



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1927:35

JUSTITIEDEPARTEMENTET



UTREDNING OCH FÖRSLAG

RÖRANDE

ÄNDRADE GRUNDER FÖR VAL OCH VALBARHET TILL RIKSDAGENS FÖRSTA KAMMARE

AVGIVNA AV

1926 ÅRS FÖRSTAKAMMARSÄKKUNNIGA

S T O C K H O L M

1 9 2 7

Statens offentliga utredningar 1927

Kronologisk förteckning

1. Betänkande angående åtgärder för trygghet av skogsvårdsstyrelsernas ekonomi m. m. Marcus. 109 s. **Jo.**
2. Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Av N. Herlitz. Norstedt. (2), 289 s. **Ju.**
3. Betänkande med förslag till lag om vissa av landsting eller kommuner drivna sjukhus m. m. Norstedt. 89 s. **S.**
4. Utredningar till belysande av arbetsfredsfrågan. Norstedt. 387 s. **S.**
5. Betänkande och förslag rörande den andliga vården vid armén. Norstedt. 51 s. **Fö.**
6. Supplement nr 3 till Sveriges familjenamn 1920. Stat. repr.-anst. 31 s. **Ju.**
7. Betänkande angående sjöfartssavgifter. Idun. 376 s. **H.**
8. 1926 års pensionsutredning. Betänkande med förslag till ny civil pensionslag m. m. Marcus. 165 s. **Fi.**
9. Hussvampen och konservering av trä mot röta. Kungl. Byggnadsstyrelsens meddelande nr 2. Tallberg. 68 s. 16 s. planscher. **K.**
10. Betänkande med förslag till lag om sinnessjuka och om undersökning angående sinnesbeskaffenhet m. m. 1926 års sinnessjukaaknunnigas betänkande. 1. Norstedt. 128 s. **S.**
11. 1924 års bankkommitté. Betänkande med förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen den 22 juni 1911 (nr 74) om bankrörelse m. m. Marcus. 228 s. **Fi.**
12. Betänkande med förslag angående den statsunderstödda egnaomsverksamheten. Marcus. 269 s. **Jo.**
13. Betänkande med förslag angående vidgad rätt till utträde ur svenska kyrkan jämte därmed sammanhängande frågor. Norstedt. 428 s. **Ju.**
14. Yttrande angående allmänna principer för en ny gruvlagstiftning. Tiden. 175 s. **Fi.**
15. Yttranden i anledning av processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Norstedt m. fl. (4), 322 s. **Ju.**
16. Betänkande med förslag till åtgärder gentemot missbruk av alkoholhaltiga apoteksvaror m. m. samt av behörigheten att å recept utskrifta spritdrycker m. m. från apoteksintäkting. Marcus. 154 s. **Fi.**
17. Järnvägs- och automobiltrafikkonferensen i Stockholm den 23—25 maj 1927. Norstedt. 169 s. **K.**
18. Sinnesskövårdsaknunnigas betänkande. 2. Betänkande med förslag rörande ordnandet av vården av vuxna vanartade sinnesslöa (asociala imbecilla). Norstedt. 71 s. **S.**
19. Utåtande angående tillverkning av alkoholsvaga extraktika maltdrycker. Marcus. 35 s. **Fi.**
20. Betänkande med förslag till förordning med tulltaxe. Marcus. 516 s. **Fi.**
21. Betänkande med förslag till kungörelse angående anställande av kommissionärer hos statsdepartement och vissa ämbetsverk m. fl. myndigheter. Av K. A. Gislén. Beckman. 41 s. **S.**
22. Utredning angående disposition av skogsavkastningen vid boställen anslagna till klockare och lärare vid de allmänna läroverken. Av G. Thulin. Norstedt. 97 s. **E.**
23. Promemorior rörande vissa beskattningsfrågor. Marcus. 90 s. **Fi.**
24. Tabeller rörande taxeringen av jordbruksfastighet år 1922 i rikets landskommuner. Marcus. (2), 39 s. **Fi.**
25. Förslag angående de svenska lapparnas rätt till renbetes i Sverige m. m. Beckman. 88 s. **S.**
26. Betänkande och förslag angående ändrad organisation av väg- och vattenbyggnadsväsendet. Beckman. 58 s. **K.**
27. Utredning och förslag rörande inrättande av kommunala flickskolor. Norstedt. 144 s. **E.**
28. Betänkande och förslag angående turistrekla- och upplysningsverksamheten i utlandet. Beckman. 151 s. **K.**
29. Betänkande och förslag rörande den centrala försvarsförvaltningen. Beckman. viij, 291 s. **Fö.**
30. Förslag till riktlinjer för bestämmandet av ersättning för tjänstebostad. Marcus. 58 s. **Fi.**
31. Betänkande med förslag angående avvecklingen av Aktiebolaget Kreditkassans av år 1922 engagemang. Cedergren. 19 s. **Fi.**
32. Betänkande med förslag till den högre lantbruksundervisningens ordnande. Norstedt. 367 s. 17 pl. **Jo.**
33. 1926 års pensionsutredning. Betänkande angående pensionering av arbetarpersonal vid försvarsväsendet och allmänna civilförvaltningen. Marcus. 84 s. **Fi.**
34. Betänkande med förslag till åtgärder gentemot sprit-smuggling från fartyg, som uppehålla trafik med utlandet m. m. Marcus. 66 s. **Fi.**
35. Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare. Norstedt. 144 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i om-slag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1927: 35

JUSTITIEDEPARTEMENTET



UTREDNING OCH FÖRSLAG

RÖRANDE

ÄNDRADE GRUNDER FÖR VAL OCH VALBARHET TILL RIKSDAGENS FÖRSTA KAMMARE

AVGIVNA AV

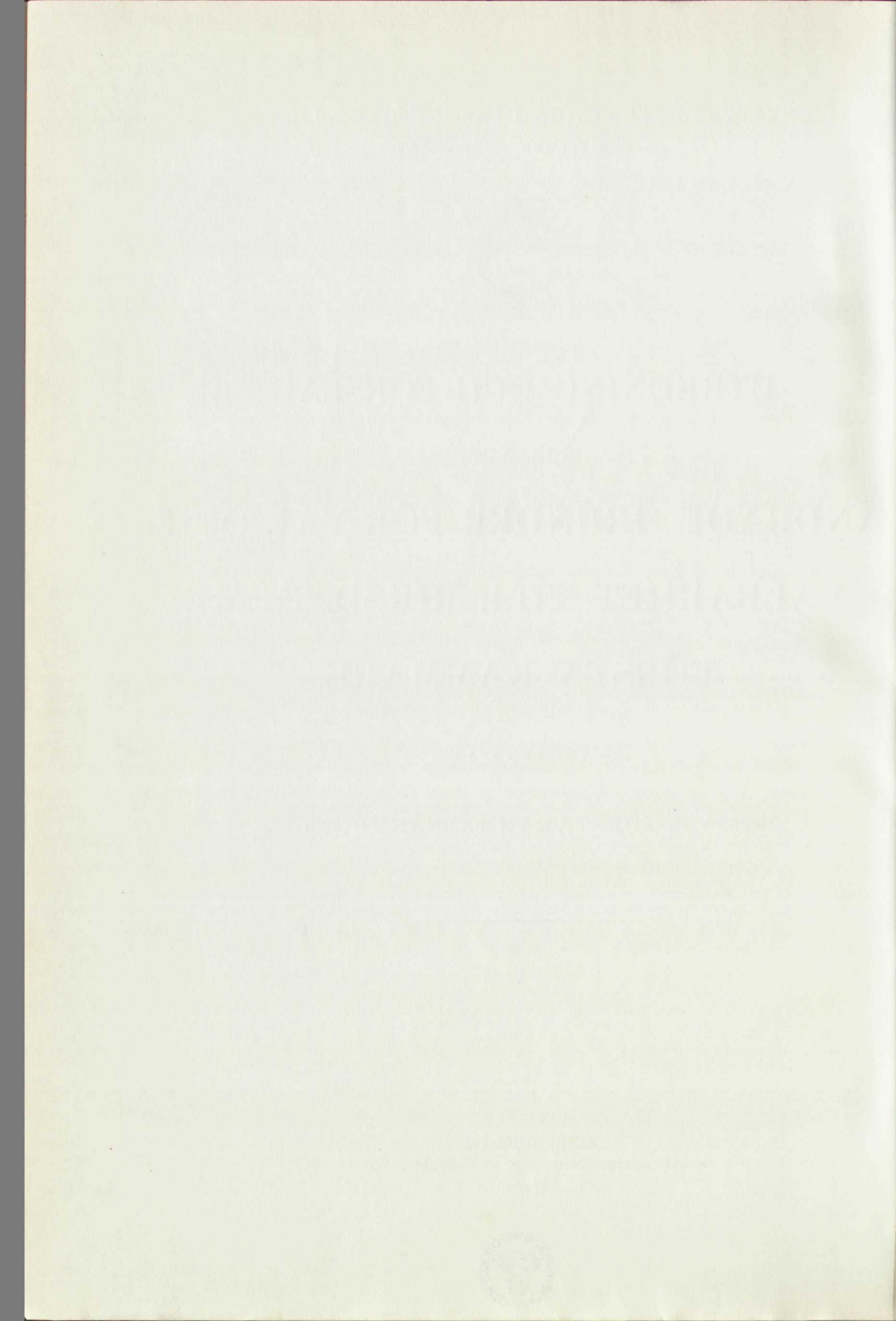
1926 ÅRS FÖRSTAKAMMARSÄKKUNNIGA

STOCKHOLM 1927

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

273996





Till KONUNGEN.

Genom beslut den 29 oktober 1926 har Eders Kungl. Maj:t uppdragit åt redaktören Mauritz Hellberg, ledamöterna av riksdagens andra kammare borgmästaren Gustaf Adolf Björkman och lokomotiveldaren Henning Leo, leda-

moten av riksdagens första kammare lantbrukaren Petrus Nilsson i Gränebo samt professorn vid universitetet i Lund Sigfrid Wallengren att i egenskap av sakkunniga inom justitiedepartementet verkställa utredning och avgiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare ävensom, i enlighet med närmare bestämmande av chefen för justitiedepartementet, i de övriga frågor, vilka i sådant sammanhang böra komma under överbäggande. Tillika uppdrogs åt undertecknad Hellberg att i egenskap av ordförande leda de sakkunnigas arbete samt åt Wallengren att utföra i samband därmed förekommande sekreterargöromål. Sedan Wallengren avlidit, förordnades den 2 sistlidne augusti professorn vid universitetet i Uppsala Axel Brusewitz att vara ledamot av och sekreterare hos de sakkunniga.

De sakkunniga, vilka vid konstituerande sammanträde i december 1926 antogo benämningen »1926 års förstakammarsakkunniga», och vilkas arbete sedan nämnda tid fortgått, få härmed överlämna utredning rörande de spörsmål, som innefattas i det åt dem meddelade uppdraget, ävensom i samband därmed förslag till avskaffande av gällande grundlagsbestämmelser om census för valbarhet till första kammaren.

Vid avslutandet av sitt arbete vilja de sakkunniga betyga sin erkänsla för den stora och värdefulla insats i detsamma, som gjordes av professor Wallengren, vilken av nedanstående betänkande i allt väsentligt avfattat kap. II och III samt den inledande delen av kap. IV och på de sakkunnigas uppdrag författat den framställning om upplösningensinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska stater, vilken här meddelas som bilaga, ävensom, efter av de sakkunniga utverkat tillstånd, företagit en resa till Danmark för att därstädes studera vissa författningsförhållanden.

Särskilda yttranden till de sakkunnigas betänkande ha avgivits dels av undertecknade Hellberg och Brusewitz, dels av undertecknade Björkman och Nilsson.

Stockholm den 15 december 1927.

Underdånigst

MAURITZ HELLBERG.

G. A. BJÖRKMAN.

PETRUS NILSSON.

HENNING LEO.

AXEL BRUSEWITZ.

K A P. I.

Inledning.

Omfattningen av de sakkunnigas uppgift.

I Kungl. Maj:ts skrivelse om de sakkunnigas förordnande uppdrages åt dessa att »verkställa utredning och avgiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare, ävensom, i enlighet med närmare bestämmande av chefen för justitiedepartementet, i de övriga frågor, vilka i sådant sammanhang böra komma under överbägende». Ordalagen äro så formulerade, att de tydligen giva de sakkunniga stor frihet i fråga om utredningsarbetets allmänna läggning. Några ytterligare föreskrifter än de nu anförda hava icke meddelats.

Under sådana förhållanden har det för de sakkunniga varit angeläget att till en början något närmare precisera omfattningen av sin uppgift. Av de lämnade direktiven, vilka tala om ändrade grunder för val och valbarhet till första kammaren samt övriga i samband därmed stående frågor, synes framgå, att utredningen hänför sig till första kammarens *sammansättning*. De sakkunniga ha sålunda utgått från att den icke avser att beröra maktförhållandet mellan kamrarna, utan är begränsad *inom ramen av vårt nuvarande tvåkammar-systems allmänna principer*. Men även med denna begränsning är uppgiften tämligen vittomfattande. Den innefattar en någorlunda uttömmande klarläggning av förstakammarfrågan med hänsyn till behovet av ändrade grunder för kammarens sammansättning. Åtskilliga reformkrav i nu berörda hänseende ha varit föremål för överbägende inom de sakkunniga, och de skola nedan angivas. Dessförinnan, och innan de sakkunniga för sin del taga ställning till ifrågavarande krav, torde det vara lämpligt att här med några ord beröra vårt tvåkammar-systems allmänna organisation särskilt med hänsyn till karaktärsskillnaden mellan kamrarna, sådan denna genom de för dem gällande olika sammansättningsgrunderna kommit till uttryck. Därmed är den allmänna utgångspunkten given för ett bedömande av spörsmålet i vad mån och huruvida reformåtgärder för närvarande kunna anses behövliga eller önskvärda.

Sin nuvarande struktur erhöU det svenska tvåkammar-systemet genom författningsrevisionen 1918—21. Kärnpunkten i den demokratisering av vårt

statsskick, som då genomfördes, var den kommunala röstskalans upphävande, en reform som för första kammarens del innebar, att denna liksom andra kammaren kom att vila på den allmänna och lika rösträttens grund. Även i Sverige övergick sålunda första kammaren — liksom fallet var under och efter världskriget med överhusen i en del andra stater — från de ekonomiskt bestämda senaternas kategori till de rent demokratiska senaterna. I typologiskt avseende undergick därmed hela vårt tvåkammarssystem en genomgripande förändring.

Det ligger i sakens natur, att reformen medförde en, för övrigt fullt avsedd reducering av det gamla motsatsförhållandet mellan kamrarna. Den socialt och ekonomiskt betonade motsats, som låg däri, att första kammaren tidigare, även efter 1909 års reform, hade karaktären av en förmögenhetsrepresentation, existerar icke längre. Detta betyder emellertid ingalunda, att karaktärsskillnaden mellan kamrarna, såsom det på vissa håll vid reformens antagande förmenades, blivit utplånad. De moment, som konstituerar en sådan åtskillnad och som från början framför allt avsågo att befordra och upprätthålla ett verkligt tvåkammarssystem, kvarstå alltså och ha delvis ytterligare skärpts i den nya demokratiska förstakammarorganisationen. Dessa moment äro följande: mindre ledamotsantal och större valkretsar; längre valperiod och successiv förnyelse; valbarhetscensus och högre åldersgräns såväl i fråga om valrätt som valbarhet; valbarhetens oberoende av bostadsband; indirekta val genom landstingen resp. de större städernas valorganisationer.

Det finnes ingen anledning att här närmare ingå på den grundlagsenliga utformningen av dessa särkaraktistika för första kammaren.¹ De ha i mer eller mindre grad till ändamål att skapa förutsättningar på demokratisk bas för uppkomsten av en kammare, som kan tjänstgöra såsom ett självständigt kontrollinstitut vid den på en gång och direkt folkvalda kammarens sida. De sammansättningsgrunder, som i främsta rummet bidra att främja detta syfte, äro otvivelaktigt den successiva förnyelsen i förening med den längre valperioden samt det indirekta, i regel av landstingen förrättade valet. Till sammans med den förhöjda åldersgränsen avse framför allt dessa drag i första kammarens struktur att dels göra den till bärare av kontinuiteten i statslivet, dels att giva den i kvalitativt avseende en sådan sammansättning, att den som representant för det mognade omdömet på bästa sätt förmår fylla sin avsedda uppgift.

I vad mån första kammaren också i praxis förmått svara mot sin uppgift att fungera såsom ett kontrollinstitut, i vad mån ett effektivt tvåkammarssystem — såsom saken också plägar uttryckas — hos oss verkligen ägt fortbestånd efter demokratiseringen är en fråga, som givetvis allt efter olika politiska ståndpunkter kan lämna rum för olikartade svar. Utgår man från vad den praktiska erfarenheten hittills visat, torde emellertid i allmänhet kunna sägas, att första kammaren ingalunda fört en skentillvaro vid andra kammarens sida. Det har tvärtom visat sig, att den ganska väl vetat hävda

¹ För en utförligare framställning härom må hänvisas till *Sigfrid Wallengrens* sammanfattande uppsats, Förstakammarreformen, i *Statsvet. tidskrift* 1919.

sin självständighet såsom en modererande faktor i vårt politiska liv, vid vissa tillfällen till och med på ett sätt, som uppenbarat ett ganska markant motsatsförhållande mellan representationens båda hälfter. Det torde sålunda ej kunna förnekas, att gällande sammansättningsgrunder för första kammaren i sina praktiska verkningar alltjämt giva denna kammare en särprägel, som sätter den i stånd att uppbära en aktiv roll i vår tvåkammarorganisation. Det påståendet torde över huvud kunna göras, att det svenska tvåkammarsystemet i fråga om effektivitet väl uthärdar jämförelse med de tvåkammarsystem, som i allmänhet utbildats i andra demokratiska stater.

Förhåller det sig nu så, som ovan framhållits, att första kammaren, lagd på demokratisk grund, besitter en byggnad, vilken tillförsäkrar den en särställning, som på det hela taget kan anses svara mot dess uppgift, synes en omläggning av dess sammansättning för närvarande ej vara påkallad. Det borde åtminstone först kunna konstateras, att ett djupare behov, buret av en mera allmänt omfattad mening, i denna riktning gjort sig gällande. Att så emellertid ej, om undantag göres för ett detaljspörsmål, kan sägas vara fallet, skall strax beröras. Därtill kommer, att vårt demokratiska tvåkammarsystem existerat under en jämförelsevis så kort tidsperiod, att ett slutgiltigt omdöme om styrkan och verkningarna av detta system i dess helhet ännu så länge svårligen kan fällas. Det är sant, att av hittillsvarande erfarenhet om dess verkningar vissa slutsatser, begränsade till det nuvarande läget, låta sig dragas, vilka slutsatser som nämnt närmast tala emot igångsättandet av en omfattande reformering. Men så mycket större skäl synas då föreligga att ytterligare avvakta utvecklingens resultat, innan en sådan förordas. För denna ståndpunkt talar också omsorgen om grundlagens helgd, som bjuder, att inga förändringar vidtagas, då tvingande orsak därtill ej föreligger.

Endast i ett avseende har, såsom nyss anmärktes, en mera bestämd och utbredd reformönskan framträtt, gående ut på avskaffande av gällande bestämmelser om valbarhetscensus till första kammaren. Detta detaljspörsmål intar en särställning så till vida, som det egentligen kvarstår som en rest från den stora författningsöverenskommelsen 1918. Vid den då ingångna kompromissen bibehölls valbarhetscensus, ehuru den i själva verket icke harmonierar med den nya förstakammarorganisationen i det hela. I riksdagen ha vid skilda tillfällen motioner om dess upphävande väckts, och andra kammaren har för sin del upprepade gånger uttalat sig i denna riktning. Med stöd av skäl, som i det följande närmare utvecklas, föreslå också de sakkunniga ifrågavarande censusbestämmelsers avskaffande.

Förutom beträffande nu nämnda punkt ha visserligen, såsom i det föregående redan antytts, både inom och utom riksdagen en del reformönskemål beträffande första kammarens sammansättning framställts, och en mer eller mindre livlig diskussion har förts om vad man med en sammanfattande benämning brukar kalla förstakammarproblemet. Om intet av ifrågavarande önskemål gäller dock, att det omfattas med något större intresse. Intet av de politiska partierna har i nu förevarande avseende uppställt ett reformprogram, och än mindre har ett sådant samlat en verklig folkmening bakom

sig. Läget är snarast det, såsom redan framhållits, att man på skilda håll står avvaktande inför utvecklingen, och det saknas därför för närvarande fog för att tala om ett förstakammarproblem i egentlig mening. Att på konstlad väg genom framförande av teoretiska reformönskemål skapa ett sådant synes de sakkunniga varken tillrådligt eller motiverat.

Emellertid ha de sakkunniga i överensstämmelse med den uppgift, som föreläggat och i det föregående redan omnämnts, ansett sig böra upptaga till behandling en del av de reformtankar, som tid efter annan offentligen diskuterats eller bland de sakkunniga själva bragts på tal. En någorlunda allsidig utredning av dessa har synts påkallad dels till belysning av de skiftande uppslag, som på här ifrågavarande område framförts, dels för att giva de sakkunniga tillfälle att närmare motivera sin uppfattning om deras värde.

Bland dessa reformidéer är den, som för första kammarens vidkommande äsyftar införande av intresse- eller klassrepresentation i en eller annan form, den utan all jämförelse mest vittomfattande. Den skall i detta samband endast i förbigående något beröras. En utförligare redogörelse för detta spörsmål faller utanför ramen för denna utredning, såsom den ovan fattats.¹ Enligt de sakkunnigas mening skulle nämligen intresserepresentationsidén, om den för första kammarens del accepterades, otvivelaktigt äventyra det hittills gällande maktförhållandet mellan kamrarna och dessutom, såsom strax skall visas, gå ut över den princip, varpå hela vårt representativa system är uppbyggt.

Första kammarens ombildning på intresserepresentativ grund avser de samfälliga valens slopande, helt eller delvis, och utbyte mot val företagna av samhällets olika efter yrken och näringsgrenar organiskt differentierade grupper och klasser. Ofta förutsättes även, att vissa statsinstitutioner eller därmed jämförliga inrättningar bliva representerade i den sålunda organiserade kammaren. Motiveringen till en anordning av detta slag är ganska skiftande och erbjuder därför vissa svårigheter att i korthet sammanfatta. Principiellt riktar sig emellertid denna i mer eller mindre utpräglad grad mot hela det moderna representationssystemet som sådant. Ur praktisk synpunkt hävdas den klassvalda kammarens värde särskilt såsom en sakkunskapens, en experternas kammare. En första kammare, sammansatt efter omnämnda grunder, skulle, menar man, framför allt bli av betydelse därigenom, att den tillförsäkrade riksdagen »den fackliga insikt och erfarenhet på skilda områden, som för lagstiftningsarbetet måste vara av så utomordentlig betydelse. I första kammaren skulle med visshet vara att påräkna det nödiga korrektivet mot den eventuella frånvaron i andra kammaren på ett eller annat område av dylik kvalificerad förfarenhet.»²

Intresserepresentationsidén, som i äldre tid på sitt sätt var förverkligad i ständsrepresentationen, har även senare i en del europeiska stater varit i olika skepnad tillämpad, bl. a. just som grund för övre kammarens sammansättning. I den politiska diskussionen har den flerstädes spelat en fram-

¹ En ingående framställning av detta spörsmål återfinnes i *Sigfrid Wallengrens* arbete, *Valrättsproblem*, Lund 1915.

² Se *Wallengrens* nedan sid. 9 citerade arbete.

trädande roll, oftast som konservativt program till minoritetsintressenas skydd. Även hos oss har idén haft förespråkare inom skilda läger, icke minst bland vår statsvetenskaps representanter, och jämväl i riksdagen har den varit föremål för debatter. Åtminstone vid ett tillfälle har den motionsvis förts fram i utarbetad konkret form (motion nr 403 i andra kammaren av hr Hildebrand vid 1918 års lagtima riksdag).

Kritik av intressevalstanken har givetvis icke saknats. En sammanfattning av denna kritik, som återfinnes i professor Sigfrid Wallengrens till Kungl. Maj:ts proposition nr 358 vid 1919 års riksdag bilagda utredning, »Första kammaren i nutida författningar» (s. 26 f.), må här återgivas. Den har följande lydelse:

»Mot idén om den intresserepresentativa senaten — vars införande i Sverige såsom helhetsgrund för senaten skulle beteckna en fullständig omstötning av hela första kammarens karaktär — har åtskillig kritik blivit framställd. Frånsett de principiella invändningarna, dels att det gemensamma yrket trots allt icke nödvändigtvis förenar sina utövare till samma egenlyttiga önsknings i *alla* politiska frågor, dels att vederbörande grupprepresentant icke kommer att känna sig såsom 'hela folkets', det är statsintressets företrädare, utan som enskilda klassintressens vårdare, har särskilt framhållits den utomordentliga svårigheten att fixera själva grupperna och mellan dem på tillfredsställande och varaktigt sätt fördela representantmandaten, i all synnerhet som det knappast kan anses överensstämma med tankegångens 'organiska' karaktär att platserna skulle utportioneras efter rent siffermässiga normer. Det har medgivits, att saken bleve mindre vanskelig vid en ordning med blott suspensivt veto, enär i sådant fall platserna icke bleve av samma effektiva värde för en grupp, som ifall den intressevalda kammaren vore en med den andra jämställd faktor vid det definitiva beslutfattandet. — Utan att underkänna associationsväsendets och sakkunskapens utomordentliga betydelse vid offentliga angelägenheters handläggning och beslut därom, vill kritiken att deras nödvändiga inflytande skulle *på annat sätt* tillbörligen organiseras än genom upplåtande åt dem av folkrepresentationens ena avdelning. Den hänvisar först och främst till intresseorganisationernas medverkan vid förvaltningen, bland annat, också till organiserandet av fackliga råd till statsadministrationens tjänst. Vad åter beträffar lagstiftningen, tilldelas organisationerna ju redan nu en avsevärd roll å ett tidigare stadium, i det att de anmodas att uttala sig vid nya lagars förberedande; själva framställa de petitioner och förslag, och därtill kommer det stadigvarande och även fackmässigt tillgodosedda kommittéväsendet. Vissa teoretici hava velat gå än längre i denna riktning genom att t. ex. i riksdagen införa deputerade ur yrkeskorporationerna att där föra de fackliga intressenas talan utan att dock få deltaga i omröstningarna, eller genom att upprätta en stor yrkesrepresentativ lagstiftningskommission med konsultativ befogenhet.»¹

¹ Ett modernt exempel på en sådan yrkesrepresentation med rent konsultativ befogenhet är det tyska år 1920 organiserade rikshushållningsrådet.

Den anförda kritiken synes de sakkunniga träffa. Införandet av intresserepresentation skulle, såsom redan tidigare betonats, på ett betänkligt sätt kunna rubba den i riksdagsordningens § 1 uttryckta princip, som ligger till grund för hela vårt representativa system, och en sådan ordning skulle dessutom otvivelaktigt upprulla frågan om det hittills gällande maktförhållandet emellan kamrarna. Praktiskt skulle idéns genomförande möta stora, för att icke säga oöverkomliga svårigheter, särskilt vad beträffar frågan om uppställandet av de olika valgrupperna och representanternas fördelning på dessa. En »politisering» på laglig väg av folkets skilda grupper och klasser, som ju ifrågavarande ordning skulle komma att innebära, skulle dessutom både för riksdagsarbetet och för dessa gruppers och klassers samhälliga verksamhet i övrigt kunna medföra betänkliga och oberäkneliga konsekvenser. Första kammarens ombildning till en intresserepresentation är därför en tanke, som enligt de sakkunnigas enhälliga mening icke är att rekommendera.

Övriga spörsmål, som av de sakkunniga närmare diskuterats, äro, förutom den redan nämnda frågan om avskaffande av valbarhetscensus, dels frågan om införande av valbarhetskategorier till första kammaren, dels kooptationsinstitutet och de i nära samband därmed stående frågorna om utvidgade valkretsar och återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren, dels slutligen upplösningsinstitutets tillämpning på denna kammare, vilken fråga berör effektiviteten av kammarens nu gällande sammansättningsgrunder, speciellt den successiva förnyelsen. Alla dessa spörsmål upptagas i det följande var för sig till den mer eller mindre ingående behandling, som hänsynen till deras olika aktuella intresse ansetts påkalla.

Valbarhetscensus.

1. Historik.

Efterföljande framställning av valbarhetsbestämmelsernas riksdagshistoria börjar med 1918, det år, som inleder den senaste stora författningsrevisionen. För frågans nuvarande läge är ju tiden efter nämnda år av största intresse, varför historiken för denna tid gjorts jämförelsevis utförlig. En motsvarande framställning av den äldre utvecklingen, före 1918, har däremot, såsom varande av mindre intresse i detta samband, icke ansetts nödvändig.¹

Vid den å urtima riksdagen 1918 träffade överenskommelsen i författningsfrågan ingick, såsom förut nämnts, bibehållandet av gällande valbarhetscensus som ett led i det uppställda kompromissprogrammet. Å lagtima riksdagen 1919, då den nämnda överenskommelsen ikläddes formen av en kunglig proposition, väcktes icke förty en motion (av hr Mohlin i Dombäcksmark — A. K. nr 355) om valbarhetscensus' avskaffande; motionären var för sin del av den uppfattningen, att »vederbörande parter vid uppgörelsen alldeles glömt av bestämmelsernas existens». Riksdagsordningen § 9 skulle enligt förslaget erhålla denna lydelse: »Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor, som uppnått 35 års ålder.» Som motiv för den föreslagna ändringen anförde motionären det principiella avsteg från författningsreformens allmänna struktur i övrigt, som bibehållandet av valbarhetscensus innebar. I fråga om denna census' faktiska verkan framhöll han, hurusom den, så vitt syntes, betog den kvinnliga valbarheten varje praktisk betydelse i betraktande av det särdeles ringa antal självförsörjande och andra kvinnor, som på grund av penningstrecket äro valbara; vidare att den verkade i hög grad inskränkande på det antal kandidater ur den egna samhällsgruppen, som stode särskilt lantmännen och arbetarna till buds. I hela Västernorrlands län funnes inom olika politiska läger ej »en enda valbar och i övrigt acceptabel lantman att insätta i första kammaren». Vad arbetarna beträffar, vore de, fränsett fackföreningsfunktionärernas krets, nödsakade att hämta sina kandidater utom sina egna led. »Det synes därför, som

¹ För upplysning härom hänvisas till *Sigfrid Wallengren*, Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen. Lund 1916.

låge det i samtliga parters — ej minst högerens — intresse, att ju förr dess hellre avskaffa penningstrecket för valbarheten, på det att den fond av politisk duglighet och framsynthet, som måhända finnes inom landet, fullt ut skall komma till heders vid förstakammarvalen.» Slutligen tillägger motionären, att »därest särskilda kvalifikationer för valbarhet till första kammaren oundgängligen anses erforderliga, borde det kunna formuleras sådana av högre valör, än att vederbörande kandidater ovillkorligen skola under de tre sistförflutna åren skattat för 3 000 kronors inkomst till staten eller under tre år innehaft eller ägt fastighet till 50 000 kronors taxeringsvärde». Tanken på valbarhetscensus' avlösande genom särskilda valbarhetskategorier framskyntar i denna anmärkning.

Av hänsyn till den ingångna urtima-uppgörelsen avstyrkte det särskilda utskottet den omhandlade motionen. I reservation till utskottsutlåtandet anslöt sig däremot hr Vennerström till densamma, därvid, såväl som också senare i andra kammarens debatt, understrykande censusbestämmelsernas menliga betydelse för kvinnornas, särskilt de giftas, samt för de mindre jordbrukarnas valbarhet.

Bägge kamrarna godkände utskottets avslagsyrkande.

Vid riksdagen 1920 återupptogs förslaget om valbarhetscensus' upphävande i motion av hr Vennerström (A. K. nr 35). De framställda motiven sammanfalla med dem, som föregående år anfördes till stöd för kravet i fråga: Det vore oriktigt att på en isolerad punkt i en eljest demokratisk representationsform bibehålla penningen såsom politisk värdemätare. »Ett mycket stort antal dugande personer», heter det vidare, »som i sin hemtrakt åtnjuta det största förtroende och äro väl kvalificerade att vara folkets representanter i första kammaren, utestängas genom detta onödiga penningstreck från valbarhet till första kammaren, detta till uppenbar skada för samhället». Exempel från urtima landstingens val till första kammaren sommaren 1919 framdragas till belysning av censusbestämmelsernas verkningar. Den socialdemokratiska vänstergruppen kunde varken i Västernorrlands, Västerbottens eller Jämtlands län finna någon till första kammaren valbar industriarbetare; i hela det förstnämnda länet, »som dock är ett av landets vänstersocialistiskt starkaste län», var det icke möjligt att finna mer än en valbar, en folkskollärare. Även om de senaste årens höjda löner skulle för arbetarnas del öka denna valbarhet, komme censusbestämmelserna dock allt fortfarande att »utöva en obehörig gallring vid kroppsarbetarnas representation i första kammaren». Jämväl den jordbrukande befolkningen finge emellertid, menar motionären, vidkännas liknande olägenheter. »Småbönderna, arrendatorerna, torparna hållas utanför.» Såsom exempel erinrar han om det senaste valet till första kammaren inom Kronobergs läns landsting, vilket vederfors det efterspelet, att, sedan valet överklagats, regeringsrätten förklarade två av bondeförbundets kandidater icke valbara, emedan ingendera de tre sistförflutna åren uppfyllt valbarhetskraven; då därjämte även deras tredje kandidatnamn såsom otydligt underkändes, övergick den plats, vartill partiet proportionellt var berättigat, till annat, därmed

i kartell förbundet parti. Slutligen betonas, att de gifta kvinnorna genom dessa ekonomiska bestämmelser så gott som uteslutas från valbarhet, och att även de ogifta självförsörjande kvinnor, som uppfylla villkoren för valbarhet, äro ytterst fåtaliga.

Konstitutionsutskottet avstyrkte även denna gång motionen, enär den skulle medföra en rubbning i den nyligen ingångna och ännu icke till alla delar förverkligade uppgörelsen i författningsfrågan. Båda kamrarna följde utskottet.

Genom bekräftelsebeslutet den 26 januari å 1921 års lagtima riksdag genomfördes definitivt den å 1918 års urtima överenskomna och å 1919 års lagtima riksdag till vilande antagna författningsreformen. I en den 20 februari 1921 dagtecknad motion (A. K. nr 268) upprepade nu hr Vennerström sitt förslag om valbarhetscensus' avskaffande. Han förklarade sig vara av den uppfattningen, att, sedan författningsrevisionen nu vore förd i land, det vid förra riksdagen framförda skälet för avslag å motionen icke längre vore tillämpligt. »Ett borttagande av censusbestämmelsen till första kammaren», heter det till slut, »kan icke i någon mån inverka rubbade på grundvalarna till den beslutade författningsreformen. Det är bara en praktisk reform, som borde vara till fördel för alla partier.»

Konstitutionsutskottet ställde sig denna gång (i utl. nr 35) på motionärens sida och tillstyrkte följande nya lydelse av R. O. § 9: »Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor, som uppnått trettiofem års ålder. Kommer riksdagsman — — — — frånträder han sin befattning.»

Utskottet fann såväl principiella som praktiska skäl tala för det gällande censusvillkorets borttagande och anförde:

»Principiellt synes det uppenbart, att detta valbarhetsvillkor, genom vilket möjligheten att invälja en person i första kammaren göres beroende av dennes ekonomiska ställning, är oförenligt med den demokratiska ordning, som nu är genomförd i vårt land. Bestämmelsen härom utgår från uppfattningen, att större insikter i allmänna värv följa med en högre ekonomisk ställning, en uppfattning, som numera allmänt torde anses föråldrad. Att den omständigheten, att en person skattar för en inkomst av 3 000 kronor eller äger en till 50 000 kronor taxerad fastighet, icke utgör någon som helst anledning att hos vederbörande förutsätta större politiska kvalifikationer än hos personer i svagare ekonomisk ställning, ligger enligt utskottets mening i öppen dag. Den omotiverade sammankoppling av ekonomisk ställning och politiska rättigheter, som ifrågavarande stadgande innebär, bör därför försvinna.

Även av praktiska skäl synes den föreslagna reformen böra genomföras. Visserligen har nämnda censusbestämmelse genom penningvärdets fall förlorat åtskilligt av sin betydelse, men den torde fortfarande i många fall utgöra en kännbar inskränkning i vederbörande valkorporationers möjlighet att utse förstakammarledamöter endast med hänsyn till vederbörande riksdagsmannakandidats personliga förutsättningar för riksdagsmannauppgiften. Särskilt

torde bestämmelsen medföra en obefogad gallring i fråga om industriarbetarnas och framför allt de mindre jordbrukarnas representation i första kammaren. Ett synnerligt behov av den föreslagna reformen har uppstått därigenom, att även kvinnor blivit valbara till första kammaren. Den gällande censusbestämmelsen utgör uppenbarligen ett väsentligt hinder för inval särskilt av gifta kvinnor i första kammaren och innebär sålunda i praktiken ett avsteg från den i övrigt nu genomförda likställigheten mellan män och kvinnor i politiskt hänseende.»

Utskottet fogar till dessa skäl ytterligare en hänvisning till »de egendomsliga konsekvenser, till vilka censusbestämmelsen i dess nu gällande form i vissa fall kan leda». Utskottet giver först en tydning av innebörden i orden »skatta» och »skattat», som är ägnad att skärpa stadgandets effekt. »Då bestämmelsen utgår från den beskattningsbara inkomsten», heter det, »följer härav, att dess innebörd i själva verket bliver beroende av gällande stadganden angående taxering och att sålunda villkoren för valbarhet till riksdagens första kammare komma att växla, allteftersom ändringar vidtagas i skattelagstiftningen. Att detta förhållande innebär en orimlighet, torde ej kunna förnekas. Enligt gällande regler för avdrag vid taxering kunna också sådana förhållanden som flyttning från en ort till en annan, ett barns födelse i familjen m. m. minska den beskattningsbara inkomsten och sålunda inverka även på en persons valbarhet till första kammaren.» Obestriddigt, vad angår landsorten, synes det därpå anförda belägget vara: »Likaledes kan tydligen en persons riksdagsmannauppgift lätt komma att medföra diskvalifikation i fråga om valbarheten, då ju inkomsterna av detta uppdrag icke beskattas och under uppdragets fullgörande möjligheterna till annan arbetsförtjänst för många riksdagsmän i hög grad förminskas. Härtill kommer, att därest dylik diskvalifikation inträder under period, för vilken riksdagsman redan blivit vald, denne enligt gällande grundlagsstadgande skall avgå från sitt uppdrag.» Till ådagaläggande av »den gällande censusbestämmelsens praktiska olämplighet» erinrar utskottet till sist om att de stadgade kvalifikationerna skola ha varit för handen under tre år före valet.

Bland de utskottsutlåtandet vidfogade reservationerna är en, nämligen den av hrr Johansson i Kälkebo och Olsson i Golvvasta avgivna, en reservation in blanco. En annan, av hr Carlström i Helgagård, ansluter sig till utskottets mening med någon omredigering av motiveringen; den betonar bl. a. starkare, att det ifrågavarande censusvillkoret till följd av penningvärdets fall ej heller fyller den uppgift såsom »förmögenhetsstreck i egentlig bemärkelse», som med detsamma från början avsetts. Största intresset knyter sig till de övriga två reservationerna, enär de angiva den lösen för motståndet mot den ifrågasatta reformen, vilken även i fortsättningen blir gällande. Hr Clason m. fl. yrkar avslag å motionen på den grund, att valbarhetscensus' bibehållande ingick i 1918 års urtima-uppgörelse, varav följer att »en vid den ifrågavarande författningsrevisionen bibehållen förutsättning för artskillnaden mellan kamrarna icke synes (mig) böra rubbas annat än i samband med upptagande av hela frågan om första kammarens bildande». Hr K. J. Ekman yttrar i sin

särskilda reservation bl. a.: »Visserligen kan ifrågasättas, huruvida en censusbestämmelse sådan som den nu stadgade under de förändrade tidsförhållandena äger samma berättigande som förut; men det synes likväl icke tillrådligt att upphäva denna bestämmelse, innan något annat medel sättes i stället att åstadkomma den nödvändiga karaktärsskillnaden mellan kamrarna. Ty att den högre valrätts- och valbarhetsåldern allena skulle kunna hava en tillräcklig verkan härutinnan torde få anses högst tivelaktigt.» Reservanten sätter i fråga censusbestämmelsernas utbytande mot »en anordning, varigenom ett antal högt kvalificerade representanter för olika mera framträdande samhällsintressen, oberoende av allmänna val och av den beträffande övriga ledamöter stadgade successiva förnyelsen, tillfördes första kammaren» — han syftar därvid på en motion av honom själv vid 1920 års riksdag ang. särskild representation i första kammaren för vissa samhällsintressen.

Motståndet mot valbarhetscensus' avskaffande, sådant det i de omnämnda reservationerna giver sig till känna, uppställer sig sålunda på denna linje: ingen förändring på denna enstaka punkt utan i samband med hela förstakammarproblemets upptagande till behandling, varvid de ekonomiska valbarhetsbestämmelserna möjligen kunna avmönstras, därest andra institut till karaktärsskillnadens stärkande utfinnas och införas.

Jämväl i kammardebatterna framfördes såsom huvudargument mot valbarhetscensus' avskaffande olämpligheten av att taga upp förstakammarproblemet endast bitvis. Framför allt borde icke just en sådan detalj, som markerade någon skillnad mellan kamrarna, lösryckas ur sitt sammanhang med frågan i dess helhet. Man befarade jämväl, att de partiella reformernas väg, på vilken man ville slå in, vore avsedd som en omväg till slutligt genomförande av enkammarsystemet. Även hänsynen till den nyss avslutade författningsuppgörelsen förmenades böra mana till en totalhandläggning av frågan. I jämförelse med denna huvudargumentation spela de sakliga skälen för bibehållande av valbarhetscensus endast en mera underordnad roll i överläggningarna. Visserligen underströks på sina håll bestämmelsens betydelse såsom karaktärsskiljande moment och som en icke olämplig valbarhetsgrund (en någorlunda tryggad ekonomisk ställning anger säkrare förutsättning för politiskt arbete); de påpekade detaljölägenheterna kunde hävas genom förtydliganden resp. riksdagsarvodets beskattande. Men å andra sidan förklarade somliga talare på denna sida sig ingalunda hålla på att valbarhetscensus nödvändigtvis skulle inpassas i en blivande förstakammarorganisation.

På det motsatta hållet varierades och fullständigades den argumentation för valbarhetscensus' borttagande, som i utskottsutlåtandet framförts. Det vore en anomali att, sedan representationen genom statsmakternas överensstämmande beslut grundats på den allmänna och lika rösträtten, bibehålla denna kvarleva av penningrösträtten. Valbarhetscensus hade icke den verkliga betydelse för karaktärsskillnaden mellan kamrarna, att den icke kunde borttagas, utan att lända till förfång för en kommande nyorganisation av första kammaren, därifrån den under alla förhållanden måste anses på förhand utesluten. Olikenheten mellan kamrarna upprätthölls genom andra stadganden — såsom be-

stämelsen om indirekta val, längre valperiod, successiv rekrytering — tillräckliga för att göra skillnaden mellan kamrarna mera än »formell». Tillräckligt många fall hade å andra sidan uppvisats, där gällande valbarhetscensus lände till förfång för väljarnas rätt att utse de från deras synpunkt lämpligaste representanterna, för att denna isolerade reform borde anses välmotiverad. Då frågan nu hade väckts, finge icke hänsynen till 1918 års överenskommelse, vilken var effektuerad genom grundlagsrevisionens antagande, stå hindrande i vägen för ett sakligt dryftande av frågan.

Utgången av frågans behandling vid 1921 års riksdag blev, att konstitutionsutskottets hemställan om valbarhetscensus' avskaffande i första kammaren avslogs med 59 röster mot 50, medan den i andra kammaren bifölls med 109 röster mot 84. Frågan hade alltså genom kamrarnas skiljaktiga beslut förfallit.

Redan i den tidigare omhandlade motionen vid 1919 års lagtima riksdag hade, såsom omnämnts, tanken på valbarhetscensus' ersättande genom särskilda *valbarhetskategorier* blivit antydd. Under debatten i första kammaren vid riksdagen 1921 förekom ett yttrande av hr Clason i liknande riktning. »Vad angår dessa valbarhetsbestämmelser över huvud taget», säger han, »vill jag för resten nämna, att jag inom utskottet ifrågasatte, huruvida utskottets majoritet skulle vara villig att gå in på tanken på en omarbetning av dem. Jag erinrade om att det vid olika tillfällen varit förslag å bane, att man antingen vid sidan av en census på ekonomisk grund eller i stället för densamma skulle sätta andra bestämmelser, som skulle tillgodose samma syfte, exempelvis genom att binda valbarheten vid att man hade ådagalagt ett visst intresse för kommunala värv, t. ex. deltagit i sådana värvs handläggning under en viss tid eller att man deltagit i riksdagsarbetet o. d. Det har varit en hel del sådana förslag uppe. Man hade emellertid inom utskottet icke något som helst intresse för denna tanke.»

Även 1922 års riksdag kom att syssla med frågan om valbarhetscensus vid val till första kammaren. Hr Vennerström förnyade sin motion från förra riksdagen om dess upphävande (A. K. nr 2). Han hänvisade i motiveringen bl. a. till en nyligen timad händelse, som belyste verkan av en sådan tolkning av R. O. § 9, att den beskattningsbara inkomsten vore avgörande för valbarhetens konstaterande. En lantbrukare, som av Norrbottens och Västerbottens landsting valts till ledamot av första kammaren, hade av sagt sig mandatet under hänvisning till att han visserligen under tre år närmast före valet deklarerat för en inkomst, som väsentligen översteg fastställt minimibelopp, 3 000 kronor, men till följd av de genom skattelagstiftningen införda Orts- och familjebidragen icke betalt skatt för mera än 1 500 kronor. Han hade en talrik familj och föll alltså för »barnstrecket».

Konstitutionsutskottet (utl. nr 8) tillstyrkte motionen på samma grunder som förra året. Beträffande frågan, huruvida med den inkomst, varom i R. O. § 9 talas, skall förstås det *taxerade* eller det *beskattningsbara* inkomstbeloppet, förmenade utskottet, att denna fråga icke kunde anses slutgiltigt besvarad.

Utskottet tillfogade emellertid, att »denna tvivelaktighet beträffande rätta tolkningen av censusbestämmelserna i fråga om valbarhet till första kammaren torde för övrigt utgöra ett ytterligare skäl för vidtagande av den nu föreslagna reformen». Utskottet hemställde sålunda om riksdagens bifall till en grundlagsändring av samma innebörd som den, vilken av utskottet vid förra riksdagen tillstyrktes.

Vid utskottsbetänkandet voro fogade två reservationer. Den ena, av hr Clason m. fl., upprepade med någon variation i uttrycken sin argumentering från förra riksdagen: »En vid den ifrågavarande författningsrevisionen (1921 års) avsiktligt bibehållen förutsättning för artskillnaden mellan kamrarna synes oss icke böra rubbas annat än i samband med vare sig upptagande av hela frågan om första kammarens bildande eller införande av andra villkor för denna artskillnads uppehållande.» Den andra reservationen var av hr Reuterskiöld. Reservanten medgav visserligen såväl att bestämmelsen om valbarhetscensus, när den riktigt tolkades (»beskattningsbar» inkomst), i extrema fall kunde medföra sådana stötande konsekvenser, som av motionären framhållits, som även att samma bestämmelse icke kunde »i och för sig, såsom innebärande viss penningcensus, anses riktig eller ens lämplig, utan skäligen böra i sinom tid ersättas av annat valbarhetsvillkor». Att han icke nu kunde gå med på förslaget, berodde dels på hänsyn till den korta tid, som förflutit efter 1918—21 års reform, dels därpå, att »frågan om valbarhetsvillkoren för första kammaren rätt så snart måste i hela sin vidd och i ett sammanhang upptagas, såvida riksdagen ville behålla ett verkligt och ej ett blott formellt tvåkammarssystem. Och därvid kan det vara och är det, efter min tanke, av stor vikt att under tiden ingenting åtgjorts, som steg för steg minskat artskillnaden mellan kamrarna.» Valbarhetscensus markerade denna åtskillnad på ett sätt, som mera än de övriga särbestämmelserna framhölle *art*-skillnaden och ej blott *grad*-skillnaden mellan kamrarna. Därjämte borde man icke utan vidare släppa principen om egendomsinnehav såsom en representationsgrund. »När en gång förstakammarfrågan upptages till lösning — och jag anser, att den borde när som helst förberedelsevis upptagas, enär dessförinnan inga positiva ändringsförslag från vederbörande partier skäligen kunna väntas eller krävas — torde frågans lösning näppeligen vara möjlig annorledes än genom ändring i valbarhetsvillkor och valsätt. Och därvid utgör bibehållandet även av en såsom olämplig och oriktig erkänd censusbestämmelse, ända tills reformen sker, i sin mån ett rätt så verksamt pådrivningsmedel, varemot, om den bestämmelsen liksom andra, vilka nu markera en skillnad mellan de båda kamrarna, avskaffas, enkammarssystemet glider in i medvetandet och i verkligheten med den påföljd, att återgången sedermera till ett verkligt tvåkammarssystem icke utan fog skulle kunna betecknas som en reaktion.»

Den diskussion, som i anledning av motionen och utskottsbetänkandet förekom i kamrarna, rörde sig efter samma linjer som förra året. Det kan antecknas, att även nu isolerade antydningar förekommo rörande idén om *nya* slags valbarhetsbestämmelser till ersättning för valbarhetscensus. Hr Clason erinrar i första kammaren, liksom året förut, om att han »i utskottet erbjudit sig

vara med om en omformulering av dessa bestämmelser så, att denna artskillnad (mellan kamrarna) kunde uttryckas även på annat sätt, ty en sådan omformulering kunde vara tänkbar utan att rubba principen om olika valbarhetsvillkor för båda kamrarna». Han avsåg »att försöka lösa frågan så, att vid sidan om dessa bestämmelser (valbarhetscensus) även skulle intagas andra bestämmelser, som exempelvis medgäve valbarhet även vid viss tids fullgjorda kommunala och allmänna uppdrag». Hr Reuterskiöld förklarar, att hans i reservationen till konstitutionsutskottets utlåtande fällda yttrande, att innehav av fastighet bör medföra valbarhet till första kammaren, icke finge tolkas så, som om han menade, att endast fastighetsägare skulle vara valbara, utan avsåge han därmed, att det borde vara en *alternativ* valbarhetsgrund. »Den, som äger fastighet, bör i och med detsamma vara valbar; men vid sidan av detta bör det finnas en hel del andra valbarhetsvillkor.» Hr Pehrsson i Göteborg slutligen förklarar i andra kammaren, att »vi äro icke alls förälskade i de censusbestämmelser, som nu finnas, och vi se deras svaghet, så att vi kunna gärna vara med om bättre former». »Vi se gärna andra kvalifikationer, som på ett eller annat sätt kunna framkomma vid en utredning om problemets lösning. För så vitt jag förstår, har det inom alla partier känts som ett behov, att vi skulle få detta problem löst, naturligtvis med undantag av dem, som teoretiskt stå som motståndare till tvåkammerssystemet. Man har talat om vissa kvalifikationer genom att hava innehaft vissa medborgerliga uppdrag. Det kan låta säga sig, om man också kan vara något tveksam, om det skulle vara lämpligt att göra första kammaren till, låt mig säga, ett räddningsinstitut för andrakammarledamöter, som fallit igenom vid valen. Det kunde vara lyckligt och gott i många enskilda fall, men som princip vore det kanske en smula olyckligt.»

Första kammaren avlog med 64 röster mot 60 yrkandet på valbarhetscensus' omedelbara avskaffande; andra kammaren fattade med 94 röster mot 53 beslut i motsatt riktning. Frågan hade sålunda även för denna riksdag förfallit.

Valbarhetscensus blev icke vid den påföljande riksdagen föremål för någon behandling, men vid 1924 års riksdag återkom hr Vennerström med sin motion om dess avskaffande (A. K. nr 3). Han påpekade därvid, att skälen för dess borttagande sedan 1922 hade förstärkts genom lönernas och inkomsternas sjunkande och den ekonomiska kris, som drabbat alla samhällsklasser, icke minst den jordbrukande befolkningen. Konstitutionsutskottet (utl. nr 3) tillstyrkte liksom förut den åsyftade reformen, men gick denna gång ett stycke längre än förut, i det att utskottet från motionärens förslag strök dels kravet på kommunal rösträtt såsom villkor för valbarhet, dels den sista punkten i nuvarande § 9 R. O., som stadgar, att riksdagsmannen under *hela* valperioden måste bibehålla sin valbarhet. Medan alltså motionären föreslagit denna lydelse: »Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor, som uppnått trettiofem års ålder. Kommer riksdagsman, efter det han vald blivit, i den ställning, att han

ej längre skulle vara valbar till ledamot i kammaren, frånträder han sin befattning», föreslog däremot utskottet denna förkortade lydelse: »Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas män och kvinnor, som uppnått trettiofem års ålder.»

I reservation till utskottsbetänkandet framställde hr von Geijer m. fl. samma uppfattning, som tidigare framförts, att den avsiktligt bibehållna förutsättning för en artskillnad mellan kamrarna, som valbarhetscensus utgjorde, icke finge genom en isolerad reform borttagas. Hr Reuterskiöld framställde i en annan reservation enahanda synpunkter som förut. Det vore, heter det bl. a., »bättre att behålla en i och för sig numera olämplig och utdömd bestämmelse, på alldeles samma sätt som man i städerna under bostadsnöd nödgas bibehålla i och för sig alldeles olämpliga och utdömda bostäder såsom alltid bättre än ingenting». Han berörde även den förändring av valbarhetsvillkoren, som borde bestå däri, att vid sidan om innehav av fastighet även andra valbarhetsgrunder bleve alternativt uppställda, »t. ex. kommunal eller politisk verksamhet av viss tidslängd, viss familjeställning, vissa bildningsprov o. s. v.»

Andra kammaren biföll utan debatt och utan votering utskottets hemställan. I första kammaren däremot utspann sig en debatt, som, vad huvudfrågan beträffar, varierade argumenten från de tidigare meningsutbytena. Så länge man icke undersökt möjligheten av andra utvägar att upprätthålla artskillnaden mellan kamrarna, ville man icke släppa valbarhetscensus, som dock markerade, att en sådan artskillnad skulle finnas. Institutet betecknades av en eller annan talare rent ut som ett »bytesobjekt» vid en blivande kompromiss rörande förstakammarorganisationen. På vissa håll tillkännagavs beredvillighet att som ett partiellt medgivande justera bestämmelserna, för att undanröja vissa påpekade oegentligheter, ävensom att eventuellt jämka på de fastställda siffrorna samt bereda valbarhet åt gifta kvinnor, vilkas män fyllde valbarhetskvalifikationerna. Liksom tidigare funnos å motståndaresidan även talare, som underkände valbarhetscensus och särskilt de gällande bestämmelsernas sakliga oantastlighet i och för sig. Valbarhetscensus är »ohållbar och oriktig», förmenar bl. a. hr Reuterskiöld. Å andra sidan presterades dock jämväl försvar för institutet i fråga. Så förklarade hr Dahl, att, även om den utformning institutet fått i vår riksdagsordning icke behövde anses vara den allra lämpligaste, han dock ville hävda, att »just besuttenheten och innehavet av en viss inkomst visserligen icke i och för sig garanterar tillvaron av större insikt, men dock anger innehav av viss samhällsställning, pekar på utövandet av en verksamhet, som kan anses förutsätta en viss mognad i omdömet, och det är just det man har avsett med denna kvalifikationsbestämmelse». Och från en något annan synpunkt framhåller hr Stendahl, att »en man med någorlunda god ekonomi har större förutsättningar, större möjlighet att offra den tid och det arbete, som fordras för att kunna åtaga sig och någorlunda ordentligt sköta ett riksdagsmannauppgif i första kammaren än den, som icke är i denna lyckliga situation beträffande sin ekonomi, utan måste släpa från morgon till afton för det dagliga brödet».

Från den motsatta sidan framfördes likaledes de vid föregående tillfällen framställda och ovan refererade skälen för valbarhetscensus' avskaffande. Dess utnyttjande som bytesobjekt avvisades; någon »kompensation» för denna bestämmelse kunde icke givas.

Liksom tidigare och vid denna riksdag i hr Reuterskiölds reservation till konstitutionsutskottets utlåtande spelade idén om särskilda valbarhetskategorier in i debatten. Hr Hellberg pekade på lämpligheten »att göra en undersökning, huruvida det skulle finnas någon möjlighet att avskaffa dessa förut antydda bestämmelser (valbarhetscensus), som enligt min uppfattning äro rätt så otidsenliga eller olämpliga och ersätta dem med valbarhetskvalifikationer, som kunde anses vara mera tillfredsställande». I ett anförande av hr Carl Gustaf Ekman antydes något liknande. Hr Vennersten önskade en undersökning »på vad sätt vi skola kunna åstadkomma nya valbarhetsbestämmelser av mera modern och tilltalande art», och hr Pålsson förmenade, att förutsättningen för upphävandet av valbarhetscensus »under diskussionerna alltid ansetts vara, att man skulle få andra bestämmelser i stället för dessa, vilka ansågos väl krassa». Han erinrade om att även från socialdemokratiskt håll förslag till nya valbarhetskvalifikationer lancerats.

Av intresse med hänsyn till frågan såväl om valbarhetscensus som om valbarhetsbestämmelserna över huvud, alltså även valbarhetskategorier, är ett yttrande i kammardebatten av hr Bergman, vilket vill belysa förhållandet mellan valrätts- och valbarhetsstadganden med avseende på deras betydelse för första kammarens kvalitet: »Huvudsumman av vad jag vill säga», avslutar han sitt anförande, »är emellertid den, att valresultatet huvudsakligen beror på valkorporationerna och icke så mycket på valbarhetsbestämmelserna. Man kan tänka på ett exempel på ett annat område. Låt oss taga exempelvis ett biskopsval. I kyrkolagen är det föreskrivet, att till biskopar skola kunna utses personer, 'de där frukta Gud, hava ett gott rykte, äro redlige och sannfärdige, hata girigheten och vid akademier, gymnasier eller uti andra förnäma ämbeten — — — hava gjort sig kunnige och väl förtjänte'. En biskop behöver således icke ens fylla det kompetensvillkoret att vara präst, men har någon hört talas om att en som icke varit präst blivit utnämnd till biskop åtminstone i nuvarande mannaminne? Det torde vara tämligen exempellöst, och det beror ju på att det är prästerskapet, som genom sitt val bestämmer förslaget, det beror även där på valkorporationen och icke på valbarhetsbestämmelserna, vilka ju äro synnerligen vida i detta fall. Med den tolerans, varmed nuvarande kyrkliga myndigheter tolka begreppen gudsfruktan m. m., tror jag, att det är ganska många medlemmar i denna kammare, som enligt kompetensbestämmelserna skulle *kunna* bli biskopar, men det är säkerligen mycket få, som riskera att bliva uppsatta på förslaget, valkorporationen innebär en ganska säker garanti. Mutatis mutandis gäller detta även de val, det nu är fråga om.»

Frågan om valbarhetscensus' avskaffande hade, såsom ovan omnämnts, kommit i ett nytt läge så till vida, som konstitutionsutskottet ville stryka det i motionerna både vid denna riksdag och de föregående införda tillägget till

R.O. § 9, att förstakammarkandidaten måste vara i åtnjutande av kommunal rösträtt, ävensom också paragrafens sista punkt om valbarhetens obligatoriska fortvaro under valperioden. Denna sistnämnda förändring var en tämligen naturlig följd av den förra och blev icke i och för sig föremål för någon vidare anmärkning. Så mycket beständare kritiserades den förstnämnda strykningen såsom ett oharmoniskt avsteg från den kommunala grundvalen för första kammaren. Till landstingen och elektorskollegierna valde de kommunalt röstberättigade, men de skulle enligt konstitutionsutskottets förslag kunna välja personer, som själva icke vore kommunalt röstberättigade. Det kommunala utskyldsstrecket skulle utestänga från valrätt men ej från valbarhet. Från andra sidan framhölls dels sakens ringa betydelse, dels det förhållandet, att enligt nuvarande lydelse kommunal rösträtt och kommunalt utskyldsstreck icke spelade någon som helst roll för valbarheten till första kammaren.

Utgången av voteringen i första kammaren blev den, att kammaren med 65 röster mot 50 avtog konstitutionsutskottets förslag om valbarhetscensus' upphävande, medan andra kammaren, såsom tidigare nämnts, godkände förslaget.

Frågan om valbarhetscensus framfördes vid 1925 års riksdag allenast i mera begränsad omfattning. Hr Lindhagen föreslog (F. K. nr 196) nedsättning av det i R.O. § 9 fastställda taxeringsvärdet, 50 000 kronor, till 8 000 kronor, detta för att bereda valbarhet åt småbrukare. Konstitutionsutskottet avstyrkte förslaget (utl. nr 22), enär »med upptagande av hithörande frågor torde kunna anstå till annan riksdag under innevarande valperiod för andra kammaren». Bägge kamrarna biföllo utskottsutlåtandet. I första kammaren upplystes, att en delegation tillsatts inom konstitutionsutskottet för att utröna, »om det fanns möjlighet att få några andra bestämmelser än de nuvarande för att kunna bevara karaktärsskillnaden mellan första och andra kammaren, bestämmelser, som icke vore byggda på innehav av fastighet eller inkomst». Något resultat av denna delegations verksamhet har emellertid icke försports.

Vid riksdagen 1926 framlade hrr Strömberg och Gustav Hansson i första kammaren förnyat förslag om valbarhetscensus' avskaffande (motion nr 226). Man hade nu återgått till den tidigare formulering, vilken konstitutionsutskottet vid 1924 års riksdag frånträtt; innehav av kommunal rösträtt skulle alltså utgöra betingelse för valbarhet till första kammaren, och denna betingelse fordras upprätthållen under valperioden.

Konstitutionsutskottets utlåtande över motionen kom att avvika såväl från utskottets tidigare, negativa ståndpunkt som från dess tillstyrkande under de senare åren. Utskottet föreslog nämligen, att riksdagen i anledning av motionen »måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t efter verkställd utredning ville, i avseende å grunderna för riksdagsordningens bestämmelser beträffande valbarhet till första kammaren, inom den nuvarande fyraårsperioden framlägga förslag till sådana ändringar, som, utan att utplåna karaktärsskillnaden mellan riksdagens båda kamrar, vore ägnade att tillföra

första kammaren en allsidig sammansättning». Motiveringen för utskottets förslag bär prägeln av en kompromiss mellan olika ståndpunkter. Däri hänvisas sålunda först till det intresse för ett tvåkammerssystem med karaktärsskillnad mellan kamrarna, som dikterat det hittillsvarande motståndet mot den föreslagna reformen. Vidare fastslås såsom »obestridligt», att de nu förefintliga bestämmelserna »lämna rum för erinringar» såväl med hänsyn därtill, att de »från valbarhet utesluta det ojämförligt större antalet fastighetsägare, arrendatorer, hantverkare, lantarbetare m. fl. grupper», som till följd av den valbarhetens instabilitet och oklarhet i tillämpningen, som stadgandenas formulering medföra. Slutligen framhålles införandet av särskilda valbarhetskategorier — bland vilka såsom ett möjligt alternativ även räknas med en valbarhetscensus — såsom ett medel att på en gång väsentligt vidga gruppen av valbara och tillgodose önskemålet om fortsatt karaktärsskillnad mellan första och andra kammaren. Såsom exempel på dylika nya kvalifikationsfordringar nämnas »en viss tids ledamotskap av riksdagen eller landsting, stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige eller kommunalnämnd». Utskottsbetänkandet avslutas med dessa ord: »Under bibehållande i övrigt av nu gällande former och förfaringssätt för första kammarens bildande torde jämväl efter dylika förändringar av valbarhetsvillkoren det kravet kunna tillgodoses, att första kammaren bör utgöra ett allsidigt uttryck för olika grupper och meningsriktningar inom folket och på samma gång bestå av representanter, vilka genom erfarenhet och insikt i allmänna angelägenheter förvärvat förutsättningar för delaktighet i den viktiga uppgift, riksdagens första kammare är avsedd att fylla.»

Konstitutionsutskottet hade sålunda nu godtagit valbarhetscensus' utbytande mot eller kompletterande med uppställandet av särskilda valbarhetskategorier såsom en reformuppgift i fråga om första kammaren. Till utskottsutlåtandet var av hr Reuterskiöld fogad en särskild promemoria, vari bl. a. särskild uppmärksamhet ägnades åt dessa valbarhetskategorier. Beträffande bestämmelserna om valbarhetscensus utgår han från att den som fyller villkoren kan anses hava bakom sig en utbildning eller verksamhet, som ger honom önskelig erfarenhet i förvaltningen av allmänna värv. Emellertid kan census, såsom det politiska livet utvecklats sig, numera icke principiellt försvaras. Detta villkor innebär numera icke vare sig någon verklig garanti för dylik erfarenhet eller för att sådan finnes endast inom kretsen av dem, som fylla censusvillkoret — tvärtom visar verkligheten, att censusvillkoret utesluter många, som skulle vara minst lika skickade att väljas. Men valbarhetscensus får icke avskaffas utan all ersättning, ty detta skulle betyda, att lagen i princip uppgåve kravet på viss förvaltnings- eller verksamheterfarenhet och bildning såsom villkor för valbarhet. Det naturliga synes promemoriaförfattaren vara, att »i stället för census, icke sätta villkoret om kommunal rösträtt, utan om viss tids användning i allmänna värv, varvid grundlagen bör kunna hänvisa till vallagen för närmare bestämmande av vad med allmänna värv i detta sammanhang bör förstås, såsom kommunal- och stadsfullmäktigskap, landstings- och riksdagsmannaskap, nämndemannaskap, fackföreningsuppdrag, kommitté- och förvalt-

ningsfullmäktiguppdrag, ämbetsmannaställning o. s. v. med eller utan inskränkningar». Såsom valbarhetsgrund, vid sidan om allmänt värv under viss tid, sättes innehavet av fastighet, enär »fastighetsägandet, åtminstone när det är förenat med fastighetens brukande eller förvaltande, skapar icke blott en viss i och för sig värdefull erfarenhet, vilken likväl ej kan vara tillräcklig grund för valbarhet, utan därutöver ett samband med orten och kommunen, som ofta fullt motsvara vad handhavandet av allmänt värv kan giva i fråga om insikt och erfarenhet».

Bland övriga reservationer märkes en av hr Engberg m. fl. till förmån för motionen.

I kammardebatterna konstaterades, att 1918 års överenskommelse numera tämligen allmänt ansågs preskriberad. Valbarhetscensus' vittgående verkningar ådagalades med exempel och statistik över inkomsternas storlek i olika samhällsgrupper. Det erinrades om att det gällde att uppställa icke blott kandidater till riksdagsmannaskap, utan också till suppleantskap, vilket ökade svårigheterna. Visserligen anfördes å andra sidan på sina håll allt fortfarande sakskäl för census. Liksom vid förra riksdagen förbundos de även med antydan om någon kompromisslösning genom sänkandet av summorna; särskilt gällde detta fastighetstaxeringen. Men i det hela kan man konstatera en viss avmattning i försvaret. Nu liksom förut angreps census även av sådana talare, som dock icke önskade genomförandet av motionen.

Frågan om införandet av särskilda valbarhetskategorier hade nu, sedan konstitutionsutskottet uttalat sig för en dylik lösning, kommit i debattens brännpunkt. I första kammaren deklarerade hr C. G. Ekman sympati för tanken, att man icke skulle för valbarhet kräva någon som helst förmögenhetsställning, »men däremot erfarenhet och ådagalagd insikt i samhällsliga värv», en garanti, som bleve lika för rik och för fattig. Han tänker sig dock icke en dylik valbarhetsbestämmelse stadgad som ensam och uteslutande, utan allenast som »en bland de möjligheter till valbarhet utan hänsyn till förmögenhetsställning för dem, som i sin samhällsgärning vunnit de omkring honom ståendes förtroende». Den bleve »ett mycket gott medel för att i detta avseende ernå, vad man vill vinna i denna kammare, d. v. s. kunskap, insikt och erfarenhet». Hr Reuterskiöld formulerar i samma kammare — med anknytning till utskottsutlåtandets tal om valbarhetsbestämmelserna som garanti för en »allsidig» sammansättning — ett motiv för valbarhetskategorier, som synes vilja förbinda idén om dessa med tanke å intresserepresentation. »Om man sätter ut vissa valbarhetsgrunder, därmed antydande, att man vill ha en representation för de olika skikten, har man åtminstone i lagen givit vissa antydningar om hur man tänkt sig det hela, och det är då vida lättare att utveckla förhållandena på den grunden, än om man har precis samma valbarhetsgrunder för första kammaren som för den andra kammaren.» Beträffande valbarhetskategoriernas närmare fixerande förmenar talaren, att »det icke är så mycket värvets natur, som är avgörande, utan fastmera den tid, varunder man utövat detsamma, och den tiden kan vid en utredning komma att visa sig böra vara olika lång i fråga om olika värv. I ett

värv av mindre betydelse kan man med lång erfarenhet vinna ungefär samma resultat som i ett värv av större vikt, men med kortare tidsutövning.»

Å andra sidan givas också uttryck för skepsis gentemot idén om valbarhetskategorier. Särskilt anknytes därvid till förslaget om kommunala och andra meriter genom offentlig verksamhet. Om den personliga kvalifikationen skall konstitueras genom viss tids ledamotskap av riksdagen eller av landsting, stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige eller kommunalnämnd, hur blir det i sådant fall, frågar hr Strömberg i första kammaren, »med alla dessa, som besitta utmärkta personliga egenskaper och kvalifikationer, såsom våra framskjutna industrimän, vetenskapsmän, högre ämbetsmän, skickliga yrkesutövare, såsom jordbrukare, hantverkare, kunniga och erfarna arbetare inom vissa yrken o. s. v. — dessa vilka icke på grund av sin krävande samhällsuppgift haft tid att vara ledamöter av den ena eller andra institutionen?» Hr Lyberg utgår från att man avser att fastslå kommunala meriter såsom obligatoriska för valbarhet till första kammaren. »För några år sedan», anmärker han gentemot en dylik anordning, »kunde man och man kan ännu, ehuru betecknande nog i mindre omfattning än förr, illustrera detta förhållande genom att nämna namn på riksdagsmän, som icke skulle ha varit valbara enligt en bestämmelse av den natur, som utskottet efter sina direktiv nu tänker sig, men varit kanske de bästa krafterna i denna kammare. Bestämmelsen skulle, särskilt om den gällt även för andra kammaren, sannolikt hava givit serien av statsministrar ett annat utseende än vad den för närvarande har.» En annan talare, i andra kammaren, hr Raoul Hamilton, kommer in på frågan om akademiska examina såsom kvalifikationsgrund. »Erfarenheten från min långa riksdagsmannabana», anmärker han härvid, »kan bekräfta, att jag har samarbetat med många akademiskt bildade personer, som intagit en framskjuten plats i riksdagen och uträttat ett storartat arbete, men att jag även råkat i riksdagsarbetet sådana män, som intagit en framskjuten plats på det vetenskapliga området, men som, då det gällt politik, varit fullkomligt underhaltiga. Jag har också träffat män, som aldrig tagit någon examen, och som här i riksdagen utfört ett storartat arbete.» Han nämner Pettersson i Påboda, Thorsson, Persson i Stallerhult och Persson i Tällberg, »alla framskjutna män, som icke hade några betyg på examina att framvisa».

Studiet av utskottsutlåtande, reservationer och kammardebatter vid denna riksdag ger, såsom antydningssvis framgår även av ovanstående, vid handen, att problemet om valbarhetskategorier icke upptogs och näppeligen på detta stadium kunde upptagas till mera allsidig granskning. Argumentationen blev naturligt nog tämligen fragmentarisk. Å den sida, där man sympatiserade med uppslaget, tänkte man sig antingen census avlöst av de särskilda kategorierna eller fortbestående som ett alternativ vid sidan av dem. Å motståndssidan kritiserade man särskilt de kvalitetsgrunder, som hänförde sig till allmän, särskilt kommunal verksamhet, samt till examensmeriter.

Trots den omnämnda fragmentariska behandlingen av problemet framgår det dock av riksdagsdebatterna, att idén om valbarhetskategorier numera vunnit större anklag och framträder med avsevärd styrka. För valbarhetscensus'

bibehållande ställa sig däremot utsikterna allt ogynnsammare. Och det ligger liksom i luften att den kommer att försvinna. Författningsöverenskommelsen 1918—1921 betraktas näppeligen längre som någon användbar barriär mot en förändring. Frågan är, om valbarhetskategorier skola vinna inträde i valbarhetscensus' ställe eller icke.

Vid avgörandet i fråga om utskottets utlåtande segrade i första kammaren den sida, som sammankopplade frågan om valbarhetscensus med skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning. Röstsiffrorna voro 73 mot 56. Andra kammaren däremot anslöt sig till motionen om valbarhetscensus' omedelbara upphävande; röstsiffrorna voro här 133 mot 76.

2. Förslag.

Den lämnade historiken torde giva en tämligen uttömmande framställning av de argument, som förebragts för och mot valbarhetscensus' bibehållande för första kammaren.

Institutet står först och främst i en skarpt framträdande motsats till hela den huvudprincip, på vilken vårt representationsskick numera är uppbyggt. Såsom inledningsvis redan är berört, övergick med författningsrevisionen 1921 vår första kammare, från att förut hava tillhört de censusbestämda senaternas typ, till de rent demokratiska senaterna. Detta innebar, att, medan karaktärsskillnaden mellan kamrarna förut grundat sig på »sociala» åtskillnader, i det att första kammaren företrädde en förmedelst ekonomiska bestämmelser avgränsad minoritet, andra kammaren åter representerade folkmajoriteten, så överflyttades därefter skillnaden mellan kamrarna till det rent »psykologiska» planet och lösgjordes från sammanhanget med medborgarnas olika ekonomiska ställning. Penningbestämmelser äro sålunda principiellt underkända såsom konstitutiva moment vid riksdagens organisation.

Det är samma omvandling som företogs i Danmark genom den nya grundlagen 1915, i Holland genom författningsrevisionen 1917 samt i Belgien genom representationsreformen 1921. I Danmark voro redan enligt grundlagens tidigare lydelse valbarhetsvillkoren desamma till båda riksdagsavdelningarna, medan däremot i fråga om valrätten motsatsen bestod mellan den privilegierade landstingsvalrätten och den allmänna folketingsvalrätten. I Holland däremot markerades förut karaktärsskillnaden mellan kamrarna bl. a. även genom en särskild valbarhetscensus för första kammaren, medan valrätten ytterst var densamma för båda kamrarna, även den emellertid censusbestämd. I Belgien var likaledes före reformen den censusbestämda valrätten densamma till båda kamrarna, dock med fem års högre valrättsålder för den övre; för denna gällde emellertid en hög valbarhetscensus. Författningsrevisionen såväl i Holland som Belgien medförde såsom en självfallen sak att valbarhetscensus avskaffades, varvid densamma i Belgien dock ersattes genom särskilda valbarhetskategorier, varom mera nedan.¹ Vårt land bibehöll däremot valbarhetscensus, och Sveri-

¹ I Belgien stod därjämte strid om arvodeslöshetens bibehållande för första kammaren, en strid, som slutade med införandet av en måttlig »kostnadsersättning».

ges riksdagsskick kan sålunda i detta avseende sägas intaga en särställning bland de moderna demokratiska tvåkammerssystemen. Valbarhetscensus' avskaffande även hos oss skulle undanröja den ifrågavarande avvikelser från andra demokratiska statsskick och bringa vår representation till överensstämmelse med den typ, inom vars ramar den i öfrigt faller. Sedan demokratien en gång genomförts i vår statsförfattning, förefaller det icke rimligt att låta ifrågavarande rudiment av en äldre, på motsatta principer grundad statsordning fortbestå. Det skulle åtminstone kunna påvisas, att alldeles särskilt starka praktiska skäl tala därför, skäl, vilka äro att tillmäta en betydelse, som uppväger de principiella motsäkten. Det torde emellertid snarare förhålla sig så, att de principiella skälen hämta ökad styrka ur de betraktelser, som anknyta sig till valbarhetscensus' praktiska verkningar.

Detta blir fallet, vare sig man utgår från censusteorien själv eller från demokratiens grundsatser. Saken må först skärskådas från den förra sidan.

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

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

I betraktande av dessa och andra förhållanden är föreställningen om en politisk aristokratis avgränsande genom de gällande valbarhetsbestämmelserna numera skäligen utesluten.

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

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

Om sålunda den åskådning som vill bibehålla census knappast längre med rätta kan förvänta några välgörande positiva verkningar av detta valbarhetsvillkor, medför det å andra sidan från det politiska likställighetskravets synpunkt nackdelar, vilka framstå som ytterligare skäl för dess upphävande.

Såsom under riksdagsdebatterna vid upprepade tillfällen framhållits, bestå dessa nackdelar framför allt däri, att, ehuru den gällande valbarhetscensus ingalunda, såsom ovan påpekats, kan sägas vara av sådan betydelse, att den utskiljer en ekonomisk aristokrati eller ens en krets av ekonomiskt oberoende medborgare, den dock i stor utsträckning utestänger vissa samhällslager från första kammaren. Framför allt drabbas kvinnorna hårt av valbarhetsstrecket, i synnerhet de gifta, men jämväl de självförsörjande ogifta kvinnorna. Den kvinnliga valbarheten till första kammaren, som är inskriven i grundlagen, blir

på sådant sätt i mycket avsevärd mån reducerad till ett sken. I viss mån kunde denna olägenhet visserligen hävas genom att, såsom vid sina tillfällen antytts, giva valbarhet åt gifta kvinnor, vilkas män uppfylla censuskvalifikationerna. Men fortfarande förbleve huvudmassan av ogifta kvinnor utanför.

Vidare har under frågans behandling i riksdagen understrukits censusbestäm-
melsens verkan på såväl arbetarnas och hantverkarnas som de mindre jordbru-
karnas, hemmansägarnas och arrendatorernas representationsrätt. Dessa sam-
hällsklasser få vidkännas en högst väsentlig reduktion av det antal förstakam-
markandidater, som de skulle kunna uppställa ur sina egna led.¹ Ett politiskt
parti, som till övervägande del är sammansatt av medlemmar från någon av de
nämnda grupperna, kan under sådana förhållanden komma att stå inför nöd-
vändigheten att, i stället för att giva sina röster åt en arbetare eller jordbrukare,
placera dem på en meningsfrände ur en annan samhällsgrupp. Att så sker,
kan väl i och för sig i de enskilda fallen icke alltid behöva vara till men för
representationen, utan stundom måhända tvärtom. Men betänkligt är, att lag-
stiftningen tvingar valmännen att avstå från sin önskan att välja till riksdags-
man en person ur sin egen krets, till vilken de hava förtroende, på den grund
att han har en på visst sätt begränsad årsinkomst. Liksom detta kännes som
ett obehörigt tvång, kan det också i det enskilda fallet medföra, att en bättre
kandidat får vika för en sämre.

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

Av den ovan framställda argumentationen torde framgå, att för valbarhets-
census' avskaffande tala så starka skäl, att dess bortfallande för vårt lands
del bör anses lika motiverat och berättigat som det befunnits vara för andra
länder.

¹ Nämnas må, att, enligt statistisk årsbok för 1927, genomsnittslönen för industriarbetare under åren 1923, 1924 och 1925 varit resp. 2 215, 2 309 och 2 365 kronor, för manlig lantarbetare under åren 1923, 1924 och 1925 (inkl. naturaförmåner) resp. kr. 1 155, 1 164 och 1 139. — Det har syntts de sakkunniga vara av intresse att utröna, i vad mån andra kammarens ledamöter uppfylla villkoren för valbarhet till första kammaren. I detta syfte ha genom justitiedepartementet infordrats uppgifter rörande inkomst- och fastighetstaxering beträffande medlemmarna dels i den enligt 1921 års val, dels i den enligt 1924 års val sammansatta andra kammaren. De inkomna uppgifterna äro icke alldeles fullständiga, i det inkomstuppgifter saknas för 6 och fastighetstaxeringsuppgifter för 3 kammarmedlemmar under den förra valperioden samt inkomstuppgift för 1 medlem under den senare perioden, vilka brister dock icke nämnvärt inverka på den totalbild av förhållandena, som framgår av efterföljande siffror. I 1922 års andra kammare voro av 224 ledamöter 155 taxerade till en inkomst av 3 000 kr. och därutöver, medan för 69 ledamöter inkomsten understeg 3 000 kr. (siffrorna avse ej det beskattningsbara beloppet). Motsvarande siffror i 1925 års andra kammare, fördelade på 229 ledamöter, voro 149 och 80. Under båda valperioderna kommo sålunda omkring $\frac{1}{3}$ av kammarens ledamöter under 3 000-kronorsstrecket. Vad beträffar fastighetsstrecket — 50 000 kr. — funnos i 1922 års andra kammare 40 fastighetsägare, som nådde eller kommo över detta streck, och 96 vilkas fastigheter hade ett lägre värde. I 1925 års kammare voro motsvarande siffror 39 och 99.

Häremot kan möjligen invändas och har även invänts, att valbarhetscensus icke bör avskaffas utan under den förutsättning, att den ersättes med andra valbarhetskvalifikationer, som på ett mera ändamålsenligt sätt medverkade till befestandet av karaktärsskillnaden mellan kamrarna. Det är riktigt, att motståndet mot ett isolerat avskaffande av valbarhetscensus ofta iklätt sig denna form. Närmast har man väl dock därmed åsyftat en undersökning om ett dylikt utbytes lämplighet. En sådan undersökning föreligger också i detta betänkande — vad särskilt valbarhetskategorierna angår i kap. III.

Verkningarna av valbarhetscensus skärpas genom den bestämmelse i R. O. § 9, enligt vilken riksdagsman i första kammaren skall frånträda sin befattning, därest han, efter det han blivit vald, kommer i den ställning, att han ej längre skulle vara valbar till ledamot av kammaren. Den konsekvens, som härutur under vissa förutsättningar kan för inkomsttagare, som blivit ledamot av första kammaren, inställa sig, har i riksdagsdebatterna påpekats. Därest en första-kammarledamot, som ju — utom i Stockholm — icke skattar för det arvode, han som riksdagsman åtnjuter, för fullgörandet av sitt lagstiftarekall nödgas avstå från lön eller annan inkomst till sådant belopp, att han icke längre taxeras till 3 000 kronor, har han att lämna riksdagen. Han åtnjuter allt fortfarande en faktisk årsinkomst på minst fyratusenfemhundra kronor (riksdagsmannaarvodets normala belopp), men har dock genom den påföljd för hans privatekonomi i övrigt, som hans lagstiftareverksamhet medfört, blivit diskvalificerad som förstakammarledamot.

Med upphävandet av valbarhetscensus försvinner även den nu påpekade olägenheten. Huruvida, även efter en sådan reform, den sista punkten av R. O. § 9 bör kvarstå, beror på vilken nyformulering av paragrafens första moment, som man bestämmer sig för. Man kan antingen taga den ordalydelse, som motionerna och konstitutionsutskottet i flertalet fall uttalat sig för och som insätter åtnjutande av kommunal rösträtt som valbarhetsvillkor; eller också kan man nöja sig med att såsom villkor för valbarhet stipulera allenast 35 år. I förra fallet kan sista styckets bibehållande motiveras, i senare fallet icke.

Det förra alternativet torde vara att föredraga, då det synes naturligt, att den för valrätten gällande kommunala grunden jämväl bibehålles för valbarheten. I enlighet härmed föreslås följande ändrade lydelse av § 9 R. O.:

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

Valbarhetskategorier.¹

Uppställandet av bestämda valbarhetskategorier innebär, att vissa medborgargrupper avgränsas och väljarna hänvisas till att inom dessa grupper taga kandidater till representantplatserna. Skulle en vald riksdagsman befinnas icke kunna inpassas i någon av dessa grupper, underkännes hans val. Den ledande idén vid avgränsningen av grupperna är, att inom dem samla så mycken kvalificerad lämplighet som möjligt för utövandet av förstakammarmandat. Här skall man finna erfarenhet, kunnighet, omdöme och saklighet i en alldeles särskild grad. Och man har därmed tillskapat en garanti för att väljarna icke skola missbruka sin valrätt till att utse ledamöter i kammaren utan dessa egenskaper. Första kammaren tillförsäkras i möjligaste mån den kvalificerade karaktär, som man vill att den skall besitta.

Då det nu gäller att praktiskt utforma idén om valbarhetskategorier, blir huvuduppgiften att utfinna sådana yttre kriterier, vilka skola garantera de nyssnämnda förstakammaregenskapernas befinthet. Såsom sådana yttre kriterier uppställas levnadsställningens eller verksamhetens beskaffenhet. De kategorier, som pläga komma i fråga, äro: politisk verksamhet; viss verksamhet i den kommunala självstyrelsens tjänst eller inom föreningslivet, såsom inom yrkessammanslutningar (t. ex. av arbetsgivare och arbetare) eller självhjälpsorganisationer (sjukkassor, kooperation etc.); ledande ställning inom det ekonomiska, kommersiella eller agrikulturella livet; vidare ställning såsom statsämbetsman av högre grad; viss högre bildningsgrad eller beklädande av vetenskapliga ämbeten, medlemskap av akademier o. s. v. Såsom exempel på en sådan lista över valbarhetskategorier anföres här nedan den från 1921 i den belgiska författningen inskrivna förteckningen över de till senaten valbara — Belgien är så vitt känt den enda demokratiska stat, som infört institutet. Att märka är att i nämnda förteckning jämväl är upptaget såsom ett alternativ innehav av större fastighet eller betalning av högre skatt. Artikel 56 i den belgiska grundlagen, vilken behandlar valbarhetsvillkoren, har följande lydelse:

Art. 56.

För att kunna väljas till senator erfordras:

1. Att vara infödd belgare eller fullständigt naturaliserad.
2. Att åtnjuta medborgerliga och politiska rättigheter.
3. Att vara bosatt i Belgien.
4. Att hava uppnått minst fyrtio års ålder.

¹ Rörande riksdagsdiskussionen i denna fråga hänvisas till historiken ovan under kap. II.

Art. 56 bis.

För att kunna väljas till senator med tillämpande av mom. 1 i art. 53, måste man dessutom tillhöra en av följande kategorier:

1. Ministrar, f. d. ministrar och statsministrar.
2. Medlemmar och f. d. medlemmar av representantkammaren och senaten.
3. Innehavare av ett avslutningsbetyg från en av de högre undervisningsanstalter, över vilka en lag skall uppgöra en lista.
4. F. d. högre officerare vid armén eller flottan.
5. Medlemmar och f. d. medlemmar av handelsdomstolar, som minst två gånger blivit beklädda med detta uppdrag.
6. De som minst tio år hava utövat prästerlig befattning inom ett av de kyrkosamfund, som åtnjuta understöd av staten.
7. Medlemmar av någon av de kungliga akademierna eller lärare och f. d. lärare vid någon av de högre undervisningsanstalter, över vilka en lag skall uppgöra en lista.
8. F. d. landshövdingar; medlemmar och f. d. medlemmar av provinsrådets (landstingens) permanenta förvaltningsutskott; f. d. arrondissemenskommissarier.
9. Medlemmar och f. d. medlemmar av provinsråden, om de åtminstone två gånger bekläts med detta uppdrag.
10. Borgmästare och f. d. borgmästare (utnämnas av konungen), rådmän och f. d. rådmän (utses för 8 år av kommunal- resp. stadsfullmäktige) i kommuner, som äro huvudstäder i arrondissement (provinserna äro indelade i arr.) och i kommuner, som ha mer än 4 000 inv.
11. F. d. generalguvernörer och vice generalguvernörer i belgiska Kongo, medlemmar och f. d. medlemmar i kolonialrådet.
12. F. d. generaldirektörer, f. d. direktörer och f. d. generalinspektörer i de olika ministerierna.
13. Ägare och brukare av belgisk fastighet, vars jordeboksförda avkastning uppgår till årligen minst 12 000 francs; skattebetalare, som erlägga en årlig direkt statsskatt på minst 3 000 francs.
14. De som i egenskap av verkställande direktörer e. d. under fem år stått i spetsen för den dagliga ledningen av ett belgiskt handelsaktiebolag med ett inbetalt kapital på minst en miljon francs.
15. Chefer för sådana industriella företag, som permanent sysselsätta minst 100 arbetare, och för jordbruksföretag å minst 50 hektar.
16. De, vilka såsom verkställande direktörer e. d. under tre år stått i spetsen för den dagliga ledningen av en belgisk kooperativ förening, som sedan fem år räknar minst 500 medlemmar.
17. De som under fem år fungerat såsom ordförande eller sekreterare i en ömsesidighetsförening, som sedan fem år räknar minst 1 000 medlemmar.
18. De som under fem år fungerat såsom ordförande eller sekreterare i en yrkes-, industriell eller jordbruksförening, vilken räknar sedan fem år minst 500 medlemmar.
19. De, som under fem år fungerat såsom ordförande eller sekreterare i en handels- eller industrikammare, som sedan fem år räknar minst 300 medlemmar.
20. Medlemmar av industri- och arbetsråden, av provinsernas jordbrukskommissioner, av förlikningsnämnder (särskilda sådana, valda av arbetsgivare och arbetare, förekomma i Belgien), om de minst två gånger hava erhållit detta uppdrag.
21. De valda medlemmarna i ett av de vid ministerierna knutna konsultativa råden.

En lag skall kunna uppställa nya valbarhetskategorier; för beslut därom fordras bifall av minst två tredjedelar av rösterna.¹

¹ Det tillkommer senaten själv att pröva den valdes valbarhet.

Det framgår av denna belgiska exemplifikation, att grundlagen icke för alla fall nöjer sig allenast med tillhörighet till den ifrågavarande kategorien, utan fordrar en viss tids sådan tillhörighet; verksamheten skall hava varit av en viss varaktighet.

Valbarhetskategorierna skola alltså avgränsa ett slags elit av medborgare, ur vilken förstakammarledamöterna äro att taga. Där institutet inympas i ett demokratiskt representationsskick, är det emellertid därjämte av vikt, att det icke kommer att verka till fördel för vissa samhällsgrupper eller politiska partier och till förfång för andra. Alla böra inom kategorierna finna tillräckligt antal kandidater ur egna led. Det gäller att hålla den rätta medelvägen mellan detta krav och elit-kravet, så att både det ena och det andra i tillbörlig mån tillgodoses.

Sådan är valbarhetskategoriernas idé och de fordringar som ställas på dess realiserande i ett demokratiskt tvåkammerssystem. Det gäller då att söka värdesätta institutet.

Teoretiskt sett kan idén utan tvivel vid första påseendet verka tilltalande. Vill man ha en förnämlig förstakammaruppsättning, synes det ligga nära till hands, att man söker vinna detta mål genom att förhindra väljarna att i kammaren insätta andra än högt kvalificerade medborgare. Och detta sker genom att lagstiftningen anvisar dem att välja ur sådana kretsar, där dylika kunna förväntas vara till finnandes. Vad angår de arter av samhällsverksamhet, som i den belgiska författningen såväl som i de hos oss och annorstädes framställda förslagen angivas såsom kriterier, är det också otvivelaktigt, att de i regel utgöra goda förutsättningar för medlemskap av första kammaren. Alldeles uppenbart är t. ex. den kvalificerade kommunala verksamheten att betrakta som en utmärkt förskola för politisk verksamhet. Om det praktiska sysslandet med allmänna värv inom föreningslivet måste sägas detsamma. För första kammarens uppgifter bör det också vara värdefullt att få räkna sig till godo framstående finansmäns eller industriidkares ekonomiska erfarenhet eller den administrativa insikt, över vilken statsförvaltningen förfogar. Slutligen är även den tekniska och vetenskapliga insikten en värdefull tillgång för första kammaren. Allt detta utesluter visserligen icke, att det även inom de nämnda kategorierna kan finnas män, som alldeles icke lämpa sig för politisk verksamhet. Det kan ju här icke vara fråga om annat än allmänna mått.

Det är med hänsyn till denna teoretiska överensstämmelse med förstakammartankens utgångspunkter icke så märkligt, att valbarhetskategoriernas institut på sina håll mötts med rätt mycken sympati, hos oss som annorstädes.¹ Men det händer ju ofta, att en idé, som förefaller teoretiskt tillfredsställande, icke håller måttet, när den skall omsättas i verklighet. Jämväl om valbarhetskategorierna torde kunna sägas, att de näppeligen i sin praktiska tillämpning förmå fylla de löften, som de teoretiskt synas giva. Vid fixerandet av de verk-

¹ I Danmark gjorde sig en av förgrundsfigurerna i förhistorien till 1915 års författningsrevision, J. C. Christensen, till talesman för idén i fråga (i sin tidskrift »Tiden» 1913). Han avsåg kommunala och andra förtroendeuppdrag.

samhetsgrenar, som skola presumera förstakammarduglighet, stöter man på svårigheter, som ådagalägga detta. Man finner också, hurusom i Belgien under loppet av frågans behandling dessa svårigheter åstadkommo en förskjutning i opinionen gentemot frågan om valbarhetskategorierna. Historien om institutets tillkomst i detta land under dess senaste författningsrevision, 1919—1921, är synnerligen lärorik. En översikt därav skall därför här inskjutas.

För att studera den föreliggande författningsfrågan hade den belgiska senaten år 1919 tillsatt en stor blandad kommission, bestående av politici, vetenskapsmän och män ur det praktiska livet. I sitt betänkande framlade denna kommission förslag även rörande införande av valbarhetskategorier för senaten. Anordningen hade inom kommissionen livligt förfäktats särskilt av de högt ansedda statsvetenskapsmännen Smets och Dupriez, fått ett mycket gynnsamt mottagande även från flertalet övriga kommissionsledamöters sida samt omsider med stor majoritet blivit godtagen. Man utgick därvid från den idén, att »det vore påkallat att leda valmanskåren vid de val, som den hade att förrätta, genom att förplikta den att till sina ombud utse personer, vilkas samhällseliga verksamhet, ekonomiska ställning eller vetenskapliga betydenhet avgäve presumption för kompetens». Uppställandet av valbarhetskategorier syntes kommissionen oundgängligen nödvändigt för åstadkommande av en åtskillnad mellan representanternas kammare och senaten och för att fylla senaten med män, som hade att uppvisa en levnadsbana av kvalificerat arbete i statens och samhällets tjänst. Det heter också med en särskild nyans, att man måste »tvinga väljarna att giva sina röster till män av obestriddlig förtjänst, men avhålla dem från att rösta på män, som hava politik till yrke». Samtidigt hade emellertid kommissionen avsett att på sådant sätt formera valbarhetskategorierna, att alla partier bland dem skulle kunna finna kandidater, som fullödigt företrädde deras åskådningar.

Idén om valbarhetskategorier rönt i representationens båda kamrar ett blandat mottagande. Redan 1920 avstyrkte senatens författningsutskott förslaget. Utskottet förklarar sig icke dela kommissionens uppfattning på denna punkt. »Utskottet har varit av den meningen, att, om kategorierna uppvisade allenast ett inskränkt antal kandidater, väljarkårens val icke skulle kunna fritt utövas, samt att, om tvärtom de valbara vore talrika, begränsningen vore överflödig.» Utskottet hade därför »med 8 röster mot 6 godtagit väljarkårens fullständiga frihet vid valet av senatorer, därest blott kandidaterna hade uppnått minst fyrtio års ålder». Den jämförelsevis starka minoriteten visade, som man finner, att det dock på sina håll inom senaten icke saknades resonans för idén. Detta förhållande kom vid den fortsatta behandlingen att giva sig till känna.

Inom den nedre kammarens, representantkammarens, författningsutskott — i Belgiens som i andra utländska författningar existerar som bekant på förberedelsestadiet ingen sådan utskottsgemenskap som hos oss — upplevde förslaget om valbarhetskategorier ett särskilt öde, som gled från uppskattning till tvivel. Det fann till en början sådan anslutning inom utskottet, att detta i

princip uttalade sig för detsamma. Dess praktiska utformning blev därefter föremål för ett allvarligt och ingående arbete inom utskottet, som fann att kommissionen uteglömt grupper, som borde in, och därför uppgjorde en ytterligare utvidgad valbarhetslista. Arbetet därmed bibragte emellertid omsider utskottet den meningen, att, när man övergick från den allmänna teorien till detaljbestämmelser, problemet visade sig betydligt svårslutigare än man vid första påseendet kunde förmena. Resultatet blev till sist, att utskottet för kammaren tillkännagav sig hava ändrat mening beträffande valbarhetskategoriernas lämplighet. Vid sitt arbete på fullständigande av listan över de valbara hade utskottet icke förmått bemästra risken för obehörigt utelämnande. Å andra sidan inställde sig den vanskligheten, att upptagandet av allt för många kategorier skulle göra det hela verkningslöst. Det visade sig så gott som omöjligt att finna den rätta medelvägen. »Om också principen om valbarhetskategorier icke saknar en viss dragningskraft, så måste man erkänna, att dess tillämpning, på vilken ståndpunkt man än ställer sig, vare sig man vill utvidga eller snävt begränsa antalet, vållar rätt mycken besvikelse.» Dessa och andra betraktelser hade förmått utskottet att »vid andra läsningen uppgiva denna nyhet, vilken i början föreföll utskottet så löftesrik». Och slutsatsen blev, att utskottet föreslog att »jämföra valbarheten till senaten med valbarheten till kammaren, endast med inskränkning i fråga om åldern, vilken för senatorerna skulle bestämmas till 40 år».

Medan kommissionen livligt tillstyrkt, hade alltså bägge kamrarnas författningsutskott omsider avstyrkt införandet av valbarhetskategorier. I kamrarna själva visade sig förhållandena ligga till på ungefär samma sätt som i utskottet. Det fanns sympatier för idén, men i fråga om dess utförbarhet övervägde betänkligheterna. Representanternas kammare avböjde sålunda förslaget. Jämväl i senaten funno anhängarna av valbarhetskategorierna möjligheten att införa dem i författningen utesluten. På ett visst behandlingsstadium, den 24 maj 1921, gav emellertid en omröstning i senaten vid handen, att församlingen ville hålla frågan öppen tills vidare. I regeringsförslaget avslutades den allmänna valbarhetsparagrafen (belgiskt medborgarskap, åtnjutandet av politiska och borgerliga rättigheter, bofasthet i Belgien, 40 års ålder) med satsen: »intet annat valbarhetsvillkor är erforderligt». Med 60 röster mot 34 uttalade sig senaten för strykandet av denna sats. Därmed ville således senaten, utan att taga bestämd ståndpunkt, bereda möjlighet att längre fram upptaga frågan om valbarhetskategoriernas införande.

I åtskilliga andra delar av författningsrevisionen hade kamrarna kommit att intaga motsatta ståndpunkter. Genom ett skickligt kompromissarbete från ministerpresidentens sida (ministären var en koalitionsministär, bestående av medlemmar av alla de tre stora partierna, det katolska, det socialdemokratiska och det liberala) lades emellertid omsider grundvalen för en överenskommelse mellan representationens båda avdelningar. I denna komposition av vikter och motvikter hade regeringen funnit lämpligt att insätta även valbarhetskategorierna, vilka alltså omsider kommo att ingå bland de nya författningsbestämmelserna rörande senatens sammansättning.

Av denna historik framgår att institutets införande i Belgien kan sägas ha gått på skruvar, samt att detta i väsentlig mån berodde på den motsats, som omsider företedde sig mellan dess teoretiska och dess praktiska sida. Majoriteten inom kommissionen var som nämnt för institutet, majoriteten i senatens författningsutskott, som stod i mera omedelbar kontakt med frågan om idéns förverkligande, uttalade sig *mot*; senaten själv intog en tveksam hållning, men ville ej besluta sig för att alldeles uppgiva tanken. Vad representantkammaren beträffar, var dess författningsutskott till en början för saken, men leddes vid det närmare studiet av frågans praktiska sida till att intaga en avstyrkande ståndpunkt, vilken också blev kammarens egen. Att valbarhetskategorierna i alla fall till sist inkommo i författningen, berodde på att de infogades såsom led i en större kompromiss, varvid institutets eget värde uppenbarligen icke varit utslagsgivande.

Den huvudinvändning, som i Belgien riktades mot förslaget om införande av valbarhetskategorier för den övre kammaren, måste erkännas vara synnerligen vägande. Vid fastställandet av kategorierna står lagstiftaren inför ett dilemma, som omsider visar sig ytterst svårt att behärska. Den grundläggande idén är, att urvalet skall anvisa en politisk elit. Hänsynen härtill fordrar, att man håller sig inom jämförelsevis snäva gränser. Å andra sidan får man icke uppställa ett sådant fåtal kategorier, att den utmärkta förtjänsten på andra områden uteslutes. Det går t. ex. alldeles icke an att stadga kommunal verksamhet såsom *ensam* valbarhetskategori. Hur många framstående medborgare, som icke haft tid eller tillfälle att ägna sig häråt, skulle icke då ställas utanför! Icke heller vore det tillräckligt att upptaga endast t. ex. kategorierna kommunal verksamhet, ämbetsmannaställning och kunskapsprov. Av väsentlig betydelse är att man icke gynnar vissa samhällsklasser och partier, medan man försummar andra. Hänsynen härtill manar till en utvidgning av ramen och alstrar en tendens att alltjämt med nya valbarhetsgrunder komplettera kategorierna. Denna senare tendens kommer till följd av förhållandenas natur att visa en benägenhet att alldeles överflygla den förra. Och hur blir det då till sist bevänt med de valbara gruppernas politiska elitkaraktär?

Det parlamentariska arbetet med den belgiska kategorilistan illustrerade dessa svårigheter. Man ansträngde sig att göra listan så ändamålsenlig som möjligt, men såsom ett viktigt intresse framträdde att icke göra den för exklusiv. Karaktäristiskt är ett förslag, som framställdes av en medlem av representantkammaren vid behandlingen av vetenskapernas och konsternas kategori. Varför skola de hithörande valbara nödvändigtvis vara akademiledamöter eller dylikt? frågade han och ville införa denna lydelse: »de som genom sina arbeten eller en lång verksamhet hava spritt glans över Belgien inom konst, vetenskap, litteratur eller journalistik». Många män tillhörande dessa verksamhetsgrenar, menade förslagsställaren, »äro ingenting», men skulle utgöra en prydna för senaten. Med rätta anmärktes, att det bleve svårt att med juridisk stringens fastslå, huruvida i varje särskilt fall betingelsen föreläge uppfylld. I ironisk desperation föreslog en talare ett sista tillägg till kategorilistan av detta innehåll: »de som till äventyrs icke tillhöra någon av de föregående

kategorierna». Hur man än bär sig åt, menade en annan talare, komme man att lämna utanför valbarhetsgränsen en hel del politiskt värdefulla män, på vilka de uppställda yttre kännetecknen ej äro tillämpliga.

Det är också betecknande, att den belgiska valbarhetsparagrafen, efter uppräknandet av de tjugoen valbarhetskategorierna, tillägger, att en vanlig lag (för vars antagande dock erfordras en kvalificerad majoritet på två tredjedelar — liksom för grundlagsändringar, vilka emellertid därjämte måste bli föremål för två riksdagsbeslut med mellanliggande nyval) skall kunna tillskapa ytterligare kategorier. Författningen har sålunda i viss mån underlättat valbarhetsutvidgningar. Det kan därjämte erinras, att enligt mom. 3 och 7 i valbarhetsparagrafen en särskild lag skulle fastställa de undervisningsanstalter, vilkas diplom skulle medföra valbarhet, resp. vilkas lärare äro valbara.

Den huvudinvändning, som enligt de sakkunnigas mening kan riktas mot valbarhetskategorierna, är sålunda den, att de antingen bleve för trånga och då komme att vara hinderliga för en tillbörlig rekrytering av första kammaren, eller för många och för omfattande och att de i så fall till sist icke finge någon betydelse för det syfte, som med dem avsåges. Riktigheten av denna uppfattning bestyrkes också av ovan lämnade redogörelsen för frågans behandling i Belgien.

Till anförda huvudinvändning mot valbarhetskategorierna kan emellertid fogas ytterligare en. Den riktar sig mot själva idén att söka förlägga karaktärskillnaden mellan kamrarna även till valbarheten, allt medan man samtidigt ställer första kammaren på en annan valrättsgrund än andra kammaren.

Den sistnämnda anordningen innebär, att man för förstakammarvalen vill konstituera en särskilt kvalificerad väljarkår. I denna väljarkårens beskaffenhet vill man finna en garanti för att till förstakammarledamöter bliva utsedda personer av den valör, som är erforderlig. Man kan nu med skäl ifrågasätta, huruvida icke denna sida av förstakammarorganisationen är den viktigaste, och huruvida icke i jämförelse därmed valbarhetsbestämmelserna framträda såsom mindre betydelsefulla. Har man lyckats i försöket att giva första kammaren en kår av väljare, som motsvarar rimliga fordringar på erfarenhet och omdöme, förefaller det icke nödigt eller nyttigt att binda deras händer genom att hänvisa dem att vid valet hålla sig inom vissa utstakade yttre gränser. Det förhåller sig nog så, som en talare i ett ovan anført yttrande vid riksdagen 1924 framhöll, att »valresultatet huvudsakligen beror på valkorporationerna och icke så mycket på valbarhetsbestämmelserna».

Vad vår svenska väljarkår till första kammaren beträffar, får den förvisso anses vara avgränsad efter rationella synpunkter. Väljarna utgöras i regel av landstingsledamöter, sålunda kommunala förtroendemän med erfarenhet av offentliga angelägenheter; därtill kommer en mindre del elektorers utsedda enligt samma grunder som landstingsmännen, alltså genom förhöjt åldersstreck kvalificerade medborgare. Ifrågavarande grunder för första kammarens sammansättning synas mera betryggande än valbarhetskategorier av olika slag.

Den belgiska författningens ställning till valbarhetskategorierna bekräftar även riktigheten i de senast anförda synpunkterna. Den belgiska senatens väljarunderlag utgöres av tre olika grupper: 93 senatorer utses av samma väljare som de, vilka utse den nedre kammaren, 40 senatorer utses av motsvarigheterna till våra landsting, provinsråden, 20 senatorer slutligen utses av senaten själv genom kooptation. I fråga om valbarhetsbestämmelserna förhåller sig nu den belgiska författningen helt olika, när det gäller å ena sidan den förstnämnda väljargruppen, å andra sidan de två sistnämnda. De tjuguen valbarhetskategorierna gälla nämligen endast för de omedelbara väljarna, de som sammanfalla med den nedre kammarens väljare, men däremot icke för provinsrådets val eller för kooptationen. I de båda senare fallen är sålunda valfriheten fullständig. Författningen ställer sig på den ståndpunkten, att för okvalificerade väljare kunna valbarhetskategorier vara på sin plats, för kvalificerade väljare däremot icke.

På dessa båda huvudgrunder: 1) svårigheten att praktiskt lösa problemet på ett ändamålsenligt sätt och 2) institutets onödighet i förbindelse med en kvalificerad valrätt, anse sig de sakkunniga icke kunna förorda införandet av särskilda valbarhetskategorier för första kammaren.

Kooptationsinstitutet.

Institutet innebär, att en korporation utses av korporationen själv, helt eller delvis. När fråga är om första kammaren, bör emellertid för fullständighetens skull tagas i betraktande ej blott den anordningen, att första kammaren kompletterar sig själv genom egna val, utan även den, att första kammaren bildas genom val, företagna av riksdagen i dess helhet eller av andra kammaren. Samtliga dessa anordningar utgå från den uppfattning, att första kammarens kvalitet befrämjas genom att medlemmarna utses av de lagstiftande korporationerna själva.

Tanken, att första kammaren skulle i sin helhet sammansättas på något av dessa sätt, äger icke någon praktisk-politisk betydelse hos oss. Det har eljest icke under äldre perioder av tvåkammerssystemets historia saknats förslag av sådan innebörd, att första kammaren skulle utses genom en valkorporation, bestående av hela riksdagen, sålunda första och andra kammaren tillsammansantagna. Bekant är att under dessa äldre perioder det norska riksdagsskicket, enligt vilket stortinget självt ur egna led utser den övre, mindre avdelningen, lagtinget, medan återstoden bildar den lägre, större avdelningen, odelstinget, haft varma anhängare i vårt land. Vad utlandet beträffar, är i detta sammanhang av intresse det betänkande, som år 1917 avgavs av den stora kommitté för det engelska överhusets reformering — bestående av medlemmar ur båda husen — vilken hade lord Bryce till ordförande. I betänkandet, vilket dock icke ledde till positivt resultat, föreslogs, att 246 av överhusets medlemmar skulle utses av underhuset, fördelat i 13 »geografiska grupper», med tillämpande av proportionellt valsätt, samt att 81 medlemmar skulle väljas av ett mindre utskott, bestående till hälften av överhus- och till hälften av underhusledamöter; valperioden skulle vara 12 år, med förnyelse av en tredjedel vart fjärde år.¹

Spörsmålet om kammarens partiella grundande på val genom de lagstiftande organen själva har intagit en rätt framträdande plats i tidigare svensk politisk debatt. I den stora författningspropositionen 1919 framhåller dåvarande chefen för justitiedepartementet, att de nya bestämmelserna »icke böra

¹ Dessutom skulle i överhuset sitta några biskopar och några lagkunnige (de senare med hänsyn till vissa överhusets domsfunktioner).

anses hava för framtiden avskurit möjligheten att taga under övervägande användningen av andra, med ett demokratiskt samhällsskick förenliga former för första kammarens bildande», och han hänvisar därvid särskilt till att »val av en mindre del av kammarens ledamöter genom kammaren själv eller genom riksdagen kunna komma i betraktande» (kungl. prop. nr 358 vid 1919 års lagtima riksdag).

Man lägger märke till att i det anförda yttrandet räknas med icke blott kooptation i snävare mening, val genom första kammaren själv, utan även i vidare betydelse, val genom riksdagen. Det är väl emellertid närmast till den förra formen, huvudintresset hos oss har knutit sig. Dock har det icke saknats, åtminstone i den politiska litteraturen, uppslag även i den senare riktningen. En iderik skriftställare, f. d. kommerserådet dr Flodström, föreslog t. ex. i en broschyr år 1907 (»Under samhällets banér»), att av första kammarens, enligt hans plan endast 120, medlemmar skulle 16 utses till halva antalet av första och till halva antalet av andra kammaren (proportionellt val-sätt).

Första kammaren i sin helhet utsedd efter enhetliga grunder, men kompletterad med ett antal, utsett av kammaren själv — alltså det av justitieministern 1919 berörda första alternativet — torde emellertid, såsom redan nämnts, vara det kooptationsprogram, som i debatten angående hithörande problem stått i förgrunden, och som möjligen får anses hava någon aktuell betydelse för diskussionen. I denna form förekommer det bl. a. jämväl såsom tillsats till den helt nya organisation av första kammaren, som i motion nr 403 i andra kammaren vid 1918 års lagtima riksdag föreslogs av hr Karl Hildebrand. Första kammaren skulle, vad angår dess huvuddel, 140 ledamöter, baseras på klassval, men därtill skulle komma 10 ledamöter, utsedda genom kammaren själv efter proportionellt valsätt. Denna form hava även de närmast haft för ögonen, som uttalat sympatier för kooptationsinstitutets införlivande med vår förstakammarorganisation utan rubbning i övrigt av grundvalarna för densamma.

Vänder man blicken till de senare årens utländska författningar, finner man i ett par av dem kooptationen, i form av val genom första kammaren själv, införd såsom ett tilläggsmoment i organisationen.

Först må i detta sammanhang erinras, att självkomplettering vid sammansättningen av den *franska* senaten tillämpades enligt den ursprungliga lydelsen av den ännu gällande författningen av 1875. Senaten bestod av 300 ledamöter, men av dessa utsågos endast 225 av de på de kommunala självstyrelsekorporationerna uppbyggda valkollegierna, medan 75 (= $\frac{1}{4}$ av hela antalet) valdes på livstid av senaten själv.¹ År 1884 genomfördes emellertid en grundlagsförändring, som satte de oavsättliga livstidssenatorerna på avskrivning, och bestämde, att i mån av deras avgång skulle efterträdare väljas efter samma grunder, som gällde för senatens sammansättning i övrigt. Regeringen hade för sin del önskat, att de oavsättliga livstidssenatorerna skulle hava utbytts mot på nio år (senatens valperiod) av nationalförsamlingen

¹ Första gången dock av den konstituerande nationalförsamlingen.

(= senaten + deputeradekammaren) utsedda senatorer. Ett annat förslag vid samma tillfälle gick ut på att senaten själv skulle liksom förut genom kooptation utse 75 av de 300 senatorerna, men icke såsom förut på livstid, utan för nio år.

Bestående kooptationsinstitut återfinnas i Danmarks och Belgiens förstakammarorganisationer.

I *Danmark* hava historiskt sett de koopterade ledamöterna av landstinget, »de landstingsvalgte», tillkommit som efterträdare till de tidigare »kongevalgte». Enligt 1866 års till år 1915 bestående grundlag utgjordes landstinget av 66 ledamöter, av vilka 54 valdes genom censusbestämda valkollegier och 12 utnämndes av konungen på livstid. Regeringspropositionen av 1912 föreslog, att de 54 skulle väljas av (de demokratiskt organiserade) kommunalråden och de 12 av landstinget självt. Den ordning, varom man omsider överenskom och som kodifierades i grundlagen av den 5 juni 1915, blev den, att 54 skulle väljas indirekt av över 35 år gamla medborgare, medan de landstingsvaldas antal sattes till 18. Genom ändring 1920 hava siffrorna blivit: $57 + 19 = 76$. De koopterade utgöra sålunda en fjärdedel av hela antalet. Den proportionella valmetoden tillämpas vid båda valen. Det ligger i sakens natur, att det bostadsband, som märkligt nog gäller för valbarheten till det danska landstinget, icke är tillämpligt på de landstingsvalda. Med avseende på valperioden är den skillnaden stadgad för de valkretsvalda och de landstingsvalda, att de förra utses för åtta år, dock att ungefär hälften avgår vart fjärde år, de senare däremot avgå alla på en gång efter åtta års förlopp.

Mest anmärkningsvärt är emellertid det stadgandet beträffande de 19 landstingsvalda, att de »vælges efter Forholdstal av en Valgforsamling, bestaaende av de Personer, der den Dag, nye Valg till Landstinget udskrives, er Medlemmer av Tinget». De avgående landstingsmännen deltaga alltså i, resp. (vid upplösning) förrätta detta val, och nyvalen ute i valkretsarna få ingen betydelse för den koopterade fjärdedelens sammansättning. Med denna anordning ville man, såsom landstingets grundlagsutskott utlåter sig, »tilvejebringe og styrke en blivende Forbindelse mellem det afgaaede og det fornyede Landsting», alltså befordra kontinuiteten. Stadgandet, nog i väsentlig mån tillkommet för att rädda platser åt de förutvarande kungavalda, lär på många håll i Danmark, även i moderata kretsar, omfattas med ringa sympati. I det radikala regeringsförslaget till grundlagsändring av november 1919 — vilket avsåg en tämligen grundlig omstöpning av 1915 års grundlag men icke blev av riksdagen antaget — föreslogs vidmakthållande av kooptationsinstitutet, men med den förändringen, att vid kooptationens verkställande de avgående landstingsmännen icke skulle medverka vid valet.

Jämväl i *Belgiens* förstakammarorganisation har, såsom i det föregående nämnts, kooptationsinstitutet fått plats. Det skedde genom den författningsrevision, som genomfördes i oktober 1921 och som var ett led i den allmänna demokratisering av statsskicket, som efter kriget småningom genomförts i landet. Förut voro såväl den nedre som den övre kammaren i Belgien uppbyggda på en censusbetonad graderad rösträtt, »pluralvalrätten». Denna er-

sattes genom den allmänna rösträtten, vilken sålunda numera ligger till grund för båda kamrarnas bildande.

Den nya belgiska senatstypen är av stort intresse, i det den erbjuder en provkarta på en del av de sammansättningsmoment, som anses särskilt ägnade att stärka den övre kammarens kvalitet. Senaten består av tre olika grupper. Den första och största gruppen utses, liksom i stort sett tidigare, av samma väljare som medkammaren, således numera efter allmän rösträtt. Dessa proportionellt och direkt folkvalda senatorer utgöra ett antal, f. n. 93, vilket är hälften så stort som den nedre kammarens hela ledamotstal. Den andra gruppen senatorer utgöres av sådana, som väljas av provinsråden. Även detta element fanns före reformen, men dess antal har nu förhöjts från 27 till 40. Den tredje gruppen senatorer slutligen är den, som här närmast intresserar. Den är nyinförd, och dess sammansättningsprincip är kooptationen. Till ett antal, motsvarande hälften av antalet provinsrådssenatorer, alltså 20, utses nämligen ytterligare ledamöter av senaten genom ett valkollegium, bestående av de båda förstnämnda grupperna, de direkt folkvalda och de provinsrådsvalda. Medan i Frankrike 1875—84 och numera i Danmark de koopterades antal belöper sig till en fjärdedel av hela första kammaren, når det i Belgien upp till allenast mellan en sjundedel och en åttandedel. Under förhandlingarna hade eljest från senatens och dess författningsutskotts sida påyrkats en för de koopterade fördelaktigare proportion: medan $\frac{2}{3}$ av senaten valdes direkt, skulle $\frac{1}{3}$ väljas av senaten själv (provinsrådets valfunktion skulle i stället försvinna). För övrigt väljas dessa senatorer liksom alla andra med tillämpning av proportionellt valsätt. Någon sådan kontinuitetsregel som den danska finnes det ingen motsvarighet till. Det är de nyvalda senatorerna av de båda största grupperna, som utse den minsta gruppen. Det må påpekas, att i reformen ingick även, att valperioden till senaten nedsattes från förutvarande 8 år till densamma som för representantkammaren, 4 år, samt att därjämte den successiva förnyelsen avskaffades och ersattes med total förnyelse vart fjärde år.

I detta sammanhang må erinras att beträffande de koopterade, liksom även beträffande de provinsrådsvalda, hava de tidigare i detta betänkande omnämnda bestämmelserna om valbarhetskategorier icke någon giltighet, utan är valbarheten till dessa knuten endast vid fyrtioårsåldern.

Därest det bleve fråga om att för första kammaren hos oss nu införa en form av kooptation, framställa sig till beaktande en del organisativa spörsmål, vilka här närmast i anslutning till de uppslag, som vid de sakkunnigas överläggningar framkommit, först skola göras till föremål för undersökning, innan frågan om lämpligheten av institutets införande behandlas.

Först anmäler sig då frågan om det numerära förhållandet mellan första kammaren i dess helhet och dess koopterade del. Härvid får man utgå ifrån, att någon ökning av totala antalet ledamöter i första kammaren icke kan sättas i fråga. Dels befinner sig antalet riksdagsmän i vårt land på höjdpunkten vid jämförelse med andra likstora länder, och en ökning utan motsvarande ökning

även av andrakammarledamöternas antal vore bl. a. med hänsyn till de gemensamma votingarna otänkbar. Man finge alltså hålla sig inom ramen av det nuvarande antalet, 150. Härifrån hade man att avdraga ett visst antal att ställa till kooptationens disposition. Det ligger i sakens natur, att detta antal icke kunde sättas för högt; det finge tagas från de olika valkretsarna, och det nu förefintliga representantantalet för varje sådan valkrets betraktas som ett slags förvärvat rättighet. I Frankrike, Danmark och Belgien låg saken annorlunda. I förstnämnda land ingingo de koopterade som element i en alldeles ny senatsorganisation. I Belgien tillskapades likaledes kooptationsplatserna genom författningsrevisionen. De voro helt nya, tillkommo sålunda som ett tillägg till senatens tidigare medlemsantal och lämnade valkretsmandaten oberörda. I Danmark var förhållandet liknande, så till vida som de 1915 införda 18 landstingsvalda dels inträdde i de tidigare 12 kungavalda ställe, dels likaledes här ryckte in på nytillskapade platser. I alla dessa stater var det under sådana förhållanden lättare än det nu skulle vara hos oss att bereda åt de koopterade en mera avsevärd anpart i förstakammarorganisationen. Danmark bestämde också denna anpart till en fjärdedel; Belgien gick däremot ej så långt, i det där det längre gående förslaget avböjdes och de koopterade nu utgöra mellan $\frac{1}{7}$ och $\frac{1}{8}$ av hela antalet senatorer. Att hos oss gå längre än så kunde knappast ifrågasättas. Följde man det belgiska exemplet, skulle siffran bli ungefär 20 av de 150 förstakammarmandaten. Då valkretsarna till första kammaren äro 19, skulle detta innebära, att i genomsnitt varje valkrets finge släppa till ett av sina mandat. Detta givetvis under förutsättning, att ingen ändring av valkretsindelningen komme att företagas, utan denna bleve densamma som hittills.

Uppenbart är vidare, att kooptationen finge liksom i Danmark och Belgien försiggå under tillämpande av proportionellt valsätt. Från partisynpunkt bleve institutet sålunda neutralt. Någon förskjutning i det numerära förhållandet mellan kammarens partier komme det icke att medföra.

Vad vidare angår den tidsföljd, i vilken de koopterade skulle utses och i samband därmed den valperiod, som för dem skulle gälla, påverkas denna fråga av hänsynen till proportionalismen. Det bleve omöjligt att på dem tillämpa samma successivitet, som nu gäller för valen av första kammarens ledamöter och som även allt framgent skulle gälla för deras huvudmassa. Antalet för varje gång skulle då bliva för litet för att medge en proportionell fördelning. Ville man på en gång tillgodose successiviteten och proportionalismen, kunde man låta hälften av de 20 koopterade, alltså 10, utses vart fjärde år. Lades åter den avgörande huvudvikten på proportionaliteten, kunde alla 20 utses på en gång vart åttonde år. Vad de utländska exemplen beträffar, har man i Belgien, såsom tidigare omnämnts, måst offra successiviteten för *hela* kammaren, medan man i Danmark har successivitet gällande för de valkretsvalda (valperioden är 8 år, ungefär hälften avgår vart fjärde år) men däremot icke för de landstingsvalda; de avgå alla på en gång efter 8 års förlopp. Att göra valperioden olika lång för de valkretsvalda och för de koopterade kunde knappast sättas i fråga.

Vid öfvervägande av spörsmålet, huruvida det för vår konstitution vore till gagn att i någon form införliva kooptationsinstitutet med förstakammarorganisationen, torde till en början spörsmålet böra begränsas att avse institutet så uppbyggt, att en del av första kammaren skulle väljas av kammaren själv. Genom institutets anordnande så, att första kammaren delvis skulle utses av riksdagen i dess helhet eller genom andra kammaren, bleve redan den ursprungliga grunden för denna del av kammaren av annan art. För en dylik läggning av institutet har ej heller, så vitt de sakkunniga hava sig bekant, någon mera preciserad framställning hos oss gjorts. Spörsmålet lärer därför för närvarande få anses avse institutet så utformat, att en del av första kammarens ledamöter skulle väljas av kammaren själv.

Huvudmotiveringen för en dylik anordning går därpå ut, att kammaren genom att tillföras ledamöter, valda av en ur väljarsynpunkt så högt kvalificerad församling som första kammaren själv, skulle erhålla ett tillskott, som vore ägnat att höja kammarens kvalitet och därmed även dess auktoritet. Vid valet av de koopterade ledamöterna skulle dessutom möjlighet förefinnas att åt det politiska livet bevara betydande krafter, personer, vilka ej blivit valda av landstingen resp. elektorskollegierna. Resultatet av dessa korporationers valförrättningar skulle kunna på så sätt korrigeras och kompletteras.

De sakkunniga vilja ingalunda bestrida, att icke vad sålunda i huvudsak anförts till förmån för kooptationen innebär beaktansvärda moment. Emellertid synes det de sakkunniga, att så många skäl föreligga, som kunna anföras emot institutets införande i vår författning, att de sakkunniga ej kunna därtill lämna sitt förord. Först torde kunna uttalas det säkerligen berättigade antagandet, att, därest kooptationsinstitutet infördes och därigenom möjliggjordes för de särskilda partierna att i kammaren få invala en del av partiernas bästa män, som tilläventyrs ej vore bundna speciellt vid ortsintressen och valkretsarna, valkorporationerna i orterna skulle mera än vad nu är fallet låta vid valen av förstakammarledamöter leda sig av sina ortsintressen och ej till någon del av intresset att utse s. k. rikskandidater, enär för dessas inval möjlighet av kooptationsval ansåges given. Blev, som ej är otänkbart, en sådan åskådning allmän, kunde lätt följderna bliva, att man för första kammaren i dess helhet genom institutets införande ingalunda nådde den avsedda kvalitetshöjningen utan snarare motsatsen. Det vore ej heller osannolikt, att vid kooptationsvalen avseende kunde i vissa fall fästas ej så mycket vid kandidaternas kvalitet utan vid de tjänster, som gjorts partierna av personer i huvudsak arbetande i det tekniska valarbetet eller annars i ren partitjänst. Även kan befaras, att i vissa fall valet skulle kunna falla å äldre politici, av vilka man ej längre kunde vänta någon aktivare insats i riksdagsarbetet, men vilka dock skulle honnörsvis placeras. Och gentemot tanken att genom kooptationen tillfälle kan erhållas att bevara av de lokala valkorporationerna förbigångna kan erinras, att dylikt tillrättaläggande kan, såsom ju åtskilliga gånger under nuvarande system skett, verkställas av annan landstings- resp. elektorsförsamling.

Förutom de invändningar, som sålunda kunna riktas mot själva det berättigade och lämpliga uti att införa kooptationsinstitutet i vårt land, tillkom-

mer det att överväga svårigheterna att organisera institutet med tillgodoseende på en gång av kraven på proportionalitet och successiv förnyelse. Såsom ovan nämnts kan det ej ifrågasättas att i och för kooptationsinstitutets införande öka antalet ledamöter i första kammaren, utan de koopterades antal — förslagsvis 20 — skulle frångå de nuvarande valkretsarna. Det bleve då för den proportionella rättvisans skull säkerligen nödvändigt att ytterligare sammanföra flera landstingsområden till en valkrets. Av skäl, som längre fram närmare skola utvecklas, finna de sakkunniga en dylik åtgärd icke önskvärd. Att låta de nuvarande valkretsarna erhålla minskning i representantantalet skulle dessutom helt visst från dessas sida mötas med föga sympati.

Vad den successiva förnyelsen beträffar, bleve det tydligen nödvändigt att för den proportionella rättvisans skull släppa successiviteten. De koopterade finge antingen och väl med största skäl utses alla på en gång vart åttonde år eller t. ex. hälften vart fjärde år.

Då de sakkunniga således med allt erkännande av de grunder, som upp- bära kooptationstanken, dock finna sig böra avstyrka institutets införande för närvarande i vår konstitution, bör dock samtidigt utsägas, att spörsmålet till- äventyrs skulle hava kunnat ses annorlunda, därest fråga varit om upprättande av en helt ny konstitution eller om väsentliga förändringar. Kooptationsinstitutet såsom enstaka delreform skulle kunna leda till krav på en del andra, mer eller mindre betydelsefulla förändringar i kon- stitutionen. Det kan i detta sammanhang åter erinras om förhållandena i Bel- gien och Danmark. I det förstnämnda landet fick man vid införandet av ko- optationsinstitutet släppa kravet på successiv förnyelse av kammaren och sänka valtiden från 8 till 4 år. I Belgien sker också valet av den icke koopterade, större delen av första kammaren genom direkta val med samma valrättsålder som till andra kammaren. I Danmark kunde kooptationsinstitutet ha sin för- klaring i förutvarande förhållanden, och Danmarks överhus intager ej en med vår första kammare i allo likvärdig ställning. Slutligen anse sig de sak- kunniga även böra påpeka, att med kooptationsinstitutets införande ofrånkom- ligt skulle följa en upplösning av första kammaren, en åtgärd som — därom äro väl alla ense — endast bör i tvingande fall förekomma.

De sakkunniga ha således för sin del funnit, att införandet av kooptations- institutet ej skulle vara av betydelse för stärkandet av första kammarens kva- litet. Att under sådana förhållanden införa detsamma bör så mycket mindre ske, som en dylik reform med säkerhet skulle draga med sig krav på andra konstitutionella förändringar av svåröverskådlig räckvidd.

Valkretsarnas utvidgning.

Inom de sakkunniga har ifrågasatts, huruvida icke som ett medel att stärka första kammarens kvalitet borde genomföras en utvidgning av valkretsarnas nuvarande storlek.

Det har därvid bland annat även framhållits, att genom den år 1921 beslutade utvidgningen av andrakammarvalkretsarna — med åtföljande minskning i deras antal — har uppstått en påfallande motsats mellan valkretsindelningens betydelse för kamrarnas karaktärsskillnad i vårt ursprungliga tvåkammar-system och i vårt nuvarande. Medan förstakammarkretsarna exempelvis före 1909 års reform voro till antalet 30 och andrakammarkretsarna 197, utgöra de för närvarande 19 resp. 28. Skillnaden mellan de bägge kamrarnas valkretsantal har således procentuellt sett starkt minskats.

Med bortseende tills vidare från frågan, huruvida större valkretsar kunna sägas ha någon kvalitetsstärkande betydelse för riksdagens sammansättning, må här blott erinras, att den förskjutning i fråga om valkretsarnas absoluta och relativa storlek och antal, som ägt rum i vårt land, motiverats enbart av önskan att ernå största möjliga proportionella rättvisa, då det gäller att fördela mandaten mellan partierna med hänsyn till dessas storlek. Någon strävan att genom de vidtagna förändringarna förminska karaktärsskillnaden mellan kamrarna har icke kommit till synes, och torde för övrigt ej heller gå att ernå på denna väg. Den nära likställighet, som för närvarande råder mellan första- och andrakammarkretsarnas antal — skillnaden får anses väsentligen bero på att det väljes ett mindre antal ledamöter till första än till andra kammaren — torde visa, att man genom de senast vidtagna reformerna nått fram till jämviktsläge beträffande möjligheten att proportionellt fördela mandaten till de bägge kamrarna. Detta är dock ingalunda allmänt erkänt. Så har från vissa håll framförts tanken att genom ett antal tilläggsmandat för hela riket vid val till andra kammaren låta proportionalismens idé komma ytterligare till sin rätt. Gentemot detta har anförts, att man då kunde lika gott taga steget fullt ut och göra hela riket till en enda valkrets. De sakkunniga ha velat anförda detta för att visa, att en utvidgning av förstakammarkretsarnas storlek nu långt ifrån kan med säkerhet förväntas medföra en bestående, ökad skillnad i antalet första- och andrakammarkretsar. Tvärtom torde en så-

dan åtgärd komma att ge näring åt anspråken på vidgad proportionalism vid valen till andra kammaren, d. v. s. inskränkning jämväl av andrakammarkretsarnas nuvarande antal.

Huvudmotiveringen för en inskränkning av förstakammarkretsarnas antal skulle, såsom redan antytts, vara den, att därmed skulle vinnas en kvalitetsförstärkning av första kammaren. Men därjämte har inom de sakkunniga anförts från målsmännen för denna reform, att densamma skulle giva ökad proportionell rättvisa, utväg att införa kooptationsinstitutet och möjlighet att lägga om valsättet till första kammaren så, att förstakammarledamöterna i de städer, där de nu väljas av särskilda elektor, komme att utses av eller genom stadsfullmäktige.

Beträffande de tre sistnämnda motiven för en utvidgning av valkretsarnas storlek ha de sakkunniga redan uttalat, att de ej anse lämpligt att införa kooptationsinstitutet i vårt land. Valkretsarnas utvidgning såsom en åtgärd motiverad av önskan att jämna vägen för nämnda instituts införande behöver således ej här närmare behandlas.

Vad angår valkretsutvidgningens betydelse för den proportionella fördelningen mellan partierna förhåller det sig onekligen så, att varje ökning av valkretsarnas storlek medför möjlighet till större proportionell rättvisa vid fördelningen av mandaten. Men som de sakkunniga redan framhållit, är detta problem ingalunda isolerat till frågan om första kammarens sammansättning, utan har tvärtom i än högre grad gjort sig gällande beträffande andrakammarvalen. I den mån anspråken på en bättre proportionell fördelning av riksdagsmandaten tränga sig fram, torde frågan därför böra lösas i ett sammanhang.

Vad åter angår det tredje särskilda motivet, eller att en utvidgning av förstakammarkretsarnas storlek skulle möjliggöra att överflytta förstakammarvalen från elektor till stadsfullmäktige, hysa de sakkunniga visserligen den uppfattningen, att den kommunala grunden vid val till första kammaren i allt väsentligt visat sig vara god och lämplig. Otvivelaktigt vore det ock önskligt, om fullständig enhetlighet här kunde ernås. Den omständigheten, att det i flertalet fall är kommunala institutioner (landstingen), som utöva valrätten till första kammaren, medan det för de större städernas vidkommande är särskilt utsedda elektor, som förrätta valet, kan emellertid anses innebära mera en formell än en reell olikhet.

Genom att överflytta valrätten från direkt valda elektor till resp. stadsfullmäktige eller av dem utsedda elektor skulle visserligen större formell enhetlighet beträffande de slutliga förstakammarväljande korporationerna vinnas. Men genom en sådan reform skulle en betydelsefull olikhet skapas beträffande urväljarna. Valåldern vid val till landsting utgör 27 år, medan rätten att välja stadsfullmäktige inträder vid 23 år. Om stadsfullmäktige i här ifrågavarande städer skulle få åt sig uppdraget direkt eller indirekt att välja förstakammarledamöter, bleve åldern för urväljarna till första kammaren begränsad nedåt till i flertalet fall 27 år, i övriga fall till 23 år. De sakkunniga kunna icke finna, att denna nya olikhet vore att föredraga framför

den som består däri, att det nu vid sidan om landstingen i några fall är särskilt valda elektor, som utöva den slutliga valrätten till första kammaren.

Vad slutligen angår själva huvudskälet, som anförts för en utvidgning av förstakammarkretsarna, eller att kammarens kvalitet därigenom skulle stärkas, torde man av flera skäl ha anledning att betvivla en sådan verkan av den ifrågasatta reformen.

Kvalitetsförstärkningen skulle uppnås därigenom, att man inom de större valkretsarna skulle anlägga vidare vyer på valet och vara mera benägen att låta rikssynpunkter komma till sin rätt. Det må gentemot detta resonemang först göras tvenne påpekanden. En vidgning av valkretsarna står otvivelaktigt i strid med den ursprungliga uppfattning, som låg till grund för landstingens konstituerande som förstakammarväljare. Det framhölls då, bl. a., att landstinget utgjorde en sluten enhet, vars medlemmar kvalificerat sig genom långvarigt kommunalt arbete för gemensamma länsintressen och som väl kände varandra och länet, varför man kunde förvänta, att ur denna gemensamhet och slutna krets skulle framgå goda valresultat. Vid den av proportionalismen nödvändiggjorda vidgning av förstakammarkretsarna, som år 1921 ägde rum, var man också angelägen att begränsa densamma så snävt som möjligt, och vid den sammanslagning av vissa landsting, som skedde, sågs noga till, att det såvitt möjligt sammanfördes län, som kunde tänkas hava i ett eller annat avseende gemensamma intressen eller närmare kontakt med varandra. Skulle nu valkretsarna ytterligare vidgas och landstingen uppdelas i exempelvis 8 valgrupper, komme denna otvivelaktigt värdefulla känsla av gemensamhet och nära samhörighet inom valkollegierna att förminskas.

Om man på detta sätt löste upp länsbanden genom att sammanföra landstingen i grupper om 4 å 5 landsting, kunde man vidare befara en aktualisering av den frågan, som redan beträffande andrakammarvalen ställts i riksdagen, varför icke steget borde tagas fullt ut och hela riket göras till en enda valkrets, i vilket fall rikssynpunkterna kunde fullt ut komma till sin rätt vid valet.

Det sist anförda visar, att man bör med varsamhet draga ut konsekvenserna av en princip på det konstitutionella området. Det gäller hos oss att söka förena såväl länsintressen som riksintressen vid valet till första kammaren. I stort sett torde detta ha lyckats hittills med vår gällande, ännu jämförelsevis nya valordning. En i och för sig berättigad strävan att få rikssynpunkter anlagda på valet bör dock icke få mera allmänt bryta genom de naturliga gränser, som de nuvarande valkollegierna själva bilda. Detta kan medföra en mekanisering av valen och en likgiltighet hos valmännen, som icke kan vara till gagn för vare sig riks- eller länsintressen.

En ytterligare utvidgning av förstakammarkretsarnas storlek skulle dessutom komma att medföra kostnader och många praktiska svårigheter till följd av de resor och tidsförluster, som landstingsmannen finge underkasta sig. Även om denna synpunkt ej får vara avgörande, kan det dock ej helt bortses från densamma vid dryftandet av spörsmålet. Det kan erinras om att en motionär i andra kammaren år 1923 vänt sig mot olägenheter i dessa hänseenden, som

förmenats hava uppstått redan till följd av den år 1921 beslutade samman-
slagningen av vissa län.

De sakkunniga finna sålunda, att nu gällande bestämmelser rörande första-
kammarkretsarnas storlek ej visa några sådana brister, att en detaljreform på
detta område nu är påkallad. En utvidgning av valkretsarna torde ej komma
att medföra sådana förbättringar, att ens olägenheterna av en dylik utvidgning
skulle uppvägas.

Upplösningsinstitutet.

Såsom bilaga till de sakkunnigas betänkande har, såsom tidigare nämnts, fogats en av professoren Wallengren författad »*framställning ang. upplösningsinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska tvåkammersystem*», i vilken närmare redogöres för hithörande förhållanden.

Av framställningen framgår att däri angivna främmande staters författningar i fråga om upplösligheten av första kammaren intaga vitt skilda ståndpunkter. Under det att i Förenta staterna, Schweiz och Portugal bägge kamrarna äro oupplösliga, äro i vissa andra stater såsom Sverige, Holland, Belgien bägge kamrarna upplösliga. Medan i Frankrike och vissa engelska kolonistater den nedre kammaren kan upplösas, är den övre absolut oupplöslig. Slutligen förekomma stater — Danmark och några engelska kolonistater — där den nedre kammaren kan upplösas, men för den övre gäller relativ oupplöslighet.

Den närmare redogörelsen för upplösningsinstitutet i dess förhållande till första kammaren utvisar också, att denna fråga ställer sig olika i olika stater, allt eftersom den författningsmiljö, i vilken institutet insatts, är olika. Om erfarenhet och upplevelser i andra länder, vilka kunna förmenas vara ägnade att belysa problemet, gäller därjämte, att de måste bedömas jämväl under aktivering på de särskilda politiska lägen i övrigt, under vilka de förekommit.

Det exempel på absolut oupplöslighet, som Frankrike lämnar, lämpar sig, såsom framställningen ådagalägger, icke till att giva någon större ledning vid bedömandet av frågan om enbart första kammarens oupplöslighet, enär såsom en politisk sedvaneregeln i Frankrike utbildat sig även den nedre kammarens oupplöslighet.

Vad de engelska kolonistaterna beträffar, äro olikheterna både med avseende på tvåkammersystemets allmänna anläggning och de politiska förutsättningarna i allmänhet mellan dem och vårt land så pass avsevärda, att deras ifrågasvarande författningsbestämmelser knappast kunna tillmätas något allt för stort värde för det principiella bedömandet av frågan hos oss.

Det föredöme, som ligger oss närmast, är den i Danmark gällande inskränkningen i övre kammarens upplöslighet. Ej heller här får man emellertid förbise olikheterna i författningsmiljö. Skiljaktigheterna i fråga om vår första kammares sammansättning gentemot det danska landstingets ställa frågan på ett annat plan hos oss än i Danmark. Viktigast härvidlag är, såsom i bilagda

framställning framhållits, att verkan av en landstingsupplösning kan vara lika oberäknelig som utfallet av en folketingsupplösning, medan hos oss utfallet av en förstakammarupplösning låter sig på förhand med ganska stor säkerhet avgöras, då ju sammansättningen av den övervägande delen av valmanskåren (landstingen) är känd. Därtill komma olikheterna i övrigt mellan de danska och svenska tvåkammerssystemen. Sålunda verkar bland annat vårt gemensamma voteringsinstitut till en betydelsefull förskjutning av motiven för en förstakammarupplösning i jämförelse med förhållandet i Danmark. Vad särskilt angår den år 1919 uppkomna konflikt mellan de danska tingen, för vilken i bilagan närmare redogöres, får man icke heller ur denna draga några slutsatser utan att fästa avseende vid de båda författningarnas olikhet samt vid de speciella omständigheter, under vilka konflikten utspelades. Hos oss hade meningsstriden mellan kamrarna redan från början kunnat tänkas bli förbyggd genom den samfälliga beredning, riksdagsfrågorna underkastas i de gemensamma utskotten, till vilka icke finnes någon motsvarighet i Danmark. Hade konflikten trots detta utbrutit, hade den såsom varande av finansiell natur avgjorts genom gemensam votering. De konstitutionella exemplen från andra länder, där en absolut eller relativ oupplöslighet för första kammaren är stadgad, kunna sålunda, lika litet som den erfarenhet, vilken där må vara inhöstad, utan vidare tagas till intäkt i den ena eller andra riktningen för vårt eget lands vidkommande. Fastmera måste man vid sitt ställningstagande — allt under tillbörlig hänsyn till de lärdomar, som inom antydda begränsning givetvis kunna utifrån inhämtas — utgå från de särskilda konstitutionella och politiska förutsättningar, med vilka man hos oss har att räkna.

Innan de sakkunniga gå att fatta ställning till frågan, torde till en början böra konstateras, att någon starkare opinion för en ändring av gällande bestämmelser för upplösningens institutets användning i avseende å första kammaren ej gjort sig gällande i vårt land. De, som ansett en ändring vara nödig och nyttig, skulle säkerligen helst se, att första kammaren gjordes *absolut* oupplöslig, men inse förvisso, att detta är ett krav, som ej med någon utsikt till framgång kan göras gällande. Och intresset för en *relativ* inskränkning av upplösningens rätten torde ej hava kunnat hålla sig vid makt, då man förmärkt de stora svårigheter, som äro förbundna med en närmare precisering och utformning av institutet, vilket på samma gång det borde innebära en verklig inskränkning i upplösningens rätten, dock måste behålla i regeringens hand möjligheten att tillgripa en upplösning, då sådan av omständigheterna anses erforderlig. Hänsynen till denna senare omständighet har vid överläggningen inom de sakkunniga visat sig medföra en sådan urvattning av ett tänkt förslag om oupplöslighet, att detta skulle komma att bli skäligen verkningslöst och meningslöst.

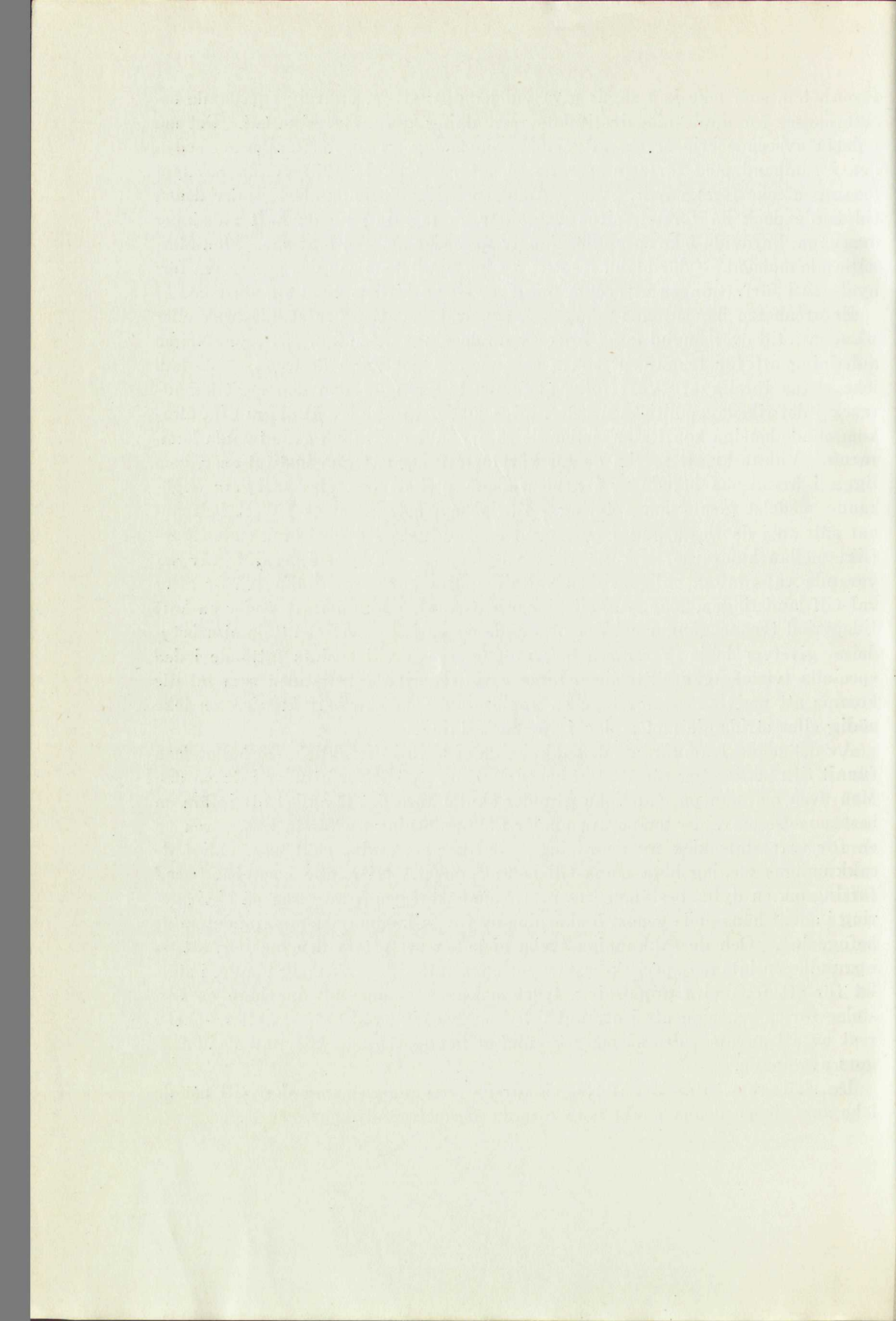
Att frågan om första kammarens oupplöslighet ej trätt i förgrunden bland de konstitutionella spörsmålen i vårt land, torde emellertid bero på flera andra omständigheter än svårigheten att finna en medelväg emellan en för starkt garanterad oupplöslighet och en, som förtunnats till att bli av ingen reell verkan. Främst bland dessa omständigheter är att nämna den hos oss vunna er-

farenheten, som icke kan sägas giva vid handen, att en ändring i gällande bestämmelser för upplösningsinstitutets användning kan anses påkallad. Det må i detta avseende erinras, om att någon upplösning av första kammaren sedan den i samband med författningsrevisionen förutsatta, år 1921 företagna upplösningen icke förekommit. De skiftande politiska förhållandena under denna tid torde dock ha företett situationer, där en regering kunde haft anledning överväga, huruvida icke en upplösning av första kammaren bort ske. Men återhållande moment — däribland respekt för kontinuitetens och den successiva förnyelsens i författningen uttryckta principer — ha hittills visat sig starkast.

Erfarenheten har sålunda ådagalagt, att praktiskt taget intet missbruk eller på senare tid över huvud taget bruk av upplösningsrätten kan påvisas. Någon anledning att för framtiden befara en annan utveckling i detta avseende kan icke sägas föreligga. Vårt folks allmänna läggning, sådan den tagit sig uttryck i det riksdagspolitiska arbetet, torde icke giva upphov åt några ofta återkommande hetsiga konflikter mellan de bägge på demokratisk grund valda kamrarna. Vidare är att märka de för vår författning säregna institutioner, som ligga i ärendenas beredning i gemensamma utskott och vissa frågors avgörande medelst gemensam votering. Därigenom åstadkommes på ett helt annat sätt än i de flesta andra parlament en möjlighet till uppgörelse utan konflikt mellan kamrarna. Skulle åter en dylik konflikt uppstå, medför vår nuvarande valordning, enligt vilken val till andra kammaren följa två år efter val till landstingen, resp. valkollegier och omvänt, möjlighet att under en kort tidsperiod tvenne gånger erhålla uttalande av väljarna, vilket uttalandes betydelse givetvis båda kamrarna noggrant överväga vid besluts fattande i den speciella tvistefrågan. Slutligen torde varje regering i framtiden som hittills komma att undvika att företaga en upplösning, som kan betraktas såsom icke nödig eller stridande mot andan i vår författning.

Av det sagda framgår, att de sakkunniga ej hava i de faktiska förhållandena funnit tillräckligt fog för att föreslå en ändring av vår författning i denna del. Men även om man på teoretiska grunder skulle anse det lämpligt att införa en bestämmelse om vissa temporära hinder för upplösning av första kammaren — en för vårt statsskick ny anordning — tillkomma andra skäl, som enligt de sakkunnigas mening böra mana till betänksamhet. Så skulle i samband med förslag om en dylik bestämmelses införande säkerligen krav resas på ekvivalering i annat hänseende genom beskärning av första kammarens nuvarande maktbefogenhet. Och de sakkunniga tveka ej heller att uttala den mening, att en i grundlagen intagen specifik bestämmelse om rätt till upplösning skulle, i stället för att förhindra upplösning, tvärtom kunna komma att innebära en frestelse för en regering att i oträngt fall begagna sig av densamma eller kanske rent av att använda den såsom ett ständigt hot mot första kammaren vid frågors avgörande.

De skäl, som sålunda anförts, ha för de sakkunniga samverkat till att de icke anse sig på denna punkt böra förorda några förändringar.



SÄRSKILDA YTTRAN DEN

THE HISTORY OF THE

S Ä R S K I L T Y T T R A N D E

AV

M. HELLBERG OCH A. BRUSEWITZ

K A P. I.

Inledning.

Förstakammarproblemets allmänna förutsättningar och läge.

I det följande föreslå vi:

dels utvidgning av valkretsarna till första kammaren;

dels i samband därmed återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren;

dels upptagande av kooptationsinstitutet i viss utsträckning såsom grund för första kammarens sammansättning;

dels slutligen inskränkning till en viss grad av upplösning sinstitutets tillämplighet i fråga om första kammaren.

Då vi i dessa punkter skilja oss från de sakkunnigas majoritet, beror det icke därpå, att vi hysa en från denna avvikande uppfattning i fråga om den här föreliggande utredningens omfattning. Den hänför sig även enligt vår mening till första kammarens sammansättningsgrunder och är begränsad inom ramen av de allmänna principer, som bära upp vårt tvåkammersystem och representativa system över huvud. Redan på denna grund måste ett sådant spörsmål som det om intresserepresentation anses ligga utom denna utredning. En eventuell omläggning av första kammaren på intresserepresentativ bas skulle nämligen enligt vår uppfattning gå ut icke blott över nu gällande maktförhållande mellan kamrarna utan även över hela den representativa principen som sådan. Vi instämma därför på formella såväl som sakliga grunder helt i den argumentering, som i de sakkunnigas betänkande föres mot denna idé. Vi ansluta oss vidare till förslaget om avskaffande av valbarhetscensus (sid. 25—29) samt instämma i framställningen om det olämpliga i att hos oss införa valbarhetskategorier till första kammaren (sid. 30—37).

Vad beträffar den uppfattning om förstakammarfrågans allmänna förutsättningar och läge, som i betänkandet inledningsvis göres gällande, kunna vi däremot endast delvis instämma. I väsentliga delar är vår mening här en annan. I fråga om behovet av positiva reformer komma vi ju också till andra slutsatser

än majoriteten. Det torde därför såsom en sammanfattande motivering till de av oss framställda förslagen vara lämpligt att här till en början i ett sammanhang något klargöra vår allmänna syn på förstakammarproblemet.

När det gäller att taga standpunkt till frågan, huruvida en reformering av första kammaren i något eller några avseenden kan anses önskvärd, är den allmänna utgångspunkten given i den struktur vårt tvåkammarssystem erhöill genom den stora författningsrevisionen 1918—21. Det kan endast bli frågan om att, där så kan anses behövt, bygga vidare på den demokratiska grund som då lades. Detta bör enligt vår mening vara den givna begränsningen för varje reformprogram på här ifrågavarande område. En återgång till en äldre tids uppfattning, som i första kammaren såg en ekonomiskt bestämd minoritets- eller klassrepresentation, är utesluten, icke blott därför att varje försök i denna riktning skulle mötas av ett starkt och allmänt motstånd i vårt land, utan därför att den vinst, som uppnåddes genom demokratiseringen och som för folkrepresentationen betydde avlägsnandet av ett konstant, ofta bittert motsatsförhållande mellan dess båda avdelningar, därigenom helt skulle äventyras. Man har sålunda vid en reform alltid att utgå från den uppgift och ställning, som tillkommer första kammaren i ett demokratiserat, alltigenom på den allmänna rösträttens grund vilande tvåkammarssystem.

Vilken är då denna uppgift? Eller annorlunda uttryckt: vilken är karaktärsskillnaden mellan kamrarna och huru konstitueras en sådan i vårt nuvarande demokratiska tvåkammarssystem? Vi skola först med några ord beröra dessa frågor för att sedan upptaga spörsmålet, i vad mån något kan och bör göras för att ytterligare utbygga och befästa detta system.

Louis De Geer karakteriserade en gång med några ofta citerade ord (i motivena till vår gällande riksdagsordning) första kammarens ställning så, att den har till uppgift att »förekomma förhastade beslut och trygga det bestående rätt». Denna karakteristik, som i det väsentliga ännu kan accepteras, betyder överförd på ett demokratiskt statsskick, att första kammaren står såsom en modererande faktor vid medkammarens sida med uppgift att se till, att ändringar i det bestående genomföras först då de överensstämmer med en varaktig folkmening. Saken brukar också uttryckas så, att första kammaren representerar det mognade omdömet och för den lugna besinningens talan, den företräder framför allt den sida av den allmänna opinionen, som yttrar sig i kritiskt prövande eftertanke, medan andra kammaren ger uttryck åt initiativet och företrädesvis för fram den ögonblickliga till en viss tidpunkt koncentrerade folkstämningens krav. En sådan uppgiftsfördelning utesluter naturligtvis inte vare sig initiativ i första eller besinning i andra kammaren. Den anger endast vad som bör vara särskilt karakteristiskt för den ena och för den andra kammaren, en viss, skulle man kunna säga, lynnesskillnad mellan dem, som har sin betydelse för en allsidig och betryggande behandling av ärendena inom representationen. Karaktärsskillnaden mellan kamrarna i en modern tvåkammarorganisation — hos oss i Sverige liksom i de flesta främmande stater — har sålunda i

främsta rummet blivit av psykologisk art, från att tidigare ha varit av ekonomisk och social natur. Denna utveckling, som på ny och säkrare basis låtit De Geers grundidé åter komma till heders, har närmat kamrarna till varandra utan att likväl utplåna olikheten dem emellan. Första kammarens uppgift som kontrollinstitut har undergått en viss omvandling, men är därför icke mindre betydelsefull än förr.

För att första kammaren på ett tillfredsställande sätt skall kunna fylla denna sin uppgift och den erforderliga karaktärsskillnaden mellan kamrarna uppnås, anlitas vanligen, och så även hos oss, tvenne huvudvägar. Vid kammarens bildande söker man dels tillse, att den erhåller en stabilare sammansättning än medkammaren, dels sörja för att denna dess sammansättning blir så kvalitativt god som möjligt. Det förra av dessa syften tillgodoses hos oss genom bestämmelser om längre mandattid för första kammarens medlemmar samt denna kammares successiva förnyelse, det senare genom stadganden om förhöjd åldersgräns för valrätt och valbarhet samt framför allt genom de indirekta valen, varigenom en särskilt kvalificerad väljarkår skapas. Det är dessa vägar, åsyftande ökad stabilitet och förhöjd kvalitet, man har att följa vid en undersökning av vad som finns att göra för en möjlig förbättring av de nu existerande sammansättningsgrunderna.

De sakkunnigas flertal har vid en sådan undersökning kommit till den slutsatsen, att ingenting är att göra, en ståndpunkt, som står bra nära den bekanta: det är bra som det är. De allmänna skäl, som i betänkandets inledning utvecklas till stöd för denna ståndpunkt, äro i huvudsak följande:

1:o. Det har visat sig, att efter demokratiseringen av vårt statsskick första kammaren dock allttjämt mäktat spela en roll inom representationen. Karaktärsskillnaden mellan kamrarna har upprätthållits, och vårt tvåkammarssystem har alltså ej saknat effektivitet.

2:o. Efter den korta tid, som förflutit, sedan 1918—21 års stora författningsreform genomfördes, bör ej en ny omfattande reform företagas. Man bör vänta och se an utvecklingens resultat.

3:o. Något behov av nya reformer har ej framträtt. Intet reformprogram finnes, som uppbares vare sig av riksdagspartierna eller en mera utbredd folkmening. Det s. k. förstakammarproblemet synes på tämligen lösa grunder framkonstruerat och bör ej med konstlade medel hållas vid liv.

Bärigheten av dessa allmänna skäl synes oss synnerligen diskutabel. De förtjäna att något närmare granskas.

Vad först beträffar konstaterandet, att ett effektivt tvåkammarssystem även efter den fullt genomförda demokratiseringen av vårt statsskick utbildat sig, ligger häri intet överraskande eller märkligt. Att så skulle komma att ske har alltid av författningsreformens anhängare antagits som säkert i motsats till motståndarna, som förespådde, att ett maskerat enkammarssystem skulle bli följden. Det har emellertid sitt värde att erinra om riktigheten av vad ofta sagts och även av erfarenheten utomlands bekräftas, att en första kammare har utsikt att i längden kunna bestå som en självständig faktor vid andra kammarens sida endast om den kan stödja sig på samma folkvalda grund som denna.

Det vore dock förhastat att av nämnda förhållande draga den slutsatsen, att intet mera återstår att göra. Finnas uppslag, som kunna tjäna till att på den givna grunden ytterligare utveckla och befästa vårt tvåkammerssystem, böra de enligt vår mening framföras.

Då det vidare framhålles, att det är alldeles för tidigt att nu komma med en ny omfattande reform, så skall ej förnekas att det häri, helt allmänt sett, ligger en sanning. Men anmärkningen träffar ej de av oss framställda förslagen utan röjer i grunden en missuppfattning av deras innebörd. Vad vi föreslå är inga omvälvande förändringar eller några från 1918—21 års reform principiellt avvikande nyheter. Tvärtom, de av oss framställda förslagen ligga så att säga helt i förlängningen av denna reform, de ansluta sig till dess tankegång och äsyfta egentligen endast att i vissa avseenden komplettera och utbygga densamma. De anknyta för övrigt i sina viktigaste delar, såsom strax skall visas, direkt till uppslag, som redan vid tiden för författningsreformen framkommo, och kunna åberopa stöd i vissa auktoritativa uttalanden redan vid denna tid. Sålunda betonas uttryckligen i den kungl. propositionen angående 1919 års författningsreform, såsom en allmän förutsättning för denna, att de föreslagna nya bestämmelserna »böra icke anses hava för framtiden avskurit möjligheten att taga under övervägande användningen av andra, med ett demokratiskt samhällsskick förenliga former för första kammarens bildande», ett uttalande, som det särskilda utskott, till vilket den kungl. propositionen remitterats, för sin del upprepade och i alla delar anslöt sig till. Det synes oss av ett uttalande som detta framgå, att man till en viss grad velat så att säga hålla förstakammarfrågan öppen. Anledning därtill har heller icke alldeles saknats, om man betänker, att den tid, som vid 1918 års urtima riksdag stod till förfogande för förberedelserna av den överenskommelse i författningsfrågan i dess helhet, som sedan lades till grund för lösningen, var ganska knappt tilltagen. En efterprövning, icke — vi upprepa det — av själva den lagda grunden, men av den antagna lösningen i dess detaljer, kan under sådana förhållanden näppe- ligen betraktas såsom ett förhastat företag. Ett moment i 1918 års överenskommelse, nämligen bibehållandet av valbarhetscensus till första kammaren, har redan tämligen länge befunnit sig på avskrivning, och vi anse för vår del, att tiden härvidlag obetingat är inne för en förändring. Det torde emellertid då enligt vår mening med icke mindre goda skäl kunna hävdas, att tiden jämväl är inne för sådana förändringar och jämkningar i nämnda överenskommelse, som äsyfta positiva förbättringar.

Slutligen invändes av de sakkunnigas flertal, att något behov av reformer på här ifrågavarande område ej framträtt, och som bevis härför anföres, att intet reformprogram finnes, som uppbäres av riksdagspartierna eller annars vunnit anslutning inom vidare kretsar av folket. Över huvud bagatelliseras förstakammarproblemet, vilket fränkännes all egentlig betydelse.

Naturligtvis kunna olika meningar göras gällande i fråga om behovet av reformer. Men att som stöd för en negativ ståndpunkt i denna fråga åberopa frånvaron av bestämda program hos de politiska partierna, synes icke övertygande. Det kan knappast väntas, att dessa, i de detaljspörsmål det här gäller,

skulle utformat några fixa program, än mindre att någon folkmening i dessa spörsmål skulle ha stadgat sig. Detta behöver ej betyda, att intresse för en förstakammarreform saknas. Följer man den offentliga diskussionen såväl inom som utom riksdagen, finner man, såsom också av redogörelser i de sakkunnigas betänkande framgår, att en hel del, visserligen ofullständigt utformade, reformuppslag framförts, och man får ett bestämt intryck av att en sådan efterprövning av förstakammarfrågan i ett sammanhang, som här ovan angivits, från skilda håll förutsättes såsom lämplig och önskvärd. Om ett visst positivt intresse för frågan får väl även första kammarens utredningsbeslut vid 1926 års riksdag, fattat efter tillstyrkan av konstitutionsutskottet, anses vittna, ett beslut som ju också tydligen föranlett regeringen att föranstalta om denna utredning. Under alla omständigheter kan frånvaron av klara partiprogram i här förevarande fall, där det gäller att genom en för ändamålet tillsatt sakkunnigutredning just få fram vissa riktlinjer till ledning för en eventuell reform, näppeligen tagas som skäl för att reformen vore obehövlig. En ståndpunkt som låter sig bestämmas av de formulerade partiprogrammen som högsta norm synes varken hållbar eller särskilt respektgivande.

Det kan icke heller med fog påstås, att förstakammarproblemet saknar all aktuell betydelse. För en meningsriktning, som i första kammaren ser en institution utan egentlig livskraft eller som till äventyrs helst skulle vilja se hela tvåkammersystemet upphävt och ersatt med ett enkammersystem, kan det visserligen vara naturligt att skjuta undan som en ligkiltig sak varje tanke på första kammarens reformering. För en politisk åskådning åter, som i första kammaren ser en värdefull tillgång i ett demokratiskt statsskick — utan tvekel ett av de viktigaste medlen till självkontroll den moderna demokratien äger — måste frågan om sådana förbättringar av denna kammares byggnad, vilka äro ägnade att sätta den i stånd att på bästa sätt fylla sin uppgift, alltid te sig som betydelsefull, och detta även i ett läge, där den, såsom nu, har jämförelsevis begränsade proportioner. Att komma undan förstakammarproblemet genom förklaring att det icke existerar eller att det på konstlad väg framkonstruerats synes icke vara möjligt och kan enligt vår mening under inga förhållanden anses vare sig av den förhandenvarande situationen motiverat eller i och för sig välbetänkt.

Vi ha velat med det ovan sagda kritiskt något belysa sakkunnigmajoritetens allmänna uppfattning av förstakammarproblemet, därför att denna uppfattning tydligen utgör grunden för dess konsekvent avvisande hållning till varje slag av positiva reformåtgärder. Även om den icke av skäl, som i betänkandets specialkapitel närmare utvecklas, ansett sig kunna biträda något av de av oss framförda förslagen, kunde det tänkas, att den givit anvisning på andra för ändamålet tjänliga åtgärder. Det har den emellertid icke gjort. Denna underlåtenhet skulle kunna tolkas som ett fattigdomsbevis, om den icke finge fattas såsom grundad på övertygelsen att den nuvarande förstakammarorganisationen verkligen är bra som den är, en övertygelse som hos två av de sakkunniga även sträcker sig till bestämmelserna om valbarhetscensus. En sådan negativt konservativ ståndpunkt synes oss i detta fall som alltid olycklig. I

den ligger, enligt vårt sätt att se, den stora faran för att den komplettering av 1918—21 års stora förstakammarreform, som här avses och som redan av dess egna upphovsmän förutsågs kunna bli erforderlig, förhalas på ett sätt, som kommer att menligt inverka på frågans slutliga lösning.

En närmare motivering till de av oss framställda, ovan omnämnda förslagen lämnas nedan i särskilda kapitel, där de upptagas till behandling vart och ett för sig. Här skola endast, i anslutning till vad i det föregående redan antytts, ytterligare några anmärkningar tilläggas om deras historiska inställning och allmänna syfte.

Gå vi först till de grundlagsbestämmelser, vilka avse att trygga en större stabilitet för första kammaren, så torde de i sin nuvarande avfattning icke giva skäl för några befogade ändringskrav. Den längre mandattiden, dubbel längre än den som är fastställd för andra kammaren, och den successiva förnyelsen med ungefär $\frac{1}{8}$ av medlemstalet varje år, vilken är mera jämnt fortgående och fördelad än för någon annan senat, kunna i det avseendet anses fylla alla rimliga anspråk, och någon anordning därutöver, verkande i samma syfte, torde fördenskill vara överflödig. Få blott de angivna bestämmelserna ostört utöva sin verkan, så är genom dem sorjt för den erforderliga kontinuiteten i första kammarens sammansättning.

Den enda fara, som kan hota denna kontinuitet, ligger i varje regerings oinskränkta rätt att upplösa kammaren. Skulle denna rätt komma att oftare användas, bleve kontinuiteten uppenbarligen endast formell och skenbar. Frågan om en eventuell begränsning av upplösningsinstitutet har därför också varit föremål för ingående behandling vid de sakkunnigas överläggningar, och för vår del ha vi därvid kommit till den slutsatsen, att en sådan begränsning, lämpligt avvägd, kan anses motiverad som garanti för kontinuitetens bevarande. Liksom i sakkunnigbetänkandet behandlas denna fråga — såsom fallande utanför den egentligen konstruktiva delen av förstakammarproblemet — sist i vårt yttrande.

Vi komma därefter till de bestämmelser för första kammarens bildande, vilka avse att främja dess kvalitet. Dessa hänföra sig väsentligen dels till valbarheten, dels till valsättet.

I fråga om valbarheten har, såsom av betänkandet framgår, de sakkunnigas flertal — i vilket även vi beträffande denna punkt ingå — funnit de från en äldre tid kvarstående, av reformen 1918—21 oberörda censusbestämmelserna föräldrade och olämpliga. Då vi ansett, att censusvillkoret borde försvinna, har det skett icke blott därför, att detta villkor står i dålig överensstämmelse med vår nuvarande förstakammartyp, utan även därför att dess kvalitetsfrämjande verkan numera är ytterligt ringa eller ingen. Någon ersättning för de sålunda till avskrivning föreslagna valbarhetsvillkoren genom skapande av nya valbarhetskategorier ha vi lika litet som övriga sakkunniga funnit skäl att för-

örda. Över huvud är det enligt vår mening ej på denna väg — genom valbarhetens omläggning — som man har att söka medlen till en kvalitetsförstärkning av första kammaren.

Däremot synes oss vissa ändringar eller rättare sagt en vidare utveckling av det för kammaren gällande indirekta valsättet erbjuda beaktansvärda möjligheter att främja detta syfte. Det är också väsentligen på denna väg — genom stadgande av särskilt kvalificerade valförsamlingar (landstingen och de större städernas fullmäktige) — som vår riksdagsordning av gammalt sökt göra första kammarens medlemmar så väl som möjligt utrustade för sitt värv. Otvivelaktigt förhåller det sig så, som i den del av betänkandet, vilken behandlar frågan om valbarhetskategorier, närmare utvecklats, att om själva väljarkåren äro väl skickade för det uppdrag, som åligger dem, så äro särskilt utstakade gränser för valbarheten tämligen överflödiga. Å andra sidan verka sådana gränser mindre betryggande, om det brister i omdöme och ansvarskänsla hos väljarna. Betecknande i detta avseende är, att för Belgiens år 1921 nyorganiserade senat valbarhetsvillkoren endast äga tillämplighet i fråga om de senatsmedlemmar, som utses direkt av urväljarna, men icke i fråga om dem, som koras av provinsråden (motsvarande våra landsting) eller genom kooptation av senaten själv. Kvalitetsbestämmelserna böra därför helst sökas i sättet för valförsamlingarnas organisation.

Enligt vår uppfattning kunna också sådana bestämmelser, som vore ägnade att utöver de nuvarande befordra uppkomsten av en kvalitativt stark förstakammaruppsättning, lätt utfinnas. De giva sig ganska osökt genom fullföljd och utveckling av uppslag, som redan framkommit i samband med författningsreformen 1918—21. Ett sådant uppslag var den utvidgning av första kammarens valkretsar utöver länen, som i anslutning till ett uttalande i 1918 års urtima riksdagsskrivelse föreslogs och sedermera även blivit antagen. Ett annat var det i motiveringen till 1919 års kungl. proposition inlagda förord för möjliga nybildningar i framtiden, vilket särskilt såsom en sådan ny form nämnde »val av en mindre del av kammarens ledamöter genom kammaren själv eller genom riksdagen». Genom att upptaga och utföra dessa båda uppslag ha vi kommit fram till två förslag, som varit föremål för ingående behandling inom de sakkunniga och där även från andra än oss mött sympatier, fastän till slut en majoritet uppstått, som ansett betänkligheterna emot dem vara övervägande. Då vi för vår del funnit skälen för dem hållbara och motskälen mindre vägande, ha vi ansett oss böra framföra dem såsom uttryck för vår särmening.

Det ena av dessa förslag går ut på en ytterligare utvidgning av förstakammarvalkretsarna genom sammanförande av inbördes angränsande län samt av dessa och städer, vilka stå utanför landsting, så att dessa nya kretsar bli åtta och inträda i stället för de nuvarande grupperna. Till detta förslag ansluter sig såsom ett därav föranlett biförslag en plan till återställelse av enhetlig kommunal grund för förstakammarvalen. Det andra förslaget innebär, såsom en påbyggnad till den på de högre kommunalorganisationerna upp-

förda kammaren, dess partiella komplettering genom sig själv, s. k. kooptation.

För lättare överskådlighet i sammanhanget vilja vi först upptaga till behandling det sistnämnda förslaget.¹

¹ Av de följande kapitlen äro största delen av kap. II (om kooptationsinstitutet) och i allt väsentligt kap. III och IV (om valkretsutvidgningen och den kommunala valgrunden för första kammaren) utarbetade av professor Wallengren, vilken också personligen delade den uppfattning, som i dessa kapitel kommer till uttryck.

Om kooptationsinstitutet.

1.

Huvudmotiveringen för kooptationsinstitutets införlivande med vår första-kammarorganisation går, såsom redan förut antytts, ut därpå, att därest en del av första kammarens ledamöter väljes av denna kammare själv, kammaren tillföres ett element, som är ägnat att ytterligare höja dess kvalitet och därmed också dess auktoritet. Det är från tre utgångspunkter, man ledes till denna slutsats, vilken dessutom stödes av vad som är känt om kooptationsinstitutets tillämpning i utlandet.

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

För det andra räknar kooptationsinstitutets motivering frändskap även med en annan av de vid vår första kammars bildande grundläggande principer, som avsågo att giva densamma en särskild kvalitetskaraktär, nämligen lands-tingens resp. stadsfullmäktiges konstituerande som valkorporationer. Dessa kommunala förtroendeorgan betraktades av vårt riksdagsskicks skapare som särskilt förstklassiga väljare dels på grund därav, att redan deras val ger en

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

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

För det tredje kan till stöd för åsikten om kooptationsinstitutets förhöjande verkan på första kammarens kvalitet hänvisas till dess betydelse såsom medel för justering i detta syfte av valkretsvalens resultat. Det händer, att vid dessa val politiska förmågor av framstående rang, vilka tidigare varit medlemmar av kammaren, till följd av ändrade lokala partiförhållanden, till följd av personliga rivaliteter eller deras för vissa valmansgrupper misshagliga ställning till någon särskild fråga eller till följd av andra omständigheter, vilka ju i hög grad kunna variera från fall till fall, icke få sina mandat förnyade, och att detta för första kammaren innebär en förlust, som helst bort undgås. Man har vidare att räkna med förefintligheten av politiska krafter, som i första kammaren skulle göra stor nytta, och vilkas närvaro där vore önskvärd, men som av en eller annan orsak icke ställa sig som kandidater vid valkretsvalen. I det ena som det andra fallet skulle det, därest första kammaren själv hade rätt att invälja ett antal ledamöter, beredas tillfälle att bevara och höja dess nivå. Det kan icke anses vara någon mera tungt vägande invändning mot dessa betraktelser, att redan nu, till följd av valens successivitet, den möjligheten är för handen, att en valkrets kan korrigera en annan valkrets. Ty dels berör denna möjlighet endast det först anförda specialfallet, dels får nog första kammaren själv, med dess vidare utblick över förhållandena, tillskrivas en korrigeringsförmåga av högre valör, vilken det ofta kunde vara fördelaktigt att hava till förfogande.

Som förut är nämnt tala även utländska erfarenheter för kooptationsinstitutets införande i vårt land.

Sålunda intygas av framstående både inhemska och främmande kännare av franskt statsliv de goda verkningar, som detta institut på sin tid medförde. Det bidrog i hög grad till uppkomsten av en elitkår inom den franska senaten. Åtskilliga av de namn, framhålles det, som utgjort denna församlings prydning, ha genom nämnda institut tillförts densamma.

I Danmark synes man vara ense om att de »landstingsvaldas» institut väl motsvarar sitt ändamål. Man vitsordar allmänt, att partierna gjort ett gott bruk därav. Det är dugligt folk, som placeras på dessa platser, folk, som det är en vinst för landstinget att förvärva. Institutets egenskap att möjliggöra korrigeringar av valkretsvalens resultat uppskattas också. Den enda reservation, som inom vissa kretsar riktar sig mot detsamma, gäller den speciella bestämmelsen, att landstingets avgående medlemmar, icke dess nyvalda, äga att verkställa kooptationen.

Den sålunda för kooptationsinstitutet anförda motiveringen synes icke kunna fränkännas en stark bärkraft. Emellertid ha emot densamma bland de sakkunniga vissa farhågor med hänsyn till institutets praktiska verkningar framställts. De gå i huvudsak ut på följande.

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

Till ledning för bedömande av i vad mån de nu anförda farhågorna kunna vara berättigade kan tjäna den erfarenhet, man haft av kooptationsinstitutet i Danmark. Av tillfrågade politici ur olika partier därstädes förnekas bestämt, att kooptationen skulle hava fungerat såsom farväg för valbossarna in i landstinget. Någon erfarenhet av denna art kan icke alls sägas vara för handen i vårt grannland. Det synes oss också, vad vårt land beträffar, ytterligt osannolikt, att val, så utsatta för den offentliga kritiken och förrättade av så kvalificerade väljare som kooptationsvalen, skulle användas såsom speciellt medel för partibelöningar utan större hänsynstagande till valkandidaternas förtjänster. Någon rimlig anledning att särskilt antaga en utveckling i denna riktning kan icke tänkas föreligga. Vad vidare angår den premiering av huvudstaden, som institutet förmenats medföra, giver en granskning av det koopterade elementets

sammansättning i danska landstinget ingalunda något resultat i bekräftande riktning. Tvärtom äro landsortsborna där i avgjord majoritet, och detta trots den överväldigande ej blott kulturella utan också numeriska betydelse, som tillkommer Köpenhamn i förhållande till det övriga Danmark. Beträffande slutligen den tredje farhågan, nämligen att kooptationsplatserna skulle kunna bli politiska pensionsplatser, så förnekas på visst håll i Danmark icke, att en sådan risk kan tänkas. Men en närmare blick på de landstingsvaldas personer ger åtminstone för närvarande intet nämnvärt stöd åt oron. Naturligtvis är det mycket tänkbart, att undantagsvis en kooptationsplats vikes för en äldre politiker såsom belöning för hans tidigare verksamhet. Därvid må emellertid anmärkas, att även sådana äldre politiker, vilkas »aktivitet» kan betraktas som reducerad, kunna vara till stort gagn för kammarens arbete genom sin erfarenhet och omsikt.

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

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

Invändningen synes icke så litet uppkonstruerad. Först och främst förtjänar det faktum understrykas, att om kooptationen — såsom på mycket goda grunder kan antagas — skulle komma att fungera som ett rikssvalinstitut, så är därmed i fråga om ett visst antal mandat under alla förhållanden en garanti skapad för att vidare synpunkter komma att anläggas på förstakammarvalen, en garanti som nu icke existerar och därför i varje fall måste anses innebära en förbättring i jämförelse med det nuvarande tillståndet. Antagandet att kooptationens införande skulle komma att giva kretsvalen en snävare inriktning synes i själva verket vid närmare eftertanke vara tämligen löst grundat. Ytterst vilar det på en förmodan, att de »riksval», som nu förekomma, endast skulle vara att betrakta som verkan av ett slags tvång eller av ett dåligt samvete, som känner sig i behov av lättnad genom att då och då motvilligt göra ett offer åt rikssynpunkten. Så illa står det dock knappast till. Troligt är väl, att man även i fortsättningen skulle få anledning att som nu allt emellanåt gå utanför länskretsen för att finna så goda kandidatnamn som möjligt. Otänkbart är för övrigt kanske icke — för att nu göra ett optimistiskt färgat tankeexperiment, som i värde fullt torde kunna mäta sig med det här behandlade pessimistiskt färgade — att kooptationsinstitutet, genom de kvalitetsval, det

skulle frambringa, kunde komma att i viss mån verka som föresyn för valkretsarna och inom dessa väcka till liv en strävan att hålla valen på ett lika högt plan. All sannolikhet talar enligt vår mening för att det sammanlagda antalet rikskandidater genom kooptationen skulle bli större än för närvarande. Till slut må redan i detta samband hänvisas till det nedan framställda, med detta instituts införande nära förknippade förslaget om valkretsarnas förstoring såsom ett medel att främja kretsvalens kvalitet eller i varje fall att åtminstone motverka eventuella tendenser till deras försämring.

Hittills återgivna motargument mot kooptationsinstitutet hava varit av principiell natur. Av opportun art är däremot en annan invändning, som framställts mot dess införande. Det kan göras gällande att, då därav skulle följa en reducering av valkretsarnas representantantal, redan häri skulle ligga ett allvarligt hinder för idéns förverkligande. Dels släpper en valkrets ej gärna från sig ett mandat, dels betecknar en dylik minskning ett motsvarande minus i fråga om utsikterna till proportionellt riktig fördelning av representantplatserna. Häremot må emellertid genmälas, att det visserligen utan tvivel hade gått lättare att införa kooptationsinstitutet, därest det hade kunnat, såsom i Danmark och Belgien, gå för sig utan reducering av de valkretsvaldas antal; men att å andra sidan varken valkretsarnas eventuella gensträvighet mot varje, än så liten, minskning av deras representationsandel eller en sådan reducering av utsikten till säker matematisk proportionalitet, som en minskning med ungefär en plats i varje valkrets skulle medföra, kan tillmätas utslagsgivande betydelse, därest tillräckligt vägande skäl i övrigt tala för reformen i fråga. För den händelse den förut omnämnda av oss föreslagna förstoringen av valkretsarna till första kammaren bleve genomförd, skulle nu berörda invändning så tämligen sättas ur spelet. Reduceringen av de valkretsvaldas antal skulle då, såsom i varje särskilt fall tillämpad på ett vida större antal förstakammandat än förut, icke bliva vidare kännbar, och vad den proportionella mandatfördelningen beträffar, så skulle den bliva än bättre tillgodosedd.

Att en upplösning av första kammaren bör följa på en sådan förändring av dess sammansättning som här berörts kan ej riktas som en anmärkning mot särskilt kooptationsinstitutet. Såväl annorstädes som hos oss är man förtrogen med en dylik nödvändighet vid rekonstruktioner av representationens sammansättning.

2.

Därest det bleve fråga om att för första kammaren hos oss genomföra en reform, som går ut på val av en del av första kammaren genom kammaren själv, framställa sig till beaktande en del organisatoriska spörsmål.¹

¹ Efterföljande framställning om kooptationsinstitutets införande i vår författning, vilken ursprungligen utarbetades med tanke på att förslag härom eventuellt skulle komma att framföras av de sakkunnigas flertal, ingår i allt väsentligt i sakkunnigbetänkandets kap. II. Då denna framställning emellertid ger uttryck åt den tankegång, som omfattats av institutets anhängare och egentligen alltså utvecklar vår mening om hur det närmare bör praktiskt utformas, ha vi här upptagit densamma.

Till en början anmäler sig då frågan om det numerära förhållandet mellan första kammaren i dess helhet och dess koopterade element. Härvid får man utgå ifrån, att någon ökning av totala antalet ledamöter i första kammaren icke kan sättas i fråga. Dels befinner sig antalet riksdagsmän i vårt land redan på höjdpunkten vid jämförelse med andra likstora länder, och dels är en ökning utan motsvarande ökning även av andrakammarledamöternas antal med hänsyn till de gemensamma voteringarna otänkbar. Man får alltså hålla sig inom ramen av det nuvarande antalet, 150. Härifrån har man att avdraga ett visst antal att ställa till kooptationens disposition. Det ligger i sakens natur, att detta antal icke kan sättas för högt; det skall ju tagas från de olika valkretsarna, och dessas nu förefintliga representantantal torde betraktas som ett slags oförytterlig rättighet. I Frankrike, Belgien och Danmark låg saken annorlunda. I förstnämnda land ingingo de koopterade som element i en alldeles ny senatsorganisation. I Belgien tillskapades likaledes kooptationsplatserna genom författningsrevisionen, de voro helt nya, tillkommo sålunda som ett plus till senatens tidigare storlek och lämnade valkretsmandaten oberörda. I Danmark var förhållandet liknande, så till vida som de 1915 införda 18 landstingsvalda dels inträdde i de tidigare 12 kungavalda ställe, dels likaledes här ryckte in på nytillskapade platser. I dessa tre stater var det under sådana förhållanden lättare än det nu skulle vara hos oss att bereda åt de koopterade en mera avsevärd anpart i förstakammarorganisationen. Frankrike och Danmark bestämde också denna anpart till en fjärdedel; Belgien var däremot sparsammare, i det där ett längre gående förslag avböjdes, så att de koopterade nu utgöra mellan $\frac{1}{7}$ och $\frac{1}{8}$ av hela antalet senatorer. Att hos oss gå längre än så, torde kanske icke böra ifrågasättas. Följer man det belgiska exemplet, skulle siffran bli ungefär 20 av de 150 förstakammarmandaten. Då valkretsarna till första kammaren äro 19, skulle detta innebära, att i genomsnitt varje valkrets finge släppa till ett av sina mandat — detta givetvis under förutsättning, att ingen ändring av valkretsindelningen komme att företagas utan att denna bleve densamma som hittills, varom mera nedan.

Uppenbart är vidare, att kooptationen skulle liksom i Danmark och Belgien försiggå under tillämpande av proportionellt valsätt. Från partisynpunkt blir institutet sålunda neutralt. Någon förskjutning i det numerära förhållandet mellan kammarens partier komme det icke att medföra. Här må anmärkas, att i Danmark framkastats tanken, att beträffande den landstingsvalda fjärdedelen i dess första kammare varje partis andel skulle bestämmas icke efter dess styrka i kammaren själv utan efter dess styrka bland väljarna till kammaren. På sådant sätt utgestaltat skulle kooptationsinstitutet komma att tjäna samma syfte som de tilläggsmandat i den nedre kammaren, vilka äro avsedda att jämna ut de avvikelser från den matematiskt rättvisa proportionaliteten, som fördelningen i valkretsar kan medföra. Hela tilläggsmandatsystemet är emellertid i så hög grad ägnat att skärpa och över hela landet uniformera partiväsendet, att en sådan omläggning av kooptationen icke synes tillrådlig.

Vad slutligen angår den tidsföljd, i vilken de koopterade skulle utses, och i samband därmed den valperiod, som för dem skulle gälla, påverkas denna frå-

ga av hänsynen till proportionalismen. Det bleve omöjligt att på dem tillämpa samma successivitet, som nu gäller för valen av första kammarens ledamöter och som även allt framgent skulle gälla för deras huvudmassa. Antalet för varje gång skulle då bliva för litet för att medge en proportionell fördelning. Ville man på en gång tillgodose successiviteten och proportionalismen, kunde man låta t. ex. hälften av de 20 koopterade, alltså 10, utses vart fjärde år. Lades åter huvudvikten på proportionaliteten, kunde ju alla 20 utses på en gång vart åttonde år. Vad de utländska exemplen beträffar, har man i Belgien, såsom i betänkandet tidigare omnämnts, på ett icke efterföljansvärt sätt offrat successiviteten för hela kammaren, medan man i Danmark har successivitet gällande för de valkretsvalda (valperioden är 8 år, ungefär hälften avgår vart fjärde år) men däremot icke för de landstingsvalda: de avgå alla på en gång efter 8 års förlopp. Att göra valperioden olika lång för de valkretsvalda och för de koopterade, synes icke böra sättas i fråga. Det torde likaledes vara naturligtast att vid upplösning icke som i Danmark den avgående utan den nyvalda kammaren finge företaga kooptationen.

Utvidgning av första kammarens valkretsar.¹

1. Historik.

Enligt R. O. 1866 i dess ursprungliga lydelse voro stadgandena rörande valkretsindelning för val till riksdagens båda kamrar dessa: För första kammaren skulle landstingsområdena utgöra valkretsar samt därjämte sådana städer, som icke i landsting deltog (de som hade 25 000 invånare och därutöver). Varje landsting och sådan stad, som nyss nämndes, skulle utse en riksdagsman för varje fullt tal av 30 000; dock att även en mindre folkmängdssiffra berättigade till en riksdagsman. Flertalet valkretsar — undantag bildade till en början endast Gotlands län samt Göteborgs stad — blevo tillfölje dessa bestämmelser flermansvalkretsar. För andra kammaren åter skildes över hela linjen på landsvalkretsar och stadsvalkretsar. De förra utgjordes av domsagorna eller, där domsaga hade mer än 40 000 invånare, delar av domsaga, de senare av dels städer med 10 000 invånare eller mera, vilka bildade egna valkretsar med en riksdagsman för varje fullt 10 000-tal invånare, dels mindre städer, vilka sammanslogos, så vitt möjligt länsvis, till särskilda valkretsar med minst 6 000, högst 12 000 invånare, som hade att utse en riksdagsman vardera. Flertalet valkretsar voro enmansvalkretsar; undantag utgjorde endast de fyra största städerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping — vid 1887 års val tillkommo Gävle och Uppsala, vid 1890 års val Karlskrona och vid 1893 års val Hälsingborg.

Det framgår av den lämnade redogörelsen för de ursprungliga stadgandena i 1866 års riksdagsordning, att varken antalet valkretsar eller antalet riksdagsmän voro fastställda till bestämda siffror, utan kommo att ändras med folkmängden och befolkningsförskjutningarna. Vid riksdagen 1867 äro förstakammarvalkretsarna 27 och i dem väljas 125 representanter; andrakammarvalkretsarna äro 174 och i dem utses 191 riksdagsmän. År 1876 äro siffrorna för första kammaren 29 resp. 131, för andra kammaren 176 resp. 198; år 1885 för första kammaren 29 och 138, för andra kammaren 185 och 214. Vid 1893 års val äro förstakammarvalkretsarna 30 och kammarens ledamöter 148, andrakammarvalkretsarna 186 och kammarens ledamöter 228.

¹ Nämnas må — såsom förklaring till detta och efterföljande kapitelns utförlighet — att de ursprungligen utarbetats under förutsättning att de skulle ingå i de sakkunnigas betänkande.

Genom grundlagsändring 1894 fixeras antalet riksdagsmän till 150 för första kammaren och 230 för andra (150 för landsvalkretsarna och 80 för stadsvalkretsarna). Antalet riksdagsmän blir sålunda oföränderligt. Allt fortfarande kan ju däremot givetvis valkretsindelningen — vilken regleras vart tionde år (1896, 1906 etc.) — bliva utsatt för förändringar, i det densamma liksom tidigare betingas av befolkningsförskjutningarna mellan kretsarna. Till första kammaren utgör varje landstingsområde eller stad, som ej i landsting deltagar, liksom förut en valkrets; efter folkmängden inom dess område väljes en riksdagsman för varje fullt tal motsvarande en etthundrafemtiondedel av rikets folkmängd. Till andra kammaren äro valkretsarna likaledes desamma som förut; för platsfördelningen äro relativa tal normerande ($\frac{1}{150}$ i landsvalkretsarna, $\frac{1}{80}$ i stadsvalkretsarna).

Antalet valkretsar vid val till första kammaren blev fortfarande 30, nämligen de 25 landstingsområdena samt städerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Gävle, samtliga, med undantag för Norrköping och Gävle, flermansvalkretsar (Gotlands län och Malmö stad hade sedan 1895 vardera två förstakammarledamöter). Antalet valkretsar till andra kammaren blev 196, alltså 10 flera än före 1894 års fixering. Summan framgår genom addering av 150 landsvalkretsar och 46 stadsvalkretsar. Andrakammarvalkretsarna voro enmansvalkretsar med undantag av 5 stadsvalkretsar, nämligen Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Gävle.

Förhållandet mellan antalet förstakammarvalkretsar och antalet andrakammarvalkretsar, vilket, såsom av ovanstående framgår, genom valkretsbestämnelserna efter 1894 förskjutits genom de senares ökning med tio, ändrades före författningsrevisionen 1909 endast så till vida som genom kungl. kungörelsen 22 juni 1906 andrakammarvalkretsarna ytterligare ökades med en valkrets. Siffrorna strax före nämnda reform voro alltså: 30 contra 197 (150 landsvalkretsar och 47 stadsvalkretsar).

Till belysning av valkretsläget strax före 1909 års valreform må vidare tjäna folkmängdssiffrorna för å ena sidan förstakammarkretsarna, å andra sidan andrakammarkretsarna. Vid 1907 års slut uppgick folkmängden i medeltal för varje förstakammarvalkrets till 179 257 (med maximum för Malmöhus län, 362 854, minimum för Gävle stad, 31 367). Samtidigt är medelfolkmängden för en andrakammarvalkrets på landet 27 189 (maximum i Gävleborgs län, 33 481, minimum i Södermanlands län, 21 378). Av stadsvalkretsarna intaga Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Gävle sin särskilda ställning. De 22 självständiga stadsvalkretsarna uppvisa en medelfolkmängd av 17 751 inv. (maximum i Hälsingborg, 32 238, minimum i Västervik, 9 299). De 20 småstadsvalkretsarna åter förete en medelsiffra å 13 002 (maximum Trälleborg m. fl. städer, 15 616, minimum Vaxholm m. fl. städer, 8 812). I motsatsen mellan å ena sidan siffran 179 257, å andra sidan siffrorna 27 189 resp. 17 751 och 13 002 avspeglar sig skiljaktigheten i storlek mellan å ena sidan förstakammarkretsarna, å andra sidan andrakammarkretsarna vid tiden strax före den omläggning av valkretsförhållandena, som blev en följd av representationsreformen 1909.

Genom denna representationsreform överfördes frågan om valkretsindelningen på ett annat plan, så till vida som införandet av den proportionella valmetoden medförde den principiella slopningen av enmansvalkretsar. Medan hittills i stort sett förstakammarkretsarna varit flermansvalkretsar, andrakammarkretsarna enmansvalkretsar, bliva nu även de senare flermansvalkretsar. Detta måste givetvis innebära ett närmande mellan antalet kretsar för de båda kamrarna. Förstakammarkretsarna bliva allt fortfarande 30 (25 landstingsområden och 5 städer), men andrakammarvalkretsarna sjunka med ett slag från 197 till 56; från att förut hava varit 6 à 7 gånger så många, bliva de nu icke ens dubbelt så många som förstakammarkretsarna. Som bekant ingick i förändringen jämväl upphörandet av tudelningen för andrakammarvalen i lands- och stadsvalkretsar; av det senare slaget kvarstå endast Stockholms stads båda valkretsar (vilka numera bli verkliga valkretsar), Göteborgs, Malmö, Norrköping-Linköpings samt Hälsingborg-Landskrona-Lunds valkretsar. Sex län delas i tre kretsar vardera, 14 län i två, 4 län utgöra egna valkretsar. Varje valkrets väljer 3—7 representanter.

Med hänsyn till invånartalet ställer sig saken så, att, medan en förstakammarkrets i medeltal allt fortfarande räknar c:a 180 000 invånare, medeltalet för andrakammarvalkretsarna stiger från de nyss anförda siffrorna 27 189 (landsvalkretsarna) resp. 17 751 och 13 002 (stadsvalkretsarna) till nära 100 000 (1 jan. 1911). Förstakammarvalkretsarnas storlek blir således oförändrad, men andrakammarvalkretsarna bliva resp. 3 à 4 resp. 5 à 6 och 7 à 8 gånger större än förut. En förstakammarvalkrets, som hittills i genomsnitt inrymt en befolkning, som var nära 14 resp. över 10 eller c:a $6\frac{1}{2}$ gånger större än genomsnittsbefolkningen i en andrakammarkrets, når nu i medeltal icke upp ens till det dubbla av denna.

Beträffande förstakammarkretsarna är vidare att märka det moment i 1909 års nyordning, som avsåg deras uppdelning på sex grupper, av vilka årligen en grupp väljer sina representanter. Själva gruppindelningen var en följd av den nyinförda proportionalismen, vilken såsom den lämpligaste anordningen förutsatte, att hela antalet representanter för varje valkrets utsågs samtidigt, samt av den bibehållna successiva rekryteringen av första kammaren. Att gruppantalet sattes till sex berodde på valperiodens förkortande från nio till sex år. Ungefär en sjättedel av kammaren skulle nyväljas varje år.

Det år 1909 fastställda antalet valkretsar för val till riksdagens båda kamrar undergick intill år 1921 ingen annan förändring än den, att genom Hälsingborgs utträde år 1919 ur landsting förstakammarkretsarna ökades med ytterligare en valkrets. Strax före tillkomsten av 1921 års representationsreform är alltså förstakammarkretsarnas antal 31, andrakammarvalkretsarnas 56.

Genom den år 1921 definitivt antagna författningsrevisionen har valkretsindelningen såväl vad angår val till första kammaren som val till andra kammaren förändrats. Förändringen har gått i riktning av att minska antalet valkretsar, alltså utvidga dem både i det förra fallet och i det senare.

Kravet på en förstoring av de 1909 till sitt omfång bestämda valkretsarna — vilket ju betyder detsamma som en reducering av deras antal — hade gjort sig först gällande i fråga om *andra* kammaren. Det är intresset för »den proportionella rättvisan», som är drivkraften. Redan före 1909 års författningsreform hade 1903 års proportionalvalskommitté uttalat sig för länens principiella konstituerande såsom andrakammarvalkretsar (endast 4 län bildade som nämnt, sedan 1909, egna valkretsar); 1904 och 1905 års kungl. propositioner hade följt denna linje, och ett flertal motioner i samma riktning hade väckts vid 1906 års riksdag. Vid 1912 års riksdag väcktes så en motion om skrivelse ang. en utredning av frågan. Först 1918 är emellertid riksdagen beredd att acceptera de större valkretsarnas system beträffande andra kammaren. I den skrivelse av den 22 maj 1918 (nr 226), vari riksdagen — med anledning av väckta motioner — begärde en utredning av de med gällande regler för proportionellt valsätt förenade olägenheterna, anbefaller riksdagen en undersökning, i vad mån det kan visa sig lämpligt att använda länen såsom valkretsar för andra kammaren. Riksdagen ställer sig däremot tveksam inför lämpligheten av att sammanslå mindre län till en valkrets. »Dessutom torde det — — — böra fasthållas, att i områden med mycket gles befolkning särskild varsamhet måste iakttagas vid valkretsarnas utvidgning. Å andra sidan bör det tagas under övervägande, huruvida icke skäl kunna föreligga att uppdelade åtminstone de största länen i två eller eventuellt flera valkretsar.»

I den överenskommelse beträffande författningsrevisionen, som vid urtima riksdagen 1918 ingicks inom särskilda utskottet, får emellertid icke förstoringen av andrakammarkretsarna någon plats. Frågan härom var nu av riksdagen överlämnad till K. M:ts utredning. Här träder i stället förstakammarvalkretsarnas omläggning fram såsom ett led i den avsedda representationsreformen: »valkretsindelningen till första kammaren jämkas sålunda, att, för så vitt möjligt, varje valkrets utser minst fem riksdagsmän. För de fall, då sammanförande av särskilda landstingsområden erfordras för åstadkommande av lämplig valkretsindelning, bör val ske vid samfälld förrättning, eventuellt medelst särskilda val och samfälld sammanräkning.» Städer, som ej deltaga i landsting, skola genom särskilda elektoror välja samfällt med landsting, och Stockholm och Göteborg välja för sig riksdagsmän genom elektoror. I anslutning till urtimaöverenskommelsen föreslår den kungl. propositionen rörande författningsrevisionen vid 1919 års lagtima riksdag (nr 358) införandet av större förstakammarkretsar på sådant sätt, att *landstingsområden sammanslås* sinsemellan eller med större städer, varvid bl. a. den grundsats tillämpas, att »endast angränsande områden och helst blott sådana, som äga livligare samfärdsel, sammanföras med varandra».

Vad angår den kungl. propositionens motivering för den ifrågasatta förstakammarvalkretsförstoringen, anför densamma den proportionella rättvisans synpunkt, som verkat bestämmande för kravet på en förstoring av andrakammarkretsarna. »Gällande valkretsindelning låter det proportionella systemets grundtanke blott högst ojämnt och ofullkomligt komma till genomförande. — — —

Rättsmedvetandet har, med stöd i gjorda erfarenheter, alltmera bestämt begynt reagera mot dylika brister, vilket tagit sig uttryck bland annat i den utvidgning av valkretsarna för landstingsval, som nyligen företagits.» Redan den omständigheten, att förstoringen av förstakammarkretsarna ingick såsom ett led i en politisk överenskommelse, vid vilken den ena parten sökt uppnå så mycket av komensation som möjligt för radikala författningsnyheter, synes dock giva vid handen, att motiveringen för förstoringen av förstakammarkretsarna icke hänför sig till den proportionella rättvisan allenast. Det antydes också i den kungl. propositionen. Sedan den vid urtman 1918 genomförda radikaliseringsen av första kammarens valrättsgrundval omnämnts, tillägges: »Härvid förutsättes dock införandet av vissa förstärkta garantier för bibehållen karaktärsskillnad mellan kamrarna, i det att valkretsarna skulle bli va större, mandatstiden längre samt valrätts- och valbarhetsåldern till valkorporationserna högre än för närvarande.» Valkretsförstoringen med hänsyn till första kammaren framställes sålunda här som en åtgärd till markerande av dess särkaraktär gentemot medkammaren. Det särskilda författningsutskottet vid samma riksdag berör emellertid icke detta motiv.

Det till den kungl. propositionen sig anslutande förslag till representationsreform, som på riksdagen 1919 förklarades vilande, inrymmer sålunda omläggningen av förstakammarkretsarna i förstörande riktning, men lämnar kretsindelningen för val till andra kammaren orubbad. Den hypotetiskt antagna vallagen utför de i riksdagsordningen stadgade principerna på sådant sätt, att riket för val till första kammaren indelas i 19 valkretsar i stället för de 31, vari det förut varit delat — alltså en minskning med 12 valkretsar. För den händelse ingen förändring av kretsindelningen för val till andra kammaren bleve företagen, skulle alltså motsatsen mellan antalet första- och antalet andrakammarkretsar uttryckas med siffrorna 19 och 56. — Valkretsarna för val till första kammaren fördelades nu på åtta i stället för förut sex grupper — detta till följd av valperiodens förlängning från sex till åtta år.

Det definitiva antagandet år 1921 av författningsrevisionen åtföljdes emellertid, såsom ovan nämndes, av en minskning även av andrakammarkretsarna. Riksdagens ovannämnda skrivelse vid 1918 års lagtima riksdag hade föranlett tillsättande i nov. 1919 av en utredningskommitté (»1919 års proportionsvalsakkunnige»). Redan innan dess betänkande förelåg (i början av 1921), hade vid 1920 års riksdag i motion i första kammaren nr 289 (Stendahl) yrkats det omedelbara införandet av länsvalkretsar för val till andra kammaren. Riksdagen beslöt emellertid vid detta tillfälle i anslutning till en motion i andra kammaren, nr 328 (Hage), att till vilande antaga en ändring av R. O. § 14, som syftade till att undanröja varje grundlagsenligt hinder för införande genom vallagstiftning av större andrakammarkretsar än hittills. Sedan denna grundlagsändring definitivt införts vid 1921 års riksdag, antog riksdagen i huvudsak det förslag till valkretsförstoring i fråga om andra kammaren, som 1919 års proportionsvalsakkunnige i sitt betänkande av 1921 hade framlagt. Stockholms och Göteborgs stad skulle bilda egna valkretsar; i övrigt gjordes *länen* till valkretsar, dock med undantag för två län, som klövos i vardera två

valkretsar. Antalet kretsar för val till andra kammaren nedsattes härigenom till jämnt hälften eller från 56 till 28, vilken senare siffra alltså numera är att ställa i motsats till siffran 19 för antalet förstakammarvalkretsar.

Den valkretsreform, som omsider framgick såsom resultat av besluten på 1919 och 1921 års riksdagar, blev, som man finner, av större räckvidd för andra kammaren än för första kammaren. Andrakammarkretsarnas antal fick vidkännas en radikalare beskärning än förstakammarkretsarnas, och de förras förstoring gick alltså längre än de senares. De förra minskades till halva antalet, de senare endast till tre femtedelar. Det närmande i avseende på storlek mellan de båda kamrarnas valkretsar, vilket så kraftigt markerats 1909 och då sammanhängde med flermansvalkretsarnas införande även för andra kammaren såsom följd av proportionalismen, tager 1921 ånyo ett steg framåt utan att någon motsvarande anledning förelåg. Medan en förstakammarvalkrets efter 1921 års reform i medeltal räknar c:a 311 000 invånare, räknar en andrakammarvalkrets 213 000. De motsvarande siffror, som blevo en följd av 1909 års reform, voro c:a 180 000 resp. c:a 100 000. En förstakammarkrets var redan då icke dubbelt så stor som en andrakammarvalkrets, men utgjorde dock $\frac{8}{5}$ av densamma. Nu är en förstakammarkrets endast halvannan gång så stor som en andrakammarkrets.

Enligt gällande bestämmelser äro valkretsarna för val av första kammaren av fyra slag: 1) stad, som ej deltagar i landsting — 2 valkretsar, nämligen Stockholms stad och Göteborgs stad; 2) län (landstingsområde) ensamt — 7 valkretsar (Jönköpings, Göteborgs o. Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro och Kopparbergs län); 3) län (landstingsområde) med inom detta belägen stad (städer), som ej deltagar i landsting — 3 valkretsar (Östergötlands län med Norrköpings stad, Malmöhus län med Malmö stad och Hälsingborgs stad, Gävleborgs län med Gävle stad); 4) två sammanslagna län — 7 valkretsar (Stockholms och Uppsala län, Södermanlands och Västmanlands län, Kronobergs och Hallands län, Kalmar läns norra och södra landstingsområden samt Gotlands län, Blekinge och Kristianstads län, Västernorrlands och Jämtlands län, Västerbottens och Norrbottens län). Summa: 19. För val till andra kammaren uppvisar valkretsindelningen tre slags valkretsar: 1) stad, som ej deltagar i landsting — 2 valkretsar (Stockholms stad och Göteborgs stad); 2) län ensamt — 22 valkretsar (samtliga utom de under 1) och 3) nämnda — (Göteborgs och Bohus län här medräknat); 3) del av län — 4 valkretsar (Malmöhus och Älvsborgs län delade i vardera två valkretsar).

Av det anförda framgår, att icke mindre än 10 förstakammarvalkretsar, d. ä. över hälften av samtliga, sammanfalla med andrakammarvalkretsar, nämligen Stockholms stad, Göteborgs stad, Jönköpings, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Östergötlands och Gävleborgs län. Endast den mindre hälften, nio, omfattar två andrakammarvalkretsar, nämligen förstakammarkretsarna Stockholms och Uppsala län, Södermanlands och Västmanlands län, Kronobergs och Hallands län, Kalmar och Gotlands län, Blekinge och Kristianstads län, Västernorrlands och Jämtlands län, Västerbottens och

Norrbottnens län, Älvsborgs län samt Malmöhus län. Av dessa nio förstakammarkretsar sammanfalla emellertid två, nämligen Älvsborgs läns valkrets och Malmöhus läns valkrets, med länen och hava kommit att omfatta två andrakammarkretsar på den grund, att Älvsborgs län för andrakammarvalen delats i en nordlig och en sydlig valkrets och att ur Malmöhus län de fyra största städerna utsöndrats till att bilda en egen valkrets. Endast sju av de nitton första kammarkretsarna omfatta större områden än ett län.

2. Motivering och förslag.

En blick tillbaka på de svenska riksdagsvalkretsarnas historia visar sålunda, att andrakammarkretsarna genom reformerna 1909 och 1921 successive allt mera närmat sig förstakammarkretsarna i storlek och antal. Från att förstakammarkretsarnas antal 1867 utgjorde mellan $\frac{1}{6}$ och $\frac{1}{7}$ av andrakammarkretsarnas och strax före 1909 års reform närmare $\frac{1}{7}$ än $\frac{1}{6}$, uppgår de föras antal efter reformen 1909 till mera än hälften av andrakammarkretsarnas och efter reformen 1921 till c:a $\frac{2}{3}$ därav. Skillnaden i storlek mellan de båda kamrarnas valkretsar håller på att utplånas och är i en hel del fall redan utplånad.

Det har på sådant sätt uppstått en påfallande motsats mellan valkretsindelningens betydelse för kamrarnas karaktärsskillnad i vårt ursprungliga tvåkamarsystem och i vårt nuvarande. Ursprungligen ingick olikheten i valkretsarnas omfång som ett starkt framträdande led bland de vardera kammarens egenart konstituerande sammansättningsbestämmelserna. Andrakammarvalen gjordes i De Geers tvåkamarsystem mera lokalt betonade; förstakammarvalen däremot anlades på ett sätt, som var avsett att förläna dem en mera vidsynt karaktär. Som andrakammarkretsar konstituerades sålunda domsagor (eller delar därav) och städer, (var för sig eller flera sammanslagna), alltså begränsade lokala områden (»inskräntare valkretsar» enligt De Geers motiver till riksdagsordningen). Förstakammarkretsen däremot var i regel det flera gånger större länet. Med samma syfte för ögonen — att göra horisonten vidare vid förstakammarvalen än vid andrakammarvalen — utformades därjämte bestämmelserna angående valbarhet och valrätt. »Till ledamöter i andra kammarerna kunna endast utses män, som — — — äga — — — valrätt inom den eller någon av de kommuner, för vilka de väljas», hette det i R. O. § 19. Ledamöter i första kammarerna skulle däremot enligt R. O. § 9 kunna väljas över hela riket, utan att något bostadsband hindrade — till den större valkretsvidden fogades alltså en än större valbarhetsvidd. Även den höga valbarhetscensus och den arvodeslöshet, som för första kammarerna stadgades, avsåg att bereda de vidare synpunkterna större rum vid förstakammarvalen. Och vad valrätten angår, förväntade De Geer, att den kvalificerade valmanskår, som hade att utse första kammarens ledamöter, skulle besitta »en mera vidgad synkrets än som kan påräknas vare sig hos omedelbart väljande menigheter eller hos elektor, utsedda endast för ett visst val».

Det rådde alltså i 1866 års tvåkammerssystem en mycket utpräglad olikhet, för att icke säga motsats mellan de små lokala andrakammarvalkretsarna och de till länen utsträckta och därtill för valet utöver länsgränserna syftande förstakammarvalkretsarna. Olikheten i valkretsindelning var i förbindelse med de övriga därmed harmonierande stadgandena angående valbarhet, valrätt och arvode av konstitutiv betydelse för karaktärsskillnaden mellan kamrarna. På denna organisationspunkt har emellertid som nämnt utvecklingen medfört en radikal förändring. Redan genom representationsreformen 1909 förminskades, såsom vi funnit, i hög grad avståndet mellan de båda slagen av valkretsar, i det att andra kammarens blevo tre à fyra gånger större än förut, medan första kammarens förblevo oförändrade. Och genom författningsrevisionen 1919—21 uttunnades motsatsen därhän, att den numera får sägas vara ganska obetydlig. De ursprungliga förstakammarvalkretsarna, länen, bilda numera utgångspunkter ej blott för valkretsindelningen till första kammaren, utan även för samma indelning till andra kammaren. I regel sammanfalla de senare valkretsarna — 28 till antalet — med länen, och av de förra — 19 till antalet — gripa endast sju över länsgränserna. I ett stort antal fall äro förstakammar- och andrakammarvalkretsar identiska. Vilken skillnad mot den tid, då riket var indelat i 27 av det förra slaget och 174 av det senare, eller i resp. 30 och 197, såsom strax före 1909 års reform!

Med den utveckling för ögonen, som valkretsindelningen genomlupit, ligger det synnerligen nära till hands att till övervägande upptaga den frågan, huruvida det icke vore ändamålsenligt att i någon mån återställa den ursprungliga motsatsen i detta avseende mellan kamrarna. Detta skulle ske genom att sammanslagningen av län fortginge, så att samtliga förstakammarkretsar komme att bestå av två eller flera (tre eller fyra) län. Vi framställa här nedan ett sådant förslag.

Det bör vid skärskådandet av ett dylikt reformförslag till en början bemärkas, att den reducering av karaktärsskillnaden mellan de båda kamrarna, som utvecklingen på denna punkt medfört, icke utgör något led i den demokratisering, som vår representation successivt genomgått. Utjämningen av den förutvarande betydande sociala olikheten mellan kamrarna är demokratiseringsens verk. Utjämningen av olikheten i valkretsindelningen har däremot haft en annan orsak. Den har framgått som en verkan av proportionalismen. Denna medförde nämligen omedelbart en förstoring av andrakammarvalkretsarna. Och i fortsättningen har kravet på förstärkt proportionell fördelningsprecision medfört dessa kretsars ytterligare utvidgning. För första kammarens del var redan i förväg den förutsättning för proportionalismen för handen, som flermansvalkretsarna utgöra. Även förstakammarkretsarna hava emellertid till förmån för den proportionella rättvisan förstorats, men förstoringen har, såsom synes, alls icke fortgått i samma tempo som utvidgningen av andrakammarkretsarna. Orsaken till försvagandet av olikheten mellan kamrarna är sålunda här av valteknisk natur och har som sagt icke med den fortgående demokratiseringen att skaffa.

Tanken att i någon mån återställa det rubbade förhållandet mellan första och andrakammarkretsarna framställer sig så mycket naturligare till beaktande, som de större valkretsarna — i förbindelse med mindre ledamotsantal än medkammarens — av gammalt ingå bland de särkaraktistika, som utmärka organisationen av första kammaren, ej blott i tvåkammerssystemet över huvud, utan särskilt också i det rent demokratiska tvåkammerssystemet. Redan detta förhållande ger skäl för antagandet, att en utvidgning av valkretsarna till vår första kammare kan tänkas vara ägnad att befrämja vårt demokratiska tvåkammerssystems syften eller, närmare bestämt, att ytterligare utbilda en sådan första kammarens artskillnad gentemot andra kammaren, som inom ett sådant system må anses vara önskvärd.

Huvudmotiveringen för en reform i omhandlade riktning är redan antydd. Den blir densamma som den, vilken överallt och jämväl hos oss i 1866 års riksdagsordning legat till grund för första kammarens baserande på större valkretsar i jämförelse med den andra. Denna anordning avser att i förening med därmed sammanhängande bestämmelser verka kvalitetshöjande på första kammaren. Den vill höja valakten till ett plan med vidare utsikter och därmed bidra till ett stärkande av de från lokala hänsyn mera frigjorda synpunkternas medinflytande vid valet.

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

Vid genomförande av en dylik reform skulle givetvis ingen ändring ske i fråga om den över hela riket utsträckta valbarheten eller om landstingens valfunktion, liksom icke heller därav *måste* följa någon ändring av elektorsinstitu-

tionen.¹ Alltjämt komme sålunda landstingen att utgöra väljarkårens huvuddel. Den kvalitativa styrka såsom förstakammarväljare, vilken från början tillerkänts dem, skulle allt fortfarande komma första kammaren till godo. Liksom nu är fallet med *flertalet* landsting, skulle emellertid efter reformens genomförande *samtliga* landsting komma att fullgöra sin valfunktion icke i egenkap av landsting, utan såsom element i en större valförsamling, bestående av flera landsting, resp. landsting och storstadselektorer. Därmed vore organisatorisk enhetlighet i fråga om valkretsindelningen uppnådd. Liksom i de nu förefintliga tvålänskretsarna skulle landstingsmännen (ev. jämte elektorer) från de olika länen (och städerna) personligen sammanträffa för valets företagande. Förslaget innebär i detta hänseende en anslutning till riksdagens avvisande hållning 1924 till en då väckt motion om insändande av valsedlar allenast till gemensam sammanräkning, ett förfaringssätt som skulle omöjliggöra den önskvärda samverkan mellan ledamöterna av den förstörade valcorporationen. Men därtill kommer, att åt valet genom det vart åttonde år återkommande personliga sammanträdandet av olika landsting (och storstadselektorer) — vare sig växelvis i olika residensstäder eller varje gång å samma därtill särskilt ägnade valort inom valkretsen — skulle förlänas en viss högtidlig karaktär, som betonar dess vikt och gör det till något annat och mera än allenast en punkt på ett landstings föredragningslista. Det komme att i högre grad än i enlänskretsarna framstå såsom en akt för sig, som kräver sina egna särskilda anordningar — åt vilka sannolikt komme att givas en viss solenn prägel — och är ägnad att i högre grad tilldraga sig den politiskt intresserade allmänhetens uppmärksamhet.

Med hänsyn härtill och till den allmänna erfarenheten av de större valkretsarnas betydelse torde det vara att förvänta, att den nyss anförda huvudmotiveringen för det ifrågavarande organisationsmomentet i ett demokratiskt tvåkammarssystem jämväl här skulle visa sig bestå provet. Givetvis skall man icke vänta sig några omvälvande verkningar av reformen, liksom över huvud vid organisationen av en första kammare det icke är *ett* sammansättningsmoment, som allena åstadkommer den önskvärda särkaraktären — det är i stället genom en samverkan av alla momenten, som denna framgår. Men det finnes, som antytt, all anledning antaga, att valkretsförstoringen även i detta fall skall visa sig äga betydelse för främjande av en större synvidd vid valet. Visserligen skulle nog alltjämt, liksom i nuvarande tvålänskretsar, länssynpunkterna komma att göra sig i hög grad gällande, så till vida som partiernas olika länskontingenter komme att i stor utsträckning framföra sina särkandidater. Men — frånsett den liksom hittills bestående möjligheten av gemensamma kandidater för hela valkretspartiet från början — komme väl rätt ofta utöver det antal mandat, partiets olika landstingsdelar var för sig toge i anspråk, en del förstakammarplatser att för sitt besättande kräva överenskomelse mellan partiets samtliga landstingskontingenter. Och vid sådana tillfällen, liksom vid en eventuell samverkan mellan olika partier, gäves utrymme för valmotiv, som sträckte sig ut över länsgränserna. I högre grad än inom en val-

¹ Till denna fråga återkomma vi längre fram.

krets, som består av allenast ett enda län, finnas sålunda i en flerlänskrets utsikter för mindre lokalt bundna synpunkter att verka medbestämmande vid valet av ledamöter i första kammaren. Det får väl vidare anses rätt sannolikt, att i fortsättningen valkretsutvidgningen skulle komma att medföra mera avsevärda verkningar. Vanan att för valet överlägga med medväljare från andra län än det egna ävensom valaktens framträdande i starkare relief än förut kunna icke tänkas i längden bliva utan inverkan på bedömningssättet vid ett förstakammarval. Dessa omständigheter måste tvärtom förväntas, om också givetvis icke uttränga länssynpunkterna, så dock till en viss grad reducera deras roll av mer eller mindre bestämmande faktorer vid valet. I förbigående må anmärkas, att den »kohandel» mellan olika partier i skilda, samtidigt väljande kretsar, som ibland förekommit eller ifrågasatts i och med de här föreslagna stora valkretsar, som skulle träda i de nuvarande gruppernas ställe, vore utesluten.

Gentemot den sålunda för en utvidgning av förstakammarvalkretsarna förbragta motiveringen hava av de sakkunnigas majoritet framförts åtskilliga invändningar. Dessa innebära först och främst ett tvivel på att nyss anförda huvudmotivering för reformen skulle komma att visa sig hålla streck. Vidare framhållas särskilda brister och olägenheter, som förmenas komma att framträda vid en valkretsutvidgning, och av vilka vissa i sin ordning skulle lända till men för valhandlingens vederhäftighet.

För det första har man alltså gjort gällande, att valkretsutvidgningen näppligen kan förväntas komma att vidga synkretsen vid förstakammarvalens förrättande. Liksom förhållandet alltjämt varit i de valkretsar, som nu — efter 1921 års valkretsförstoring — bestå av två landstingsområden, komme, menar man, även i de nya tre- resp. fyralänskretsarna länssynpunkterna att bliva de vid personvalet avgörande. Liksom där komme också här de av valkretsens platser, över vilka partiet till följd av sin totala röststyrka disponerade, att fördelas mellan partiets kontingenter inom vartdera av de sammanlagda landstingen efter dessa kontingenters relativa storlek. I den mån vid denna fördelning den vid division av partisiffran med representantantalet uppkomna kvoten icke räcker som fördelningsnorm, inträda de största överskottstalen såsom sådan: den eller de partikontingenter, som förfoga däröver, lägga för sig beslag på den eller de återstående platserna. Något förökad utrymme för utomlänssval bleve det icke.

Det skall icke bestridas, att så, som här skildrats, kan valet i vissa fall komma att gestalta sig. Det må dock erinras om att, även där en dylik mekanisk uppdelning av ett partis förstakammarplatser mellan länskontingenterna skulle äga rum, detta ju icke betydde detsamma som att inga andra än sådana personer bleve valda, som hade sin hemvist inom vederbörande läns gränser. Redan nu kan man ju ingalunda säga, att »rikskandidater» äro bannlysta från landstingens vallistor för förstakammarvalen. Att det i detta avseende skulle bliva sämre än det är nu, kan väl icke heller vara meningen att påstå.

Det torde emellertid med skäl kunna ifrågasättas, huruvida man måste utgå

från att den omhandlade automatiska fördelningsproceduren bleve i sin konsekventa renhet det allmänt förekommande tillvägagångssättet. Nog är det först och främst — såsom redan tidigare antytts — mycket tänkbart, att, lika väl som det redan nu i de förefintliga tvålänsvalkretsarna kan ske, valkretspartiet såsom främsta namn uppsätter en eller ett par kandidater, om vilka partiets länskontingenter på förhand, oavsett namnens länstillhörighet, äro ense, och först därefter låter de lokala önskemålen bliva bestämmande. Men vidare komme den platsfördelning, som skulle normeras av överskottsregeln, icke alltid att ligga så enkelt till, som man synes förutsätta. Det kan mycket väl inträffa, att överskotten äro tämligen jämnt fördelade mellan samtliga eller ett par av partiets olika landstingskontingenter, och att det därför icke utan vidare är givet, vilken av dem som skall hembära vinsten. I ett sådant fall äro förutsättningarna i särskild grad givna för överläggningar, vilka ganska sannolikt kunna utmynna i valet av en framstående man utan hänsyn till det län, inom eller utom valkretsen, han tillhör.

Över huvud torde nog kunna sägas, att det finnes mindre skäl att ställa sig på förhand absolut misstrogen i denna fråga än jämförelsevis förhoppningsfull. Föreställningen om de större valkretsarnas betydelse för en höjning av valmotiven är icke från i går och grundar sig på likartad konstitutionell erfarenhet i skilda länder.

Invändningarna mot en fortsatt sammanslagning av landstingsområden till större valkretsar innebära vidare, såsom ovan nämndes, att en dylik reform skulle draga med sig för valakten eller i andra hänseenden oförmånliga följder. Man har såsom hertill verkande orsaker framhållit dels det ytterligare avsteg från den beprövade förstakammargrunden — val genom landstingen —, som valkretsutvidgningen skulle beteckna, dels de genom samma reform förökade avstånden mellan väljarna.

I förstnämnda hänseende utgår kritiken från att just däri, att landstingen vart för sig gjorts till självständiga valorgan för första kammaren, ligger det ändamålsenliga i den De Geerska anordningen. Just ur sin korporationsanda, sin känsla av att vara fast sammanfogade och särställda enheter, hämta, förmenar man, landstingen sin styrka såsom valorgan. De böra förväntas sätta en ära i att söka giva sin länsbank i första kammaren en så förmånlig karaktär som möjligt i förhållande till andra länsbankar. En valkretsutvidgning genom ytterligare sammanslagning av län skulle än mera än vad som redan skett utmönstra eller förtunna betydelsen av denna korporativa ambitionskänsla.

Förvisso kan en dylik traditionsbildning tänkas äga sin betydelse. Tiden har emellertid redan delvis gått densamma förbi, och anmärkningen kan därmed sägas i viss mån komma för sent. Genom 1921 års valkretsutvidgning har ju redan flertalet landstingsområden — 15 av 25 — sammanslagits till förstakammarkretsar.

Närmare besett kan emellertid vidare den förutsättningen icke befinnas vara riktig, att landstingen endast såsom opererande vart för sig skulle motsvara förväntningarna på dem såsom valorgan. Det är första kammarens uppbyg-

gande över huvud på det kommunala livet, som hos oss lika väl som i Holland och Frankrike ävensom, vad en del av kammaren beträffar, i Belgien är det organisatoriskt värdefulla. Det är genom att bekläda de kommunala förtroendemännen med uppdraget att utse ledamöterna i första kammaren, som man åt denna kammare bereder ett kvalificerat väljarunderlag. I Frankrike bildas valkollegiet i varje departement av (utom departementets representanter i deputeradekammaren) departementets och dess underavdelningars, arrondissementens, landstingsmän jämte delegerade från primärkommunernas fullmäktigförsamlingar. Hos oss liksom i Holland och Belgien har man förlagt väljarunderlaget uteslutande till det högre, länskommunala planet. I det ena som det andra fallet vill man uppnå en garanti för valmännens personliga lämplighet såsom förstakammarväljare. Det är detta, som är huvudsaken, icke deras fördelning på det ena eller andra slaget av kommunala korporationer. Även hos en valförsamling av sammanslagna landsting får man väl för övrigt antaga förefintligheten av en åstundan att göra sin bänk i första kammaren skickad att upptaga tävlan med de andra valkretsarnas. Det kan icke på något avgörande sätt påvisas, att den verkan till höjning av vyerna vid valet, som förväntas följa av den föreslagna valkretsutvidgningen, skulle kunna neutraliseras genom att landstingen icke finge lika markerat som förut göra sig vid valet gällande ett och ett för sig. Erfarenheten från de nuvarande tvålänskretsarna har, så vitt bekant, icke heller givit något stöd för en dylik farhåga.

Det har så yttermera anmärkts, att de större distanserna mellan de utvidgade valkretsarnas skilda delar skulle försvåra valförberedelserna och, därest, såsom avsikten vore, valkretsens förstakammarval skulle förrättas vid gemensam sammankomst av dess landstingsmän, pålagga dessa en besvärande tunga.

Vad först valförberedelserna beträffar, framhålles hurusom möjligheten till samverkan mellan valmännen-landstingsmännen (ev. jämväl elektorerna) — så viktig för ett från personvalets synpunkt lyckligt valresultat — skulle minskas. När ett landsting ensamt är valkorporation, te sig förutsättningarna uti ifrågasvarande hänseende betydligt gynnsammare. Anmärkningen gäller icke de avslutande förberedelserna vid själva valsammankomsten, då ju dessa böra kunna bedrivas ungefär lika lätt i det ena som i det andra fallet. De viktiga förberedelserna före sammankomsten skulle däremot i en av flera landstingsområden sammansatt valkrets avsevärt försvåras, i det att det på grund av avstånden bleve mera obekvämt att åvägabringa de önskvärda överläggningarna, och det därför vore fara värt, att valförberedelserna icke bleve av den grundlighet och omsikt, som bör utmärka dem.

Under sådana förhållanden befaras än vidare, att valförberedelserna skulle i icke önskvärd grad glida över till de centrala partistytrelserna. I ett landsting, som på egen hand sköter förstakammarvalet, försiggå dessa förberedelser på grund av själva sin intima karaktär tämligen oberoende av den politiska huvudledningen. En förstoring av valkretsarna är däremot ägnad att skärpa den-
nas betydelse. Det blir den allena, som förmår bemästra de genom avstånden vållade svårigheterna; den får taga hand om det hela, och dess direktiv bliva

bestämmande för personvalet. Valakten »mekaniseras» därmed på ett sätt, som minst av allt är på sin plats, när det gäller val av ledamöter i första kammaren.

Det må först beträffande nu återgivna invändning uppmärksammas, att den i viss mån står i strid med den ovan refererade uppfattningen, att personvalet alltjämt skulle komma att handläggas för sig av varje landstingskontingent av ett valkretsparti. Erhåller en var sådan automatiskt på sin lott en proportionell andel av det partiet tillkommande antalet representantplatser, så kan det väl näppeligen bli svårare för ett landsting att i en förstorad valkrets med grundlighet och självständighet besörja valförberedelserna än det vore i en allenast av ett landstingsområde bestående valkrets.

Denna anmärkning torde i det väsentliga gälla även för andra fall. I regel försiggå under nuvarande förhållanden partiförberedelserna till ett förstakammarval ju så, att de olika landstingsmännen först närmast före tingets början sammankomma till överläggningar och att vid och genom dessa överläggningar deras särskilda uppslag och önskemål i fråga om kandidater sammanjämkas till ett gemensamt partiförs. ag. Det förefaller mycket sannolikt, att även inom flerlänskretsarna förloppet skulle bli ungefär enahanda. Alldeles som nu komme de enskilda landstingsmännen, eventuellt grupper av dem, någon enstaka gång kanske en hel länskontingent att där framföra sina speciella kandidater, men partiets lista för valet komme att fastställas först efter samfälliga rådslag. Och då för dessa alltid erforderlig tid skulle vara tillmätt, är det svårt att förstå, varför inte det skulle gå lika bra att uppställa kandidater inom en mera talrik partiförsamling som inom en mindre talrik, alldeles som det nu går lika väl för ett större som för ett mindre parti inom det enskilda landstinget eller — för att taga en annan jämförelse — som det inom ett stort riksdagsparti, bestående av representanter från alla landets delar, går att uppgöra de många utskottslistorna. Eventuellt kunde åt ett utskott av de mest betrodda från olika län uppdragas att förberedelsevis uppsätta kandidatförslag, som sedan finge prövas av hela partigruppen.

Farhågorna för valkretsförstoringens förhindrande inverkan på en tillbörlig förberedelse av valet genom väljarna själva synas för den skull överdrivna, särskilt om skillnaden mellan första och andra kammarens valmanskårer i detta avseende toges i betraktande.

Den omhandlade invändningen har nämligen i historien om andrakammar-kretsarnas utvidgning tagit en avsevärd plats. Den föranledde, att statsmakterna 1907—09 icke vågade sig på att såsom princip konstituera länen såsom valkretsar (fyra län blevo dock valkretsar). 1921 befunnos emellertid omsider de förebragta betänkligheterna ur synpunkten av valaktens kvalitet icke längre vara av den tyngd, att de uppvägs de fördelar (särskilt ur proportionalismens synpunkt), som valkretsförstoringen beräknades medföra. När åter förstakammarkretsarnas förstoring var å bane, vid riksdagen 1919, finner man ingen som helst motsvarighet till den kritik, som från ifrågavarande synpunkt tidigare hade riktats mot utvidgningen av valkretsarna till andra kammaren. I den kungl. propositionen (nr 358) vid nämnda riksdag avfärdas saken tvärt-

om med detta summariska omdöme: »någon avgörande betänklighet mot sammanslagningen av nuvarande valkretsar för val till första kammaren synes — — — ej möta». Icke heller i kammardebatterna yttras någon farhåga för förstakammarvalens mekanisering såsom följd av valkretsförstoringen.

Den olika roll, som ängslan för partiledningens för starka inflytande spelat vid den parlamentariska behandlingen av de båda kamrarnas valkretsindelning, är belysande för de olikartade förhållandena i det ena fallet jämfört med det andra. Vid valen till andra kammaren har man att räkna med en talrik valmanskår, vilken icke kan undvara partiorganisationernas ledning, därest det skall bli någon reda i valet. Vid valen till första kammaren däremot fungerar en strängt begränsad och därtill särskilt kvalificerad väljarekår, beträffande vilken det icke kan förutsättas, att den — även om valkretsarna bleve något mera än fördubblade till sin storlek — skulle stå handfallen inför valet och nödgas kasta sig i armarna på partistyrelserna för att få hjälp till att förbereda detsamma. Lika litet som dylika tendenser veterligen givit sig till känna i de sju tvålänsvalkretsar, som redan nu, visserligen sedan en jämförelsevis kort tid, förefinnas, lika litet torde de komma att inställa sig vid en ytterligare utbildning av det 1921 partiellt införda valkretssystemet. Om emellertid vid valförberedelserna även skulle konfereras med partiledningarna, vilket särskilt kan förväntas bli fallet beträffande »rikskandidater», behöver ju detta ej vara av ondo — snarare tvärtom — eller nödvändigtvis betyda, att valakten försiggår under deras kommando.

De besvärligheter, som de genom en valkretsutvidgning förstörade avstånden skulle föra med sig, hänföra sig emellertid enligt kritiken icke blott till valförberedelserna, utan jämväl till själva valsammankomsterna. Här gäller anmärkningen dels den möda och den tidsförlust, som skulle åsamkas landstingsmän (och elektorer) genom resorna till den ort, där förstakammarvalet för varje gång skulle hållas, dels de ökade kostnader för resor och dagtraktamenten, med vilka landstingen (och vissa städer) skulle betungas.

Utgår man från att i en genom sammanslagning av landstingsområden bildad valkrets valhandlingen komme att förläggas växelvis till de i valkretsen ingående länens huvudorter, må för det första gentemot ovan återgivna anmärkning erinras därom, att redan nu nödvändigheten av dylika resor inställa sig för icke mindre än 15 av rikets 25 landsting. Förändringen skulle under sådana förhållanden närmast kunna sägas innebära, dels att även landstingen i övriga län måste företaga dessa resor, dels att för de landsting, som ingå i redan förstörade valkretsar, resorna vid sina tillfällen bleve längre än de äro för närvarande. Vid bedömandet av dessa förhållandens betydelse må ännu en gång erinras om att förstakammarval regelmässigt äga rum endast vart åttonde år. Inom en flerlänskrets skulle då komma att ligga än sexton år, som nu i tvålänskretsarna, än åtta år mellan ett landstings förflyttning till annan ort för förstakammarval. För en valkrets bestående av tre län skulle sålunda, om vi antaga att kretsen ginge till val 1930 och valet då hölles i ett särskilt läns huvudstad, resorna för detta läns landsting i fortsättningen inträffa 1938, 1946, 1962, 1970,

1986, 1994, 2010 o. s. v. Bestode valkretsen av fyra län blevo reseåren 1938, 1946, 1954, 1970, 1978, 1986, 2002 o. s. v. I tvålänskretsarna bli alltså reseintervallerna alltid 16 år, i trelänskretsarna, varannan gång 8, varannan gång 16 år, i fyralänskretsarna två gånger åtta år, en gång sexton år i fortgående alternering.

Vad så förlängningen av resorna beträffar för de landsting, som redan nu måste förflytta sig, kan den för de nya trelänskretsarna tänkas komma att inträffa vart tjugofjärde år, alltså i exempelfallet här ovan åren 1946, 1970, 1994 o. s. v.; för fyralänskretsarna åter skulle förlängningen kunna inträffa med mellanrum av växelvis tjugofyra resp. åtta år, alltså i exemplet här ovan 1946, 1954, 1978, 1986 o. s. v. Men det är ingalunda utan vidare givet, att förlängningen skulle återkomma ens så pass ofta. Det kan inträffa, att avståndet från residensstaden i ett län, som nu tillhör en tvålänskrets, till residensstaden i ett nytilagt län icke är längre än avståndet till residensstaden i det län, varmed det ifrågavarande länet redan nu är förenat till en valkrets. I sådant fall minskas ytterligare chanserna för resornas förlängning. Det är svårt att förstå, att den så sällan återkommande uppoffring av tid och möda, som dessa resor komme att medföra, skulle kunna sägas vara så avsevärd, att på den grund förslaget om valkretsutvidgning borde avvisas. Val av riksdagsmän i första kammaren får dock anses vara av en så pass högviktig karaktär, att en uppoffring för dess skull av ett par, tre dygn vart åttonde och stundom endast vart sextonde år icke är att betrakta som ett överdrivet krav från det allmännas sida. Snarare finnes anledning till en förmodan, att en resa in corpore till ett annat läns residensstad, långt ifrån att betraktas som ett onus, skulle för många te sig som en angenäm omväxling.

Slutligen må framhållas, att den förutsättning beträffande valorten, från vilken ovan utgått, icke är den enda tänkbara. Det kan ju hända, att det kunde finnas åtminstone för vissa valkretsar mest ändamålsenligt att fastställa en stadigvarande valort och därtill utse den stad, som låge jämförelsevis lättast tillgänglig från olika håll.

Sedan vi nedan framlagt en detaljerad plan för valkretsindelningen, skola vi ytterligare och mera i detalj upptaga till behandling frågan om valresornas förlängning och sålunda ställa ovanstående motargumentation i praktisk belysning.

Vad så resekostnaderna beträffar, har riksdagen vid behandlingen av den förutberörda motionen nr 14 i andra kammaren 1924 underkänt deras betydelse som argument mot valresorna under nu gällande valkretsindelning. Det vore, menade konstitutionsutskottet, endast en »jämförelsevis obetydlig besparing», som skulle vinnas genom de personliga sammankomsternas ersättande med allenast röstsammanräkning. Genom den ifrågasatta utvidgningen skulle kostnaderna visserligen till följd därav, att resorna återkomme oftare och ibland bleve längre, komma att vid tillfälle bliva större än hittills. Men i betraktande av nyss anförda långa intervaller mellan valresorna, ävensom den — som vi längre fram skola finna — i regel icke alltför betydande räckvidden av deras förläng-

ning, torde även efter den ifrågasatta valkretsutvidgningen riksdagens uppfattning, att resekostnaderna icke äro mera betungande än att de utan svårighet kunna bäras, vara tillämplig. Utportionerade på varje år, skulle de knappast avsätta något märkbart spår i ett landstings budget. En utjämning av kostnaderna mellan landstingen inom samma valkrets vore även tänkbar, ev. deras totala eller partiella överflyttning på statsbudgeten. Jämväl till denna kostnadsfråga återkomma vi efter framläggandet av den detaljerade valkretsplanen.

Huruvida särskilt besvärliga avståndsförhållanden i vissa delar av riket möjligen böra medföra ett undantag för deras del från en ytterligare valkretsutvidgning, är en fråga, vilken vi likaledes längre ned, i samband med vårt detaljförslag, skola upptaga till behandling.

Vi hava hittills i vår motivering för en ytterligare utvidgning av valkretsarna till första kammaren betraktat denna reform uteslutande ur synpunkten av dess betydelse för stärkande av förstakammarvalens kvalitet. Även från särskilt tre andra synpunkter skulle den emellertid medföra beaktansvärda fördelar. En av dessa skall behandlas särskilt i ett nästföljande kapitel. Två skola omedelbart här omnämnas.

Den ena av dessa bägge fördelar ligger i valkretsutvidgningens betydelse för den *proportionella fördelningen* av riksdagsmannamandaten mellan de med varandra tävlande politiska partierna. »De felkällor», heter det i 1919 års proportionsvalssakkunnigas betänkande av 1921, »ur vilka snedvridningarna i den proportionella representationen härflyta, äro de orepresenterade överskottstalen i valkretsarna, och det är uppenbart, att dessa reduceras till sin betydelse, i den mån väljarkåren, i stället för att sönderstyckas i många smådelar, sammanföres till färre antal större enheter». Det är ju dessa synpunkter, som avgivit huvudmotivet för den hittills företagna utvidgningen såväl av förstakammar- som av andrakammarkretsarna. Tydligtvis skulle den nu ifrågasatta utvidgningen liksom de tidigare lägga ytterligare ett plus till möjligheten av en matematiskt rättvis proportionalism vid förstakammarvalen. Såsom ensamt för sig tillräcklig grund för en valkretsutvidgning kan detta motiv naturligtvis icke betecknas. Men det pekar på en i mångas ögon värdefull, med den föreslagna reformen förbunden ytterligare fördel.

Den andra av de fördelar, som valkretsutvidgningen skulle medföra utanför området av dess direkt kvalitetsstärkande betydelse, hänför sig till frågan om *kooptationsinstitutet*. I ett tidigare kapitel hava framförts skäl, som tala för detta instituts införlivande med vår förstakammarorganisation, och såväl utvecklats de gynnsamma verkningar i kvalitetsförstärkande riktning, vilka därav kunde förväntas, som också påvisats, att institutet ligger i de nuvarande samsättningsprincipernas utvecklingslinje. I samma kapitel har emellertid bland de svårigheter, som skulle möta ett dylikt första kammarens utbyggande, från opportun synpunkt särskilt framhållits den vansklighet, som skulle inställa sig, därest de föreslagna tjugu kooptationsmandaten skulle tagas från de

nuvarande valkretsarna. Även om reduceringen skulle inskränka sig till i medeltal endast en representant pr valkrets, såsom här närmast ifrågasatts, komme den sannolikt att möta starkt motstånd.

I nyssnämnda kapitel fästes emellertid därjämte uppmärksamheten vid att detta motstånd borde kunna väsentligen försvagas genom att valkretsarna till första kammaren reducerades till sitt antal, d. v. s. utökades till sin storlek. Det ligger också i sakens natur, att så bleve förhållandet. Valkretsutvidgningen, sådan den här tänkts, skulle ju nämligen medföra den verkan, att på varje valkrets fölle i genomsnitt mer än dubbelt så många representanter som på varje valkrets enligt nu gällande indelning. Såsom i nyssberörda kapitel anmärkes, skulle reduceringen av de valkretsvaldas antal, då den i varje särskilt fall — visserligen med samma procent — tillämpades på ett vida större antal förstakammarmandat än förut, icke bliva kännbar på sådant sätt som den skulle bliva, därest den företoges utan någon omläggning av valkretsindelningen. Och därmed vore från ifrågavarande synpunkt vägen jämnad för kooptationsinstitutets införande.

Det skulle rent av, såsom ock i det anförda sammanhanget framhållits, kunna sättas i fråga, huruvida icke en utvidgning av valkretsarna till första kammaren vore att betrakta som en oundgänglig förutsättning för kooptationsinstitutets införande. Detta bleve förhållandet, därest man — såsom synes mycket sannolikt — måste utgå från att en reduktion av antalet valkretsmandat vid nu gällande valkretsindelning skulle möta ett motstånd, som icke vore att övervinna. I betraktande av den bestämdhet, med vilken varje förslag om en minskning av riksdagsmännens antal över huvud avböjts, blir man benägen att tro, att även motståndet mot en minskning av de nuvarande valkretsarnas mandat skulle vara av absolut natur. Är detta förhållandet, blir kooptationsinstitutets införande icke möjligt annat än i förbindelse med valkretsutvidgningen.

För den uppfattning, som betraktar kooptationsinstitutets införande som en reform, vilken skulle lända förstakammarorganisationen till avsevärt gagn och som därför är att anbefalla, måste det nu beskrivna sammanhanget mellan denna reform och valkretsutvidgningen ytterligare förstärka den motivering för den senare, som här ovan anförts.

I fråga om det närmare utformandet av förstakammarkretsarnas utvidgning anse vi oss hava funnit en lämplig utgångspunkt i den sammanslagning av valkretsarna till åtta grupper,¹ som vallagen stadgar. Varje år förrättas

¹ De nuvarande *valkretsarna* äro:

1. Stockholms stad.
2. Stockholms län och Uppsala län.
3. Södermanlands län och Västmanlands län.
4. Östergötlands län och Norrköpings stad.
5. Jönköpings län.
6. Kronobergs och Hallands län.

inom en av dessa grupper val för nästkommande åttaårsperiod. Genom denna anordning nyrekryteras kammaren varje år med ungefär en åttondel av sitt ledamotsantal. En sammanslagning av nuvarande valkretsar till större sådana skulle då lämpligen kunna ske på det sätt, att närgränsande län, resp. län och storstäder, sammanfördes till åtta valkretsar med något så när lika invånartal, så att det varje valkrets tillkommande representanttalet bleve ungefär en åttondel av kammarledamöternas antal och valkretsen sålunda kunde till sin funktion motsvara även de nuvarande grupperna. Varje år skulle således en av dessa valkretsar förrätta förstakammarval. Ett förslag till en sådan indelning framlägges i följande sammanställning. För varje valkrets angives däri, utom dess sammansättning, invånartalet (år 1925) för varje del och för valkretsen i dess helhet, vidare antalet landstingsmän resp. electorer (beräknade för Stockholm och Göteborg efter samma grunder som de, vilka nu gälla för de övriga städerna med electorsval) och valförsamlingens storlek i dess helhet samt slutligen antalet förstakammarledamöter dels utan den reducering, införandet av 20 koöpterade skulle medföra, dels med denna reducering — i förra fallet räknas alltså med ett antal av 150, i senare med ett antal av 130 valkretsvalda ledamöter i första kammaren.

7. Kalmar läns norra och södra landstingsområden samt Gotlands län.
8. Blekinge och Kristianstads län.
9. Malmöhus län med Malmö stad och Hälsingborgs stad.
10. Göteborgs stad.
11. Göteborgs och Bohus län.
12. Älvsborgs län.
13. Skaraborgs län.
14. Värmlands län.
15. Örebro län.
16. Kopparbergs län.
17. Gävleborgs län med Gävle stad.
18. Västernorrlands och Jämtlands län.
19. Västerbottens och Norrbottens län.

De nuvarande åtta grupperna äro:

- I. 1) Stockholms stad.
- 12) Älvsborgs län.
- II. 2) Stockholms län och Uppsala län.
- 19) Västerbottens län och Norrbottens län.
- III. 3) Södermanlands län och Västmanlands län.
- 8) Blekinge län och Kristianstads län.
- IV. 4) Östergötlands län med Norrköpings stad.
- 18) Västernorrlands län och Jämtlands län.
- V. 5) Jönköpings län.
- 11) Göteborgs och Bohus län.
- 14) Värmlands län.
- VI. 6) Kronobergs län och Hallands län.
- 10) Göteborgs stad.
- 15) Örebro län.
- VII. 7) Kalmar läns båda landstingsområden och Gotlands län.
- 13) Skaraborgs län.
- 16) Kopparbergs län.
- VIII. 9) Malmöhus län med Malmö stad och Hälsingborgs stad.
- 17) Gävleborgs län med Gävle stad.

Föreslagen valkretsindelning för val till Första kammaren.

Valkretsar		Invånare (1925)	Antal landstings- män resp. elektorer	Antal första- kammarledamöter			
				utan koopt.	med koopt.		
1.	{Stockholms stad Stockholms län	442 528 } 262 003 }	704 531	91 } 54 }	145	17	15
2.	{Södermanlands » Östergötlands » (med Norrköping) Kalmar » Gotlands »	192 055 } 310 231 } 231 178 } 56 981 }	790 445	44 } 55 } 12 } 54 } 12 }	177	20	17
3.	{Jönköpings » Kronobergs » Blekinge » Hallands »	231 366 } 158 103 } 148 303 } 149 716 }	687 488	50 } 34 } 33 } 34 }	151	17	15
4.	{Kristianstads » Malmöhus » (med Malmö och Hälsingborg)	244 747 } 501 769 }	746 516	52 } 76 } 24 } 11 }	163	18	16
5.	{Göteborg och Bohus » (med Göteborg) Älvsborgs »	442 841 } 309 906 }	752 747	45 } 48 } 63 }	156	19	16
6.	{Skaraborgs » Värmlands » Örebro »	246 154 } 270 467 } 222 503 }	739 124	56 } 59 } 49 }	164	18	16
7.	{Kopparbergs » Västmanlands » Uppsala » Gävleborgs » (med Gävle)	253 892 } 165 005 } 139 954 } 277 671 }	836 522	56 } 37 } 31 } 50 } 8 }	182	21	18
8.	{Västernorrlands » Jämtlands » Västerbottens » Norrbottens »	273 220 } 136 300 } 195 729 } 190 940 }	796 189	59 } 29 } 42 } 40 }	170	20	17
Summa		6 053 562	756 695	163	150	130	
			Genomsnitt per valkrets	Genomsnitt per valkrets			

Till jämförelse följer här en tabell över valkretsarna till andra kammaren, deras invånartal, antal röstberättigade och antalet riksdagsmän för varje valkrets:

28 valkretsar	Invånare	Antal andra- kammarledamöter
Stockholms stad	442 528	16
Stockholms län	262 003	10
Uppsala län	139 954	5
Södermanlands län	192 055	7
Östergötlands län	310 231	12
Jönköpings län	231 366	9
Kronobergs län	158 103	6
Kalmar län	231 178	9

28 valkretsar	Invånare	Antal andra- kammarledamöter
Gotlands län	56 981	3
Blekinge län	148 303	6
Kristianstads län	244 747	9
Malmö m. fl. städer	210 973	8
Malmöhus län	334 040	11
Hallands län	149 716	6
Göteborgs stad	231 007	9
Göteborgs och Bohus län	211 834	8
Älvsborgs läns norra	191 389	7
Älvsborgs läns södra	119 794	5
Skaraborgs län	246 154	9
Värmlands län	270 467	10
Örebro län	222 503	9
Västmanlands län	165 005	6
Kopparbergs län	253 892	10
Gävleborgs län	277 671	11
Västernorrlands län	273 220	10
Jämtlands län	136 300	5
Västerbottens län	195 729	7
Norrbottens län	190 940	7
Genomsnitt per valkrets		230
		216 198

Förstakammarvalkretsarna skulle alltså genom en dylik nyindelning bliva 8, och mot denna siffra skulle svara 28 andrakammarvalkretsar. De senare bleve sålunda 3 à 4 gånger så många som de förra. Förhållandet mellan första- och andrakammarvalkretsar bleve då tämligen lika det som råder i Danmark, där mot 23 folketingskretsar (andrakammarkretsar) svara 7 landstingskretsar (förstakammarkretsar), eller, därest Bornholm och Färöarna frånräknas, mot 21 kretsar av det förra slaget svara 5 av det senare. Till invånartal bleve en förstakammarvalkrets hos oss i genomsnitt likaledes 3 à 4 gånger så stor som en andrakammarvalkrets. Avståndet med avseende på antal och folkmängd mellan de båda arterna av valkretsar i vårt land bleve ju icke — detta till följd av proportionalismens inverkan — på långt när så stort som före 1909 års representationsreform, då andrakammarkretsarna voro 6 à 7 gånger så många. Men reformen skulle innebära ett återställande, så långt de ändrade valgrunderna medgiva, av en tillbörlig olikhet i de båda representationshälfternas valkretsunderlag.

Det skulle kunna tänkas, att en sådan anmärkning med anledning av förslaget till utvidgning av förstakammarkretsarna bleve framställd, att, därest en återgång för andra kammarrens del till enmanskretsar genomfördes, avståndet med avseende på antal och storlek mellan första- och andrakammarkretsar åter bleve lika stort, ja större än ursprungligen var avsett, vadan kretsutvidgningen bleve onödig. Häremot må först erinras om att den nämnda återgången till enmansvalkretsar väl i den närmaste framtiden icke har synnerligen stora utsikter att förverkligas. En förstakammarreform måste ta sikte på de förhållanden, som råda och som kunna förväntas allt fortfarande under den närmare framtiden förbliva rådande. Men därtill kommer, att de allmänna grunderna för stora

förstakammarvalkretsar även efter en dylik ändring av andrakammarkretsarna skulle kvarstå med oförminskad kraft. Det blir under vilken organisation av andrakammarkretsarna som helst ett intresse för sig att göra första kammarens sammansättning så ändamålsenlig, så kvalitetsstärkande organiserad som möjligt. En annan sak är, att vid närvarande valkretsförhållanden den ringa skillnaden mellan valkretsarna för val av vardera kammaren i särskild grad är ägnad att framhäva lämpligheten av en förstoring av förstakammarkretsarna. Det må därjämte uppmärksammas, att möjligheten att införa ett kooptationsinstitut, sådant som i kapitel II föreslås, skulle även under förutsättning av enmansvalkretsars införande, utan utvidgning av förstakammarkretsarna, sitta hårt emellan.

I den allmänna motiveringen för den föreslagna valkretsutvidgningen har bemötts jämväl den kritik mot densamma, som utgår från verkningarna av de genom reformen förstörade avstånden mellan valkretsens olika delar. I sin mån belysande för räckvidden av denna anmärkning är en undersökning av den tid, som resorna i och för valet från en landstingsort till en annan inom valkretsen skulle taga i anspråk, under jämförelse i detta avseende med förhållandena i de nuvarande valkretsarna. Elektorsresorna, såsom varande av mindre betydelse med hänsyn till förevarande fråga, torde kunna lämnas åsido.

Vad då först den i tabellen (sid. 89) under nummer 1 upptagna valkretsen beträffar, synes det för *Stockholms län* från nämnda synpunkt vara tämligen likgiltigt, om det förenas med *Stockholms stad* eller, såsom nu, med *Uppsala län*. Den enda skillnaden bleve, att för länets del någon valresa icke skulle förekomma.

Den i tabellen därpå följande valkretsen skulle bestå av *Södermanlands*, *Östergötlands* (med *Norrköping*), *Kalmar* och *Gotlands län*. Vi utgå först från en anordning med alternerande valorter. Vad då först angår *Södermanlands län* är det f. n. förenat med *Västmanlands* till en valkrets; en resa från *Nyköping* till *Västerås* tager $4\frac{1}{2}$ à 5 (eller 6) timmar. Länet skulle nu i stället med hänsyn till förstakammarvalen orientera sig söderut. Det sörmländska landstinget skulle — fränsett de år, då valet vore förlagt till *Nyköping* — hava att räkna med resor till *Linköping*, *Kalmar* och *Visby*. En resa till *Linköping* kan icke betraktas som något onus. Den tager (knappt) 2 à $2\frac{1}{2}$ timmar och är alltså kortare än resan till *Västerås*. Till *Kalmar* tager däremot resan pr järnväg från *Nyköping* inemot 8 timmar, och till *Visby* är sjöresan också jämförelsevis tidsödande, om nu någon resa dit skulle förekomma. Dessa båda resor skulle dock icke inträffa alltför ofta. Antar man, att valet ett visst år hållits i *Kalmar* och vid nästa valtillfälle, efter åtta år, i *Visby*, skulle det därefter dröja tjugufyra år, innan det sörmländska landstinget behövde företaga några längre valresor än till *Linköping*. *Östergötlands* landsting åter — länet utgör nu jämte *Norrköpings stad* egen valkrets — skulle helt naturligt, eftersom länet är beläget mitt i valkretsen, få det bekvämare än de övriga landstingen. Endast de vart trettioandra år återkommande ev. resorna till *Visby* kunna sägas vara i någon mån besvärande. Färden till *Nyköping* får ju såsom

redan antytt sägas vara en bagatell. Resan från Linköping till Kalmar tar längre tid, 6 à 6 $\frac{1}{2}$ timmar, vilket dock icke kan anses vara över hövan tynande. *Kalmar* län är redan nu förenat med *Gotlands* län till en valkrets. Resan från Kalmar till Linköping är, såsom av det nyssnämnda framgår, av rimliga mått. Endast det vart trettioandra år återkommande sammanträdet i Nyköping medför en ny längre resa — tagande pr järnväg ungefär 8 timmar. För *Gotlands* läns landsting, som hittills, eftersom länet är förenat med Kalmar län till en valkrets, haft att räkna med valresor till Kalmar, kan besväret väl vara ungefär detsamma, vare sig resan ställes till denna stad eller till Linköping eller till Nyköping. Skulle en fast valort för kretsen bliva bestämd, bleve den väl sannolikt Linköping. Frånsett gottlänningarna skulle denna anordning endast för Kalmar landsting medföra något litet omak — 6 à 6 $\frac{1}{2}$ timmes resa fram och lika lång resa tillbaka vart åttonde år. I det hela torde resultatet av vår undersökning för denna andra valkrets del icke kunna sägas verka avskräckande.

Den i tabellen såsom nummer 3 upptagna valkretsen skulle utgöras av Jönköpings, Kronobergs, Blekinge och Hallands län. *Jönköpings* län utgör nu egen valkrets. De valresor, som för dess landsting kunde efter sammanslagningen komma i fråga, vore från Jönköping till Växjö, Halmstad och Karlskrona. Resan till Växjö tar inemot 4 timmar, till Halmstad 5 à 6 timmar. Resan till Karlskrona kan företagas på c:a 7 timmar — den skulle återkomma vart trettioandra år. *Kronobergs* län — redan nu förenat med Hallands län — finge det bekvämast. Resan till Halmstad förekommer redan nu. Från Växjö till Jönköping kan resan göras på 4 timmar, till Karlskrona på mindre än tre timmar. *Blekinge* län är nu förenat med Kristianstads län. Den resa, från Karlskrona till Kristianstad, med vilken dess landsting nu har att räkna, tager 4 timmar. Från Karlskrona till Växjö varar resan endast inemot tre timmar, alltså något kortare tid än resan till Kristianstad. Från Karlskrona till Jönköping tar den något över 6 timmar. Den vart trettioandra år återkommande resan till Halmstad varar däremot 8 à 9 timmar. För *Hallands* län slutligen — nu förenat med Växjö län, vadan resan Halmstad—Växjö redan nu kan utgöra ett moment i valproceduren — skulle de nya förhållandena ställa sig så, att för resan från Halmstad till Jönköping åtginge 5 $\frac{1}{2}$ timmar, d. v. s. ungefär samma tid, som resan Halmstad—Växjö varar. Vart trettioandra år skulle resan bli något längre, så till vida som resan Halmstad—Karlskrona tager, såsom ovan antytt, 8 à 9 timmar i anspråk. — Gjordes Växjö till stadigvarande valort, torde knappast kunna klagas över valresornas besvärlighet. Från Jönköping skulle de, såsom nämnt, taga inemot 4 timmar fram och lika många tillbaka, för Karlskrona inemot tre timmar, för Halmstad, som redan förut är anknutet till Växjö, 5 $\frac{1}{2}$ timmar. Även vad denna valkrets angår, synas avståndsförhållandena icke vara överväldigande.

På vår fjärde valkrets behöver i detta sammanhang icke spillas många ord. Mellan *Malmö* och *Kristianstad* fullbordas tågresorna på 2 $\frac{3}{4}$ à 3 timmar. Från Kristianstad till residensstaden i det län, varmed Kristianstads län nu är förenat, nämligen Blekinge, tager färden något längre tid eller 4 timmar.

Även om den av oss föreslagna femte valkretsen kunna vi fatta oss kort. Den utgöres av Göteborgs stad, Göteborgs och Bohus län samt *Älvsborgs* län, samtliga nu bildande egna valkretsar. Resan mellan Göteborg och Vänersborg tager mindre än två timmar.

Vår sjätte valkrets består av Skaraborgs, Värmlands och Örebro län, samtliga nu egna valkretsar. Vad först angår *Skaraborgs* län, åtgår för resan från dess huvudstad Mariestad till Karlstad en tid av $4\frac{1}{2}$ à 5 timmar, till Örebro av ungefär $3\frac{1}{2}$ timmar. För *Värmlands* del bliva tiderna dessa: från Karlstad till Mariestad $4\frac{1}{2}$ timmar, till Örebro c:a 4 timmar; för *Örebro* län: från Örebro till Mariestad 3 à $3\frac{3}{4}$ timmar, till Karlstad $4\frac{1}{2}$ à $5\frac{1}{2}$ timmar. Med valresor, som taga mellan 3 och 5 à $5\frac{1}{2}$ timmar, kan icke heller här den föreslagna valkretsutvidgningen sägas medföra på något vis orimliga avståndsförhållanden.

Vi komma så till den sjunde valkretsen i vår tabell. Den sammansättes av Kopparbergs, Västmanlands, Uppsala och Gävleborgs län (med Gävle stad). För landstinget i *Kopparbergs* län — nu egen valkrets — skulle tidslängden för valresorna till medlänens residensstäder ställa sig sålunda: från Falun till Västerås $6\frac{1}{2}$ à $6\frac{3}{4}$ timmar, till Uppsala 4 à $5\frac{1}{2}$ timmar, till Gävle $2\frac{1}{4}$ à $2\frac{1}{2}$ timmar. För resorna från residensstaden i *Västmanlands* län — nu förenat med Södermanlands län — bli tiderna: från Västerås till Falun c:a $6\frac{1}{4}$ timmar, till Gävle (knappt) 4 à 5 timmar (snarast något kortare tid än nu mellan Västerås och Nyköping), till Uppsala 2 à $2\frac{1}{2}$ timmar. För *Uppsala* län (nu förenat med Stockholms län): från Uppsala till Falun $4\frac{1}{4}$ à $5\frac{3}{4}$ timmar, till Västerås c:a 2, $2\frac{1}{4}$ eller $2\frac{1}{2}$ timmar, till Gävle $1\frac{3}{4}$, $2\frac{1}{2}$ eller $2\frac{3}{4}$ timmar. För *Gävleborgs* län slutligen — nu jämte Gävle stad utgörande en valkrets —: från Gävle till Falun omkr. $2\frac{1}{2}$ timmar, till Uppsala $1\frac{3}{4}$ à $2\frac{3}{4}$ timmar, till Västerås $4\frac{1}{2}$ à $5\frac{1}{2}$ timmar. Toge man t. ex. Gävle till gemensam valort, skulle resorna dit från de övriga länens huvudorter taga resp. $1\frac{3}{4}$ à $2\frac{3}{4}$ (från Uppsala), $2\frac{1}{4}$ à $2\frac{1}{2}$ (från Falun) och (knappt) 4 à 5 timmar (från Västerås). Siffrorna kunna icke heller för denna valkrets del betraktas såsom uttryck för några svåröverkomliga avståndsförhållanden.

Vad så till sist den åttonde valkretsen i tabellen beträffar, bildas den genom sammanslagning av nuvarande 18:e och 19:e valkretsarna. Medan för närvarande Västernorrlands och Jämtlands län tillsammans utgöra en valkrets, Västerbottens och Norrbottens län tillsammans en annan, skulle nu alla dessa fyra norrländska län sammanföras till en enda valkrets. Valresorna i dessa vidsträckta län uppvisa redan nu helt andra mått än valresorna i Svealand och Götaland. Vi skola undersöka, i vad mån dessa mått genom sammanslagningen av de bägge valkretsarna skulle förstoras.

I fråga om *Västernorrlands* län är att märka, att, medan den resa Härnösand—Östersund, som nuvarande valkretsindelning kan vart annat valår medföra, tager inemot en dag i anspråk, skulle den nya resan från Härnösand till Umeå likaledes taga en dag och den likaledes nya resan till Luleå en natt och en halv dag. Om valorterna ordnades i serien Luleå, Härnösand, Östersund, Umeå, skulle resebördans ökning för detta läns del bestå däri, att, se-

dan valet ett visst år hållits i Luleå, efter tjugufyra år en resa måste företagas till Umeå av ungefär samma längd som resan till Östersund — således ingen ökning — och därpå efter ytterligare åtta år en resa till Luleå av mera besvärande natur; därefter skulle en period av tjugufyra år åter inträda, under vilken resevillkoren vore desamma som nu. Beträffande *Jämtlands* län ställer sig saken på liknande sätt. Resan till Härnösand, tagande ungefär en dag, kan redan nu komma i fråga. Resan Östersund—Umeå tager en dryg dag, och Östersund—Luleå en natt och inemot en halv dag. *Västerbottens* län har förut valt tillsammans med Norrbottens; resan Umeå—Luleå, som tager c:a 9 timmar, förekommer sålunda redan nu. Resan Umeå—Östersund tager en dryg dag och resan Umeå—Härnösand likaledes en dag. Resebesvärets utökning är vad beträffar intervallerna mellan resorna naturligtvis av samma art som för Västernorrland och Jämtland, men längre resor än dagsresor komma här icke i fråga. *Norrbottens* län åter har att i sistnämnda avseende uppvisa någon stegring i förhållande till de båda sydligaste länen i valkretsen. Den redan nu förekommande resan till Umeå tager nio timmar, men såväl resan Luleå—Östersund som Luleå—Härnösand tager i anspråk en natt och en halv dag. — Skulle för valkretsen bestämmas en fast valort, vore härtill Umeå den lämpligaste. Från var och en av de andra länens huvudorter skulle valresan då komma att bliva en mer eller mindre dryg dagsresa.

Överblickar man den gjorda specialundersökningen, torde man finna, att den i det hela taget giver ytterligare stöd åt den tidigare framförda generella mot kritiken i fråga om den tidsförlust, de med många års mellanrum återkommande valresorna i de utvidgade valkretsarna skulle åsamka förstakammarväljarna. Denna tidsförlust kan, åtminstone vad de sju första av de här föreslagna valkretsarna beträffar, ingalunda påstås verka fällande för förslaget. I sin mån är detta förhållande ägnat att giva en föreställning om de ökade avståndens relativt ringa betydelse ej blott med hänsyn till själva valakten, utan också med hänsyn till den förut omhandlade frågan om valförberedelserna.

Endast för den åttonde valkretsens del kunna begripligt nog vissa betänkligheter framställas. Det ligger i sakens natur, att vid politiska indelningar övre Norrland med sina ofantliga avståndsförhållanden kräver sitt särskilda beaktande. Undersökningen här ovan utvisar också, att de nya valresornas längd i denna landsdel är betydande och i vissa fall överstiger de nuvarande valresornas; i a l synnerhet gäller detta Norrbottens län. Det har också vid detta spörsmåls behandling bland de sakkunniga satts i fråga, huruvida icke här valkretsutvidgningen nått sin gräns redan 1921. Vore detta riktigt och det föreslagna valkretssystemet sålunda i denna del av riket i behov av en modifikation, skulle en sådan innebära, att de nuvarande 18:e och 19:e valkretsarna, d. v. s. å ena sidan Västernorrlands och Jämtlands län, å andra sidan Västerbottens och Norrbottens län, bibehölles såsom egna valkretsar. Den förstnämnda valkretsen skulle utse 10 eller, därest kooptationen infördes,

9 riksdagsmän, den sistnämnda 10 resp. 8. I sådant fall skulle valkretsarnas totalsumma bli nio i stället för åtta. De båda nämnda norrländska valkretsarna skulle tillsammans bilda en grupp och företaga sina val samma år. Medan i det övriga riket valkretsarna absorberat det forna gruppbegreppet, skulle detta komma att fortfarande äga bestånd för övre Norrlands del.

Innan man beslutar sig för en dylik sönderbrytning av den ifrågasatta valkretsutvidgningens enhetlighet, torde dock böra noga övervägas, huruvida de skäl, som därför kunna anföras, äro ägnade att uppväga de betänkligheter, som möta. I och för sig förefaller denna sönderbrytning föga tilltalande, enär ju genom densamma verkningarna av valkretsutvidgningen skulle något reduceras. Den skulle beteckna en minskning i reformens betydelse för stärkande av första kammarens särkaraktär. Den skulle vidare innebära en försämring ur den proportionella rättvisans synpunkt, så till vida som denna icke skulle i de landsdelar, som undantoges från reformen, förvärva samma förbättrade utsikter, som i andra län komme den till del. Den skulle slutligen partiellt återställa de svårigheter för kooptationsinstitutets införande, som valkretsutvidgningen avsåg att häva.

Betänkligheterna mot avvikelserna äro sålunda nog så vägande. Endast i det fall, att skälen för densamma äro så starka, att den ter sig såsom med nödvändighet påkallad, synes den böra företagas. Riksdagen har tidigare, 1919—21, funnit sig oförhindrad att i denna landsända för förstakammarvalen till skapa tvålänskretsar. Vad andrakammarkretsarna beträffar, har riksdagen icke heller — och detta med stöd av utredningen i proportionsvalssakkunnigas betänkande — för Norrlands del ansett nödigt göra något undantag från det 1921 antagna valkretsschemat; då länet detta år konstituerades såsom normal andrakammarkrets, utsträcktes denna regels giltighet även till Norrland. När det nu gäller en utvidgning av förstakammarkretsarna till tre resp. fyrlänskretsar, bör ånyo erinras dels om olikheten mellan andra kammarens talrika och tunga väljarkår och det jämförelsevis fåtaliga, särskilt kvalificerade och mera rörliga valkollegium, som i varje valkrets skulle hava att utse förstakammarledamöter, dels också ännu en gång därom, att förstakammarvalen återkomma dubbelt så sällan som andrakammarvalen. I betraktande av dessa olikheter torde om betydelsen för övre Norrland av den ifrågasatta valkretsutvidgningen för första kammaren — trots kretsarnas större omfång i jämförelse med andrakammarvalens länskretsar — kunna med lika stort berättigande som i fråga om dessa göras gällande samma uppfattning, som proportionsvalssakkunniga 1921 framförde och riksdagen gillade, nämligen att det plus i olägenheter, som utvidgningen skulle i viss utsträckning medföra, icke kan skattas så högt, att det kan anföras som ett i sista hand avgörande motskäl.

Vad särskilt angår de längre tidsintervallerna mellan valen, bör man, även när det gäller de norrländska förstakammarvalen, hava i minnet deras betydelse i detta sammanhang. Vid en anordning med alternerande valorter skulle dock hela åtta och ibland sexton år regelmässigt förflyta mellan valresorna. Förlängningen av dessa resor skulle inträffa för de två nordliga länen två

gångar under trettioårsperioden, eller växelvis vart åttonde eller vart tjugufjärde år; för de två sydliga länen en gång under trettioårsperioden, eller vart trettioandra år — det bleve i detta fall således högst en gång samma landstingsgeneration finge deltaga i dessa förlängda resor. Gjordes Umeå till permanent valort, skulle i stort sett för de övriga tre länen inga längre resor förekomma än de som redan nu vartannat år kunna vara att företaga. Det kan med skäl förmenas, att under sådana förhållanden motiveringen för den allmänna planens rubbning på denna punkt icke ter sig stark nog för att tillerkännas segern. Det torde snarare vara lika möjligt som det är önskvärt att taga jämväl övre Norrland med vid utvidgningen av förstakammarkretsarna.

I den allmänna motiveringen här ovan för den föreslagna valkretsutvidgningen berördes även den invändningen, att de därav föranledda valresorna skulle draga för stora kostnader för landstingen. Den i detta sammanhang omnämnda, av riksdagen avslagna motionen nr 14 i andra kammaren vid 1924 års riksdag anför tvenne belägg för sitt förmenande, att redan i nuvarande tvålänskretsar dessa kostnader äro för höga. De landsting, som däri anföras, äro Södermanlands läns och Kristianstads läns. Det kan vara av intresse att härmed jämföra de kostnader, som skulle åsamkas dessa landsting genom den här föreslagna valkretsutvidgningen. För Södermanlands län belöpte sig kostnaderna för 1923 års valresa till Västerås (länet väljer nu tillsammans med Västmanlands län) till kr. 2 422:20. Efter genomförande av den föreslagna valkretsutvidgningen skulle ifrågakomma valresor från Nyköping till Linköping, Kalmar och Visby. En summarisk beräkning giver vid handen, att valresan från Nyköping till Linköping skulle kosta c:a 1 350 kronor (varvid räknas med två dagtraktamenten à 12 kronor). Denna valresa bleve alltså väsentligen billigare än den nuvarande valresan till Västerås. Valresorna till Kalmar och Visby bleve givetvis åtskilligt dyrare. Efter en likaledes summarisk beräkning skulle resan till Kalmar komma att kosta 4 100 kronor och till Visby 4 400 kronor (varvid i bägge fallen räknas med tre dagtraktamenten). Under nuvarande förhållanden återkommer valresan till Västerås endast vart sextonde år; d. ä. på en period av trettioårsperioden har man att räkna med två dylika resor. Utportionerade på varje år av en dylik trettioårsperiod bliva f. n. kostnaderna pr år för Nyköpings landsting ungefär 150 kronor. En likadan beräkning med hänsyn till förhållandena under den föreslagna valkretsutvidgningen ger en summa pr år inom varje trettioårsperiod av c:a 308 kronor. Summan synes ju vara överkomlig. Skulle Linköping göras till permanent valort, bleve valreskostnaderna för detta läns landsting givetvis inga. För Södermanlands landsting bleve de obetydligt högre än de äro nu. För Kalmar och Visby läns landsting skulle de — summariskt beräknat — belöpa sig till c:a 4 050 kronor resp. c:a 1 350 kronor pr gång, d. ä. utportionerade pr år 506 kronor resp. 168 kronor. En anordning för detta fall, genom vilken valkostnaderna mera jämnt fördelades på landstingen, skulle ju åtskilligt reducera dessa redan i sig icke alltför imponerande summor. — För Kristianstads län uppgives i ovanberörda motion en kostnads-

summa för valresan 1923 å kronor 1 747:20. För detta län skulle valresorna under den föreslagna valkretsindelningen bliva för varje gång snarast något billigare än de äro nu, enär biljettpriset Kristianstad—Malmö är något lägre än Kristianstad—Karlskrona. Valresorna skulle icke heller återkomma oftare än nu.

För att belysa hur resekostnaderna skulle ställa sig för den av dem tyngst drabbade valkretsen (övre Norrland) må rörande valresorna för Norrbottens läns landsting några sifferuppgifter anföras. Medan under nu rådande förhållanden, då Norrbottens läns landsting röstar gemensamt med Västerbottens läns, under en period av 32 år två resor från Luleå till Umeå, vilka tillsammans draga en kostnad av 8 600 kronor, komma i fråga, skulle, efter sammanslagning av nämnda läns landsting med Västernorrlands och Jämtlands läns till en valkrets, under ifrågavarande period tre resor behöva företagas till resp. Umeå, Härnösand och Östersund för sammanlagt en kostnad av 15 450 kronor. Kostnadsökningen bleve sålunda 6 850 kronor. Per år räknat uppgå för närvarande resekostnaderna för Norrbottens läns landsting till 269, medan de efter sammanslagningen skulle belöpa sig till 483 kronor.

De ovan framdragna stickproven äro icke av sådan art, att de på något sätt giva stöd åt uppfattningen, att resekostnadernas höjd, även om dessa fortfarande skulle bestridas av landstingen och icke av staten, skulle utgöra ett vägande motskäl till den föreslagna valkretsutvidgningen.

Vid den sammansättning av valkretsarna till grupper, som 1909 resp. 1921 företogs, lät man sig ledas icke blott av avsikten att göra grupperna ungefär lika stora med avseende på folkmängden, utan även av önskan att i varje grupp upptaga valkretsar, vilka representerade skilda landsändar. Så äro t. ex. Stockholms och Uppsala län sammanförda till en grupp med Västerbottens och Norrbottens län, Södermanlands och Västmanlands län till en grupp med Blekinge och Kristianstads län o. s. v. Redan i och för sig tillgodoser den nu ifrågasatta valkretsutvidgningen i någon om ock ej så betydande mån detta önskemål, i det att de nya valkretsarna omfatta vidare områden än de nuvarande. Skulle det emellertid anses vara av sådant värde, att det bör förverkligas i liknande utsträckning som tidigare, bör detta i tillfredsställande mån kunna ske genom att valkretsarnas numrering anordnas så, att valkretsar för sinsemellan mera avlägsna län komma i följd efter varandra.

I fråga om ort och tidpunkt för valet skulle den föreslagna valkretsutvidgningen lämpligen medföra, att som allmän regel stadgades den i vallagens 12 § 3 mom. uttalade bestämmelsen, att konungen i sagda avseende träffade avgörande.

Återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren. Tjugusjuårs-valrättsåldern.

Förutom att verka till stärkande av första kammarens kvalitet, till en ytterligare förbättrad proportionellt rättvis fördelning av riksdagsmandaten mellan de olika partierna samt till möjliggörande eller underlättande av kooptationsinstitutets införande, skulle valkretsutvidgningen vara till fördel även i ett annat avseende. Den skulle underlätta ett återställande till full enhetlighet av den kommunala grundvalen för kammaren.

Den förstakammarorganisation, som 1921 kom till stånd, baserar sig i fråga om själva valrätten på två grundprinciper, av vilka den ena från början givit denna organisation hos oss sin särkaraktär, den andra utgjorde en nyhet. Den förra är valet genom kommunala korporationer, den senare den högre valrättsåldern.

Första kammarens uppbyggande på kommunallivets grund har sedan gammalt spelat en betydande roll i konstitutionell diskussion och lagstiftning. Vid tillkomsten av den för idéutvecklingen på detta område så betydelsefulla belgiska författningen av 1831 förfäktades ivrigt denna tanke. Och även i fortsättningen har den i Belgien varit föremål för uppmärksamhet. Först vid författningsrevisionen 1893 förverkligades den emellertid, ehuru endast partiellt, genom en författningsbestämmelse, enligt vilken en del av senaten utses genom provinsrepresentationerna; genom representationsreformen 1921 utökades denna del, så att den numera omfattar 41 av senatens 154 platser.

Vid den tiden hade den »kommunalvalda» första kammarens idé redan sedan länge vunnit hemort i Nederländerna. Här hade framgången för densamma blivit större än den längre fram blev i Belgien, i det att författningen av 1848 hade infört en första kammare, som i sin helhet valdes av provinsrepresentationerna. Demokratiseringen 1919, då den allmänna rösträtten lades till grund för folkrepresentationens båda avdelningar, lämnar denna anordning orubbad.

Samtidigt med 1848 års författningsreform i Nederländerna diskuterades i Danmark möjligheten att göra provinsorganen till valorgan för en övre kammare. Det skedde i den grundlagstiftande församlingen 1848—49 — den tidpunkt, från vilken konstitutionalismen i Danmark är att räkna. De organisatoriska förutsättningarna ansågos emellertid icke då föreligga, men i 1849 års

grundlag insattes en paragraf, som förklarar, att »naar en ny Kommunallov er given, kunne Landstingsvalgene ved Lov gaa over till større kommunale (Amts- el. Provinds-) Raad». Under den omedelbara förhistorien till nu gällande grundlag av 1915 är det också det kommunalvalda landstinget — nu visserligen i formen av ett genom primärkommunernas fullmäktigförsamlingar utsett sådant — som bildat vänsterns första regeringsprogram (proposition av 23 okt. 1912). Den högre ålderns landsting visade sig emellertid omsider mera ägnat till samlingsprogram och blev också formen för den nya förstakammarorganisationen.

Lika konsekvent som i Nederländerna blev idéns seger i vårt land 1866: första kammaren byggdes i sin helhet på länens representationer eller de större städernas fullmäktigförsamlingar.

Även för senaten i Frankrike är kommunalvalet gällande såsom sammansättningsprincip, för dess huvuddel sedan 1875, för församlingen i dess helhet sedan 1884. Inom den konstituerande församlingen 1871—75 avsåg det ursprungliga förslaget att lägga valet i händerna på ett kollegium i varje departement, bestående av medlemmar i departementets representation samt i dess underavdelningars, arrondissementens, motsvarande församlingar. Sedermera tillfogades emellertid såsom det dominerande elementet delegerade från primärkommunernas fullmäktigförsamlingar; 1884 blev dessas andel av valkollegiet ytterligare ökad.

Slutligen kan såsom ett ytterligare belägg på den omhandlade sammansättningsprincipens livskraft erinras om det nyförvärv för densamma, som den nya republikanska författningen i Preussen företer. Den övre kammaren utses enligt denna genom provinsernas lantdagsförsamlingar. Förutsättningarna för denna organisation äro emellertid här icke alldeles desamma som i förutnämnda stater. De påminna i stället om den reala grunden för förstakammarbildningen i vissa förbundsstater, där delstaternas representationer utgöra senatens valunderlag.

Syftet med denna anknytning av förstakammarorganisationen till de kommunala självstyrelseorganen har varit att åvägabringa förutsättningar för sådana val, som giva åt kammaren en särskild karaktär av erfarenhet och insikt. Detta förväntas bliva följden därav, att såsom dess väljare fungera uteslutande sådana män och kvinnor, vilka själva få anses vara i besittning av de nämnda egenskaperna. De kommunala korporationernas medlemmar äro beklädda med sina medborgares förtroende att å deras vägnar bestämma över kommunernas, primär- eller provinskommunernas, gemensamma angelägenheter. Redan häri ligger en viss garanti för deras kvalifikation såsom riksdagsmannaväljare: de kommunalt röstberättigade kunna förväntas icke skänka sin tillit till andra personer än sådana som de anse vara i besittning av förmåga att handlägga allmänna frågor. I regel utse de också män eller kvinnor av mognad ålder och erfarenhet. Men till denna de kommunala förtroendemännens presumerade duglighet såsom väljare kommer så den ytterligare förstärkning av denna, som måste framgå som ett resultat av deras arbete i det allmännas tjänst. Vanan att handhåva offentliga angelägenheter, bland vilka därtill flertalet är av eko-

nomisk natur, verkar till en fortgående stegring av deras kunskaper och förfarenhet i dylika värv. På detta sätt framstå de, för att anföra en utskottsrapport från det stadium av det franska konstituerande arbetet 1871—75, då man ännu tänkte sig allenast landstingsmän såsom väljare, såsom »den allmänna rösträttens notabler». I en broschyr till försvar för det vilande representationsförslaget (1865) förklarar De Geer landstingen »bilda länens naturliga och fullt berättigade aristokrati». Med en dylik elitkår såsom valorgan till första kammaren får lagstiftaren anses hava tillskapat en synnerligen tillförlitlig garanti för att denna kammare erhåller en sammansättning, som gör den väl skickad att fylla den »regulator»-uppgift, som tillkommer densamma.

Att förbindelsen mellan förstakammarorganisationen och det kommunala självstyrelselivet har en betydelse av ovan angivna art, är icke blott ett teoretiskt påstående utan fastmera en praktiskt politisk erfarenhet. De moderna förstakamrarnas faktiska maktställning är i väsentlig grad beroende av grunderna för deras sammansättning. I den mån dessa betinga uppkomsten av en kammare av fullödig folklighet och politisk duglighet, i samma mån ökas möjligheten för kammaren att göra till verklighet de befogenheter, författningen förlämnar den, och inom dessa gränser hävda sin ställning i förhållande till medkammaren. I Nederländerna är första kammarens makt genom författningen så starkt kringskuren, att den icke erbjuder något större intresse i detta sammanhang. Den franska senaten och den svenska första kammaren däremot, vilka båda intaga en helt annan rättslig ställning, stå i främsta ledet bland de moderna övre kamrar, som förmått utöva ett betydande politiskt inflytande. Tydligen har härvid samverkat ett komplex av orsaker. Men det lider intet tvivel att »kommunalvalet» är att räkna till de mest bidragande faktorerna. Det har visat sig utgöra en styrkekälla av utomordentligt värde för de båda ifrågavarande kamrarna, att de vilat på ett underlag, som är så fast och djupt försänkt i samhällslivet, och som, till följd av den nära släktskapen mellan statlig och kommunal verksamhet, framstår som en så naturlig och med överbyggnaden harmonierande basis. I Frankrike är man på det klara med detta sammanhang, och så torde vara förhållandet även hos oss.

Emellertid har på en särskild punkt en anmärkning riktats mot de kommunala organen såsom förstakammarväljare. Det har vid debatterna om denna anordning i olika länder framhållits som en betänklighet, att de kommunala organen själva skulle bliva lidande på att inkopplas i den politiska organisationen och därmed också deras förväntade kvalitet såsom första kammarens valorgan förringas. Man besinnade icke tillräckligt denna synpunkt vid vårt nuvarande riksdagsskicks grundläggning. »Landstingen kunna — — — icke antagas komma att utses med något huvudsakligt avseende å befattningen att stundom vara elektor till riksdagsmän, som efter långa mellantider ombytas», heter det i De Geers motiver, »utan vid deras tillsättande måste tagas i betraktande de egenskaper, som berättiga till förtroendet att utöva beskattningsrätt och vården om länets gemensamma angelägenheter». Redan i prästeståndets reservation 1863 betvivlades emellertid dessa förutsägelsers riktighet och uttalades den anmärkning, som här åsyftas. Landstingsinstitutionen kom-

me, förmenades i denna reservation, att själv på sådant sätt påverkas av uppgiften att välja riksdagsmän, att den, ehuru »i sitt väsende ekonomisk», bleve inkastad i striderna mellan motsatta politiska antipatier och sympatier. Det är samma kritik, som sedermera på andra håll återkommit, hos oss såväl som i utlandet. I Danmark ingick den som ett viktigt led i argumentationen mot den ovan omnämnda propositionen av 1912, och nu senast har vid det irländska författningsarbetet den franska senatsbildningen på dylika grunder avvisats såsom mönster. Det man befarar är, att de kommunala förtroendemännens, hos oss landstingsmännens, karaktär av politiska väljare skulle snedvrída valet av dem själva därhän, att de bleve utsedda, icke såsom De Geer förväntar, med hänsyn till deras duglighet i kommunala värv, utan efter deras politiska partitillhörighet; en dylik »politisering» av landstingen länder till förfång för det kommunala livet och såsom antytts jämväl för förstakammarvalen. Främst gälla bekymren skadan i det förstnämnda avseendet: det kommunala livet borde, menar man, hållas så fjärran som möjligt från politik.

Är nu denna invändning ägnad att rubba »kommunalvalets» värde såsom förstakammargrund? Huvudsakligen två anmärkningar torde ådagalägga, att så icke är förhållandet.

Den första rör frågan, huru det faktiskt förhåller sig med kommunallivets politisering i de moderna staterna och vad denna innebär. I det hänseendet torde kunna sägas, att vare sig första kammaren är uppbyggd på kommunalorganen eller icke, de kommunala valen — lika väl till församlingar, som icke hava någon som helst politisk uppgift — numera försiggå i det politiska partiväsendets tecken. Man må finna detta beklagligt eller icke, det framstår dock såsom ett faktum, varmed man måste räkna. Hos oss är denna utveckling fullbordad, såväl vad beträffar landsbygden som både små- och storstäderna. Särskilt efter 1909 års författningsreform har den påskyndats. Därifrån gives numera näppeligen någon återvändo. Att skriva detta på den politiska valfunktionens konto är helt visst icke riktigt. Även den har givetvis utgjort en av utvecklingens drivkrafter, men »politiseringsen» skulle, såsom antytts och nedan närmare skall utvecklas, hava inställt sig jämväl utan densamma. Man bör emellertid vidare icke överdriva räckvidden av företeelsen i fråga därhän, att man förmenar »politiseringsen» innebära ett tillintetgörande av de motiv, som enligt De Geers förväntan bleve de vid valet avgörande. Länens förvaltningsintressen äro av alltför mångskiftande beskaffenhet och icke minst ekonomisk betydelse, för att det icke skulle på längden hämma sig, därest de lades i oskickliga händer. Om det är sant, att landstingsvalen äro partival, så är det också sant, att vid personvalet inom partierna hänsyn till kandidaternas administrativa kompetens inställer sig såsom en nödvändighet. Motiveringen för första kammarens uppbyggande på »kommunalvalet» kan måhända sägas icke längre alldeles sammanfalla med den De Geerska. Det är tämligen naturligt, att en utveckling under mer än sextio år omsider skall medföra nyanseringar. Men huvudsaken står kvar. Även de efter politiska riktlinjer utsedda landstingsmännen äro att betrakta såsom kvalificerade väljare. Idén om en opolitisk första kammare såsom resultat av 1866 års valorganisation vore en gyc-

kelbild — om den nu icke redan varit det från början. Idén om en politiskt väl kvalificerad första kammare såsom resultat av samma organisation har däremot ingalunda genom utvecklingen förlorat sitt fäste i verkligheten.

Men det finns ett andra mera principiellt och djupgående argument mot den uppfattning, som utdömer förstakammarvalens samband med det kommunala livet på grund av deras »politiserande» inverkan på detsamma, och detta argument ger också förklaringen till den omhandlade utvecklingen. Åstundan att hålla de kommunala valen fria från politik står säkert närmare betänkt i strid icke blott med de faktiska förhållandena, utan också med sakernas egen natur. Den förhandenvarande verkligheten är helt visst inte bara av ondo, den är rättare att anse som ett resultat av en rationell utveckling. Vad är nämligen den djupare orsaken till politikens inträngande i kommunallivet? Denna djupare orsak ligger otvivelaktigt i den nära förväntskap mellan det politiska och det kommunala självstyrelselivets förutsättningar, som med tidens lopp och i synnerhet under de sista årtiondena allt mer och mer utpräglat sig. Samhällslivets fortgående komplicering och rösträttens utvidgning — omsider till »allmän» — har med logisk nödvändighet medfört, att även de kommunala intressena kommit under stora gruppintressens och totalåskådningars synvinkel. Så länge förhållandena voro jämförelsevis enkla och den kommunala bestämmandemakten praktiskt taget låg hos en enda tämligen homogen samhällsklass, framträdde föga märkbart någon egentlig partipolitik i kommunerna. Detta förhållande berodde dock endast därpå, att de andra klasserna ingenting förmådde. I själva verket voro nämligen de härskande politiska synpunkterna bestämmande för kommunalpolitiken. Det var allenast den dåtida frånvaren av politisk strid inom kommunerna, som framkallat feluppfattningen att sådana synpunkter inte förekommo. Dessa tider äro som nämnt förbi. Nu ha alla samhällslager lika rättigheter inom kommunerna, meningsmotsatserna dem emellan ha därmed kommit in i kommunallivet, vilket till följd därav nödvändigtvis politiserats. Detta förhållande utesluter ingalunda, att partilivets överspänning kan bli till men för kommunerna, de lägre och de högre, liksom för statslivet, kanske till ändå större men för de förra än för det senare. Kommunalliv och statsliv äro icke identiska; men de förete så pass stora inre likheter, att ett välbalanserat partiväsande synes vara en rationell norm för valen inom dem båda.

Landstingens valfunktion är emellertid blott den ena om också den mera omfattande av grundprinciperna för vår nu gällande valrätt till första kammaren. Den högre valrättsåldern är den andra.

Även denna idé att bygga representationens två hälfter på motsatsen mellan äldre och yngre är gammal i tvåkammerssystemets historia. Redan den första på teoretisk väg tillskapade övre kammarens namn är i detta avseende betecknande. I 1795 års franska författning skiljes mellan »de gamlas råd» och »de femhundredes råd». Det var emellertid till valbarheten (40 år mot 30 år) och icke till valrätten som åtskillnaden då förlades. Längre fram har man dragit konsekvensen ur utgångspunkten genom att även för valrätten till för-

sta kammaren stadga en högre ålder än för valrätten till andra kammaren. Bland moderna författningar, som gjort denna motsats till huvudgrundval för sitt tvåkammar-system, är att nämna Danmarks (1915— indirekta val), Tjeckoslovakiens (1920 — direkta val) och Polens (1921 — direkta val). I Danmark äro valrättsåldrarna 25 resp. 35, i Tjeckoslovakien 21 resp. 26, i Polen 21 resp. 30. Även i den irländska fristaten ingår den högre valrättsåldern bland den övre kammarens särkarakteristika, men icke såsom ensamt moment, utan i förbindelse med valbarhetens inskränkning till kandidater presenterade av de båda kamrarna; valrättsåldern till övre kammaren är 30 år, till den lägre 21 år. I Belgien fanns före författningsreformen av 1921 en skillnad mellan de båda valrättsåldrarna på fem år (30 resp. 25 års ålder); genom nämnda reform infördes emellertid en gemensam valrättsålder (21 år).

Motiveringen för den högre åldern såsom skiljemärke mellan de båda kamrarnas väljarkårer utgår först och främst från detta skiljemärkes demokratiska karaktär. Det hänför sig icke till ekonomiska förhållanden, utan till allmänmänskliga. Alla människor, till vilken samhällsklass de än må höra, lägga omsider, i den mån de få fortsätta att leva, bakom sig distansen emellan valrättsåldern till andra kammaren och samma ålder till första kammaren. Det har visserligen gjorts gällande, att till följd av den olika dödligheten i olika samhällsklasser åldersstreckket skulle medföra även »sociala» verkningar. Under förutsättning, att skillnaden mellan de båda valrättsåldrarna icke tilltages för stor, kan emellertid denna invändning icke anses äga någon mera avsevärd räckvidd. Vad angår åldersskillnadens verkan på partiernas representation, synes den åtminstone i Danmark, där dock denna skillnad är vida större än hos oss, icke tillmätas stor betydelse, när fråga är om de gamla huvudpartierna, höger, vänster, radikaler och socialdemokrater; för nya partier med starkt inslag av ungdom kan skillnaden tänkas öva sin inverkan.

I det hela ställer sig sålunda den högre valrättsåldern icke i de ekonomiska åtskillnadernas tjänst. Institutet faller inom det demokratiska tvåkammar-systemets ram. Det verkar icke till åstadkommandet av en »social» åtskillnad mellan kamrarna utan till danandet av en psykologisk sådan. Med den högre åldern följer i regel större erfarenhet av livet och därmed också större besinningsfullhet inför de samhälleliga problemen. Detta förhållande förväntas avspegla sig i första kammarens fysiologi på sådant sätt, att denna kammare i särskild grad kommer att företräda den mognade medelålderns synpunkter. Det blir en viss »temperaments»-åtskillnad mellan kamrarna: den förstas lugn skall dämpa den andras iver, den skall, som en engelsk författare träffande uttryckt det, vara »*a check of democratic ardour in the name of democratic sense*». Om de »yngres» kammare skall fungera som huvudmotor i statsmaskineriet, skall de »äldres» kammare tjänstgöra som regulator — sådan är tankegången. Det är emellertid, såsom antytt, givet, att skillnaden i de båda valrättsåldrarna icke får göras större än som kan vara rimligt.

Den reform av vår förstakammarorganisation, som åren 1918—21 genomfördes, innebär en kompromiss mellan de två nu behandlade sammansättnings-

principerna. Den gamla grundvalen, kommunalvalprincipen, bestod. Men på den inympades, såsom någonting nytt, åldersprincipen. Det skedde emellertid på ett sätt, som betydde en partiell sönderbrytning av den förra till förmån för den senare. Som bekant berodde det hela på förekomsten av städer, som falla utanför landstingsområdena. I dessa städer, vilka före 1921 bildade egna valkretsar, tjänstgjorde stadsfullmäktige som valkorporationer. Då nu 1921 rösträtten till landstingen för förstakammarvalens skull sattes fyra år högre än den kommunala rösträtten i övrigt, och då man icke ansåg sig kunna för valen till stadsfullmäktige i de nämnda städerna införa en högre valrättsålder än för rikets andra städer, hade man att välja mellan ett avsteg antingen från åldersprincipen — genom att låta stadsfullmäktige allt fortfarande fungera som valorgan — eller från kommunalvalprincipen — genom att undandraga stadsfullmäktige valuppgiften — och man valde därvid det sistnämnda alternativet. Man framtog de av åldersklasserna över 23 år valda stadsfullmäktige i de större städerna deras valfunktion och överlämnade den åt särskilda elektor, för vilka samma åldersgräns, 27 år, stadgades som för landstingsväljare. I Stockholm och Göteborg, vilka ju även efter 1921 bilda egna valkretsar, välja dessa elektor, utsedda till lika antal med stadsfullmäktige, ifrågavarande städers ledamöter i första kammaren. I de övriga städer, som icke i landsting deltaga (Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle), sammankomma efter 1921 elektorerna — utsedda till ett antal, som svarar mot den för landstingsmannaval i allmänhet gällande grunden — med vederbörande landsting för att förrätta valet.

Resultatet av förändringen har blivit, att vår nuvarande förstakammarorganisation kännetecknas av en viss brist på stilhet. Detta behöver i och för sig icke utgöra något fel ur praktisk synpunkt. I förevarande fall torde emellertid kunna ifrågasättas, om det från denna synpunkt var så lyckligt, att kompromissen lände den gamla valrättsgrunden till förfång. Ställningstagandet i denna fråga beror ytterst på den uppfattning man hyser rörande kommunalvalprincipens och åldersgränsprincipens relativa värde som moment vid förstakammarbildningen. Det har vid sina tillfällen föreslagits att helt och hållet ersätta den förra med den senare och att alltså införa särskilda förstakammarvalkollegier, bestående av elektor utsedda av de genom högre ålder kvalificerade röstberättigade. Det motiv härför, som hänför sig till farhågorna för landstingsvalens politisering, har ovan skärskådats och funnits icke tillräckligt bärande: någon de sagda valens avpolitisering skulle icke genom en dylik omläggning av första kammarens valrättsgrund kunna uppnås. Håller man sig sålunda allenast till de rena förstakammarsynpunkterna, torde näppeligen till sist någon tvekan böra råda vid valet mellan landstingsgrunden eller den högre åldern — vare sig i förening med indirekta val, enligt nyssnämnda förslag, eller med tillämpning av direkt valsätt — såsom uteslutande underlag för första kammaren. Det är icke nödigt att till motivering för en sådan uppfattning i detta sammanhang ingå på en avvägning, vilkendera sammansättningsprincipen som kan vara ägnad att åt första kammaren tillförsäkra de särskilda egenskaper, som anses böra utmärka den. Vad det här

gäller, blir i stället att söka avgöra vilketdera av de båda här ifrågavarande alternativen med tiden skall visa sig besitta den största livskraften och därmed största utsikten att få fortbestå såsom första kammarens valrättsgrund. I detta avseende förhåller det sig otvivelaktigt så, att den hos oss hävdvunna organisationen tager försteget. Anordningen med de kommunala förtroendemännen såsom förstakammarväljare har slagit rot i den allmänna opinionen. Landstingen äro populära institutioner och utgöra en bred och säker grundval för första kammaren. Att här bryta sönder bleve ingen lätt uppgift. Det är icke troligt, att den högre ålderns sammansättningsprincip skulle uppvisa en hållbarhet av samma tillförlitlighet. Tvärtom bleve den sannolikt vida bräckligare. De särskilda åldersbestämmelserna för förstakammarväljare bli ett föremål för angrepp och kunna lättare förskjutas, omsider måhända därhän, att de glida ned till samma nivå som valrättsåldern för andrakammarvalen och så upphöra att finnas till. I Danmark står deras avskrivning på ett par riksdagspartiers program. Belysande är vidare vad som på denna punkt skedde vid den belgiska folkrepresentationens demokratisering 1921. Medan den tidigare existerande femårsskillnaden mellan senats- och deputeradekammarvalrätten, såsom ovan nämnts, upphävdes, förstärktes, såsom likaledes tidigare berörts, det provinsrådsvalda elementet i senaten.

Med hänsyn till denna åtskillnad i inre styrka mellan de omhandlade båda sammansättningsprinciperna, bör icke blott valet mellan dem såsom varandra uteslutande anordningar vara givet. Utan därtill kommer, att, jämväl då fråga är om en kombination av dem båda, man bör se till att icke den värdefullaste faktorn kommer till korta. För den som förmenar, att kommunalvalprincipen utgör den ojämförligt pålitligaste grunden för den demokratiska förstakammarens särkaraktär och styrka, framstår det givetvis som en angelägen sak att bevara den i så oskadat skick som möjligt. För honom ter sig den rubbning härutinnan, som genom 1918—1921 års reform åvägabragts, icke rätt tilltalande. Och den frågan inställer sig, om man icke borde taga i övervägande en återställelse så långt görligt till den förra enhetligheten i första kammarens konstruktion.

En sådan återställelse måste innebära, att det i stället bleve 27-årsprincipen, som finge vidkännas en partiell jämkning. Men detta skulle kunna ske på ett sätt, som erbjöde en, som det synes, fullgod kompensation från synpunkten av väljarkårens kvalitet.

Reformen skulle innebära, att förstakammaralektorerna i de större städerna utsåges icke såsom nu av kommunalt röstberättigade, över 27 år, utan av stadsfullmäktige. Den »kompensation» för jämkningen i fråga om ålderskravet, som anordningen skulle medföra, vore dels det dubbelt indirekta valet: de (över 23 år gamla) kommunalt röstberättigade välja stadsfullmäktige, stadsfullmäktige välja elektorerna och dessa slutligen välja tillsammans med landstingen riksdagsmän i första kammaren — dels stadsfullmäktiges på liknande sätt som landstingen kvalificerade karaktär av väljare. Vad beträffar dem av de utanför landstingen stående städer, som redan nu välja förstakammarledamöter tillsammans med landstingen, skulle även utan en valkretsutvidgning den

nyssnämnda dubbla medelbarheten vid valet bliva en nödvändig följd av hela anordningen. Stadsfullmäktiges funktion måste här inskränkas till att utse förstakammarelektorer, enär ju städerna icke få göra sig gällande vid själva förstakammarvalet i relativt till folkmängden högre grad än landstingsområdena, vilket skulle bliva fallet, om hela fullmäktigförsamlingen deltog i detta val. I fråga om Stockholm och Göteborg däremot, vilka nu bilda egna valkretsar, skulle samma anordning till medelbarhetens förstärkande framgå som en självfallen sak först under förutsättning, att var och en av dessa storstäder, såsom i här förut framställt förslag rörande valkretsutvidgningen sker, även de förenades med ett eller flera landstingsområden till gemensam valkrets. Stadsfullmäktige skulle då även här helt naturligt hava att deltaga i val, icke av förstakammarledamöter, utan av elektorer. Förbleve däremot Stockholm och Göteborg egna valkretsar, skulle det te sig som en rätt artificiell anordning att låta stadsfullmäktige välja förstakammarelektorer, vilka sedan hade att välja stadens riksdagsmän i första kammaren.

Vad åter angår den »kompensation» för jämkningen i fråga om den högre valrättsåldern, som består i stadsfullmäktiges kvalitet såsom väljare, så torde det med visshet kunna påstås, att en fullmäktigförsamling i en stor stad, med den vidd, som kännetecknar dess kommunalangelägenheter, en fullmäktigförsamling, som praktiskt och undantagslöst består av till åren mogna ledamöter, måste, låt vara själv vald av en valmanskår, i vilken även åldrarna mellan 23 och 27 år ingå, anses vara mera kvalificerad att välja förstakammarelektorer än en stor väljarmassa på 27 år och därutöver. Med avseende på valbarheten till förstakammarelektorer skulle gälla kravet på uppnådd tjugusjuårsålder. I övrigt stode det stadsfullmäktige fritt att utse elektorererna inom eller utom sin egen krets.

I fråga om antalet elektorer skulle nu gällande bestämmelser för andra fristående städer utsträckas även till Stockholm och Göteborg. Elektorererna skulle alltså även i dessa båda städer utses, icke som nu till ett antal lika med stadsfullmäktige, utan till det antal, som efter folkmängden i staden svarar mot den beträffande landstingsmannaval i allmänhet gällande grunden (R. O. § 6:8). För de övriga städernas del erbjuder förhållandet mellan stadsfullmäktiges storlek och det antal elektorer, som skulle väljas, icke något märkligt. I Malmö, vars stadsfullmäktige uppgå till 54 medlemmar, skulle såsom hittills utses 24 elektorer, för Norrköping äro motsvarande siffror 60 och 12, för Hälsingborg 51 och 11 samt för Gävle 45 och 8. För Göteborg och Stockholm komma siffrorna däremot närmare varandra, i det att Göteborgs 60 stadsfullmäktige skulle äga att utse 48 elektorer och Stockholms 100 stadsfullmäktige 91 elektorer. För den händelse detta skulle anses på något sätt olägligt, skulle man kunna tänka sig elektorsvalen för dessa städer anordnade så, att deras elektorer utsåges för åtta år — enligt vallagens 3 § skola eljest elektorer för stad, som icke deltagar i landsting, väljas för fyra år — men att hälften nyvaldes vart fjärde år eller fjärdedelen vartannat, eller, om 4-årstiden anses böra bibehållas, hälften vartannat år. Det må slutligen, till jämförelse med det ovan ifrågasatta valet genom stadsfullmäktige av elektorer till

ett antal, som närmar sig stadsfullmäktiges eget ledamotsantal, erinras om det nu rådande förhållandet med Gotland. Med tillämpning av R. O. § 6:7 utser Gotlands läns landsting, vilket själv räknar 20 ledamöter, 12 bland dessa att sammanträda till förstakammarval med Kalmar läns båda landsting. Avståndet mellan de båda siffrorna är ju icke så litet som det i de förutsatta fallen skulle bli för Stockholm och Göteborg, men avsevärt mindre än det skulle bli för Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle.

Den huvudinvändning, som kan tänkas framställd mot förslaget att på ovan beskrivna sätt återställa över lag den kommunala grundvalen för första kammaren, utgår från en sådan uppskattning av den högre valrättsålderns värde såsom sammansättningsgrund, att en inskränkning i kommunalvalprincipens tillämpning anses mindre menlig än en sådan i åldersprincipens. För denna åskådning framstår 27-årsinslaget i 1921 års kompromiss som en av den då avvägabragta förstakammarreformens huvudpunkter. Den antages i särskild grad bidra till att giva första kammaren prägeln av stabilitet och moderation. Kritiken från denna utgångspunkt mot förslaget riktar sig dock måhända mindre mot den delreform i och för sig, som ifrågasättes, än fastmera mot de följder, som en dylik reform skulle kunna befaras draga med sig. Man förmenar, att om man lossade på principen på *ett* håll, detta lätteligen skulle kunna bringa principen i dess helhet i gungning, så att jämväl dess fortsatta tillämpning såsom grund för valförsamlingarna till första kammaren, landstingen, omsider komme att upphävas.

Vid detta resonemang böra emellertid tvenne omständigheter observeras. För det första skulle 27-årsålderns roll vid elektorsvalen icke helt och hållet avskaffas. Fortfarande skulle nämligen denna ålder, såsom ovan förutsatts, bibehållas såsom valbarhetsvillkor för elektor. Elektorerna skulle alltså i detta avseende icke komma att skilja sig från landstingsmännen. För det andra skulle inskränkningen i den högre åldersprincipens tillämpning icke göras utan att samtidigt den »kompensation» beredes, som det dubbelt indirekta valet med stadsfullmäktiges infogande såsom ett mellanled utgör. Under sådana förhållanden förefaller det, som om några egentliga betänkligheter mot reformen icke behövde göra sig gällande.

Därest på ovan angivet sätt den förhöjda valrättsålderns menliga verkningar på första kammarens samband med det högre kommunala livet undanröjdes, skulle ändock i den vidaste utsträckning kammarens karaktär av en *den högre ålderns* kammare komma att bibehållas. Icke blott 35-årsåldern som valbarhetsvillkor utan även 27-årsåldern som villkor för valrätt för den stora huvudmassan av grundväljarna skulle fortbestå. Vad det sistnämnda villkoret beträffar fästes, såsom ovan antytt, och såsom av förstakammarreformens historia i vårt land framgår, synnerligen stort värde å åtskilliga håll. Denna uppskattning kan, såsom allmän motivering, referera till den högre valrättsålderns lämplighet såsom medverkande faktor vid åstadkommandet av första kammarens särkaraktär. Den kritik, som även efter den ovan föreslagna

justeringen till förmån för den kommunala grundvalen må kunna riktas mot den 1921 ingångna kompromissen, kan från praktisk synpunkt icke tillmätas någon större betydelse. Den ena av de båda konstruktiva svagheter, av vilka den lider, skulle genom denna rekonstruktion hävas. Huvudgrundvalen för vår förstakammarorganisation, den kommunala, vilken genom det sätt, varpå kombinationen genomförts, partiellt försvagats, skulle återställas till sin fulla betydelse. Kvar skulle emellertid stå en annan konstruktiv svaghet i kompromissbyggnaden, på vilken man anmärkt.

Denna andra konstruktiva svaghet sammanhänger därmed, att landstingen ju icke allenast äro kreationsorgan för första kammaren, utan hava sin huvudsakliga uppgift på det rent kommunala planet. Det kan då frågas, huruvida den förhöjda valrättsåldern, tjugusju år, som kan finnas välmotiverad med hänsyn till förstakammarvalen, även kan vara försvarbar ur rent kommunal synpunkt. Här framträder särskilt motsatsen till valrättsåldern för val av stadsfullmäktige, tjugutre år, ävensom till samma ålder för val av andra kammarens ledamöter. Kunna verkligen landstingens kommunala uppgifter anses vara av sådan tyngd, att de motivera en högre valrättsålder än den som gäller för stadsfullmäktige och andrakammarval?

Obestriddt synes vara, att dylika anmärkningar icke utan vidare kunna avvisas såsom ogrundade. Å andra sidan kan det sättas i fråga, huruvida de äro av sådan vikt, att åt dem bör förlänas utslagskraft framför den argumentering för den högre valrättsåldern, som utgår från intresset för första kammarens särkaraktär. Det skulle måhända till försvagande av kritiken mot den högre valrättsåldern från kommunal synpunkt kunna erinras om att landstingets uppgifter avse ett helt läns ekonomiska intressen och därför — vad beträffar jämförelsen med stadsfullmäktige, åtminstone i små och medelstora städer — kunna anses påkalla det ytterligare plus i erfarenhet och mogenhet, som den högre valrättsåldern kan vara ägnad att tillföra detsamma. Vad åter angår jämförelsen med andrakammarvalrätten, är det onekligen av större intresse, att de yngre årsklasser, varom är fråga, komma med valen till den del av riksrepresentationen, som framför allt skall företräda den politiska dagsopinionen, än att de komma med vid valen till en länsrepresentation, som uteslutande sysslar med sådana ekonomiska angelägenheter som sjukvårds-, undervisnings-, kommunikations- och jordbruksfrågor. Om man emellertid allt fortfarande anser tjugusjuårsåldern för valrätt till landstinget icke vara ur kommunal synpunkt välmotiverad — åtminstone vid jämförelse med stadsfullmäktigval i en storstad — uppstår frågan vilket avseende detta konstruktionsfel förtjänar. För den åskådning, som håller före, att tjugusjuårsåldern ur förstakammarintresses synpunkt är en ändamålsenlig valrättsålder, torde den ojämnhet, som den ur kommunal synpunkt innebär, praktiskt taget kanske icke vara av sådan vikt, att för dess skull det förstnämnda önskemålets tillfredsställande är att avböja.

Såsom av ovanstående framställning framgår, vilar den på förutsättningen, att 27-årsåldern allt framgent bör bibehållas såsom villkor för valrätt till lands-
tingen och storstädernas elektorsförsamlingar. Skulle emellertid fråga upp-
stå om sänkning av denna valrättsålder, en fråga som visserligen icke fristå-
ende dryftats inom de sakkunniga men som torde få anses mogen att upptaga
till allvarlig prövning, skulle den av oss föreslagna anordningen rörande stor-
städernas deltagande i förstakammarvalen givetvis kunna på ett enklare sätt
genomföras.

Begränsning av upplösningsrätten i fråga om första kammaren.

I bilagda framställning av Sigfrid Wallengren har en utförlig framställning lämnats av upplösningsinstitutets tillämplighet på första kammaren i skilda demokratiska stater. I samband därmed ha olika möjligheter för begränsning av institutets användning i fråga om den svenska första kammaren gjorts till föremål för en objektiv undersökning, och de skäl, som kunna anses tala för och mot en sådan begränsning, ha ingående diskuterats. Som inledningsvis redan är nämnt ha vi för vår del funnit skälen *för* vara övervägande, och vi få hänvisa till den allmänna framställning av dessa, som återfinnes i bilagan (sid. 135—138) och till vilken vi i allt väsentligt ansluta oss.

Motivet till en inskränkning i regeringens rätt att upplösa första kammaren är i allmänhet att söka i själva den uppgift, som tillkommer denna i dess egenhet av kontinuitetens bevarare i statslivet. Det ligger nämligen i öppen dag, att en fri upplösningsrätt, som relativt flitigt tages i bruk, är ägnad att omintetgöra verkan av sådana bestämmelser rörande kammarens sammansättning — längre mandatperiod och successiv förnyelse — vilka avse att upprätthålla dess kontinuitet. Det är alltså för att skapa nödig garanti för dessa kontinuitetsbestämmelsers effektivitet, som begränsning i en eller annan form av upplösningsrätten har sin naturligt givna motivering.

Utöver dessa allmänna motiv tillkomma för den svenska första kammarens del vissa säregenheter i dess konstruktion, som ytterligare tala för en begränsning av ifrågavarande art. Tack vare det förhållandet, att hos oss förordnandet om nya val riktar sig, icke till urväljarna, utan till avgränsade valkorporationer, vilkas partifördelning ligger fullt klar, kan resultatet av ett upplösningsval med ganska stor säkerhet på förhand beräknas. Upplösningen är därför ej förenad med någon risk, och dess igångsättande ligger frestande nära till hands för en regering, som för stärkandet av sin position önskar inhösta en lättillgänglig, redan så att säga upplagd vinst. Vad som särskilt torde vara ägnat att verka i denna riktning, är det för vår tvåkammarorganisation egendomliga gemensamma voteringsinstitutet. Tillvaron av detta institut medför nämligen — till skillnad från vad fallet i liknande situationer gemligen är i andra länder — att regeringens önskan att upplösa första kammaren icke behöver dikteras av en så långt gående åstundan som att skaffa sig en

hittills felande majoritet i kammaren. Syftet kan begränsa sig till måttligare dimensioner; regeringens avsikt kan vara att allenast skaffa till sitt förfo-
gande så pass många röster i första kammaren, att förstakammarminoriteten
sammanlagd med andrakammarmajoriteten giver regeringen majoritet vid de
gemensamma voteringarna eller till och med endast större utsikt därtill.

Det är, såsom i bilagan framhålles, dessa båda omständigheter — dels att
upplösningen på förhand kan beräknas och sålunda åtgärdens lämplighet med
en viss säkerhet bedömas, dels att även en mindre vinst vid nyvalen för den
upplösande regeringen kan vara särskilt fördelaktig — som göra, att ett obe-
gränsat upplösninginstitut i fråga om den övre kammaren i Sverige blir —
inom den av valkorporationens fyraåriga oföränderlighet angivna ramen —
ett mera hanterligt, mera värdefullt, på samma gång som vida mindre riska-
belt institut, än det blir i åtskilliga andra författningar, exempelvis vårt
grannland Danmarks, där icke desto mindre en stark begränsning av institutets
användning införts. »Benägenheten att vid vissa tillfällen begagna sig av
detsamma», heter det vidare i bilagan, »kan därför förväntas vara större i vårt
land, än det skulle vara i vårt grannland. I motsvarande mån innebär också
den ifrågavarande upplösningrättens avskaffande eller begränsning något
mera än i Danmark. Å ena sidan skulle man avhända regeringen ett säkrare
vapen i den politiska striden. Men å andra sidan kan man också se saken från
den synpunkten, att frestelsen till missbruk av upplösningrätten hos oss kan
förväntas vara större och att därför här föreläge ett större behov av häm-
mande författningsbarriärer än i Danmark.»

Gent emot detta resonemang, som synes oss på ett övertygande sätt tala för
upplösningrättens begränsning i en eller annan form, invändes av de sakkun-
nigas flertal, att något missbruk av denna rätt icke försports hos oss och att
något praktiskt behov av dess inskränkning icke gjort sig gällande. Vi ha
ännu icke i vårt land haft tid att tillräckligt erfara, vilken roll upplösning-
institutet spelar i ett demokratiskt tvåkammerssystem, varför klokheden i nu-
varande läge bjuder att tills vidare ställa sig avvaktande.

Bärigheten av dessa invändningar är enligt vår mening icke synnerligen stor.
Det är visserligen sant, att hittills inga missbruk kunna påvisas. Men då
det i ett fall som detta framför allt gäller att skapa en ordning, som är ägnad
att förekomma eventuella missbruk, och då faran av sådana svårigen låter sig
förnekas, synes det icke vara nödvändigt att först avvakta en utveckling, som
för med sig ett alltför flitigt, d. v. s. mer eller mindre olämpligt bruk av upp-
lösninginstitutet, innan lagstiftningsåtgärder mot ett sådant olämpligt bruk
tillgripas. Vill man icke en utveckling av nyssberörda slag, synes det väl-
betänkt att i tid söka förekomma den. Det må i detta samband, såsom bevis
för att här uttalade farhågor icke äro enbart av teoretisk art, erinras att redan
vid ett par tillfällen diskuterats, huruvida icke upplösningrätten borde använ-
das. Ändock var vid intet av dessa tillfällen partiläget sådant, att utsikter
förefunnos för regeringen att erhålla majoritet i första kammaren, ej ens ge-
mensam voteringsmajoritet. Vad man kunde vinna var endast en viss ökning
av regeringspartiets numerär. Det torde ej få betraktas såsom obefogat att

av sådana tillbud som dessa, låt vara att de icke ledde till handling, hämta en viss varning. Skulle det en gång hända, att ett parti, som kommit i regeringsställning, begagnade sig av upplösningsrätten utan annat egentligt ändamål än att så fort som möjligt taga hem en lika lättillgänglig som lättberäknelig mandatvinst, så kunde följderna av ett sådant steg bli nog så vådliga. Osannolikt är icke, att ett annat parti, som senare komme i samma ställning, av det givna »prejudikatet» toge sig anledning att även för sin del i liknande vinstsyfte utnyttja upplösningsprerogativet. Hur det under sådana förhållanden skulle gå med första kammarens kontinuitetsbevarande karaktär är lätt att inse.

Om vi sålunda finna en beskärning av upplösningsrätten påkallad, vilja vi samtidigt betona, att vi därmed ingalunda avse en beskärning så långt gående, att den formellt eller faktiskt skulle leda till denna rätts upphävande. Det är ej det ändamålsenliga bruket, men väl det lättvindiga missbruket i partimatematikens tjänst, som bör förhindras. Möjlighet att upplösa första kammaren, då så oundgängligen erfordras, nämligen då verklig konflikt uppstått mellan kamrarna, d. v. s. då första kammaren motsätter sig ett beslut, som är uttryck för andrakammarmajoritetens bestående vilja, bör stå regeringen till buds. Problemet är alltså att finna en utväg, som på samma gång håller denna möjlighet öppen och i övrigt på lämpligt sätt begränsar upplösningsrättens användning.

Lösningen av detta problem erbjuder, såsom av de sakkunnigas flertal påpekats, vissa svårigheter. Bestämmelserna om upplösningsrätten få å ena sidan ej göras så snäva, att denna rätt praktiskt taget icke längre får någon betydelse, å andra sidan få de ej göras så vida, att upplösningen alltför mycket underlättas. Svårigheten består i att mellan dessa ytterligheter finna den rätta medelvägen.

Som nämnt ha åtskilliga möjligheter och förslag till en lösning diskuterats i bilagan och ännu flera kunna tänkas. En del av dessa förslag gå ut på att binda upplösningsrätten vid villkoret av upprepat motsatsförhållande mellan kamrarna i en viss fråga, där andra kammaren stannat vid ett positivt beslut och första kammaren vid ett negativt. En del förslag åter lämna detta villkor och tänka sig andra medel till upplösningsrättens inskränkning. Bland dessa senare går ett ut på att förstakammarupplösning skulle vara beroende av andra kammarens tillåtelse. »Första kammaren skulle kunna av regeringen upplösas, därest andra kammaren därtill lämnade sitt bifall, beslutat med viss kvalificerad majoritet — såsom sådan kan tänkas $\frac{2}{3}$, $\frac{3}{4}$, $\frac{3}{5}$ o. s. v.» Av skäl, som i bilagan anföras (sid. 140), anse vi detta förslag icke kunna komma i fråga. Detsamma gäller ett annat, som medger förstakammarupplösning endast i samband med de vart fjärde år återkommande totala landstings- och elektorsvalen. Regeringen skulle enligt detta förslag vara skyldig att förordna om upplösning *före* datum för dessa val och alltså innan deras resultat föreläge. Därigenom vunnas, att förstakammarupplösning komme på samma plan som andrakammarupplösning, i det resultatet lika litet i det förra som det senare fallet på förhand kunde beräknas. Mot en anordning sådan

som denna har icke utan fog den anmärkningen gjorts, att den skulle komma att verka stimulerande till förstakammarupplösning vart fjärde år. Därtill kommer, att upplösningens periodiska bundenhet skulle komma att verka ojämnt, så till vida som dess utövning bleve ett slags privilegium för de regeringar, som sutte vid makten vid tiden för landstings- och elektorsvalen. Man undginge visserligen denna olägenhet genom att göra upplösningsrätten fri i fråga om tiden men i fråga om utsträckning alltjämt låta den omfatta jämväl urväljarna. Gent emot denna tanke kan dock bland annat den vägande invändningen göras, att ett upplösningsval icke rimligen bör gå ut över de kommunala korporationerna, vilkas sammansättning på ett icke önskvärt sätt skulle kunna influeras av den eller de politiska frågor, som valet speciellt gällde. Dessutom hotar en upplösningsrätt sådan som den senast nämnda nästan lika mycket första kammarens kontinuitet som den nuvarande.

Enligt vår mening finner man en bättre lösning av det här föreliggande problemet än de nu omnämnda genom att taga fasta på den tankegång, som anknyter förstakammarupplösningen till itererad konflikt mellan kamrarna. Med denna anordning, som icke är ovanlig i utländska tvåkammerssystem, kunna ytterligare tänkas förknippade villkor, som äro ägnade att försvåra upplösningen. Ett sådant villkor är, att emellan de av kamrarna upprepade besluten skola nya val till andra kammaren — vare sig ordinarie eller upplösningsval — ha förrättats, för att upplösning av första kammaren skall få tillgripas. Ett annat tilläggs villkor, särskilt omnämnt i bilagan, går ut på följande. »Första kammaren skulle kunna upplösas, därest ett lagförslag i oförändrad form antagits av andra kammaren minst två gånger å rad — även två år i följd — men endast under förutsättning, att majoriteten för andra kammarens ståndpunkt varit på visst sätt kvalificerad, exempelvis så, att antalet röster för förslaget i båda kamrarna sammanlagda överstege den sammanlagda motståndsmajoriteten med en viss procent av samtliga röster.» Båda här ifrågavarande förslag ha otvivelaktigt åtskilligt, som talar för sig. Båda vila på samma i och för sig tilltalande grundidé, nämligen att folkopinionen på något sätt först skall ha utrönts, innan förstakammarupplösning sker. I förra fallet ernås detta syfte genom att andrakammarväljarna direkt erhålla tillfälle att uttala sig. I senare fallet presumeras genom fordran på kvalificerad riksdagsmajoritet till förmån för andrakammarbesluten, att dessa uppbäras av »en så pass utpräglad folkmening, att ett försök att omvandla första kammarens sammansättning till överensstämmelse med denna är motiverad».

Emellertid kan med fog ifrågasättas, om icke dessa förslag, vart och ett på sitt sätt, innefatta bestämmelser, som skulle om ock i olika grad alltför starkt kringgärda den handlingsfrihet, vilken, om också på visst sätt inskränkt, rimligen bör tillkomma regeringen även vid förstakammarupplösning. Det kan knappast förnekas, att förslagen gå väl långt i försvårande riktning, och vi ha därför ej ansett oss böra förorda något av dem.

Vi ha i stället stannat vid att såsom villkor för förstakammarupplösning rätt och slätt föreslå itererad beslutskonflikt mellan kamrarna, eller med andra ord en anordning så beskaffad, att upplösning av första kammaren skulle

kunna inom viss bestämd tid (t. ex. tre månader) påbjudas under förutsättning, att denna kammare motsatt sig ett regeringsförslag, som andra kammaren två gånger å rad, med eller utan mellanliggande nyval — även två år i följd — i oförändrad form antagit. Mot denna anordning skulle å andra sidan möjligen kunna invändas, att den gör upplösningsrätten alldeles för lätthanterlig, och att man därmed råkat från den ena ytterligheten i den andra. På denna invändning må till en början i allmänhet svaras, att om det icke är möjligt att här undgå ytterligheter, så torde det villkor, som törhända något för litet hämmar upplösningsrättens användning, vara att föredraga framför det, som hämmar den alltför mycket.

Undersöker man närmare de plausibla verkningarna av det av oss föreslagna upplösningsvillkoret, torde emellertid kunna sägas, att det dock uppfyller det väsentliga av det ändamål, som man med ett sådant villkor vill uppnå. Sålunda hindrar det tydligen en regering att utan vidare i dagspolitiskt justeringssyfte sätta i gång med en förstakammarupplösning. För att en sådan skall komma till stånd fordras alltid först, att regeringen funnit en fråga, där kamrarna, i normala fall åtminstone, två år å rad stannat i olika beslut. Nu torde det visserligen icke vara svårt för en regering, som till varje pris önskar upplösning, att finna en sådan stridsfråga. Men är den obetydlig, är den så att säga enkom för ändamålet uppfunnen, står det första kammaren fritt att utan större avsaknad förekomma regeringens avsikt genom att andra gången uppgiva sitt motstånd. Ett tillvägagångssätt, som i grunden innebär ett försök att kringgå upplösningsbestämmelserna eller i varje fall strider mot deras andemening, skulle väl för övrigt knappast annat än ytterst undantagsvis, och då av en regering som ej är mycket mån om sitt politiska anseende, behöva befaras. Gäller det åter en viktig fråga, som djupt griper in i folkets liv, synes en upprepad manifestation av andra kammarens vilja vara tillräckligt skäl för en förstakammarupplösning såsom enda verk samma medlet att komma ur ett ihållande konfliktläge. Det kan tänkas i ett fall som detta, att regeringen såsom påtryckningsåtgärd först upplöser andra kammaren. Den kan också, för att påskynda ett resultat, nöja sig med att utlysa urtima riksdag. I vilket fall som helst är det fråga om extraordinära situationer, där en förstakammarupplösning icke bör vara utesluten.

För att återgå till mera normala fall bör för övrigt observeras, att den tidsfrist av omkring ett år, som förflyter mellan kamrarnas omröstningar, icke saknar sin betydelse. Åtskilligt kan hända under denna tid, som är ägnat både att förändra regeringens intentioner och andra kammarens hållning. Det kan t. ex. hända, att regeringen framför fortsatt strid föredrager att genom modifikationer i det förslag, som första kammaren en gång förkastat, söka vinna dennas bifall. Det kan också hända — vilket med våra nuvarande labila parlamentariska förhållanden ingalunda är uteslutet — att regeringen under den löpande tidsfristen hunnit avgå och blivit ersatt med en annan, som saknar allt intresse för första kammarens upplösning.

Det av oss föreslagna upplösningsvillkoret måste anses fylla minimifordringarna för ett sådant, och vi ha därför icke haft någon anledning att gå

längre genom påyrkande av en skärpning, som i mer eller mindre grad vore av natur att sätta hela upplösningstinstitutets praktiska användning i fråga om första kammaren på spel eller mot vilken i varje fall grundade anmärkningar av denna art skulle kunna riktas.

Ifrågavarande villkor, som varken gör intrång i regeringens rimliga rätt eller hindrar folkopinionen att tillbörligen göra sig gällande, utan endast åsyftar att låta nuvarande kontinuitetsbestämmelser utöva sin avsedda verkan, kan å andra sidan enligt vår mening icke på något sätt tagas till intäkt för krav på ett försvagande av första kammarens maktställning, t. ex. genom stadgande för denna kammares del om suspensivt veto i en eller annan form. De konsekvenser i denna riktning, vilka i de sakkunnigas betänkande antydhas, äro under inga förhållanden tillämpliga på det av oss framställda förslaget.

S Ä R S K I L T Y T T R A N D E

AV

G. A. BJÖRKMAN OCH P. NILSSON

Vid behandlingen av de spörsmål, vilka, med den begränsning den förelagda uppgiften givit, varit föremål för de sakkunnigas utredning, hava vi öfvervägt, huruvida några förändringar kunde vara att förorda, som på samma gång de voro av beskaffenhet att uppehålla kvaliteten på Första kammaren och att bidraga att giva densamma dess avsedda särkaraktär även kunde infogas i den på demokratisk grund uppbyggda Första kammaren. Vi hava därvid givetvis utgått från att några förändringar i författningen ej finge företagas annat än, därest desammas nytta och nödvändighet vore uppenbara. Då vi emellertid kommit till den uppfattning, att så ej varit förhållandet med de uppslag till förändringar, som varit före — och således ej heller i de avseenden, frågorna om intresserepresentation och valbarhetskategorier, som tidigare synts oss innebära spörsmål av stort intresse, men vilka vid ett ingående skärskådande ej funnits lämpliga att införa i författningen — hava vi ej kunnat biträda något av de positiva uppslag, som inom de sakkunniga dryftats. Vi hava sålunda kommit till den uppfattningen, att det s. k. förstakammarproblemet befinner sig i ett sådant läge, att det ej ger anledning till att rubba på författningen genom införande av nya förslag, även om de teoretiskt må förefalla än så tilltalande.

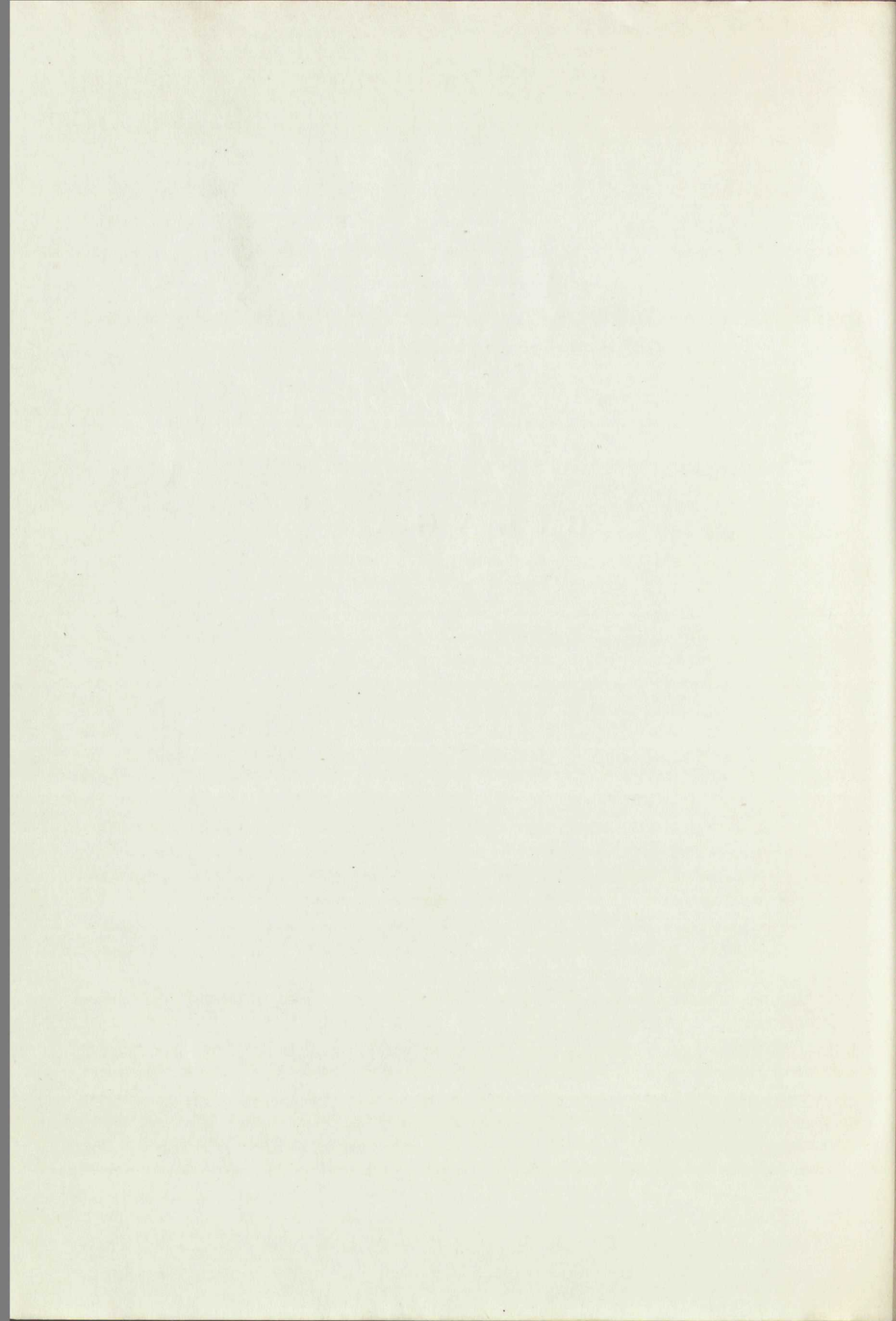
Dess mer trängande synes oss då nödvändigheten vara att behålla alla de särskilda bestämmelser, som äro ägnade att, samlade och var för sig, åt Första kammaren bevara dess särkaraktär. Dit hör jämväl bestämmelsen om valbarhetscensus. Det har sagts att denna ej står i överensstämmelse med en författning av demokratisk typ. Men det synes oss att det vore orätt att ej förutsätta, att ej ett demokratiskt statsskick skulle kunna godkänna den princip, som är grundläggande för denna bestämmelse, nämligen att i Första kammaren skola sitta personer, vilka — likaväl som de böra ha en viss mognad ålder — genom att äga sin ekonomiska ställning i viss grad säkerlagd med mera trygghet kunna anses överblicka de ekonomiska spörsmålen och med en ordnad ekonomi få anses äga en gynnsam förutsättning för politiskt arbete. Och då det sagts, att valbarhetscensus, i vad den avser fastighetsbeloppet, genom särskilda förhållanden — höga fastighetsinteckningar m. m. — kan synas

bliva imaginär, må däremot framhållas, att i allt fall i bestämmelsen om census ligger ett påpekande för valmännen, att vid valet den ekonomiska stabiliteten hos kandidaterna är av betydelse. Vi finna dock, att i avseende å den andra delen av valbarhetscensus, inkomstbeloppet, avsikten med bestämmelsen ej kan anses svara mot den tolkning av fordrad inkomst för fyllande av valbarhet, att det *beskattningsbara* beloppet är det avgörande, utan att det *taxerade* beloppet bör vara utslagsgivande. Då tveksamhet vid tolkningen emellertid föreligger, anse vi att — eventuellt på lagstiftningens väg — full klarhet bör åstadkommas, så att ej härvidlag i framtiden fall skola kunna påvisas, som på grund av särskilda personliga förhållanden verka mindre tilltalande.

Därest klarläggande här skedde, anse vi, att en berättigad anledning till anmärkning bleve avlägsnad, och förmena att även med den valbarhetscensus, som föreligger, och med det penningens fall, som ägt rum, det ej bör möta svårighet för valmän ur vitt skilda läger att finna till Första kammaren valbara personer, som på samma gång de i övrigt företräda deras åskådningar jämväl fylla den viktiga förutsättningen för valbarhet, som med valbarhetscensus kräves.

Vi hava således ej funnit anledning förorda borttagande av valbarhetscensus och reservera oss därför i denna punkt mot de sakkunnigas förslag.

B I L A G A



Upplösningsinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska tvåkammerssystem,

av *Sigfrid Wallengren*.

1. Inledning.

I de äldre republikerna äro i regel bägge kamrarna oupplösliga. Så är fallet i Förenta staterna, i Schweiz och i Portugal. Frankrike avviker från denna regel och hör således icke till nämnda grupp av stater. Vad beträffar de nyare republikerna med tvåkammerssystem, hava de icke följt det exempel, flertalet av de äldre republikerna giva.

I andra stater äro, i motsats till nyssnämnda grupp, bägge kamrarna upplösliga. Detta gäller om monarkierna Holland, Belgien, Sverige, Rumänien och bland de nyare republikerna om Tjeckoslovakien och Polen. De polska stadgandena äro originella. I art. 25 i den polska författningen gives presidenten rätt att upplösa både lantdagen och senaten. I art. 26 stadgas vidare dels rätt för lantdagen att själv med kvalificerad majoritet besluta sin upplösning, dels specialbestämmelser rörande sådan lantdagsupplösning, som beslutas av presidenten. Här har man tagit till efterföljd den i den franska författningen gällande regeln, att för andra kammarens upplösning erfordras bifall av den första. Regeln i fråga har emellertid utformats på sådant sätt, att detta bifall skall givas genom ett med kvalificerad majoritet ($\frac{3}{5}$ av antalet senatorer) fattat beslut. Samma artikel innehåller därjämte den bestämmelsen, att, när lantdagen upplöses, senaten alltid samtidigt skall upplösas.

En tredje grupp slutligen utgöres av de stater, där den nedre kammaren kan upplösas, den övre däremot är oupplöslig, antingen absolut eller i regel, men med undantag, alltså relativt oupplöslig.

Till den förra undergruppen — med absolut oupplöslighet stadgad för första kammaren — höra Frankrike samt vissa engelska kolonistater. Även två av de nya republikerna i Europa äro visserligen att hänföra till samma grupp, nämligen Preussen och Österrike, men i bägge äro såväl upplösningsinstitutet som tvåkammerssystemet anlagda på ett helt annat sätt än hos oss. I Österrike kan regeringen icke företaga någon upplösning. Nationalrådet (den nedre kammaren) kan däremot besluta sin egen upplösning. Någon sådan rätt för förbundsrådet (den övre kammaren) är däremot icke stadgad. I Preussen,

åter kan dels lantdagen på samma sätt som i Österrike upplösa sig själv, dels kan ett tremannakollegium, bestående av ministerpresidenten samt presidenterna i lantdagen och statsrådet (den övre kammaren) besluta en sådan upplösning. Beträffande den övre kammaren finnas inga motsvarande stadganden. I fråga om båda de ifrågavarande tvåkammerssystemen gäller, att den övre kammarens maktställning är synnerligen förtunnad, inskränker sig i regel till ett svagt suspensivt veto.

Till den andra undergruppen — med relativ oupplöslighet för första kammaren — höra Danmark samt en del engelska kolonistater. Den allmänna principen är, att första kammaren ej kan upplösas. Men för visst undantagsfall är möjligheten medgiven och knuten vid särskilt stadgade förutsättningar och andra regler.

Vi skola nedan taga i något närmare skärskådande särskilt de franska samt de danska och engelsk-koloniala bestämmelserna rörande första kammarens absoluta resp. relativa oupplöslighet, vilka bestämmelser för här föreliggande undersökning erbjuda det största intresset.

Därpå skall frågan behandlas med hänsyn till förhållandena i Sverige.

2. Frankrike och de engelska kolonistaterna.

I *Frankrike* mötte införandet i 1875 års ännu gällande författning av den parlamentariska upplösningsrätten över huvud avsevärt motstånd. Att regeringen skulle kunna upplösa representationen ansågs strida mot de republikanska principerna. Detta prerogativ för regeringsmakten hade sin plats i monarkierna, men icke i republikerna. Man ansåg det oförenligt med bägge de grundvalar, på vilka den nya franska författningen skulle uppbyggas, nämligen folksuveräniteten och maktdelningen. Motargumentationen utgick dels ur den uppfattningen, att upplösningsrätten icke behövde anses stå i oöverensstämmelse med dessa båda principer, dels framför allt därur, att upplösningsrätten tedde sig som en nödvändig ingrediens i det parlamentariska styrelsesättet, som man nu ville — för första gången i en republik — införa. Upplösningsrätten vore enda medlet att på ett tillfredsställande sätt komma ut ur vissa tillstånd av disharmoni mellan regering och representation, vilka vore oförenliga med parlamentarismen; den vore ett försvarsvapen för regeringen gentemot eventuella misstroendevota från parlamentets sida.

Men härvid tänkte man icke på någon annan upplösning än upplösning av den nedre kammaren. Denna framstod som den regeringsbildande kammaren och behovet av det parlamentariska justeringsmedel, som upplösningsinstitutet innebar, gjorde sig därför gällande allenast med hänsyn till nedre kammaren. Man tänkte sig icke, att senaten skulle kunna förväntas komma att lägga sådana hinder i vägen för regeringen, att dennas politiska existens därvid skulle hotas. Senaten skulle visserligen kunna inlägga sitt veto mot nya lagar, men vid budgetbehandlingen, varvid de största riskerna för regeringen kunde uppkomma, var åt den nedre kammaren tillerkänd huvudinflytandet. Det var

från dessa utgångspunkter en naturlig sak, att senaten gjordes oupplöslig. Det sammanhängde, som man finner, med hela den för författningen grundläggande åskådningen.

Om senaten alltså icke togs med i räkningen såsom tillämpningsobjekt, när man nu införde upplösningsrätten i den parlamentariska republiken, så gavs emellertid åt senaten uppgiften att kontrollera bruket av denna rätt. För att presidenten skall kunna upplösa nedre kammaren, fordras senatens bifall. Detta är en för uppfattningen om senatens roll i författningen karakteristisk bestämmelse. Senaten skulle utgöra den reglerande, modererande, utjämnande, övervakande faktorn i författningslivet. Den skulle därför se till, att presidenten icke missbrukade den makt, som man genom den allt hittills med sådan misstro betraktade upplösningsrätten lade i hans händer. Den tanken gjordes också från ledande håll gällande, att det för presidenten vore ett stöd att vid en upplösning veta sig ha den mogna opinion bakom sig, som senaten representerade.

Upplösningsrättens utveckling i praxis efter 1875 giver vid handen, att den gamla republikanska misstron mot detta institut till den grad förtorkade jordmånen för detsamma, att det förtvinade och dog bort. I praktiken är den nedre kammaren numera lika oupplöslig som senaten. En enda gång har den upplösts, 1877, men det politiska syftet med denna upplösning förfelades, och åtgärden kom att framstå som ett politiskt övergrepp från presidentens sida. Det vanrykte, vari institutet härigenom från början kom, gav de gamla fördomarna vind i seglen. Upplösningen av den nedre kammaren har kommit att betraktas som ett attentat mot denna. Den nedre kammaren har sedan 1877 heller aldrig upplösts — ett förhållande, som givit den franska parlamentarismen en helt annan karaktär än den engelska.

Under sådana förhållanden kan ur motsatsen i förevarande avseende mellan de båda kamrarna i Frankrike icke från praktiska synpunkter några slutsatser dragas, som vore ägnade att belysa frågan om lämpligheten av att den övre kammaren göres oupplöslig.

Det kan tilläggas, att den ovan refererade motiveringen för den övre kammarens oupplöslighet — att den icke betraktades såsom farlig för regeringens politiska existens — i fortsättningen visat sig icke fullt bärande. Regeln i Frankrike är ju visserligen, att det är den nedre kammaren som till- och avsätter regeringar, men från denna regel har vid några tillfällen senaten, stödd på sin demokratiska sammansättning, etablerat undantag genom att själv störta ministärer. I den konstituerande nationalförsamlingen hade en förslagsställare avvikit från den allmänna opinionen på denna punkt och förutsett, att även senaten kunde komma att hota en regering till livet, varför han föreslagit, att jämväl senaten skulle kunna upplösas. Och han ville därvid göra bestämmelserna fullt reciproka, så till vida som för senatens upplösning skulle fordras representantkammarens bifall, liksom för dennas upplösning skulle fordras senatens. Förslaget blev emellertid endast en ropandes röst.

Exempel på absolut eller relativ oupplöslighet för första kammaren finner man vidare i *de engelska kolonistaterna*.

Absolut oupplöslighet är för den övre kammaren stadgad liksom i Frankrike i tvenne australiska stater, Tasmanien (förf. 1856) och Västaustralien (förf. 1890) — vilkas övre kamrar emellertid torde vila på censusbestämd rösträtt.

Bland de engelska kolonistaterna är eljest den relativa oupplösligheten den allmänna regeln. För vanliga fall är överhuset oupplösligt, men icke aldeles undantagslöst. Liksom i Danmark hänför sig undantaget till tillfällen av konflikter mellan kamrarna. I Victoria och Sydaustralien (även dessa med överhus vilande på privilegierad valrätt) finner man stadganden, som påminna om motsvarande bestämmelser i den danska grundlagen. Om nedre kammaren, efter att hava blivit omvald, upprepar det beslut, till vilket överhuset sagt nej, kan detta upplösas. Tillvägagångssättet är emellertid raskare i de nämnda staterna än i Danmark, så till vida som regeringen icke behöver avvakta de ordinarie nyvalen till nedre kammaren, utan i stället upplöser densamma. En annan skillnad från de danska bestämmelserna ligger däri, att när där- efter överhuset upplöses, samtidigt ny upplösning av underhuset måste äga rum; överhuset får icke upplösas ensamt.

Den australiska förbunds författningens (1900) stadganden rörande överhusupplösning vid konflikter mellan kamrarna, vilka båda äro sammansatta efter demokratiska grunder, äro än mera oförmånliga för överhuset. Mellan första och andra besluten av underhuset behöver nämligen icke ligga några nyval till detta; man nöjer sig med stadgandet, att underhuset skall hava upprepat sitt beslut med en mellanliggande tid av minst tre månader, under samma session eller två på varandra följande. Sker detta, kan överhuset upplösas. Även här gäller emellertid regeln, att ingen överhusupplösning får äga rum utan samtidig upplösning av underhuset. Karakteristiskt för dessa för underhuset fördelaktiga författningsbestämmelser är slutligen det tillägget, att, om övre kammaren efter upplösningen och nyvalen vidhåller sitt motstånd, en gemensam omröstning av kamrarna skall äga rum, varigenom konflikten ernår sin definitiva lösning.

Transvaals och Oranjes författningar (1906 resp. 1907) uppvisa liknande bestämmelser som australiska förbundet, dock med en ytterligare modifikation till övre kammarens nackdel, i det att regeringen kan redan från början välja mellan den gemensamma voteringen och upplösningens anordningen såsom medel till meningskonfliktens biläggande. Även i Kapstaten och den 1909 tillkomna Sydafrikanska unionen finner man stadganden av intresse. Särskilt att anteckna är, att jämväl enligt dessa staters författningar den regeln återkommer, att, medan den nedre kammaren kan upplösas för sig, en upplösning av överhuset aldrig får ske isolerad, utan alltid i samband med underhusupplösning.

Frågar man nu efter motivet i de engelska kolonistaterna till överhusets absoluta eller relativa oupplöslighet, ter sig nog saken så, att huvudsyftet med införande av den allmänna regeln, att regeringen alls icke eller endast

i begränsade fall kan upplösa överhuset, men däremot fritt upplösa underhuset när som helst, icke varit att stärka överhusets motståndskraft. Snarare har man här att göra med samma tankegång, som den, som dikterade utformningen av upplösningsinstitutet i den gällande franska författningen. Bestämmande har nämligen även här varit den särskilda engelskt-parlamentariska teori, enligt vilken upplösningens huvudinnebörd är att regeringen appellerar från parlamentet till folket och att en sådan appell måste ta formen av en vädjan allenast till underhusväljarna. Det är dessa och icke överhusväljarna, som ha det avgörande ordet beträffande regeringskursen. Icke genom ett nyvalt överhus, utan genom ett nyvalt underhus skall folket tala i denna fråga. Överhuset väntas omsider böja sig för en utpräglad folkmening. I de flesta av dessa författningar har man emellertid ansett nödigt att giva ett visst utrymme även åt överhusupplösningen, nämligen för sådana fall, där underhusupplösningen skulle visa sig ej räcka till för sitt ändamål, d. ä. vid itererade konflikter mellan husen. Men man har gjort bestämmelserna härom sådana, att de icke kunna sägas bidra till stärkande av överhusens ställning, utan snarare tvärtom. Betecknande är det i de flesta av dessa författningar förekommande stadgandet, att upplösning av överhuset ensamt icke är tillåten.

3. Danmark.

Vid de förhandlingar, som föregingo antagandet av 1915 års grundlag — genom vilken den övre kammaren ställdes på den allmänna rösträttens grund, liksom tidigare varit fallet med den nedre — yrkades från visst håll på att landstinget (den övre kammaren) skulle göras fullständigt oupplösligt. Endast nedre kammaren skulle kunna upplösas, den övre däremot icke. Den främste målsmannen för denna idé var ledaren för »Venstre» (= den moderata vänstern), J. C. Christensen. I sin tidskrift »Tiden» publicerade denne ett grundlagsförslag, där bestämmelserna beträffande upplösningsrätten voro utformade på ovannämnda sätt. Till motivering anför han: »Naar Landstinget skal være et prøvende, overvejende, regulerende Ting, som der saa ofte er sagt, da bør der gives det en Stabilitet, som hjælper det dertil. Desuden bør en Appel til Folket altid rettes gennem Valget til det Ting, der i videste Omfang er bygget paa den almindelige Valgret. Viser det sig da, at der om en eller anden Sag er en almindelig Folkevilje, da vil denne Omstændighed ogsaa virke paa Landstinget og i alt Fald gøre sig gældende ved dettes Fornyelse hvert fjerde Aar, indtil Sagen er ordnet efter Folkets Ønske.» Här finner man den övre kammarens oupplöslighet motiverad med en hänvisning till önskvärdheten att bevara dess kontinuitetskaraktär. Men det är av intresse att giva akt uppå, att därtill sluter sig såsom ytterligare motivering en hänvisning till att det är bäst överensstämmande med det underhusparlamentariska styrelsesättet att åt *andra* kammarens väljare anvisa rollen av skiljedomare vid viktigare beslutskonflikter mellan kamrarna; första kammaren har att taga hänsyn till utfallet av de på en andrakammarupplösning följande nyvalen. Slutligen spelar i

J. C. Christensens motivering för övre kammarens oupplöslighet även den synpunkten in, att en demokratisk övre kammare kan förväntas successive genom sin nyrekrytering anpassa sig efter folkopinionen.

Bland de i den danska riksdagen förefintliga partierna voro meningarna i fråga om lämpligheten av att göra landstinget oupplösligt delade. Den radikala vänstern och socialdemokraterna voro icke anhängare av denna tanke, medan högern och väl större delen av den moderata vänstern voro för den; även inom det sistnämnda partiets leder funnos emellertid motståndare. Slutet på överläggningarna blev en kompromiss. Landstinget gjordes i princip oupplösligt. Men från denna allmänna regel skulle givas två undantag. Dels stadgade författningen, att hela riksdagen, således även den övre kammaren, skulle upplösas, innan en föreslagen grundlagsändring kunde slutgiltigt antagas. Dels åter — och detta är det betydelsefullaste undantaget — bibehölls möjligheten av landstingets oupplöslighet för fall av en upprepad meningskonflikt mellan kamrarna. Men visserligen knöts denna möjlighet vid förutsättningar, som skulle i sin mån verka hämmande på upplösningsinstitutets igångsättande. Huvudsyftet även med denna relativa oupplöslighet var att förstärka landstingets kontinuitetsprägel.

Grundlovens § 22, vilken avhandlar upplösningsrätten, lyder:

»Kongen kan opløse Folketinget.

Om Opløsning af Landstinget gælder følgende:

Naar Folketinget har vedtaget et Lovforslag og mindst tre maaneder inden en Rigsdagssamlings Slutning oversendt det til Landstinget, men Landstinget ikke har vedtaget dette Forslag, og der heller ikke opnaas en ligelydende Vedtagelse i Tingene, efter at et Fællesudvalg har afgivet Indstilling derom, og naar dernæst Folketinget efter dettes Fornøyselse gennem et paa Grund af Valgperiodens Udløb foretaget almindeligt Valg vedtager Forslaget uforandret paa en ordentlig Rigsdagssamling og paa ny oversender det til Landstinget indenfor den cvennævnte Tidsfrist, kan Kongen, hvis der da ikke opnaas Enighed mellem de to Ting om Forslaget, opløse Landstinget. — I øvrigt kan Landstinget kun opløses i Tilfælde af Grundlovsforandring (jfr § 94).

Opløses et af Tingene, naar Rigsdagen er samlet, skal det andet Tings Møder udsættes, indtil hele Rigsdagen igen træder sammen. Dette skal ske inden to Maaneder efter Opløsningen.»

Granskar man detta stadgandes innebörd närmare, finner man, att förutsättningarna för att den övre kammaren skall vid tillfälle av konflikt med medkammaren kunna upplösas, äro följande: Landstinget skall efter folketingets första beslut hava haft god tid på sig att taga ställning till detsamma (tre månader). Sedan landstinget sagt sitt nej, skola sammanjämningsförsök hava företagits (i gemensamt utskott), men misslyckats. Folketingets (fyraåriga) valperiod skall hava utgått, och nya allmänna val till folketinget hava företagits. Saken kan alltså icke påskyndas genom upplösning av folketinget. Tvärtom kan en dylik upplösning ytterligare framskjuta den tidpunkt, då det blir möjligt att upplösa landstinget: 1924 ägde ordinarie nyval till folketinget rum, men 1926 upplösningsval — därigenom framsköts nämnda tidpunkt yt-

terligare fyra år. Vidare: Upprepningen av det oförändrade folketingsbeslutet skall försiggå på lagtima riksdag; urtima kan icke fungera för ändamålet. Landstinget skall även denna gång hava fått god tid på sig (tre månader). Uppnås nu likväl icke enighet, är kedjan av förutsättningar, för att landstinget må *kunna* (ej *måste*) upplösas, färdig.

Till sist är emellertid att observera, att landstingsupplösningen icke på samma sätt drabbar samtliga medlemmar av landstinget. Detta består nämligen, såsom i det föregående redan är angivet, av två kategorier, en större och en mindre. Den större kategorien — $\frac{3}{4}$ av tinget — utgöres av 57 i *valkretsar* (10 i Köpenhamn med Fredriksberg, 45 i andra flermannavalkretsar, 2 för Bornholm och Färöarna i enmansvalkretsar) utsedda ledamöter (valda genom indirekta val på 8 år — ungefär hälften avgår vart fjärde år). Den mindre kategorien — $\frac{1}{4}$ av tinget — består av 19 genom landstinget självt utsedda ledamöter (valda för 8 år — totalomval vart åttonde år).¹ Då nu emellertid dessa 19 »landstingsvalgte» enligt grundlovens § 36 »välges efter Forholdstal av en Valgforsamling, bestaaende af de Personer, der den dag, nye Valg til Landstinget udskrives (jfr §§ 22 og 39), er Medlemmer af Tinget», alltså av det *avgående* landstinget självt, kommer sålunda denna fjärdedel att framstå som en kvarleva av det *gamla* landstinget och utsikten att genom upplösning omvandla landstingets totalfysionomi i motsvarande mån minskas.²

Det dröjde icke länge, förrän den mellan de danska riksdagspartierna år 1915 ingångna överenskommelsen rörande organisationen av de båda kamrarna blev föremål för förnyad strid.

Dem nya grundlagen trädde i funktion först 1918. Då höllos i april nya val till folketinget och val av elektorerna för landstingsvalen, varpå dessa ägde rum i maj. Redan följande år, 1919, kommo de båda demokratiserade kamrarna i en ganska elakartad konflikt med varandra rörande en finansfråga. Ur denna framgick omsider en ny situation för förstakammarfrågan i Danmark och därvid också för frågan om landstingets oupplöslighet. Konflikthistoriens huvuddrag skola nedan återgivas — till bättre förståelse av upplösningens institutionens vidare öden i dansk riksdags- och partihistoria.

En förutsättning för konflikten var den faktiska karaktärsskillnad mellan kamrarna, som framgått därav, att valen givit den moderata vänstern och de konservativa tillsammans majoritet i landstinget, medan den radikala vänstern och socialdemokraterna erhållit majoritet i folketinget. Regeringen (den radikala ministären Zahle) stödde sig på den radikal-socialistiska majoriteten i

¹ Detta enligt 1920 års vallag. Tidigare voro siffrorna 54 + 18 = 72.

² Man har i Danmark anmärkt jämväl på den mindre omsorgsfulla redigeringen av § 22. Rent formellt sett synes denna kunna utnyttjas till att rent av göra landstingets oupplöslighet absolut. Enligt riksdagens arbetsordning fordras nämligen för tillsättande av ett »Fællesudvalg» bifall av båda ting; landstinget skulle sålunda genom att avslå förslaget därom kunna stoppa den process, genom vilken förutsättningarna för dess upplöslighet beredes. Detsamma skulle kunna ske genom att landstinget aldrig blev färdigt med något definitivt beslut, utan drog ut på tiden med sitt ställningstagande i det oändliga. Det är väl dock knappast troligt att paragrafens betänkliga formulering skulle ge upphov till ett slikt, mot dess »anda» stridande tillvägagångssätt.

folketinget. Det är emellertid att märka, att denna majoritet var synnerligen knapp, i det att regeringspartierna mönstrade 71 folketingsmän, oppositionspartierna 68. De förra voro alltså endast 3 man starkare än de senare. Vad som åter gav landstinget dess styrka i konflikten var det folkliga rotfäste, på vilket numera även denna kammare kunde åberopa sig, samt vidare — enligt den förhärskande uppfattningen — dess relativa ouplöslighet. Förloppet var följande.

Ministären hade den 12 febr. 1919 i folketinget framlagt förslag om fullmakt för regeringen att upptaga ett inrikes statslån å 120 millioner kronor, vilka ansågos oundgängligen nödvändiga för effektuerandet av förut antagna kristidslagar. Folketinget biföll med 71 röster mot 64, alltså med en icke särskilt betydande majoritet, varpå förslaget översändes till landstinget.¹ Detta avlog regeringsförslaget, men dess nej dikterades — liksom oppositionens i folketinget — icke av uppfattningen, att det begärda statslånet vore i den förevarande situationen onödigt, utan därmed, att man genom avslaget ville framtvinga ett upphörande av den undantagslagstiftning på det ekonomiska området, som kriget här som annorstädes hade framkallat. Genom en lag av augusti 1914 hade inrikesministern beklätt med en synnerligen vittgående befogenhet i detta avseende. Landstingets beslut innebar nu, att bifall till statslånet skulle lämnas, därest samtidigt en tidsgräns fastställdes, då nyssnämnda fullmaktslag skulle bortfalla och de på grund av densamma utfärdade speciallagarna börja avvecklas samt sålunda lagstiftningsmakten till fullo återgå till riksdagen. Folketinget och regeringen avvisade detta villkor; först efter statslånets antagande var man beredd att förhandla om en avveckling av kristidslagstiftningen. Som en följd av konflikten anhöll regeringen om sitt avsked.

I den situation, som nu uppstått och som gav upphov till invecklade förhandlingar mellan partiledarna, kunde man eljest tänka sig olika utvägar till en lösning. För det första, att regeringen stannade och frånginge sin ursprungliga position samt åvägabragte sådana förhandlingar mellan folketing och landsting, som kunde utmynna i en överenskommelse. Regeringen ville icke utnyttja denna möjlighet, enär den ansåg landstingets uppträdande vara konstitutionsvidrigt; det innebure en attack mot folketingsparlamentarismen och fölle därför »utanför författningens ram». Motivet till denna uppfattning av landstingets användning av sin författningsmässiga vetorätt var väl icke detta veto i och för sig, utan snarare den omständigheten, att det tillämpades på ett finansföreslag av sådan vikt, att avslaget förmenades medföra oförmåga för regeringen att ansvara för statshushållningen.² Landstinget gjorde det därmed omöjligt för regeringen att fortsätta att fungera; landstinget störtade regeringen genom att förvägra den nödiga penningmedel och detta riktade sin udd mot folketingets rätt att bestämma regeringskursen.

¹ I Danmark liksom flertalet andra stater försiggår som bekant behandlingen av riksdagsfrågor, i motsats till det regelmässiga förhållandet hos oss, successivt, i det en fråga först efter dess slutbehandling i det ting, där förslaget framlagts, går till behandling i det andra tinget. Budgetfrågor framläggas och behandlas alltid först i folketinget.

² Huruvida detta faktiskt var förhållandet, är en annan fråga, som det här icke är platsen att söka klargöra.

När nu regeringen ansåg förhandlingsvägen stängd, återstod att välja mellan andra alternativ. Hade icke författningens § 22 lagt hinder i vägen, kunde regeringen hava upplöst landstinget. Då nu detta var uteslutet, kunde den tänkas hava vädjat till folketingets väljare för att låta dem taga ställning till konflikten mellan de båda kamrarna. I den riktningen gick också landstingsflertalets mening. Oppositionsledarna förklarade därtill att, om ett sådant folketing framginge ur nyvalen, att regeringen fortfarande hade flertal i detta ting, samt om regeringen då ånyo framlade statslåneförslaget, detta skulle av landstinget antagas. Landstinget skulle alltså — då nu regeringen icke ville fästa avseende vid dess uppfattning i sakfrågan — frampressa en appell till väljarna för att eventuellt böja sig inför deras dom. Den moderata vänsterns ledare, J. C. Christensen, förklarade, att man icke kunde tala om övergrepp från landstingets sida mot regeringen och mot folketingsparlamentarismen, så länge regeringen icke vädjat till väljarna; först om regeringen finge medhåll av väljarna och landstinget fortfarande vidhölle sin ståndpunkt, kunde man börja tala om dylikt. Regeringen ansåg sig emellertid icke heller kunna gå denna väg, dels emedan man icke hade tid att vänta med finansregleringen så länge, dels emedan sådana brister förefunnos i 1915 års vallag, att det icke lämpade sig att på dess grund åvägabringa ett kampval; först måste alltså en ny vallag komma till stånd. Därjämte syntes man bestrida landstingets rätt att framtvunga en folketingsupplösning och uttala tvivel om att landstinget skulle taga intryck av en eventuell folkdom till dess nackdel.

Regeringens uppfattning om folketingsupplösningens olämplighet på grund av vallagstiftningens bristfälligheter var tydligen oförenlig även med den — i betraktande av krisläget eljest icke onormala — utväg ur krisen, som bestode i den sittande regeringens avgång, en ny regerings tillkomst och upplösning av folketinget. Även mot en sådan lösning opponerade sig sålunda regeringspartierna och ernådde för denna sin ståndpunkt ett stöd genom konungens förklaring under förhandlingarna med partiernas förtroendemän, att han icke ville utnämna en regering, som saknade stöd i folketinget.

Regeringens avskedsansökan gav såsom antytt anledning till förhandlingar mellan partiernas förtroendemän sinsemellan och inför konungen. Sedan även såväl en samlingsministär som en expeditonsministär visat sig omöjliga att åstadkomma och då motståndet mot en folketingsupplösning var orubbligt å regeringspartiernas sida, blev till sist utvägen den, att regeringen återtog sin avskedsansökan och förhandlingar mellan folketings- och landstingsflertal kommo till stånd, vilka ledde till en kompromiss beträffande den egentliga stridsfrågan, fullmaktslagen från 1914.

Vilken betydelse har nu landstingets relativa oupplöslighet haft vid den omhandlade konflikten mellan kamrarna? Enligt finansministerns (Brandes) yttrande i folketingsdebatten »kaster det, som nu sker, en overmaade stor klarhed over den Bestemmelse i Grundloven, som sikrer en art reel Uopløslighed for Landstinget». Och inrikesministern (Rode) understryker starkt, att oppositionen vid sin aktion bygger på landstingets oupplöslighet. »Det som det

ærede Medlem fra Ringkjøbing (J. C. Christensen) nu foretager sig», säger han, »det er at benytte det ganske særlige Forhold, at dette Landsting adskiller sig fra det foregaaende Landsting i een Henseende, til at lade det fremtvinge sin Villie; thi det gamle Landsting kunde ikke have nægtet et Statslaan uden at være blevet mødt med en Opløsning, og saa vilde Valgene have afgjort, hvad der da vilde være skedt; men det nuværende Landsting sidder garderet af den Uopløslighed, som det ærede Medlem fra Ringkjøbing har tvunget ind i vor Forfatning ved sine Krav om ellers ikke at vilde medvirke til, at den almindelige Valgret blev lagt som Grundlag for Landstinget. Det ærede Medlem har benyttet sin Magt under Forfatningsforhandlingerne (de som föregingo antagandet av 1915 års grundlag) til at tvinge denne Bestemmelse ind, skönt Bestemmelsen var imod de Radikales, imod Socialdemokraternes og imod den Fløj af Venstres Opfattelse, som det ærede Medlem fra Æbeltoft (N. Neergaard) repræsenterede den Gang. Garderet af Uopløseligheden er det, at det konservative Parti og Venstres Flertal i Landstinget under det ærede Medlem fra Ringkjøbings Føreskab forlanger, at Folketinget indenfor en bestemt Tid skal give en Lov et bestemt Indhold.» Och vid ett annat tillfälle (i samma ting) betecknar samme minister inskränknungen i landstingets upplöslighet såsom den effektivaste av de vid kamrarnas demokratisering 1915 införda hämningsmomenten. Dess upphovsman (J. C. Christensen) är nu i tillfälle, tillägger han, att visa för allt folket, vad denna bestämmelse duger till: landstinget förkastar statslånet och nekar därmed medel till statshushållningens förande, »og man er ikke i stand til at besvare dette med en Opløsning af Landstinget». På en anmärkning från den moderata vänsterns ledare, att en landstingsupplösning ju också hade medfört en sådan tidsförlust, som anfördes som motiv mot en folketingsupplösning, replikerade statsminister Zahle, att »hvis Landstinget var opløseligt, havde det nok vogtet sig for en saaden Optræden, som det nu udviser».

Av dessa och andra yttranden att döma tillade man på regeringssidan landstingets oupplöslighet en synnerligen stor betydelse. Oupplösligheten är den styrkekälla, ur vilken landstinget hämtar kraft till motstånd mot folketinget. Dels beror detta på frånvaron av möjligheten att, när en konflikt utbrutit, genom anordnande av nya val omedelbart söka få ett nytt, annorlunda sammansatt landsting till stånd, dels åter på den säkerhetskänsla, oupplösligheten giver landstinget och som är ägnad att framkalla konflikter, vilka landstinget eljest kunde förväntas vilja undvika.

Om man nu tar det första av senast angivna båda argument i betraktande, framställer sig frågan, hur det skulle gått, om i den föreliggande konflikt-situationen landstingsupplösning varit tillåten. (Därvid bortses från det pressande ekonomiska läge, som regeringen ansåg omöjliggöra folketingsupplösning, och antages att krediten ordnat sig tills vidare.) Regeringen hade då upplöst landstinget och omedelbart anordnat nya val. Som resultat av dessa har man att tänka sig två möjligheter. Den ena möjligheten vore, att ur de nya valen framginge ett landsting med partiförhållandena omkastade, så att regeringen även i detta ting hade majoritet liksom i folketinget. I detta fall

löstes konflikten mellan kamrarna av sig själv: det nya landstinget antog den av folketinget tidigare antagna lag, som det gamla hade förkastat. Men för att valresultatet skulle bli sådant förelåg icke alls någon säkerhet. Tvärtom borde det synas skäligen tvivelaktigt. Det kunde ju betraktas såsom en möjlighet, att siffrorna för de valkretsvalda, 29 (landstingsoppositionen) och 25 (regeringsminoriteten i landstinget) — totalantalet valkretsvalda var vid detta tillfälle 54, landstingsvalda 18 — genom valet skulle bli ändrade till förmån för regeringen; men någon särskild anledning att hoppas det förelåg icke. Även om någon utjämning i denna riktning kunde inträffa, kvarstodo emellertid de 18 landstingsvalda, vilka ju skulle utses av det upplösta landstinget självt och inom vilka sålunda under alla förhållanden den regeringsfientliga majoriteten var säkrad.

Den andra möjligheten — ett nytt landsting med allt fortfarande regeringsfientlig majoritet — syntes sålunda minst lika sannolik, snarare mera sannolik än en för regeringen gynnsam utgång av en landstingsupplösning. Återkomsten av ett landsting med oförändrad partiställning skulle emellertid innebära, att landstingsväljarna, som icke längre äro s. k. privilegierade väljare, utan framgå, även de, ur den allmänna valrätten, givit landstinget fullmakt att fortsätta sin opposition mot folketinget. Landstinget syntes då snarast framgå ur konflikten ytterligare stärkt. Vad skulle då inträffa? Skulle folketing och regering böja sig? Eller skulle man nu försöka med att upplösa folketinget? Vad hade man då haft för glädje av landstingsupplösningen? Den hade endast betytt tidsförlust samt bragt konflikten i ett läge, som var sämre än läget före landstingsupplösningen.

När, såsom i detta fall, utgången av förstakammarupplösningen var så osäker eller kanske rent av kunde förutses gå den nedre kammaren emot, är det svårt att förstå, huru oupplösligheten kunde betraktas som så förmånlig för första kammaren och så menlig för andra kammaren och den på denna stödda regeringen. Om upplösningsrätten hade förelegat, hade det varit förenat med en icke ringa risk att använda den. Politiskt klokast synes det hava varit att låta institutet ligga outnyttjat, alldeles som om det icke hade funnits till. I ett sådant författningspolitiskt läge som i Danmark 1919 får förstakammarupplösningen — om den nu hade av författningen tillåtits — karaktären av försök att åstadkomma harmoni mellan kamrarna genom att omvandla den övre, men ett försök, som vederbörande bör vara ytterst försiktig att inlåta sig på. Landstingets oupplöslighet hade under sådana förhållanden vid konflikten 1919 ej den räckvidd, som man tillskrev den.

Större utsikt att ha någon nytta av upplösningsrätten gentemot landstinget hade folketinget och regeringen haft, därest den del av landstinget, som de landstingsnyvalda utgöra, hade drabbats av upplösningen på samma sätt som de övriga medlemmarna, och än mera — enligt en dansk politikers förmenande — om åt deras platser förlänats karaktären av tilläggsmandat. Därmed hade risken att genom upplösningen endast åstadkomma ett slag i luften varit mindre. Upplösningen hade kunnat förväntas — om ock ingalunda med någon säkerhet — bli av effekt för konfliktens lösning.

Oavsett hur beräkningarna med hänsyn till det numeriska utfallet av upplösningssval till landstinget ställa sig, förmenades emellertid på regeringspartiernas sida vid konflikten 1919 — såsom framgår av tidigare citat — att själva oupplösligheten i och för sig stärkte landstingets position. Hade landstinget icke haft detta stöd bakom sig, skulle det aldrig haft mod att framkalla konflikten, hette det. Själva känslan av att icke riskera några mandat skulle alltså ingiva landstingsledamöterna en styrka till motstånd, som de icke skulle besjålas av i samma grad, om de saknat oupplöslighetens stöd.

Konflikten 1919 gav signalen till att den radikala vänstern och socialdemokraterna frångingo överenskommelsen 1915, i vad den gällde landstingets organisation. Från deras håll kungjordes omedelbart en aktion i syfte att omändra denna. Det är givet, att därvid yrkande framfördes om upphävande av landstingets relativa oupplöslighet. Dessa avsikter togo redan mot slutet av år 1919 gestalt i förslag till ändringar av hithörande bestämmelser i grundlagen. En revision påkallades under alla förhållanden med anledning av Sönderjyllands införlivande i monarkien. Den moderata vänstern samt det konservativa partiet avvisade andra förändringar än sådana, som stodo i nödvändigt samband med de territorieförhållanden, som framkallat revisionen. De förstnämnda partierna däremot ville begagna tillfället att få framför allt landstingsorganisationen omlagd, i syfte att minska dess betydelse.

I nov. 1919 framlade den radikala ministären Zahle ett grundlagsförslag, som bl. a. gick ut på en sådan omändring av riksdagens sammansättning, att den för valrätt till folketinget erforderliga åldern sänktes från 25 till 21 år, samt att, vad landstinget beträffar, väljaråldern sänktes från 35 till 25 år (under loppet av grundlagsförhandlingarna ändrades de radikalas ståndpunkt därhän, att för både de direkta folketingsvalen och de indirekta landstingsvalen skulle gälla en gemensam politisk myndighetsålder, 25 år), vidare att vid valet av de »landstingsvalda» de avgående landstingsmedlemmarna icke skulle medverka, varjämte även dessa landstingsvalda skulle väljas för allenast fyra år i stället för såsom hittills för åtta, samt att slutligen bägge tingen skulle göras upplösliga. I slutet av mars 1920 föll detta förslag genom motsatta beslut av folketinget och landstinget, och den grundlagsförändring, som omsider i slutet av juni 1920 genomfördes, inskränkte sig i fråga om riksdagens sammansättning till sådana modifikation — utökning av representantantalet, även av de landstingsvalda (från 18 till 19) — som nödvändiggjordes genom återföreningen med Sönderjylland. De genomfördes av en ministär av den moderata vänstern (Neergaard), som, sedan folketingsvalen i april 1920 (upplösningssval) gått ministären Zahle emot, efterträtt denna. Landstingets relativa oupplöslighet i överensstämmelse med stadgandena i § 22 bestå således orubbade. I en övergångsbestämmelse medgavs emellertid ett momentant avsteg från sagda grundlagsbud, så till vida som landstinget skulle kunna upplösas före det första val till riksdagen, som skulle äga rum, sedan de sönderjylländska landsdelarnas återförening med Danmark fullbordats.

De radikala och de socialdemokratiska partierna hava emellertid icke upp-

givit sin kritik av landstingets sammansättning och särskilt av dess oupplöslighet. Denna kritik är numera skärpt därhän, att hela tvåkammerssystemets avskaffande ifrågasättes. Representationssystemet skulle därjämte kompletteras genom införande av lagreferendum. I den radikala vänsterns program av maj 1922 läser man: »Landstinget avskaffas. Så länge det ännu består, skall valrätten till bägge tingen vara densamma och rätten att upplösa landstinget gälla i full utsträckning. För det fall, att landstinget motsätter sig folketingets beslut, skall detta hava rätt att låta saken avgöras genom folkomröstning.» (Även folkinitiativ skulle f. ö. införas, varjämte vikten av full proportionalism vid valen betonas.) Det bör emellertid med hänsyn till det radikala partiets principiella anslutning till enkammerssystemet anmärkas, att, såsom en av deras ledare vid samtal framhöll, partiet icke med detta slagord allenast hade uttömt representationsfrågan. Ett enkammerssystem kan arrangeras på olika sätt. Man kan inbygga »tvåkammarelement» i den ensamma kammaren, infoga tillsatser i systemet, vilka fylla de reglerande funktionerna, om också på ett för underhusparlamentarismen mindre hinderligt sätt än det nuvarande effektiva tvåkammerssystemet.

Den danska socialdemokratiens nuvarande program för folkstyrelsens organisation kan i korthet sammanfattas så: avskaffande av hela den nuvarande parlamentarismen och införande i stället av ett schweiziskt regeringssystem med enkammerssystem, proportionella val och en vald, administrativt och icke politiskt orienterad och därför icke med nödvändighet partihomogen regering. Man hänvisar till storstaden Köpenhamns förvaltningssystem, som är av denna typ, och där man kan säga, att magistraten fungerar på en gång som regering och första kammare. Därtill ingår i programmet referendum och folkinitiativ.

Emellertid torde dessa principiella program icke f. n. hava någon vidare aktuell betydelse. Någon kampanj för en grundlagsförändring och särskilt för en radikal omstöpning av representationen är icke påtänkt.

Den argumentation, som riktats mot landstingets oupplöslighet från det håll, varom nu är fråga, har redan berörts vid framställningen här ovan av konflikten mellan kamrarna 1919. Man reagerar mot möjligheten för landstinget att en följd av år kunna motsätta sig och därigenom hindra en av regering och folketing påfordrad lagstiftning och mot den befogenhet den motsatta sidan vill giva landstinget att kunna frampressa folketingsupplösning vid en meningskonflikt, på vars lösning folketinget icke vill vänta. Även om i ett konkret fall landstingets oupplöslighet icke skulle vara att tillmäta någon säker praktisk betydelse för hävande av meningsmotsatsen mellan tingen, skulle själva det latent hotet med en upplösning göra landstinget medgörligare.

Den moderata vänstern och de konservativa däremot kräva upprätthållandet av ett effektivt tvåkammerssystem. De vidhålla därvid allt fortfarande det berättigade och det för författningsslivet hälsosamma i landstingets relativa oupplöslighet. Meningen med ett tvåkammerssystem — heter det på denna sida — är dock, att därmed tempot i lagstiftningen i någon mån skall regleras. I detta syfte har man vid den direkta folkrepresentationens sida inrättat en

övre kammare, vilken skall utöva denna modererande funktion. Den har för att kunna fylla denna uppgift gjorts mindre beroende av plötsligt uppdykande och kanske lika plötsligt försvinnande stämningar bland väljarna. Den skall icke när som helst kunna omedelbart hemskickas. Men den skall visserligen icke heller kunna i längden hindra ett hos befolkningens stora flertal verkligen rotfäst krav. Därför skall den, när en sådan folkmening kan anses ha manifesterat sig, kunna upplösas. Således anses § 22 på en gång tillmötesgå behovet av tvåkammerssystemets effektivitet och stå i samklang med folksuveränitetens och parlamentarismens fordringar. Det stämmer med det anförda resonemanget, att man betraktar stadgandet, att mellanliggande nya val till folketinget skall ingå bland förutsättningarna för landstingets upplöslighet såsom ett kardinalt moment uti anordningen. Saknades denna bestämmelse, skulle man icke tillskriva § 22 något vidare värde.

Med hänsyn till den relativa oupplöslighetens inflytande på landstingets ställning betonar man allt fortfarande — liksom, enligt vad ovan nämnts, skedde vid konflikten 1919 — den rent suggestiva betydelsen därav. Landstinget står där som »det uoplöselige Ting», får en särskild karaktär av fasthet och styrka genom detta attribut.

Betydelsen av landstingets relativa oupplöslighet visade sig, har det bl. a. framhållits, vid behandlingen av avrustningsfrågan. Folketinget biföll — visserligen med knapp majoritet — regeringsförslaget. Hade nu landstinget kunnat upplösas och verkligen blivit upplöst, skulle följden hava blivit, att dess väljare omedelbart kastats in i en passionerad valstrid om saken, till förfång för ett lugnt övervägande i den högviktiga frågan. Nu bereddes man i stället — till följd av att landstinget icke kunde omedelbart upplösas — tillfälle att sakligt dryfta spörsmålet utan att störas genom valtaktiska överdrifter. Man fick ett andrum, som kunde vara i hög grad av behovet påkallat.

Det anses icke på denna sida, att vare sig landstingets relativa oupplöslighet eller de kardinala bestämmelserna i övrigt rörande landstingets organisation äro utsatta för någon större risk att bli avskaffade. Vad oupplösligheten beträffar, menar man, mattas anfallets kraft av institutets logiska styrka och av det förhållandet, att landstinget lika väl som folketinget är byggt på allmän rösträtt. Det kan aldrig bli samma resonans för kraven på försvagning av detta landsting, som det var när det gällde det gamla »Hartkorns»-landstinget. Därtill kommer att grundlagsförändringar numera, sedan 1915, äro synnerligen svåra att genomföra. De skola, sedan de två gånger antagits av bägge tingen med mellanliggande upplösningsval till dem båda, underkastas folkomröstning, och för antagande fordras, att ett flertal av de i omröstningen deltagande och minst 45 % av samtliga väljare avgivit sina röster för riksdagens beslut. Under antagande av så hög deltagareprocent som 75 % av de röstberättigade innebär detta ett krav på $\frac{3}{5}$ majoritet av de i folkomröstningen deltagande — en för möjligheten att åvägabringa ändring synnerligen försvårande bestämmelse.

Det må tilläggas, att på en del håll allt fortfarande hävdas, att landstingets absoluta oupplöslighet vore det enda tillfredsställande och att § 22 giver ett

för svagt värn för landstingets stabilitet. Särskilt reduceras genom dessa stadganden landstingets motståndskraft vid tiden för ett nytt ordinarie folketingsval.

4. Sverige.

Den vikt, som är att tillskriva upplösningsinstitutets förhållande till den övre kammaren, sammanhänger med denna kammars organisation. Det är uppenbart, att det kunde sägas vara tämligen likgiltigt, huruvida det danska landstinget 1866—1915 eller den svenska första kammaren 1866—1909 kunde upplösas eller icke; en upplösning kunde i regel icke medföra någon förändring. Men vi ha också funnit, att jämväl i ett så demokratiskt tvåkammar-system som det danska, åtminstone sådant som det tedde sig 1919, upplösningen av den övre kammaren såsom ytterst tvivelaktig till sin verkan knappast kunde sägas vara att anbefalla såsom konfliktutjämnande medel, och att således bestämmelsen om landstingets relativa oupplöslighet icke heller där kunde anses vara av någon mera avsevärd verkan. Vid en ytterligare demokratisering av landstinget — förmedelst grundlagsändring eller reduceringen i praktiken av vissa sammansättningsmoments betydelse — kunna emellertid förhållandena i detta avseende ändra sig. Ju mera lika kamrarna äro varandra till sin valbasis, d. ä. ju mera känslig för opinionsväxlingar första kammarens väljarkår är, av desto större betydelse blir spørgsmålet om första kammarens upplösning, så till vida som vid en konflikt mellan kamrarna det finnes desto större utsikt att lyckas i försöket att genom en upplösning omvandla första kammaren till överensstämmelse med andra kammaren. Å andra sidan blir betydelsen mera av teknisk än i särskilt hög grad politisk art, i det att utsikten till verkliga, djupgående konflikter mellan kamrarna också blir, till följd av deras större karaktärslikhet, mindre.

Men den övre kammarens organisation påverkar frågan om dess upplöslighet icke blott på så sätt att upplösningen får en mera effektiv betydelse, ju mera lika kamrarna äro varandra till sin valgrund. En konkret förstakammarkonstruktion kan till följd av vissa dess särigheter medföra speciella följder även av annat slag i förevarande avseende. Den svenska förstakammarorganisationen verkar sålunda därhän, att upplösningens resultat med en icke ringa grad av säkerhet kunna på förhand beräknas. Hos oss riktar sig nämligen kallelsen till nya val icke till en böljande väljarkår, mer eller mindre svårberäknelig med avseende på sin politiska uppdelning, utan till fast avgränsade medborgargrupper, vilkas partifördelning ligger fullt klar. Funnes icke valkartellerna, skulle man vid viss tidpunkt kunna på siffran bestämma, hur den nya första kammaren komme att se ut. Med mycket stor sannolikhet blir det alltid möjligt att göra det. Sådana för slutresultatet störande moment som det danska stadgandet om de »landstingsvalda» och formen för deras val saknas hos oss.

Å andra sidan begränsas förstakammarupplösningens räckvidd i Sverige däri-

genom, att valkorporationerna äro fixerade för viss tid — numera fyra år —, under vilken inga förändringar i deras sammansättning kunna försiggå. Landstingen kunna icke upplösas; en förstakammarupplösning går icke till själva den yttersta väljargrunden. Först de vart fjärde år (1926, 1930, 1934 etc.) återkommande totala omvalen av samtliga landsting (och elektorer) kunna åstadkomma sådana förskjutningar, vilka motivera en upplösning av första kammaren.

Det är emellertid icke blott olikheten i sammansättningsreglerna, som giver frågan om första kammarens upplöslighet en olika innebörd i olika stater. Även bestämmelserna rörande tvåkammarssystemets sätt att fungera kunna verka i samma riktning. Vad beträffar jämförelsen mellan Danmark och Sverige i förevarande avseende, framställer sig särskilt det gemensamma voteringsinstitutet i vårt land till beaktande. Detta institut, vilket i så hög grad förlänar det svenska tvåkammarssystemet en säregen karaktär, medför den olikheten mot förhållandet i Danmark, att önskan hos en regering att upplösa första kammaren icke behöver dikteras av en så långt gående åstundan som att skaffa sig en hittills felande majoritet i kammaren. Syftet kan begränsa sig till måttligare dimensioner; regeringens avsikt kan vara att allenast skaffa till sitt förfogande så pass många nya röster i första kammaren, att förstakammarminoriteten sammanlagd med andrakammarmajoriteten giver regeringen majoritet vid de gemensamma omröstningarna eller till och med större utsikt därtill.

Dels den omständigheten, att resultatet av upplösningen på förhand kan beräknas och sålunda åtgärdens lämplighet med en viss säkerhet bedömas, dels det förhållandet, att även en mindre vinst vid nyvalen för den upplösande regeringen kan vara särskilt fördelaktig, medför, att ett obegränsat upplösningssinstitut i fråga om den övre kammaren blir i Sverige — inom den av valkorporationernas fyraåriga oföränderlighet angivna ramen — ett mera hanterligt, mera värdefullt, på samma gång som vida mindre riskabelt institut än det blir i en författning sådan som Danmarks. Benägenheten att vid sina tillfällen begagna sig av detsamma kan därför förväntas vara större i vårt land än det skulle vara i vårt grannland. I motsvarande mån innebär också den ifrågavarande upplösningssrättens avskaffande eller begränsning något mera än i Danmark. Å ena sidan skulle man avhända regeringen ett säkrare vapen i den politiska striden. Men å andra sidan kan man också se saken från den synpunkten, att frestelsen till missbruk av upplösningssrätten hos oss kan förväntas vara större och att därför här föreläge ett större behov av hämmande författningsbarriärer än i Danmark.

Ett dylikt missbruk av upplösningssrätten går ut över tvåkammarssystemet, sådant vår författning har velat upprätta det. I viss mån kan andrakammarparlamentarism och tvåkammarssystem sägas stå i någon motsättning till varandra. I vårt författningsliv är emellertid liksom annorstädes denna motsats medvetet organiserad. Kombinationen utgår från den tanken, att även i det genomförda demokratiska statsskicket — och ej minst i detta — behovet av friktion gör sig gällande och fordrar att bli författningsmässigt tillgodosett —

naturligtvis inom demokratiens ram. Frågan blir nu, om en begränsning av upplösningsrätten med hänsyn till första kammaren är att anse som ett onödigt eller olämpligt skärpande av tvåkammerssystemets friktionsfunktion till förfång för ett andrakammarparlamentariskt betonat regeringssystem, eller om en dylik begränsning tvärtom bör betraktas såsom på en gång en nödig och nyttig säkerhetsåtgärd till tvåkammerssystemets skydd och en sådan inskränkning i en parlamentarisk regerings makt, som icke kan sägas mera än tillbörligt beskära dess rörelsefrihet.

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

Hos oss inträder, såsom nämnt, denna risk för att den längre valperioden och den successiva rekryteringen momentant skola sättas ur spel i det fall, att de ordinarie, totala landstingsvalen (jämte elektorvalen) lämnat sådant resultat, att den sittande regeringen kan räkna ut, att en upplösning skulle medföra en avsevärd vinst för densamma, t. ex. säker majoritet i de gemensamma voteringarna eller än mera. Frestelsen ligger, såsom ovan antytts, nära att i strid med idén om första kammarens kontinuerliga karaktär genom en upplösning anpassa den efter »ögonblicket».

Gentemot invändningen, att politisk stagnation skulle kunna bliva följden av den övre kammarens oupplöslighet, är att hänvisa till dels den allmänna

osannolikheten av allt för djuptgående och envisa motsatsförhållanden mellan tvenne ytterst på allmän rösträtt uppbyggda kamrar — även den successiva förnyelsen kan förväntas medföra en visserligen endast så småningom inträdande överensstämmelse mellan kamrarna, därest nämligen andra kammarens ståndpunkt verkligen visar sig vara fast rotfäst i befolkningen; dels åter till det förhållandet, att en demokratisk första kammare kan antagas låta sig påverkas även av en på annat sätt än genom förstakammarupplösning ådagalagd utpräglad folkopinion. Vad som med det sistnämnda åsyftas, är upplösning av *andra* kammaren. I konflikter mellan kamrarna kunna resultaten av en sådan upplösning ofta komma att förete en påverkande kraft, som leder, om också icke alltid till fullständigt uppgivande av första kammarens ursprungliga ståndpunkt, så dock till mer eller mindre betydande jämkningar i densamma. Såväl första kammarens egen successiva omvandling som andra kammarens upplösning äro sålunda att lita till såsom konfliktutjämnande utvägar.

Emellertid, hur teoretiskt försvarbar hela denna motivering av det rationella i första kammarens oupplöslighet må synas vara, har det — fränsett Frankrike och vissa australiska stater, där dock motiveringen varit något annorlunda nyanserad — icke någonstades avsatt som resultat en *absolut* sådan oupplöslighet. I Danmark påyrkades, såsom omnämnts, å vissa håll mycket livligt dess grundlagsfästade, men även här måste man nöja sig med en relativ oupplöslighet. Även i Sverige torde knappast kravet på fullständig oupplöslighet med utsikt till framgång kunna göras gällande. Fråga kan vara om dess förverkligande ej kunde befaras giva liv åt krav att till motvikt tumma på första kammarens lika behörighet och myndighet i förhållande till medkammaren. Utan tvivel kan det också tänkas situationer, då det vore till skada även från stabilitetssynpunkt och för det politiska lugnet, om upplösningrätten gentemot första kammaren icke vore att tillgå. I Danmark är oupplösligheten endast *relativ*. Upplösning av båda tingen ingår bland förutsättningarna för en grundlagsförändrings slutgiltiga antagande. Viktigast är emellertid det undantag från landstingets principiella oupplöslighet, som hänför sig till upprepade konflikter mellan kamrarna.

Beslöte man sig nu för att följa det danska exemplet, d. v. s. göra första kammaren principiellt oupplöslig, men härifrån göra undantag för fall av itererade beslutsmotsatser mellan kamrarna, hade man till förmån för första kammarens stabilitet bevarat den vinsten, att man borteliminerat risken för första kammaren att efter nyval till landstingen bliva upplöst allenast i syfte att giva kammaren en sammansättning, som mera lämpade sig för den sittande regeringens röstbehov vid en förestående riksdag. När det sedan gäller detaljbestämmelserna rörande första kammarens upplöslighet vid upprepade beslutskonflikter mellan kamrarna, har man olika alternativ att välja på.

Vi ha först det danska. De stadganden, grundlovens § 22 innehåller, äro som förut nämnts följande: »När folketinget har antagit ett lagförslag, men landstinget, efter att minst tre månader före riksdagssessionens avslutning hava

erhållit det till behandling, har förkastat det, och när icke heller Fællesudvalgets sammanjämningsförsök lett till enighet mellan tingen, så vilar saken till dess att på grund av valperiodens utlöpande allmänna val till folketinget företagits; men om så detta ting på en lagtima riksdag ('ordentlig Rigsdags-samling') antager förslaget igen i oförändrad form, ånyo inom tre månader före sessionens avslutande översänder det till landstinget, men även denna gång enighet mellan tingen icke uppnås, så kan konungen upplösa landstinget.» Det betydelsefullaste i denna anordning är, att landstingets upplöslighet inträder först efter att nya val till folketinget bekräftat dettas därpå ånyo uttryckta ståndpunkt, samt att dessa nyval skola vara ordinarie, alltså icke val efter upplösning, varjämte beslutet skall upprepas på en lagtima riksdag — urtima riksdag kan ej spela med i förloppet. Oförändrade införda inom vårt riksdagsskick skulle dessa bestämmelsers tillämpning erbjuda vissa komplikationer, som icke föreligga i Danmark. Ordinarie valen till andra kammaren äga rum år 1928, 1932, 1936 o. s. v., men val till landstingen ävensom av elektorer (utom i Stockholm) först 1930, 1934, 1938 o. s. v. Vid en konflikt, som inträffade 1932, berodde det på landstings- och elektorsvalens resultat 1930 (samt Stockholms elektorsvals 1931) huruvida det vore någon mening att upplösa första kammaren med detsamma eller man först borde avvakta utfallet av landstings- och elektorsvalen 1934 (och 1935), vilka då bleve avgörande för beslutet. Denna olikhet sammanhänger med olikheten över huvud i förutsättningarna för förstakammarupplösligheten i Sverige och i Danmark. Därest fråga bleve om ett accepterande av en anordning i stil med den danska, vore dessa olikheter att observera.

De danska bestämmelserna rörande förstakammarupplösning i samband med itererad konflikt mellan kamrarna kunde också tänkas uppluckrade på ett eller annat sätt. Så t. ex. kunde man stryka kravet på beslutupprepningens företagande på lagtima riksdag eller på de mellanliggande andrakammarvalens ordinarie beskaffenhet och giva plats även åt urtima riksdag och upplösningsval. Man kunde gå ännu längre och över huvud utnönstra kravet på mellanliggande val till andra kammaren: upprepade beslut av andra kammaren även under samma legislaturperiod skulle i senare fallet utgöra tillräckliga förutsättningar för den statsrättsliga möjligheten av en förstakammarupplösning. En anordning som denna torde dock icke bliva av mycket värde för stärkandet av första kammarens stabilitet. Den återfinnes emellertid — t. o. m. i skärpt form, det räcker med beslutsiteration med en mellanliggande frist på tre månader, under samma eller tvenne på varandra följande sessioner — i det australiska förbundets och ett par australiska delstaters författningar.

Bland de sakkunniga har framkommit ett annat uppslag, som anknyter till den förtunnade danska formen men gör ett tillägg, som väsentligt höjer densamma ur förstakammarintressets synpunkt. Första kammaren skulle kunna upplösas, därest ett lagförslag i oförändrad form antagits av andra kammaren minst två gånger å rad, med eller utan mellanliggande nyval — även två år i följd — men endast under den förutsättningen, att majoriteten för andra kammarens ståndpunkt bägge gångerna varit på visst sätt kvalificerad, exempelvis

så, att antalet röster för förslaget i båda kamrarna sammanlagda överstege den sammanlagda motståndsmajoriteten med en viss procent av samtliga avgivna röster. Sättes denna procent tämligen hög, föreligger presumtion för att majoriteten i andra kammaren tillsammans med minoriteten i den första avspeglar en så pass utpräglad folkmening, att ett försök att omvandla första kammarens sammansättning till överensstämmelse med denna är motiverat.

För fullständighetens skull må till sist erinras om den i vissa australiska författningar ingående bestämmelsen, att vid beslutskonflikter mellan kamrarna den övre kammarens upplösning också drager med sig upplösning av den nedre. Utan samtidig upplösning av den senare får ej den förre upplösas. Till första kammarens favör torde en sådan anordning knappast vara, enär valen till densamma påverkas av agitationen för de samtida andrakammarvalen.

I svensk riksdagsdebatt har framkastats ett förslag (särskilt yttrande av hr Reuterskiöld till Kungl. Maj:ts utl. nr 26 vid 1926 års riksdag), som så till vida giver förstakammarupplösningen ett större tillämpningsområde än de hittills omnämnda anordningarna, att det icke inskränker detta till endast fall av konflikter mellan kamrarna. Det tillåter sålunda upplösning även i syfte att till en kommande riksdag utöka regeringsmajoriteten. Första kammaren skulle kunna av regeringen upplösas, därest andra kammaren därtill lämnade sitt bifall, beslutat med viss kvalificerad majoritet — såsom sådan kan tänkas $\frac{2}{3}$, $\frac{3}{4}$, $\frac{3}{5}$ o. s. v. Regeringen ensam skulle hava initiativ och avgöranderätt.

Mot detta förslag torde med rätta kunna göras åtskilliga anmärkningar. För första kammarens egen maktställning kan det knappast förväntas bliva gynnsamt, att andra kammaren skulle framträda såsom medbestämmande i fråga om den förstas upplösning: den sittande förstakammarmajoriteten skulle i viss mån bliva till sitt fortbestånd beroende av den visserligen kvalificerade andrakammarmajoritetens goda vilja. Andra kammarens maktställning på denna punkt kan också tänkas vid sina tillfällen te sig som ett politiskt orosmoment, i det att försöken att i en given situation åstadkomma nödig majoritet för bifall till upplösningen verka irriterande. Såsom en formell vansklighet kan framhållas nödvändigheten, då regeringen vill företaga upplösning av första kammaren, innan riksdagen är samlad, att sammankalla densamma allenast i syfte att erhålla andra kammarens bifall. Därtill må anmärkas, att den ifrågavarande anordningen icke till fullo undanröjer den risk för upplösningsrättens utnyttjande till neutraliserande av den längre valperiodens och den successiva rekryterings verkan, vilken, såsom tidigare påpekats, ansetts föreligga.

Bland de sakkunniga har övervägts ytterligare en möjlighet till inskränkning i första kammarens upplöslighet — liksom nyss omhandlade förslag utan anknytning till allenast tillfällen av konflikt mellan kamrarna. Förstakammarupplösning skulle vara tillåten endast i samband med de vart fjärde år återkommande totala landstings- och elektorssvalen. Upplösningsdekretet måste utfärdas före datum för dessa val och alltså innan deras resultat föreläge. Därmed komme förstakammarupplösning på samma plan som andrakammarupplösning. Medan första kammaren nu är så till vida ofördelaktigare ställd i förhållande till upplösningsinstitutet än andra kammaren, att förstakammarupplösningens

resultat kan på förhand beräknas, skulle genom den föreslagna anordningen dess utgångsläge bliva detsamma som för andra kammaren. — Den invändningen skulle måhända kunna göras, att bestämmelsen i fråga skulle kunna befaras komma att verka stimulerande till förstakammarupplösning vart fjärde år.

Det ligger i sakens natur, att de invändningar, som ur det parlamentariska regeringsskickets synpunkt kunna resas mot den absoluta oupplösligheten, icke med samma styrka kunna göras gällande mot den relativa. Vad särskilt angår det danska institutet och den bland de sakkunniga diskuterade, ovan först omnämnda anordningen, bibehålla de dock möjligheten till upplösning, om ock under bestämda förutsättningar, möjligheten till upplösning för det viktigaste fallet, d. v. s. såsom ett medel att söka komma ut ur det stillastående, en meningsskiljaktighet mellan kamrarna i en betydelsefull fråga kan föranleda. I det ovan sist omnämnda inom de sakkunniga behandlade uppslaget står upplösningsrätten till första kammaren kvar, visserligen justerad i visst avseende till större likhet med upplösningsrätten med hänsyn till medkammaren.

Härmed är ingalunda sagt, att de föreslagna inskränkningarna i regeringens rörelsefrihet gentemot upplösningsinstitutet äro utan vidare betydelse. Men skall över huvud den relativa oupplösligheten kunna tjäna sitt ändamål, att på rättslig väg bevara första kammarens kontinuitetskaraktär, får den icke göras allt för tunn till sitt innehåll. En viss effektivitet från denna synpunkt kan, vad den danska anordningen beträffar, sägas vara av nöden jämväl som motvikt mot den anvisning åt ett blott suspensivt veto, som den kan sägas giva, och vad angår det bland de sakkunniga diskuterade, till vissa kvalificerade majoritetsförhållanden anknutna förslaget, mot den släktskap med det gemensamma voteringsinstitutet, som detta förslag företer.

Man kan sålunda bortse från så svaga oupplöslighetsinstitut, att de för första kammaren icke betyda någon styrkekälla, utan kanske snarare tvärtom. Mot en större effektivitet i fråga om den relativa oupplösligheten göres nu emellertid gällande enahanda kritik som mot den absoluta. Även den förra förmenas täppa till utvägar och säkerhetsventiler, som kunna vara nyttiga att i en given situation hava att tillgå i oförvanskat skick. Det kan givas kritiska lägen, då även den relativa oupplösligheten i fråga om första kammaren kan komma att framträda som ett beklagligt hinder för en välbehövlig politisk avspänning. Det kan vidare från folksuveränitetssynpunkt synas tillbörligt att, om hos oss andrakammarvalen gått *mot* förstakammarmajoriteten och därefter landstingsmannavalen utfallit åt samma håll, detta dubbla, på två olika sätt avvägabragta utslag av folkviljan får påverka även första kammarens sammansättning, om så kan befinnas nödigt. Det bestrides icke, att det skulle innebära ett missbruk, om första kammaren allt för ofta upplöstes i ett dagspolitiskt justeringssyfte. Men dels begränsas möjligheterna härtill genom landstingens oföränderlighet under en period av fyra år. Dels kan man vidare förvänta, att en regering endast i verkligen välmotiverade fall sätter i gång den stora apparat, som en upplösning av första kammaren utgör. Det är visserligen sant, att den hittillsvarande gynnsamma erfarenheten i detta stycke icke utan vidare

kan tagas till intäkt för en sådan förväntan, enär ju ställningen är en annan än tidigare efter första kammarens definitiva demokratisering 1918—21. Men även därefter räknar man med den politiska klokhets och försiktighet, som särskilt omgången med upplösningsinstitutet påfordrar.

Liksom invändningarna mot den absoluta oupplösligheten kan väl kritiken mot den relativa kompletteras med en hänvisning till det inflytande, förefintligheten av detta institut kan utöva på den första kammaren och dess maktställning uppbärande opinionen. Det är icke uteslutet, att vid en verkligt allvarlig konflikt mellan kamrarna oupplösligheten — vare sig den nu i verkligheten hade någon avgörande betydelse i det föreliggande fallet eller icke — skulle kunna utnyttjas som utgångspunkt för mera långt syftande anfall mot förstakammarinstitutionen över huvud. Man kan peka på Danmark såsom givande ett varnande exempel i detta avseende. Det blir i det hela för ett effektivt tvåkammerssystems ograverade fortbestånd förmånligare att icke överspanna kraven på dess fullkomning till så stor närhet av dess idé som möjligt. Man måste räkna även med institutets förmåga att i den praktiska tillämpningen verka stärkande eller försvagande på förstakammaridéns resonans i folkmeningen.

Av den lämnade framställningen av upplösningsinstitutet i dess förhållande till första kammaren framgår, att denna fråga ställer sig olika i olika stater, allt eftersom den författningsmiljö, i vilken institutet insättes, är olika. Om erfarenhet och upplevelser i andra länder, vilka kunna förmenas vara ägnade att belysa problemet, gälla därjämte, att de måste bedömas jämväl under aktgivan de på de särskilda politiska lägen i övrigt, under vilka de förekommit.

Det exempel på absolut oupplöslighet, som Frankrike lämnar, lämpar sig, såsom vi funnit, icke till att giva oss all den ledning, man eljest kunnat förvänta. Vad som kan sägas är, att institutet fungerat till belåtenhet i över ett halvsekel. Det har befunnits vara fullt i överensstämmelse med den demokratiska uppfattningen av tvåkammerssystemet i dess förhållande till parlamentarismen. Störande på det franska exemplet tillämplighet inverkar emellertid, att såsom en politisk sedvaneregeln utbildat sig även den nedre kammarens oupplöslighet.

Vad de engelska kolonistaterna beträffar, äro olikheterna både med avseende på tvåkammerssystemets allmänna anläggning och de politiska förutsättningarna i allmänhet mellan dem och vårt land så pass avsevärda, att deras ifrågasvarande författningsbestämmelser knappast kunna tillmätas något alltför stort värde för det principiella bedömandet av frågan hos oss. De äro dock av intresse såsom utslag av den engelska uppfattningen av förhållandet mellan parlamentarism och första kammarens oupplöslighet, vilken uppfattning sammanfaller med den, som i Frankrike gav upphov till 1875 års författningsdispositioner i detta hänseende.

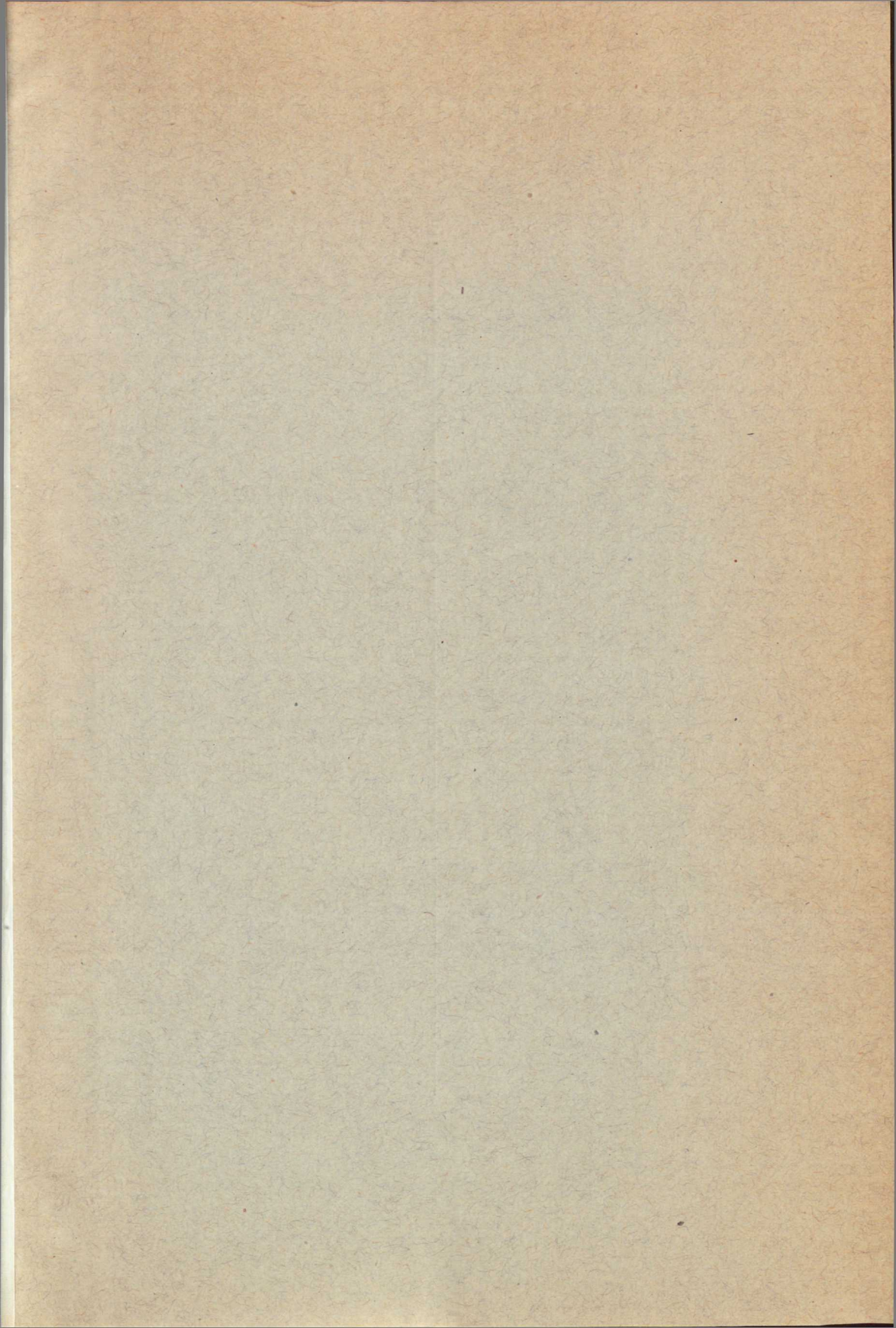
Det föredöme, som ligger oss närmast, är den i Danmark gällande inskränkingen i första kammarens oupplöslighet. Ej heller här får man emellertid förbise olikheterna i författningsmiljö. Skiljaktigheterna i fråga om första

kammarens sammansättning gentemot landstingets ställa frågan på ett annat plan hos oss än i Danmark. Viktigast är, såsom tidigare framhållits, att verkan av en förstakammarupplösning hos oss kan på förhand beräknas, medan däremot i Danmark utfallet av en landstingsupplösning är lika oberäkneligt som utfallet av en folketingsupplösning. Därtill kommer — såsom också ovan anmärkts — att vårt gemensamma voteringsinstitut verkar till en betydelsefull förskjutning av motiven för en förstakammarupplösning i jämförelse med förhållandet i Danmark. Vad särskilt angår 1919 års konflikt mellan de danska tingen, får man icke heller ur denna draga några slutsatser utan att fästa avseende vid de båda författningarnas olikhet samt vid de speciella omständigheter, under vilka konflikten utspelade sig. Hos oss hade meningsstriden mellan kamrarna redan från början kunnat tänkas bliva förebyggd genom den *samfällda beredning*, riksdagsfrågorna underkastas i de gemensamma utskotten, till vilka icke finnes någon motsvarighet i Danmark. Hade konflikten trots detta utbrutit, hade den såsom varande av finansiell natur avgjorts genom gemensam votering. Man skall vidare icke förgäta, att den danska konflikten framgick ur alldeles exceptionella politiska förutsättningar, i det att den var en följd av världskrigets verkningar och hade sin orsak i ett sådant enastående undantagsförhållande som en regeringens diktatoriska makt gentemot näringslivet. Det ligger vidare nära till hands att, när man första gången stöter på ett visst författningsinstitut i dess tillämpning, och det befinnes verka till förfång för ens önskemål vid tillfället, själva institutets förefintlighet skall verka irriterande. Att oviljan från regeringspartiernas sida inriktade sig just mot landstingets relativa oupplöslighet kan emellertid vid en närmare granskning knappast befinnas välmotiverat — så mycket mindre som det erkänts, att effekten av upplösningen icke med någon säkerhet kunde beräknas. Av någon vidare aktivitet synes denna ovilja icke längre vara. Om hela händelsen må slutligen anmärkas, att det, ej blott med hänsyn till den ovan omnämnda i vår författning förekommande gemensamma utskottsberedningen, utan ock av politiskt psykologiska grunder kan sättas i fråga, huruvida icke en dylik konflikt som den danska år 1919 varit rätt osannolik hos oss.

De konstitutionella exemplen från andra länder, där en absolut eller relativ oupplöslighet för första kammaren är stadgad, kunna sålunda, lika litet som den erfarenhet, vilken där må vara inhöstad, utan vidare tagas till intäkt i den ena eller andra riktningen för vårt eget lands vidkommande. Fastmera måste man vid sitt ställningstagande — allt under tillbörlig hänsyn till de lärdomar, som inom antydda begränsning givetvis kunna utifrån inhämtas — utgå från de särskilda konstitutionella och politiska förutsättningar, med vilka man hos oss har att räkna.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
<i>Skrivelse till Konungen</i>	3
<i>Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till första kam-</i> <i>maren</i>	5—51
Kap. I. Inledning. Omfattningen av de sakkunnigas uppgift	5
Kap. II. Valbarhetscensus	11
1. Historik	11
2. Förslag	25
Kap. III. Valbarhetskategorier	30
Kap. IV. Kooptationsinstitutet	38
Kap. V. Valkretsarnas utvidgning	45
Kap. VI. Upplösningsinstitutet	49
<i>Särskilda yttranden</i>	53—117
Särskilt yttrande av M. Hellberg och A. Brusewitz	55
Kap. I. Inledning. Förstakammarproblemets allmänna förutsättningar och läge	55
Kap. II. Om kooptationsinstitutet	63
Kap. III. Utvidgning av första kammarens valkretsar	70
1. Historik	70
2. Motivering och förslag	76
Kap. IV. Återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren. Tjugusjuårs-	
valrättsåldern	98
Kap. V. Begränsning av upplösningsrätten i fråga om första kammaren	110
Särskilt yttrande av G. A. Björkman och P. Nilsson	116
<i>Bilaga</i>	119—143
Upplösningsinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska tvåkamarsystem, av	
Sigfrid Wallengren	121
1. Inledning	121
2. Frankrike och de engelska kolonistaterna	122
3. Danmark	125
4. Sverige	135



Statens offentliga utredningar 1927

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Yttranden i anledning av processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. [15]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. [2]

1926 års pensionsutredning. Betänkande med förslag till ny civil pensionslag m. m. [8] Betänkande ang. pensionering av arbetarpersonal vid försvarsväsendet och allmänna civilförvaltningen. [83]

Betänkande med förslag till kungörelse ang. anställande av kommissionärer hos statsdepartement och vissa ämbetsverk m. fl. myndigheter. [21]

Förslag till riktlinjer för bestämmandet av ersättning för tjänstebostad. [30]

Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagen första kammare [35]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Betänkande med förslag till förordning med tulltaxa. [20]

Promemorior rörande vissa beskattningsfrågor. [28]

Tabeller rörande taxeringen av jordbruksfastighet år 1922 i rikets landskommuner. [24]

Politi.

Förslag till åtgärder gentemot missbruk av alkoholhaltiga apoteksvaror m. m. [16]

Sinnesslövårdssakkunniges betänkande. 2. Betänkande med förslag rörande ordnandet av vården av vuxna vanartade sinnesslöa (asociala imbecilla). [18]

Utlåtande ang. tillverkning av alkoholsvaga extraktrika maltdrycker. [19]

Betänkande med förslag till åtgärder gentemot spritsmugglin från fartyg, som uppehålla trafik med utlandet m. m. [24]

Socialpolitik.

Utredningar till belysande av arbetsfredsfrågan. [4]

Allmänna principer för en ny gruvlagstiftning. [14]

Hälso- och sjukvård.

Betänkande med förslag till lag om vissa av landsting eller kommuner drivna sjukhus m. m. [3]

Betänkande med förslag till lag om sinnessjuka och om undersökning ang. sinnessbeskaffenhet m. m. [10]

Allmänt näringsväsen.

Förslag ang. de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige m. m. [25]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande med förslag ang. den statsunderstödda egnahemsverksamheten. [19]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Betänkande ang. åtgärder för tryggande av skogsvärdsstyrelsens ekonomi m. m. [1]

Industri.

Hussvampen och konservering av trä mot röta. [9]

Handel och sjöfart.

Betänkande ang. sjöfartsavgifter. [7]

Kommunikationsväsen.

Järnvägs- och automobiltrafikkonferensen i Stockholm den 28—29 maj 1927. [17]

Omorganisation av väg- och vattenbyggnadsväsendet. [26]

Betänkande och förslag ang. turistrekam- och upplysningsverksamheten i utlandet. [28]

Bank-, kredit- och penningväsen.

1924 års bankkommittés betänkande. [11]

Betänkande med förslag ang. avvecklingen av Aktiebolagret Kreditkassans av år 1922 engagemang. [31]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande och förslag rörande den andliga vården vid nämnen. [5]

Supplement nr 3 till Sverges familjenamn 1920. [6]

Betänkande med förslag ang. vidgad rätt till utträde ur svenska kyrkan. [13]

Utredning ang. disposition av skogsavkastningen vid boställen anslagna till klockare och lärare vid de allmänna läroverken. [22]

Utredning och förslag rörande inrättande av kommunala flickskolor. [27]

Betänkande med förslag till den högre lantbruksundervisningens ordnande. [32]

Försvarsväsen.

Betänkande och förslag rörande den centrala försvarsförvaltningen. [29]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.