan om införande av enkammarsystem som frågan om partiella reformer inom tvåkammarsystemets ram;

D) att motionerna I: 63 och II: 89, I: 100 och II: 128, I: 198 och II: 253, I: 99 och I: 129, I: 197 och II: 254, I: 5 och II: 11, I: 96 och II: 125 samt I: 97 måtte anses besvarade med vad utskottet ovan anfört och hemställt.

2) b) av herrar *Hansson* och *Swedberg*, som, med förklarande att de avstått från att delta i voteringen inom utskottet i spörsmålet om utredning av förstakammarfrågan i hela dess vidd, i övriga delar anslutit sig till reservationen under 2) a).

3) av herrar *Herlitz* och *Håstad*, som ansett, att utskottets yttrande och hemställan i frågorna om folkomröstning och om valsättet till andra kammaren bort ha följande lydelse:

Folkomröstning.

Enligt utskottets övertygelse kräver utvecklingen av vår svenska folkstyrelse att ökade möjligheter beredas medborgarna att utöva ett direkt inflytande på viktiga samhällsfrågors avgörande. För utskottet framstår det som ett stort värde att genom folkets direkta deltagande i dylika avgöranden vinna ej blott en större säkerhet för att riksdagens beslut stå i överensstämmelse med folkmeningen utan även den ökade politiska insikt hos folket och den fördjupade känsla av ansvar för samhällsutvecklingen, som därmed skulle följa.

I anslutning till motionerna I: 100 och II: 128 samt I: 198 och II: 253 förordar utskottet därför en utvidgning av folkomröstningsinstitutet, avseende ej blott ett underlättande av möjligheterna att få ett rådgivande referendum till stånd utan även införande av ett decisivt referendum. Förutom till nämnda motioner nöjer sig utskottet med att hänvisa till den av herrar Bergvall, Håstad och Wahlund avgivna reservationen till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande angående allmänt referendum, liksom till den vid 1952 års riksdag av herrar Herlitz m. fl. avgivna reservationen till konstitutionsutskottets utlåtande nr 28, i vilka akter både förslaget till referendurrättigheternas utformning och motiven härför utförligt redovisas.

Valsättet.

»Vad först — — — praktiskt resultat».

»Bland majoritetsvalsystemets — — — i andra länder».

»Eftersom de — — — röstfördelningen».

I motionerna I: 99 och II: 129 samt I: 197 och II: 254 föreslås ett utjämningsförfarande för andrakammarvalen inom det proportionella valsyste-

mets ram. I de två förstnämnda likalydande motionerna föreslås att riksdagen för sin del måtte besluta att såsom vilande antaga sådana ändringar av riksdagsordningen, som möjliggöra införandet av 30 riksmandat, tillsatta enligt ett system med rikslistor, medan de två sistnämnda likalydande motionerna utmyнна i en begäran om utredning angående ett utjämnings-system, varvid lämpligheten av ett förfarande baserat på rikslistor eller på återgång av tilläggsmandaten till valkretsarna eller eventuellt ytterligare något system borde bli föremål för särskild uppmärksamhet.

Fjölårets andrakammarval ådagalade att alla de vals-system, som vid fjölårets riksdag voro under diskussion när den nuvarande provisoriska valmetoden beslöts, äro behäftade med svagheter. Såsom närmare utvecklas i motionerna I: 197 och II: 254 visade det sig bland annat, att både den tillämpade modifierade uddatalsmetoden (1,4) och — såsom framgår av gjorda beräkningar — övriga då aktuella metoder lämna alltför stort utrymme åt slumpverkningar. Genom att införa ett system grundat på tilläggsmandat skulle dessa olägenheter eller svagheter hos det provisoriskt gällande valsystemet undvikas. Man vunne då säkerhet för en rättvis representation utan risk för tillfälliga omständigheters spel, och varje väljare skulle dessutom kunna avge sin röst i enlighet med sin övertygelse utan att behöva befara att rösten bleve bortkastad.

Det framgår av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande angående det proportionella valsättet att någon utredning av frågan om ett utjämnings-system och dettas tekniska utformning inte företogs av utredningen, därför att de ledamöter, som redan då i ett särskilt yttrande principiellt anslöto sig till tanken på ett utjämnings-system, för vinnande av enighet, biträdde det förslag om uddatalsmetod med spärr, för vilket representanter i kommittén för alla de fyra partierna vid det tillfället stannade. Mot bakgrunden av de erfarenheter som 1952 års val skänkt kan riksdagen enligt utskottets mening ej gå till ett verkligt objektivi beslut om en definitiv valreform utan att även frågan om ett utjämnings-system först göres till föremål för en allsidig utredning och det lämpligaste förfarandet vid tillsättningen av tilläggsmandaten därvid utformas i förslag till författnings-text. Utskottet är för sin del av den bestämda övertygelsen att endast metoden med tilläggsmandat kan möjliggöra en både principiellt och praktiskt hållbar lösning. Då många synpunkter för och emot olika tänkbara utjämningsförfaranden kunna anläggas, vill utskottet emellertid hålla frågan om metodens ändamålsenligaste tekniska utformning öppen, likaså spørsmålet om huruvida och i så fall på vad sätt spärrar för tilldelningen av tilläggsmandaten kunna behöva införas.

På grund av vad sålunda anförts hemställes beträffande frågorna om folkomröstning och valsättet till andra kammaren,

A) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om förslag till 1954 års riksdag om utvidgning av den rådgivande folkomröstningen och införande av beslu-

tande folkomröstning i huvudsaklig anslutning till vad som föreslagits i motionerna I: 100 av herr Bergvall m. fl. och II: 128 av herr Ohlin m. fl. samt I: 198 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 253 av herr Hjalmarson m. fl.;

B) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren till definitiv reglering av valsystemet för val till riksdagens andra kammare, varvid lösningen efter företagen utredning bör sökas i ett utjämningsförfarande genom rikslista eller tilläggsmandat med återgång till valkretsarna.

4) av herrar *Karl August Johanson* och *Sandberg*, vilka ansett,

a) att utskottet under punkten A) i sin hemställa bort avstyrka såväl förslagen om utbyggande av det rådgivande folkomröstningsinstitutet som förslagen om införande av grundlagsbestämmelser om beslutande folkomröstning; samt

b) att utskottet under punkten C) i sin hemställa bort avstyrka såväl förslaget om utredning av frågan om en- eller tvåkammerssystem som förslagen om partiella reformer inom tvåkammerssystemets ram, berörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner.

5) av herr *Karl August Johanson*, som ansett, att utskottet i sin hemställa under punkten B) bort föreslå riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en förutsättningslös utredning av frågan om majoritetsval eller proportionella val till riksdagens andra kammare samt om framläggande för riksdagen under innevarande andrakammarperiod av det förslag till definitiv reglering av valsättet till samma kammare, vartill utredningen kan föranleda.

Innehållsförteckning.

I	<i>Allmän författningsrevision</i>	2
	Inledning	2
	Motionerna	3
	Utskottet	3
II	<i>Folkomröstning</i>	4
	Inledning	4
	Utredningen	8
	A) Beslutande folkomröstning i allmänna frågor	9
	B) Beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor	11
	C) Rådgivande folkomröstning	13
	Frågans behandling vid 1952 års riksdag	15
	Motionerna	15
	Utskottet	16
III	<i>Valsättet</i>	17
	Majoritetsval eller proportionella val	17
	Det proportionella valsystemet	19
	Inledning	19
	1952 års valsättsreform	22
	Personval	28
	Motionerna	32
	Utskottet	34
IV	<i>Riksdagens fördelning i två kamrar och därmed sammanhängande frågor</i> .	35
	Historik	35
	Reformförslag	40
	Kammarsystem i främmande länders parlament	49
	Motionerna	50
	Utskottet	53
	Reservationer	56