National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Arkivexemplar

SOU 1966:17

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966: 17

Justitiedepartementet

ARBETSPROMEMORIOR I FÖRFATTNINGSFRÅGAN

UPPRÄTTADE INOM

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Stockholm 1966

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966

Kronologisk förteckning

1. Svensk ekonomi 1966—1970. Esselte. 294 s. Fi.
2. Export och import 1966—1970. Bilaga 1. Esselte. 92 s. Fi.
3. Yrkesutbildningen. Håkan Ohlssons boktryckeri, Lund. 586 s. E.
4. Ny myntserie. Beckman. 87 s. Fi.
5. Internationellt fredsforskningsinstitut i Sverige. Norstedt & Söner. 61 s. U.
6. Förenklad statsbidragsgivning till hälso- och sjukvården. Håkan Ohlssons boktryckeri, Lund. 157 s. S.
7. Utsökningsrätt IV. Esselte. 147 s. Ju.
8. Tillgången på arbetskraft 1960—1980. Bilaga 2. Esselte. 67 s. Fi.
9. Omsorger om psykiskt utvecklingshämmade. Esselte. 187 s. S.
10. Handelns arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970. Esselte. 82 s. Fi.
11. Tygförvaltningens centrala organisation. Svenska Reproduktions AB. 164 s. Fö.
12. Renbetesmarkerna. Svenska Reproduktions AB. 273 s. + 1 kartbilaga. Jo.
13. Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966—1970. Bilaga 6. Esselte. 51 s. Fi.
14. Hyreslagstiftning. Utkommer senare.
15. Undersökning angående hyressplittringen. Utkommer senare.
16. Ny folkbokföringsförordning m.m. Esselte. 241 s. Fi.
17. Arbetspromemorior i författningsfrågan. Esselte. 94 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966:17

Justitiedepartementet

ARBETSPROMEMORIOR I FÖRFATTNINGSFRÅGAN

UPPRÄTTADE INOM

JUSTITIEDEPARTEMENTET

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1966

Innehåll

Förord 5
Total eller partiell reform? 6
Några synpunkter på frågan om förfarandet vid regeringsbildning 20
Regeringsärendenas avgörande 33
Några synpunkter på upplösningsinstitutet 42
Något om den nuvarande valkretsindelningens tillkomst jämte några synpunkter på en valkretsutredning 54
Frågan om mandatperiodernas förläggning 69

Förord

I det följande publiceras några av de arbetspromemorior som upprättats inom justitiedepartementet i anslutning till partiöverläggningarna i författningsfrågan. Promemoriorna har använts såsom stomme vid muntliga föredragningar inför deltagarna i partiöverläggningarna. I regel har promemoriorna tillkommit för att snabbt ge dessa deltagare en allmän orientering i ämnen, som aktualiserats under överläggningarnas gång. Även om promemoriorna med hänsyn härtill icke kan göra anspråk på att innefatta en uttömmande behandling av däri berörda ämnen, har de likväl synts vara av det intresse för den offentliga debatten i författningsfrågan, att de bör bringas till allmän kännedom.

Stockholm i justitiedepartementet den 21 februari 1966.

Herman Kling

Total eller partiell reform?

Min uppgift är att i korthet behandla frågan om total eller partiell reform sådan frågan blivit belyst av utredningen och i remissvaren.

Jag börjar med utredningen. Ett huvudskäl för utredningen att föreslå en total reform har varit, att det på grund av RF:s ålder och den expansiva samhällsutveckling, som har skett sedan RF kom till, har uppstått en stor klyfta mellan RF:s *skrivna* regler och det *faktiska* statsskick som tillämpas. Den skrivna författningen har i åtskilliga delar förlorat kontakten med statslivets realiteter, som utredningen uttrycker saken. Framför allt gäller detta RF:s maktdelningssystem. RF tänker sig ju, att Konung och riksdag är varandras motvikter. Tanken att Konungens beslutanderätt skall utövas av ett organ, som är riksdagens (eller riksdagsmajoritetens) förtroendeorgan är främmande för RF:s tankebyggnad och balanssystem. — Vårt statsskick av i dag kännetecknas av att vi på stora områden har en vittförgrenad konstitutionell praxis, som ibland har karaktär av en överbyggnad eller vidareutveckling av skrivna regler och ibland utvecklats vid sidan av eller utan stöd av skrivna regler. Något försök till en samlad systematisering av vår konstitutionella praxis har aldrig gjorts, påpekar utredningen. Det är ofta svårt att precisera vad praxis till sin närmare innebörd och räckvidd innebär. Oklarheten i rättsläget gör, att man mången gång icke kan med säkerhet avgöra, om ett visst handlingssätt är författningsenligt eller icke, vilket är särskilt olägligt i en tid då statsmakternas aktivitet på grund av samhällsutvecklingens gång ökar. Det är framför allt detta, att man — på grund av ovissheten om praxis' närmare innebörd och dess förhållande till den skrivna rätten — ibland icke kan med säkerhet fastställa *legaliteten* i statsmakternas handlande, som utredningen anser vara en väsentlig svaghet i ett statsskick. Grundlagens uppgift är att tjäna som en fast ram för den politiska aktiviteten. Grundlagen skall förebygga att de politiska striderna kommer att gälla beslutens konstitutionella sida *(beslutens legalitet)*.

Ett annat skäl, som utredningen har för att kodifiera det faktiska statsskicket, är, att man på det sättet ger ökad styrka och motståndskraft åt vår demokratiska ordning. Det blir med en kodifierad författning lättare att aktualisera de principer som statsskicket bygger på och att vid inifrån eller utifrån kommande angrepp klargöra, när dessa principer kränks. Visserligen kan man säga, att det skydd, som grundlagen erbjuder förefaller ringa, när ett angrepp, som är baserat på våld, sättes in. Men man skall lik-

väl inte underskatta värdet av att i ett dylikt läge ha entydiga och klara regler om statsskicket. Från den synpunkten kan en modern grundlag betyda ett krafttillskott för demokratin. Särskilt viktigt är det — säger utredningen — att skapa regler som gör att legaliteten i statsmakternas handlande under krig och ockupation blir klar.

För det tredje säger utredningen, att det har sin betydelse för det demokratiska statsskickets livskraft, att statsskicket är fast förankrat i folkmedvetandet. 1809 års RF har aldrig fått någon central plats i folkmedvetandet. Det beror väl ursprungligen på att 1809 års revolution inte var någon folkligt nationell manifestation. Numera beror det väl också på att nutidens svenskar har svårt att i RF känna igen vårt nuvarande statsskick. Utredningen tycker, att en grundlag bör vara avfattad så, att den kan läsas och begripas av varje allmänintresserad medborgare. Författningstexten bör man kunna direkt använda i skolundervisningen. På det sättet — tänker sig utredningen — kan man få det demokratiska statsskicket inympat i folksjälen.

För det fjärde har utredningen haft vissa lagtekniska motiv för en total reform. Det här förslaget som utredningen har lagt fram innehåller ju vissa nyheter i förhållande till nuvarande faktiska statsskick. De väsentligaste nyheterna är lokaliserade till kammar- och valsystem. Men framför allt innebär förslaget att man har sökt kodifiera rådande praxis. När man försöker omsätta praxis i en lagregel, kommer man ofta in på nya frågor, som måste behandlas för att kodifieringen skall kunna ske och vid behandlingen av dessa frågor väckes i sin tur nya frågor som måste lösas osv. På det sättet vidgar sig arbetsuppgifterna som ringarna på vattnet. Till sist når man — säger utredningen — en punkt där hela den bärande konstruktionen i den bestående RF:n brister och man drivs över i en total reform. Med många partiella reformer inom den nuvarande RF:s ram blir det vidare svårt att få sammanhang och enhetlighet i RF. Bara ett försök att skriva in parlamentarismen i RF innebär detsamma som att införa en väsensskild princip, säger utredningen. För att en grundlag skall kunna tillämpas på nya förhållanden och anpassas efter utvecklingens gång måste den bygga på enhetliga och sammanhängande principer. — Går man de partiella reformernas väg, får man dessutom, framhåller utredningen, en stark stilbrytning mellan olika stadganden.

Vad säger då remissinstanserna: bör man göra en total reform eller bör man nöja sig med partiella reformer? Det stora flertalet remissorgan, som yttrat sig i den frågan, kan sägas dela utredningens mening att vi har behov av en total författningsrevision. Därmed är icke sagt, att de menar att detta förslag bör ligga till grund för en reform utan bara att vi i och för sig har behov av en allmän grundlagsrevision. De skäl, som dessa remissorgan framför till stöd för sin ståndpunkt, sammanfaller i stort

sett med de skäl som utredningen har åberopat för sitt ställningstagande. Man fäller ofta det omdömet att utredningen förebragt goda skäl för sin ståndpunkt att en total revision är behövlig. Huvudskälet är för många remissorgan att gapet mellan den skrivna rätten och statslivets realiteter har blivit så stor, att tiden är kommen att överbrygga det, och att den vittförgrenade konstitutionella praxis som vi har behöver till räckvidd och innebörd klarläggas, preciseras och kodifieras, så att man med större säkerhet kan avgöra, om ett visst förfaringssätt eller viss åtgärd från statsmakternas sida är laglig eller icke. Någon remissinstans uttrycker saken så, att om lagstiftningen på något annat område sett ut så, som den gör på grundlagsområdet, skulle tiden med all säkerhet ha ansetts mogen för en genomgripande revision. — När det gäller att närma den skrivna konstitutionen till det faktiska statsskicket, är det en i flera remissvar återkommande synpunkt, att den åtgärd som här framför allt behöver ske är parlamentarismens inskrivande i RF, så långt det nu går att kodifiera den. Det är alltså i första hand här som korrespondens mellan norm och realitet behöver tillskapas.

Det finns något remissorgan som bara under en viss förutsättning tillstyrker en total grundlagsreform. *Om* det visar sig möjligt att lösa de politiska huvudfrågorna (kammarsystem och valsystem), bör man göra en ny grundlag. De andra frågorna, som är behandlade i författningsutredningens förslag, är däremot inte av den vikt, att de ensamma för sig motiverar en allmän författningsrevision. Också högsta domstolen gör frågan om total revision beroende av visst villkor. *Om* man skall bygga författningen på folksuveränitetens idé, blir det enligt högsta domstolen nödvändigt med total reform, om denna grundläggande princip skall komma till klart uttryck i författningen.

Man kan ställa sig frågan: Om man skall genomföra ett förslag i stil med författningsutredningens vad är det då framför allt som gör att författningsrevisionen måste bli total? Frågan beröres i somliga remissvar. Man gör på sina håll (se högsta domstolen och regeringsrätten) den bedömningen, att det icke är förslaget om kammarsystem och valsystem som driver till en total reform. Förslaget i den delen berör inte i någon högre grad RF. Visserligen skulle förslaget om ett nytt kammar- och valsystem medföra ändringar i åtskilliga paragrafer i RF men ändringarna skulle inte rubba RF:s grundtankar och disposition. Inte heller är det förslagets regler om finansmakten — ett område där behov av en revision länge gjort sig gällande — som tvingar till en total reform. Reglerna om finansmakten skulle, menar man på sina håll, gå att inarbeta i RF, där bestämmelserna om finansmakten bildar ett någorlunda slutet helt (57—80 §§). Det är i stället andra ting som driver till en total reform. Högsta domstolens majoritet (20 av 24 justitieråd) ger för sin del svaret så här: »Enligt 1809 års regeringsform har statsmakten en dualistisk uppbyggnad. Konung och riksdag är ställda vid varandras sida såsom statens högsta organ. Konunga-

makten är en Konungens personliga makt, låt vara i utövningen bunden vid regler om statsrådets hörande. Dessa tankar har varit bestämmande för hela dispositionen av regeringsformen och präglar alltjämt, trots de många ändringar som skett, i hög grad även dess enskildheter. Med de konsekvenser som utredningen drager av folksuveränitetens princip, fastslagen i 1 kap. 1 §, äro de oförenliga. Att fatta väsentliga politiska beslut skall enligt utredningen vara riksdagen förbehållet. Av särskild betydelse är i detta sammanhang förslagets ståndpunkt beträffande lagstiftningsmakten. Utredningen utgår från att en parlamentarisk regeringsmakt icke på detta för samhällslivets gestaltning grundläggande område kan göra anspråk på någon från folkrepresentationen fristående och likaberättigad ställning. I enlighet härmed föreslås, att riksdagen ensam skall äga stifta lag. Att införa en dylik regel i den nuvarande regeringsformen, enligt vilken lagstiftningen till huvudsaklig del är en uppgift för Konung och riksdag gemensamt, skulle bryta mot hela dess tankebyggnad. Detsamma gäller, och kanske i än högre grad, ett införlivande med den nuvarande regeringsformen av förslagets regler för regeringsmaktens utövning, vilka innebära att beslutanderätten i ärenden rörande rikets styrelse, där den icke delegerats till enskilt statsråd, tillkommer statsråden samfällt och att Konungens medverkan — begränsad till vissa grupper av ärenden — åtminstone i huvudsak skall vara rent formell. Även lagtekniskt skulle ett inarbetande i den nuvarande regeringsformen av dylika regler om regeringsmaktens utövning vara en närmast olöslig uppgift med hänsyn till att Konungens personliga beslutanderätt kommer till uttryck i ett stort antal paragrafer, samtidigt som Konungens och statsrådens ömsesidiga skyldigheter närmare regleras. Ledamöterna har därför kommit till den uppfattningen, att om förslagets statsrättsliga principer anses böra genomföras, det lärer vara nödvändigt att antaga en ny regeringsform för att dessa principer skall komma till klart och motsägelsefritt uttryck i vår författning.»

Också andra remissorgan, t. ex. Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige och kammarrätten, har kommit till det resultatet, att det är parlamentarismens inskrivande i RF, som framför allt framtvingar en total reform, därför att den välter RF:s tankebyggnad över ända.

Även om den vanligaste meningen bland remissorganen är den, att vi behöver en helt ny grundlag, så finns det likväl en del remissorgan som närmast förordar partiella reformer eller i varje fall avböjer tanken att nu göra en total reform. Hit hör bl. a. en enhällig regeringsrätt, 4 justitieråd, kammarrätten, besvärssakkunniga och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Också Sveriges juristförbund intar en närliggande ståndpunkt. De argument man framför varierar i viss mån från remissorgan till remissorgan men jag skall försöka att sammanfatta de viktigaste argument, som på olika håll framförts.

1) Ett argument är, att man inte skall göra någon total reform utan att

ha ett högklassigt förslag i botten och det har man inte. Författningsutredningens förslag är ingen fullgången lagstiftningsprodukt. Företrädare för denna ståndpunkt är t. ex. regeringsrätten, besvärssakkunniga och juristförbundet. Samma bedömning återkommer emellertid — som jag strax skall beröra — även hos åtskilliga remissorgan, som anser att vi i och för sig har behov av en allmän grundlagsrevision.

2) Ett annat argument är, att författningsutredningens förslag i det stora hela inte innehåller några mera *djupgående* nyheter utan i allt väsentligt begränsar sig till att beskriva och kodifiera nuvarande praxis, dvs. vad vi redan har. Med denna förslagets allmänna innebörd stämmer det bättre överens att göra en partiell reform. De reella nyheter som förslaget innehåller rör framför allt kammarsystem och valsystem och dessa nyheter kan man genomföra inom nuvarande RF:s ram. Långt större nyheter har genomförts utan en total grundlagsrevision, t. ex. 1860-talets representationsreform och rösträttsreformen i början av 1900-talet. Denna synpunkt framföres av regeringsrätten och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. — Det här argumentet att förslaget inte innehåller några större nyheter i förhållande till det faktiska statsskicket, utvecklas ibland ur en speciell synvinkel. Man säger, att en konstitutions betydelse framför allt visar sig i tider av yttre eller inre oro, då mäktiga intressen inom eller utom landet hotar statsmakternas och myndigheternas integritet. Men i fråga om garantier mot maktmissbruk innehåller förslaget i huvudsak ingenting som inte redan finns i vår nuvarande konstitution (se t. ex. justitieråden Hedfeldts och Conradis yttranden). Om det hade varit så, att det här förslaget, såsom utredningen tänkt sig, verkligen inneburit ett krafttillskott till den svenska demokratin, skulle frågan om en total reform sannolikt bli att besvara på annat sätt, menar dessa remissorgan. Jag skall kanske tillägga, att den här anmärkningen att förslaget inte erbjuder tillräckliga garantier mot maktmissbruk, i kritiska situationer eller eljest, återkommer även hos remissorgan, som i och för sig är positivt inställda till tanken, att man framdeles inriktar arbetet på grundlagsområdet mot en total reform (se t. ex. SOU 1965: 2 s. 53 ff och SOU 1965: 3 s. 92; skydd för minoriteter, förbud mot tillfälliga domstolar m. m.).

3) Ett tredje argument mot att göra en total reform är följande (delar av följande tankegång möter man i olika remissvar): Det är sant, att RF avspeglar en äldre tids tänkesätt och genom utvecklingen av konstitutionell praxis många gånger har fått ett annat innehåll än ordalagen ger vid handen. Men det råder inte i några mera betydelsefulla frågor något tvivel om den gällande statsrättens innehåll. Det är inte något för grundlagarna specifikt, att lagregler kompletteras och får ett delvis annat innehåll genom praxis. Enbart det faktum, att några egentliga olägenheter inte har framträtt under den långa tid, vi har haft denna ordning med praxis som överbyggnad på den skrivna författningen, gör ju, att man har skäl att tro, att

systemet fungerar ganska bra och skulle kunna fungera också i fortsättningen. I England, parlamentarismens hemland, har man för resten samma system. En ordning som grundas på sedvanerätt kan ge lika god stabilitet i statsskicket som en skriven författning, som ju måste ändras jämt och samt, om man för framtiden vill eftersträva, att den skall vara up to date och i överensstämmelse med praxis. Föreställningen att en skriven författning skulle ge en säkrare rättsgrundval än en icke kodifierad ger historien inget belägg för. Weimarrepublikens författning ansågs vara sin tids mest fulländade demokratiska författning men den förmådde likväl inte att hindra excesser i maktutövning. Har man en någorlunda klar och entydig praxis, har denna praxis ett stort egenvärde. Genom praxis har nämligen åtskilliga begrepp och institutioner blivit utformade och klarlagda men det värde, som ligger i detta, går till spillo, om man får en helt ny grundlag. Inför man en helt ny grundlag, kan åtminstone under en övergångstid en betydande osäkerhet uppstå, därför att den praxis som vuxit upp på den gamla RF:s grund inte utan vidare går att tillämpa. (Exempel: gränsdragningen mellan ekonomisk lagstiftning och samfälld lagstiftning, som genom långvarig praxis blivit någorlunda klart bestämd.)

4) Ett fjärde argument mot en total revision, som skymtat förbi i något remissvar, är, att en total reform medför, att man måste överväga *varje* företeelse i statslivet, oberoende av om man har något aktuellt behov av det, medan man vid en partiell reform kan inrikta sig på områden, där man tycker det är särskilt angeläget att åstadkomma något nytt eller i varje fall klarlägga rättsläget (se t. ex. justitieråden Hedfeldts och Conradis yttranden, SOU 1965: 2 s. 25).

5) Ett femte argument för partiella reformer, som förekommer i remissvaren, är att följdlagstiftningen vid en total reform blir oerhört omfattande och delvis också mycket komplicerad (se t. ex. regeringsrådet Hjerns och länsstyrelsens i Malmöhus län yttranden, SOU 1965: 2 s. 28).

Det förekommer också andra argument till förmån för partiella reformer, t. ex. att det är av särskilt värde att bevara tradition och kontinuitet på författningslivets område.

De huvudsakliga argumenten *för* en total reform och de viktigare argumenten *mot* en sådan reform är därmed i korthet genomgångna.

Om man nu — liksom utredningen och många remissorgan — anser att vi behöver en total reform, så uppstår genast frågan, om denna totala reform skall grundas på författningsutredningens förslag eller man behöver ett annat förslag utarbetat i ny utredning eller på annat sätt. För att ta ställning till detta kan man till en början ställa sig frågan: Är författningsutredningens förslag i *kvalitativt* hänseende ägnat att läggas till grund för lagstiftning? Många remissorgan avger inte något helhetsomdöme om förslaget, beroende på att de i allmänhet bara haft att yttra sig

över delar av förslaget. Men det finns i alla fall en hel del remissinstanser som fäller helhetsomdömen om förslaget, däribland några mycket kvalificerade remissorgan. Vad har de remissorgan som avgett helhetsomdömen att säga om förslaget? I regel är det både ros och ris. Man erkänner ofta, att förslaget har sina förtjänster. Dit räknar många remissinstanser förslagets formella uppställning, dess enkelhet och överskådlighet och den språkliga utformningen, som tämligen genomgående får beröm. Också åtskilliga ställningstaganden i sak kan remissorganen godtaga. Men i det stora flertalet helhetsomdömen ger man klart uttryck för tanken att förslaget icke är genomarbetat, icke är någon fullgången lagstiftningsprodukt. Jag tror, att utredningen själv är medveten om detta, ty den säger att uppdragets omfattning har medfört att varje enskild fråga icke kunnat ägnas så stor uppmärksamhet som ett mer begränsat uppdrag skulle ha möjliggjort. Ännu klarare säger man i vissa remissvar ifrån att förslaget icke är fullgott. Detta åskådliggöres nog bäst, om man återger vad tre mycket auktoritativa remissorgan — dessutom de remissorgan som kanske har ägnat förslaget den mest ingående granskningen — har att säga på denna punkt: *Svea hovrätt* yttrar, att förslaget i mycket har karaktär av en skiss, där lagtexten emellanåt är svårtolkad och motiven ofta ytterst magra. Hovrättens granskning har givit vid handen, att åtskilliga anmärkningar i såväl materiellt som formellt hänseende kan riktas mot förslaget. En grundlig överarbetning av förslaget är enligt hovrättens mening påkallad. Också *högsta domstolen* anser, att motiven emellanåt är anmärkningsvärt knapphändiga. På ett flertal betydelsefulla punkter lämnar de föga ledning för förståelsen och bedömningen av grundlagsförslaget. Vid högsta domstolens granskning av förslaget har anledning förekommit till åtskilliga anmärkningar av allvarlig natur. Vid ett fortsatt arbete på en ny regeringsform måste förslaget, i de delar högsta domstolen granskat, bli föremål för allmän översyn och en i vissa avsnitt ingående omarbetning. *Regeringsrätten* säger, att de brister, som förslaget uppvisar, är — trots det förtjänstfulla arbete som utredningen har nedlagt — till en del så betydande, att man måste ställa sig frågande inför möjligheterna att ens efter en mycket ingående efterbehandling åstadkomma en fullvärdig lagstiftningsprodukt. I varje fall är det ofrånkomligt, att förslaget i betydande delar omarbetas från grunden och på nytt remissbehandlas.

Den här bedömningen av förslaget återkommer också i andra remissvar, t. ex. i remissvaren från kammarrätten, besvärssakkunniga och Sveriges juristförbund. Kanske kan man sammanfatta de vanligaste helhetsomdömena så, att man väl tycker förslaget har sådana förtjänster att det duger som en etapp på vägen mot en ny grundlag, dvs. som utgångspunkt och grundval för »fortsatta överväganden» eller »fortsatt arbete» på en ny grundlag, men att det icke i sitt föreliggande skick kan läggas till grund för lagstiftning utan måste till stora delar omarbetas och kompletteras.

En principiell anmärkning som återkommer här och var i helhetsomdömena är, att förslaget icke bygger på någon logiskt sammanhängande, genomtänkt statsrättslig åskådning. Som en mera typisk företrädare för den åsiktsriktningen kan man ta Sveriges juristförbund. Förbundet understryker, att man måste ställa höga krav på en ny grundlag, därför att den intar en central ställning inom rättsordningen. Man måste fordra, att grundlagen är uppbyggd på grundval av en genomtänkt statsrättslig åskådning. Endast härigenom och genom ingående överväganden på varje särskild punkt får man det helgjutna lagverk, som måste vara lagstiftningens mål. När man gör en ny grundlag måste man bl. a. ta hänsyn till de skilda grupperingar, som medborgarna uppträder i, och det faktiska, politiska inflytande, som dessa grupperingar har. Över huvud taget gäller det — säger förbundet — att anpassa statsskicket till de olika kraftfält som förekommer i samhället, så att ett naturligt, funktionellt samband erhålles. Man måste ha blicken öppen för att samhället är dynamiskt. Man måste analysera samhällsutvecklingen och klargöra vilka tendenser som gör sig gällande. Författningsutredningens förslag uppvisar här enligt juristförbundets mening betydande brister. Som exempel på vad förbundet åsyftar nämner förbundet, att utredningen ägnat för litet intresse åt en sådan sak som organisationsväsendets betydelse för statsskicket. Utredningen har inte heller penetrerat de många organisatoriska och rättsliga problem som följer med förslaget att avskaffa begreppet »Kungl. Maj :t». Utredningen har vidare ägnat för litet intresse åt avvägningen av det balanssystem, som man eftersträvar genom att dela upp statsfunktionerna på olika organ och genom att reglera organens förhållande till varandra, exempelvis med avseende på tillsyn, granskning m. m. Någon genomtänkt plan för statsledningens uppgifter och utskiftningen av dessa uppgifter på olika organ har utredningen inte redovisat. Det statsskick som utredningen föreslår har därför blivit oenhetligt och lösligt hopfogat. Någon verkligt ny, efter moderna samhällsförhållanden avpassad grundlag har utredningen inte förmått åstadkomma. En betydligt grundligare och systematiskt mera genomtänkt analys behövs, om man skall kunna ta ställning till hur de enskilda delarna i nytt statsskick skall utformas. Trots förslagets uppenbara brister är författningsutredningens arbete likväl värt respekt. Det betecknar — säger förbundet — en betydelsefull etapp på vägen mot en ny grundlag. Men förbundet tror inte, att det går att utan omfattande komplettering och överarbetning få fram allt det material, som rimligtvis bör krävas som underlag för ny grundlag. Förbundet gissar därför, att man nödgas slå in på de partiella reformernas väg men förbundet understryker samtidigt såsom angeläget, att man fortsätter det påbörjade arbetet på att få fram en ny grundlag. — Också andra remissorgan, t. ex. länsstyrelsen i Gävleborgs län och besvärssakkunniga, saknar en samlad helhetssyn på statsskicket och funktionsfördelningen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län säger t. ex. att man måste ställa mycket stora

krav på en ny grundlag, särskilt när det gäller klarhet och konsekvens i funktionsuppdelningen. Det är tveksamt om förslaget kan sägas fylla befogade anspråk i detta hänseende och om det icke efter statsvetenskapliga och sociologiska utredningar måste överarbetas. Besvärssakkunniga tycker inte förslaget kan läggas till grund för lagstiftning utan måste grundligt omarbetas med ett logiskt sammanhängande och välbalanserat system som målsättning.

Innan jag lämnar frågan, om förslaget i kvalitativt hänseende går att lägga till grund för lagstiftning, skall jag nämna några ord om remisskritikens bredd och kraftsamlingspunkter. Den remissammanställning, som vi har gjort och som nu (april 1965) delvis har utkommit från trycket, kommer att omfatta mellan 500 och 600 trycksidor. En stor del av detta material innehåller kritiska synpunkter. Kritiken spänner över mycket stora partier av förslaget till RF. En av kritikens kraftsamlingspunkter är 1 kap., som handlar om statsskickets grunder. 2 kap. som handlar om medborgerliga rättigheter, har mött en kritik, som väl är i det närmaste förödande. Riklig kritik förekommer också mot 4 kap., som rör rikets styrelse och förvaltning. Som vi skall få höra vid ett senare sammanträde, ligger remissorganens artillerield tung och svår också över 6 kap., som handlar om kammar- och valsystem. Det är framför allt valsystemet som bombarderas. 7 kap., som handlar om lagstiftningen, har också samlat på sig åtskilligt med kritik. Detsamma gäller övergångsregleringen.

För att kunna besvara frågan om detta förslag kan ligga till grund för lagstiftning måste man också ta ställning till om förslaget är i *kvantitativt* hänseende tillräckligt. Författningsutredningen har — enligt vad utredningen själv säger — haft till ledstjärna att begränsa grundlagsregleringen till moment, som ansetts vara av väsentlig betydelse för statsskicket. Grundlagen skall fastställa en ram av så stor allmängiltighet, att grundlagen inte skall behöva ändras alltför ofta. Denna målsättning gillas väl i och för sig av remissorganen, fast man ofta har annan mening än utredningen om vad som in concreto bör med i en ny grundlag. Remisskritiken går ofta ut på att utredningen har lämnat för mycket olöst och hänskjutit alltför många problem att få sin lösning i efterföljande lagstiftning eller i praxis. Regeringsrätten säger t. ex. att utredningen i sin strävan att nedbringa materialet och skapa okomplicerade och kortfattade regler ibland har gått väl långt. Enkelhet och överskådlighet har vunnits på bekostnad av andra intressen, framför allt intresset att i varje fall de för det offentliga livet viktigare frågorna blir någorlunda uttömmande reglerade så att konstitutionella tvister kan förebyggas. Utredningen har lämnat alltför mycket antingen åt kompletterande lagstiftning, som inte skall ha grundlags natur och som inte ens i grova drag är till sitt innehåll känt, eller också åt praxis. Utredningen har heller inte närmare berört de många och svåra problem av rättslig och praktisk natur som övergången till en ny grundlag för med

sig. Regeringsrådet Hjern, som har varit byråchef på den byrå i justitiedepartementet, där statsrätt och annan offentlig rätt handlägges, säger i ett tillägg att det givetvis legat utanför författningsutredningens möjligheter att samtidigt med författningsförslaget lägga fram all den följdlagstiftning som behövs för att göra en författningsreform. Det kan utan vidare konstateras — menar Hjern — att följdlagstiftningen måste bli synnerligen omfattande och i stora stycken också mycket komplicerad. Allt tal om att författningsfrågan kan bringas till en snar lösning är därför enligt hans mening verklighetsfrämmande. Det kommer i stället att dröja avsevärd tid innan frågan i sin helhet kan föras i hamn. — Tanken att författningsutredningen lämnat för mycket olöst, skjutit för många problem på framtiden för att lösas i efterkommande lagstiftning eller praxis, återkommer också i andra remissvar, t. ex. i yttranden från högsta domstolen, statskontoret och riksrevisionsverket.

Också på den kvantitativa sidan finner man i en del remissvar en mera principiell synpunkt, som påminner om den som jag berörde på tal om förslagets kvalitativa beskaffenhet. Man säger nämligen här och var i remissvaren, att förslaget huvudsakligen sysslar med de traditionella maktfaktorerna (regering, riksdag och andra statsorgan) men förbigår eller ägnar för litet intresse åt andra maktfaktorer, som finnes i samhället. En sådan maktfaktor, som någon tycker har blivit för styvmoderligt behandlad, är kommunerna. Det offentliga livets kommunalisering har satt alltför litet spår i förslaget, menar t. ex. länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Några andra remissorgan tycker organisationsväsendet har ägnats för litet intresse. Andra åter tycker att massmedia (radio, television och film) borde ha ägnats mera uppmärksamhet. Dit hör högsta domstolen, riksåklagarämbetet, överståthållarämbetet och juristförbundet. Vad man där bl. a. är ute efter är garantier för radions och televisionens självständighet i förhållande till statsmakterna, radions och televisionens integritet och objektivitet. Genom att maktfaktorer sådana som de nu nämnda lämnats utanför grundlagsregleringen får man, menar hithörande remissorgan, icke någon fullständig eller adekvat bild av maktstrukturen i samhället.

Jag nämnde nyss, att regeringsrätten, högsta domstolen och en del andra remissorgan funnit, att för mycket har lämnats åt efterföljande lagstiftning. Jag kan göra ett axplock på några av de lagar som måste utarbetas vid en total reform på basis av detta förslag. Det är ingen fullständig förteckning jag lämnar utan mera exempel på kompletterande lagstiftning. Det kommer att behövas en ny vallag (och väl då också en ny kommunal vallag), en budgetlag (och författningsutredningen förutsätter att en särskild utredning tillsättes för detta ändamål), en lag om förvaltningsförfarandet, en ny lag om lagrådet (och även här förutsätter författningsutredningen en särskild utredning). Det kommer vidare att behövas en ny lag om högsta domstolen, en lag om regeringsrätten, en lag om utlännings till-

träde till offentlig tjänst, en lag om folkomröstning, en lag om antalet statsråd, en lag om riksrätten, en ny regeringsstadga, där man till stor del kommer att reglera hur vidsträckt ministerstyrelse vi skall ha; vidare regler om nådeärendenas handläggning och en lag som reglerar följdverkningarna av att begreppet »Kungl. Maj:t» avskaffas, för att nu ta några exempel på ny lagstiftning som fordras. Dessutom behövs ändringar i ett stort antal lagar och författningar. Härtill kommer att man måste gå igenom en vidlyftig lagstiftningsmateria för att se vilka ändringar som kan behövas för att avstämma den nya grundlagen mot annan lagstiftning. Om man t. ex. skall genomföra en sådan regel som utredningen föreslagit i 2: 11, nämligen att utlänning skall ha samma fri- och rättigheter som svensk, såvida man inte uttryckligen gör undantag härifrån, måste man gå igenom bl. a. hela sociallagstiftningen för att se var undantag behövs. Gör man inte det, kan resultatet bli mindre tillfredsställande (jfr t. ex. 2: 11 och 6: 2 i utredningens förslag; rösträtt även för utlänning?). Skall man genomföra den föreslagna regeln om fullmaktslagstiftning, bör man gå igenom hela beredskapslagstiftningen och se att den stämmer med det nya grundlagsbudet; skall man införa grundlagsregler om äganderätt eller andra rättigheter bör man kontrollera att underliggande lagstiftning om äganderätt, expropriation osv. stämmer med de nya grundlagsbuden.

Jag skall också nämna några exempel på frågor som utredningen överlämnat åt praxis att lösa. Hit hör vilket handlingsmönster Konungen bör följa vid ministärbildningen, och vidare hur man skall förfara vid oenighet mellan Konung och ministär. Förslaget saknar också regler om omröstning i ministerråd. Gränsdragningen mellan lagstiftning som tillhör riksdagen och normgivning, som tillhör regeringen, kan väl också — såsom regleringen av denna fråga skett i förslaget — sägas delvis vara överlämnad åt praxis. Också hur långt regeringens och annan överordnad myndighets direktivrätt gentemot underordnad förvaltningsmyndighet sträcker sig, har åtminstone delvis lämnats öppet i förslaget. Likaledes har man åt praxis överlämnat att utforma abolitionsinstitutet, amnestiinstitutet, dispensinstitutet och permutationsinstitutet.

Jag har nu i största korthet berört de frågor som man ställs inför om man anser att vi behöver en total grundlagsreform, nämligen frågorna: Är det här förslaget i kvalitativt och kvantitativt hänseende sådant att man kan lägga det till grund för en reform eller behöver saken ytterligare utredas och mogna, innan man skrider till en total reform.

Om man å andra sidan väljer att — åtminstone till en början — gå de partiella reformernas väg, får man ta ställning till vilka områden man skall ta upp till revision. Under remissbehandlingen har *en* remissinstans kommit med *ett* uppslag och *andra* remissorgan med *andra* proposer.

1) Från något håll framföres t. ex. den tanken, att man skulle börja det

partiella reformarbetet med kammar- och valsystem. Som jag förut sagt, har man under remissbehandlingen ibland påpekat, att dessa saker *kan* behandlas inom den nuvarande RF:s ram. Gör man om kammarsystem och valsystem, kommer däremot att fordras en ny vallag och troligen också en ny RO eller i varje fall en mångfald ändringar i RO.

2) För det andra har från något håll uttryckts önskemål om att man vid en partiell reform tar med regler om medborgerliga rättigheter, därför att sådana regler skulle vara ett skydd för statsskicket och den enskilde vid yttre eller inre angrepp. Som förut har framgått, tillhör emellertid avsnittet om medborgerliga rättigheter de partier som är värst kritiserade under remissbehandlingen. Man kan med gott samvete säga, att om man skall ha med regler om medborgerliga rättigheter och göra dem till något mera än deklaratoriska fraser, dvs. söka gjuta reellt innehåll i dem, i den mån det nu över huvud låter sig göra, krävs det ett omfattande arbete med genomgång av en bred underliggande lagstiftningsmateria. Justitierådet Conradi, som under remissbehandlingen gjort ett första preliminärt försök att gjuta reellt innehåll i rättighetsreglerna, har kommit till samma uppfattning om storleken av detta arbete.

3) För det tredje så skymtar någon gång den tanken förbi, att man skulle ta med förslagets regler om finansmakten (8 kap.). Högsta domstolen säger t. ex., att förslagets regler om finansmakten avser att legalisera handlingsnormer, som i praxis utvecklat sig vid sidan av eller i strid mot RF och att förslagets regler på denna punkt skulle gå att arbeta in i nuvarande RF. Skall man ta med avsnittet om finansmakten, fordras emellertid en budgetlag som vi inte har. Författningsutredningen förutsatte ju, att man måste göra en särskild utredning om det. Frågan om nya regler för statsbudgeten har tidigare i olika omgångar varit föremål för utredning utan att leda till lagstiftning.

4) Enligt något remissorgan bör man ta med förslaget till omorganisation av riksrätten. Våra nuvarande regler på det området är ju starkt föråldrade och går kanske över huvud icke att tillämpa.

5) Ytterligare ett uppslag är att man vid en partiell reform skall ta med regler om lagrådets kompetens och då utvidga kompetensen till att avse bl. a. grundlagarna och enligt somligas mening också skattelagarna. Det förutsätter en ny lagrådslag vartill förslag saknas.

6) Ett annat uppslag är att man vid en partiell reform skall ta med förslagets regler om statsskicket *under krig*. En del av dessa regler har redan genomförts genom lagstiftningen om riksdagens krigsdelegation.

7) Till sist skall beröras ytterligare ett område som något remissorgan menar bör medtagas vid en partiell reform. Tidigare har framhållits, att den vanligaste meningen bland remissorganen är den, att om man skall skriva in parlamentarismen i grundlagen, blir det nödvändigt med en total reform. Den här åsikten är emellertid icke helt obestridd. Det finns fyra

justitieråd som menar att det skulle gå att åtminstone hjälpligt skriva in garantier för parlamentarismen i nuvarande RF. Två av dem (justitieråden Riben och af Trolle) vill härvidlag gå sin egen väg. De föreslår att man skall efterbilda den danska grundlagen. Det danska statsskicket är liksom vårt dualistiskt. Lagstiftningsmakten ligger hos Konungen och folketinget i förening och den utövande makten hos Konungen, står det i den danska grundlagen. Där stadgas dessutom, att inget statsråd kan kvarstå i sitt ämbete sedan folketinget uttalat misstroende mot honom. Har folketinget uttalat misstroende mot statsministern skall hela ministären avgå, om inte nyval utlyses. I misstroendeinstitutet kommer parlamentarismens idé till synes i grundlagen. Den danska grundlagen innehåller också vissa formella garantier mot en kunglig maktutövning i strid med ministärens vilja. Där står nämligen, att inget kungl. beslut rörande lagstiftningen eller rikets styrelse är giltigt utan att det underskrivits av Konungen och kontrasignerats av en eller flera ministrar. Tanken tycks vara, att en minister kan vägra kontrasignera ett beslut, som inte överensstämmer med hans eller ministärens vilja och därmed göra det kungl. beslutet rättsligt ogenomförbart. Med en sådan ordning, där både Konungen och en ministers underskrift fordras och alltså både Konungen och ministern måste vara överens om beslutet, får man naturligtvis kvar en viss rest av personlig kungamakt. Systemet innebär åtminstone på papperet, att Konungen har vetorätt. Det kan emellertid ifrågasättas, om man inte på det sättet åstadkommer en reell förändring av det faktiska statsskicket. Den personliga kungamakten grundar sig ju på gamla regler i RF och anses väl numera i praxis obsolet. Tillskapar man en modern regel, som ger Konungen vetorätt, kan läget bli ett annat, eftersom man ju inte kan förutsätta, att en modern lag i ämnet skulle vara obsolet redan från början. — De andra två justitieråden (Hedfeldt och Conradi), som vill försöka grundlagsfästa parlamentarismen inom ramen för nuvarande RF, vill liksom den första falangen grundlagsfästa institutet misstroendeförklaring och dess återverkningar på ministären. Men de tycks intaga en annan ståndpunkt, när det gäller att beskära möjligheterna till personlig maktutövning från Konungens sida. De menar, att man direkt i grundlagen skall skriva in att Konugens beslut skall meddelas i enlighet med den mening som i statsrådet yttrats. Med en sådan ordning har Konungen alltså ingen vetorätt gentemot ministären. Man kan emellertid säga att det inte är så lätt att i en regeringsform, där den styrande makten anges tillkomma Konungen, plötsligt reducera Konungens roll till att blott och bart konstatera vad ministären beslutar. Även om det faktiskt går till så, kommer likväl reglerna om Konungen såsom innehavare av den styrande makten inte att stå särskilt väl tillsammans med regler om att Konungen måste fatta de beslut, som ministären redan har fattat.

Jag har härmed gått igenom några huvudsynpunkter på frågan om to-

tal eller partiell reform och berört de handlingsalternativ som man har, nämligen

1:a) För det första att göra en total reform antingen på basis av föreliggande förslag eller efter ny utredning.

2:a) För det andra att nöja sig med partiella reformer.

En tredje teoretiskt tänkbar möjlighet är naturligtvis att kombinera dessa alternativ, så att man gör partiella reformer på områden, där man anser det vara särskilt angeläget, och parallellt därmed startar arbete på en helt ny grundlag, även om det på det sättet kanske kan bli svårt att få ett samlat grepp om det nya statsskicket.

Några synpunkter på frågan om förfarandet vid regeringsbildning

Denna fråga har ju behandlats vid ett tidigare sammanträde. Mot bakgrund av den då förda diskussionen kommer här att beröras tre tänkbara huvudalternativ, nämligen 1) att liksom hittills låta statschefen, konungen, utse statsminister med viss diskretionär prövningsrätt (mer eller mindre kringskuren i lagtexten eller i vart fall genom motivuttalanden), 2) att låta folkrepresentationen, riksdagen, på ett eller annat sätt genom val bestämma vem som skall bli ministärledare eller 3) att låta någon annan, närmast talmannen (respektive i ett tvåkammarsystem talmännen), utse ledare för ministären. Utgångspunkten är då såväl här som i fortsättningen att problemet gäller förfarandet vid utseende av *ministärledare* och att det skall ankomma på statsministern att träffa i vart fall det reella avgörandet i frågan om vilka som i övrigt skall ingå i regeringen. Den uppgift som gavs vid förra sammanträdet var i första hand att undersöka om man kunde finna ett system som helt uteslöt eller i vart fall starkt begränsade den möjlighet till diskretionär prövning för statschefen vid regeringsbildningen, som finns enligt nuvarande regeringsform liksom enligt författningsutredningens förslag. Detta skulle eventuellt kunna ske genom regler om val i riksdagen av statsminister, vilket val statschefen skulle vara bunden av.

Först må här något beröras *ett mera konkret förslag* i sist angiven riktning, *som framfördes vid det tidigare sammanträdet i denna fråga.* Då framkastades från något håll tanken på *ett lagstadgande eller motivuttalande av ungefär den innebörden att statschefen skulle ha att till statsminister utse någon person som åtnjuter stöd av de (riksdagsparti-) grupper som regeringen avses skola vila på.* Vederbörande skulle utses genom val i riksdagen, men det framhölls uttryckligen att det ej kunde bli tal om att låta hela riksdagen rösta i frågan utan bara de grupper på vilka regeringen skulle stödja sig. Mot den angivna tanken synes emellertid vägande invändningar kunna resas. Till en början kan man nämligen fråga sig om regeringsbildningens väsentliga problem verkligen löses genom en regel av nyss angiven innebörd. Man utgår ju då från att frågan, vilken eller vilka partigrupper regeringen skall stödja sig på, är klar. Av vem och hur skall den frågan lösas? Det är just i det avseendet som det anses väsentligt att begränsa statschefens diskretionära prövning. Att statschefen, sedan nämnda fråga är klar, skulle till statsminister utse annan än den som föreslås av

det eller de partier eller partigrupper, varur regeringen med en riktig tillämpning av parlamentarismens principer skall hämtas, är väl dock en tämligen liten risk. Något större behov av särskilt stadgande på den punkten till skydd mot felbedömning eller maktmissbruk från statschefens sida torde knappast kunna sägas föreligga. Men även bortsett från det nu sagda synes förslaget mindre tillfredsställande. Det är nämligen så att riksdagen som helhet representerar svenska folket. Därav måste också följa att varje riksdagens ledamot i lika mån representerar folket. Det synes då vara principiellt otillfredsställande om blott vissa men ej samtliga riksdagsledamöter skulle äga rösträtt och det t. o. m. i en så grundläggande fråga som vem som skall utses till ledare för ministären i landet. Därtill kommer att det uppenbarligen skulle stöta på stora svårigheter att i olika situationer fastställa vilka som skulle få rösta i frågan och vilka som skulle vara uteslutna från rösträtt. Vidare må framhållas att av det ifrågavarande förslaget ej framgår vilken majoritet som skulle erfordras bland de riksdagsledamöter som befanns berättigade att rösta och ej heller huruvida antalet avgivna röster på något sätt skall ställas i relation till antalet i saken icke röstberättigade ledamöter i riksdagen.

Om man på anförda skäl ställer sig avvisande till den nu diskuterade ordningen för utseende av ministärledare, synes det ligga närmast till hands att därnäst undersöka, om inte statsminister skulle kunna utses *genom direkta val av riksdagen i dess helhet*. Man kan väl då först utan vidare konstatera att en regel, som utsäger att statschefen skall till statsminister utnämna den som genom val föreslagits av riksdagen med absolut majoritet, givetvis är ändamålsenlig och riktig. Men en sådan regel är å andra sidan närmast en självklarhet. Och den löser ingalunda ministärbildningens problematik. Den måste uppenbarligen kompletteras med regler för de fall då absolut majoritet i riksdagen för viss statsministerkandidat ej eller i vart fall icke i en första valomgång kan uppnås. Man kan då tänka sig en kompletterande regel av innebörd att, om absolut majoritet ej uppnås för någon kandidat vid valet, det är tillräckligt med relativ majoritet. Emellertid torde det vara ganska tydligt att en sådan hjälpregel ingalunda alltid skulle ge det mest rättvisande resultatet. Om man antar att vid en första votering i riksdagen i frågan varje parti eller partigrupp stöder sin egen kandidat, med påföljd att ingen får absolut majoritet, så är det väl nämligen ingalunda uteslutet att överläggningar mellan partierna skulle medföra att ett annat namn än det, som uppnått relativ majoritet vid valet, i själva verket skulle visa sig vara det i sista hand mest »samlande» namnet.

Nära till hands synes då ligga att undersöka om man icke genom *ett system med upprepade omröstningar* skulle kunna så att säga »tvinga» fram en absolut majoritet eller i vart fall en rättvisande relativ majoritet röster på någon av kandidaterna. Här är flera modeller i och för sig tänkbara. En möjlighet är att man, *om absolut majoritet för någon kandidat ej kan upp-*

nås, från vidare omröstning utesluter den som erhöll lägsta antalet röster och företar ny omröstning om återstående kandidater osv. tills någon erhållit absolut majoritet och därmed är vald. Ett system av detta slag förekommer i den schweiziska förbundsstaten. Där väljer parlamentets båda kamrar i gemensam session regeringens samtliga ledamöter. Varje val försiggår i upprepade valomgångar tills någon erhållit absolut majoritet av antalet avgivna, giltiga och icke blanka röstsedlar. De två första valomgångarna är fria i så måtto att väljarna där får framföra vilka namn som helst. Från och med tredje omgången får däremot röster endast avges på de kandidater, som förut fått röster, och dessutom faller för varje ny valomgång den bort som vid närmast föregående omröstning fått det lägsta röstetalet.

Då det gäller frågan om ett sådant system kan tänkas överfört till vårt land må allmänt framhållas att stor försiktighet måste iakttagas vid bedömningen med hänsyn till olikheten mellan de båda ländernas statssystem. Schweiz är som nämndes en förbundsstat, och ett flertal skrivna eller oskrivna regler syftar till att garantera att regeringen blir ur olika synpunkter så allsidigt sammansatt som möjligt. Sålunda får ej mer än en minister tas från en och samma kanton. Och enligt praxis är regeringen blandad icke endast språkligt och religiöst utan även partimässigt sett. Förbundsrådsledamöterna väljs på viss tid, 4 år, och parlamentet anses ej kunna framtvinga förbundsrådsledamots avgång genom misstroendeförklaring (el. likn.). Omval valperiod efter valperiod är dessutom det normala. Bland annat dessa omständigheter medför att, såsom det uttryckts i den statsvetenskapliga litteraturen (Nyman: Utländska statsskick s. 106), förbundsrådet i någon mån har karaktär av expeditions- och fackmannaregering även om rekryteringen är politisk.

Med det mera utpräglade partiregeringssystem, som — bortsett från vissa krislägen — är det vanliga i vårt land synes det schweiziska systemet kunna ge utrymme för taktiskt spel av icke önskvärt slag. Detta må illustreras med ett enkelt exempel. Låt oss antaga att fyra partiers statsministerkandidater vid en omröstning strikt efter partilinjerna skulle erhålla A 40 % av rösterna, B 30 %, C 20 % och D 10 %. Antag vidare att A:s anhängare misstänker att C möjligen kan vara ett i sista hand samlande namn för B:s, C:s och D:s anhängare men att dessa däremot ej kan förena sig om vare sig B eller D som statsminister. A:s anhängare har då möjlighet att utmanövrera C genom att lägga 15 % av sina röster på D i första valomgången. Om så sker och röstningen i övrigt följer partilinjerna skulle vid denna omröstning A erhålla 25 %, B 30 %, C 20 % och D 25 %. C är utslagen, och eftersom intet namn fått absolut majoritet måste ny omröstning företagas. Risken för att A:s anhängare skall agera på detta sätt kan å andra sidan givetvis framkalla taktiska motdrag från övriga kandidaters anhängare. Därtill kommer att en regel om att blanka röster icke medräknas kan tänkas

vålla komplikationer hos oss. Om ett parti skulle avstå från att rösta kan genom blankningsregeln majoritetsvalen i själva verket bli minoritetsval. De schweiziska bestämmelserna garanterar, har det sagts (Håstad: Regeringssättet i den schweiziska demokratien s. 494), strängt taget blott majoritetsval inom majoriteten.

Risken för taktiska manövrer synes icke minska utan snarast öka om man skulle välja det systemet att *antalet omröstningar begränsas till t. ex. högst tre och i envar av de två första omgångarna krävs absolut majoritet under det att, om sådan majoritet ej uppnås, i sista omgången blott får röstas på de två kandidater, som fått flest röster i andra omgången, och den är vald, som erhåller flest röster.* Ett sådant system tillämpas t. ex. vid presidentvalen i Finland, där valet verkställes av 300 elektorer, valda i allmänna, direkta och proportionella val. Samma valmetod tillämpas för övrigt vid talmansval i vårt land (6 § riksdagsstadgan), och ett likartat system men med andra valomgången borttagen kan sägas gälla vid val av konung, tronföljare och riksföreståndare (66 och 67 §§ riksdagsordningen). Vad särskilt angår det finska presidentvalet påtalas på flera håll i litteraturen (Andrén m. fl.: Nordisk statskunskap s. 79 och Nyman: Utländska statsskick s. 67) att systemet ger utrymme för taktiska spekulationer. Dessa utvecklas på ett håll på följande sätt (Nyman a. a. s. 67).

> Varje parti brukar lansera sin egen presidentkandidat, och vid den första valomgången blir röstsplittringen därför vanligen så stor att ingen av kandidaterna uppnår absolut majoritet. — — — Vid den andra omgången brukar några partier dra tillbaka sina kandidater, men ofta sker valet först i tredje omgången. Vid den andra omröstningsomgången får taktiken vanligen stort utrymme. Om ingen kandidat beräknas få absolut majoritet, gäller det för partierna att manövrera så att till slutstriden i tredje omgången kvarstår de två kandidater, som med hänsyn till valläget representerar den för partiet lägligaste namnkombinationen. Det primära intresset för ett visst parti i den andra omgången kan därför vara antingen att hjälpa fram en kandidat till någon av de två tätplatserna eller kanske att utestänga en kandidat från sådan placering. Elektorerna från ett parti kan därför av taktiska skäl rösta på ett annat sätt i den andra omgången än de gör i slutomgången.

Det förtjänar nämnas att frågan om en reform av det finska presidentvalsystemet enligt uppgift är föremål för utredning.

Av det ovan anförda torde framgå att ett valsystem, enligt vilket omröstningen i den i sista hand avgörande valomgången är på ett eller annat sätt begränsad till att avse vissa kandidater, lätt lämnar utrymme för taktiska spekulationer. Ett sätt att undvika risken för obehöriga taktiska manövrer kan då synas vara *att låta även den i sista hand avgörande valomgången vara »fri»* så att vilka namn som helst får lanseras då, varjämte den som då fått majoritet — relativ eller absolut — anses vald. Ett sådant system skulle, vill det synas, möjliggöra för riksdagspartigrupperna att, om ingen kandidat kunnat uppnå absolut majoritet i de tidigare valomgångarna, genom överläggningar utan obehöriga taktiska bihänsyn komma fram till vil-

ket namn som kan påräkna det största stödet som ministärledare. Den nu skisserade ordningen förekommer, dock med en väsentlig modifikation som strax skall beröras, i den västtyska förbundsrepubliken, vars författning är så ny som från år 1949. Enligt denna väljs regeringschefen (förbundskanslern) av förbundsdagen efter förslag av statschefen (förbundspresidenten). Förbundsdagen äger utse annan än den föreslagne. Absolut majoritet bland ledamöterna i förbundsdagen krävs i första hand. Förbundspresidenten är tvungen att utnämna den som vid första valet, eller om absolut majoritet då ej uppnås, vid nytt val inom 14 dagar därefter uppnår sådan majoritet. Därefter räcker det med relativ majoritet, varvid dock gäller den inskränkningen att förbundspresidenten kan välja mellan att utnämna den sålunda valde eller att upplösa förbundsdagen och utlysa nyval till denna. Parentetiskt må anmärkas att det tydligtvis är sistnämnda möjlighet som författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 138) syftar på då den i sin argumentation mot tanken på att riksdagen skulle välja statsminister framhåller att icke ens uppgiften att låta riksdagen välja enbart ministärbildare praktiskt synes kunna genomföras i alla lägen utan statschefens reella medverkan, något som den tyska förbundsrepublikens författning sägs utvisa.

Det västtyska systemet för utseende av regeringschef bör, har det sagts (jfr Nyman: Utländska statsskick s. 103 f), ses mot bakgrund av att man var angelägen att ge regeringssystemet en sådan konstruktion, att de svagheter, som häftade vid Weimarrepublikens statsskick (bl. a. stor partisplittring och upprepade nyval) i görligaste mån undveks. Man ville om möjligt skapa ett system som möjliggjorde fast regeringsförankring. Valsystemet för utseende av regeringschef skulle i sin mån bidraga härtill. Möjligheten för förbundspresidenten att, om ingen regeringschefskandidat i sista valomgången fick mer än relativ majoritet, upplösa förbundsdagen och förordna om nya val till denna kunde tänkas vara berättigad, om förbundspresidenten ansåg att valet av förbundskansler skett med så knapp majoritet att den inte kunde betraktas som fullt regeringsduglig. Å andra sidan har också påpekats att förbundspresidentens nämnda rätt i praktiken knappast kan begagnas, eftersom det lätt ger intrycket av att förbundspresidenten därigenom tar ställning mot det eller de partier som stöder den av förbundsdagen med relativ majoritet valde kanslern. Även med beaktande av det sist sagda måste man konstatera att det västtyska systemet innebär att statschefen, just i de parlamentariskt komplicerade situationer då absolut majoritet för viss ministärledare ej kan uppnås vid val i folkrepresentationen, kan utöva ett faktiskt inflytande på regeringsbildningen och det t. o. m. på så sätt att han förordnar om nya val. Genom ett sådant system skulle man väl icke för vårt lands vidkommande uppnå den begränsning av statschefens diskretionära prövning vid ministärbildningen, som är en av utgångspunkterna för förevarande framställning.

Den nämnda olägenheten med det tyska valsystemet såvitt avser förhållandena för vårt lands vidkommande kan givetvis undanröjas helt enkelt genom att möjligheten för statschefen att i ifrågavarande situation förordna om nya val borttages. Man skulle då närmast tänka sig att ha den regeln för val av ministärledare att *absolut majoritet krävs i första hand men att, om ingen statsministerkandidat får sådan majoritet i t. ex. de två första valomgångarna, den blir statsminister som i tredje omgången får flest röster*, även om vederbörande endast uppnår relativ majoritet. De upprepade valomgångarna skulle då tjäna det syftet att så att säga klarlägga möjligheterna att uppnå absolut majoritet för viss kandidat, eventuellt genom koalition mellan vissa partier eller partigrupper, samt att om detta ej skulle visa sig möjligt ge partiernas riksdagsrepresentanter möjlighet att inför den tredje och sista valomgången överenskomma om vilken kandidat som de i det uppkomna läget i sista hand anser sig böra rösta på. En »olägenhet» med en sådan ordning kan kanske sägas vara att den regering som kommer till genom en sådan tredje omröstning kan få ett mycket svagt parlamentariskt underlag. Men detta beror då på den föreliggande parlamentariska situationen som sådan och är icke i och för sig någon brist i valsystemet.

Nu har redogjorts för några av de system som är tänkbara, om man vill att ministärledaren skall utses genom val av folkrepresentationen. *Beträffande samtliga* sådana *valsystem* bör kanske sägas, och det har väl för övrigt delvis framgått av den tidigare framställningen, att de för ett rättvisande resultat ofta nog förutsätter samråd mellan de olika partierna. I själva verket torde tyngdpunkten då så gott som alltid vara förlagd till sådana överläggningar, och ett valsystem, hur det nu än utformas, blir i stort sett endast ett sätt för registrering av resultatet utav överläggningarna. Samtidigt finns kanske emellertid en viss risk för att ett valsystem kan verka alltför så att säga »mekaniskt» och att en mera nyanserad bedömning av läget möjligen skulle kunna komma till stånd, om befogenheten att bestämma vem som skall bli ministärledare tillägges viss person, som innan han träffar sitt avgörande givetvis skulle ha att företaga vederbörliga konsultationer med företrädare för i riksdagen representerade politiska partier.

Det sist sagda må belysas med följande exempel. Låt oss antaga att partiet A är det största partiet samt att det likväl ej ensamt har absolut majoritet i riksdagen men får det tillsammans med partiet B, som ideologiskt sett står ganska nära A men som i sig själv är det minsta partiet. A lanserar statsministerkandidaten X. Just den kandidaten vill ej B stödja — däremot kan B stödja annan representant för A — utan håller då hellre på sin egen kandidat Y. Om med ett valsystem B framhärdar med Y som kandidat hellre än X, anser sig kanske partiet A böra lansera en annan kandidat, som det lilla partiet B kan acceptera; eljest kan det gå så att övriga partier

vid valet enar sig om en kandidat, som på grund av »splittringen» i nomineringsfrågan mellan A och B får flest röster och kommer att bilda regering. Då finns det risk för att en sådan regering faller så gott som omedelbart på grund av att B:s anhängare, hellre än att låta regeringspartierna få genom sina förslag, hela tiden röstar på samma sätt som A:s anhängare. Regeringen blir alltså arbetsoduglig. Om i samma situation i stället en viss person hade funktionen att förutsättningslöst bedöma läget och på grundval därav bestämma vem som skall bli statsminister, skulle han väl sannolikt säga sig att, även om B:s anhängare ej direkt vill stödja A:s statsministerkandidat X, så kommer B:s anhängare att i omröstningar i riksdagen stödja A, varför A:s kandidat X bör få uppdraget att bilda regering, som då blir den funktionsdugligaste. En ordning varigenom statsminister skall utses genom val synes alltså i vissa lägen kunna leda till att »fel» regering kommer till makten och förefaller vidare att kunna ge ett litet parti möjlighet att spela en ganska betydande roll genom obehörig påverkan mot ett stort parti vid nomineringen av statsministerkandidat. Mot systemet med val i riksdagen av statsminister kan måhända också invändas att en sådan ordning ej passar särskilt väl i sådana situationer, då en opolitisk ämbetsmanna- eller expeditionsministär anses böra komma till stånd, eftersom partipolitiska synpunkter också i sådana fall kan tänkas träda i förgrunden i riksdagen.

Därtill kommer en invändning av mera teknisk natur mot systemet att utse statsminister genom val. Om i ett allmänt riksdagsval, förrättat såsom för närvarande i september ett visst år, det eller de partier som har regeringsmakten lider ett avgörande nederlag, synes det både rimligt och angeläget att ministärskifte sker så snart som möjligt. Med nuvarande ordning tillträder emellertid den nyvalda riksdagen först i januari påföljande år, och innan dess torde det vara meningslöst att räkna med att genom val i riksdagen få fram ny statsminister och därmed ny regering. Anmärkas må att denna tekniska olägenhet väsentligt reduceras i författningsutredningens förslag, enligt vilket valperioden för de nyvalda riksdagsmännen, liksom nytt riksmöte, avses skola börja redan den 15 oktober närmast efter valet (6 kap. 6 § förslaget till regeringsform och 1 kap. 2 § förslaget till riksdagsordning).

Enligt gällande regeringsform är det som bekant *konungen* i statsrådet som *har att utnämna statsminister* och övriga statsråd liksom att entlediga statsråd. Såvitt avser ministärbildningen innebar författningsutredningens förslag endast den ändringen att konungen personligen — således utanför konseljens ram — skulle utnämna statsminister och, på förslag av denne, övriga statsråd; vid utseende av statsminister skulle konungen enligt uttrycklig föreskrift rådgöra med riksdagens talman (talmän) och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. Enligt motiven skulle ett så utformat stadgande ge uttryck för att konungen vid ministärbildningen skulle

följa parlamentarismens principer, dvs. uppfattningarna inom riksdagen skulle vara vägledande för statschefen, då han hade att träffa sitt avgörande.

Om man vill tänka sig möjligheten att bibehålla systemet med statschefen som den som har att utse ministärledare, inställer sig den frågan om man ej kan *inskränka hans diskretionära prövning genom en mera preciserad grundlagsregel för hur han skall agera.* Ett önskemål i sådan riktning framfördes även under remissbehandlingen av författningsutredningens förslag. Det bildar också en av utgångspunkterna för förevarande framställning. Men en sådan handlingsregel för statschefen, utformad så att den är tillämplig i alla lägen, torde vara mycket svår för att inte säga omöjlig att utforma. Att tillskapa en regel för de klara fall då ett parti eller ett mera fast block av partier eller partigrupper har majoritet i riksdagen stöter väl icke på större bekymmer. Men liksom i fråga om ett system med val i riksdagen av statsminister uppkommer svårigheterna då det parlamentariska läget är mera instabilt och oklart. Och samtidigt är det just i sådana lägen som en handlingsregel för statschefen skulle få störst betydelse och i och för sig vara mest angelägen. Partiernas möjligheter att i sådana situationer samarbeta i regeringsställning beror ytterst på deras olika handlingsprogram och här kan ju uppkomma varianter, som svårligen låter sig i förväg fångas med tanken och därför ej heller synes kunna uttryckas i en lagregel, som ger erforderlig ledning. Det torde vara nu åsyftade svårigheter som författningsutredningen haft i tankarna, då utredningen i sina motiv (SOU 1963: 17 s. 138) uttalar, att partiernas styrkeförhållanden och inbördes relationer i själva verket kan variera på så oändligt många sätt att någon allmängiltig formel för lösning av ministärbildningens problem ej finns och att det är detta förhållande man erkänner, då man anser det bäst att, utan att ge detaljerade anvisningar, uppdraga åt en person, statschefen, att skaffa landet en ministär.

I detta sammanhang må även framhållas att man ej heller i de andra länder, enligt vilkas författningar statschefen har att bilda ministär, synes ha lyckats komma till rätta med förevarande problem. Där påträffar man nämligen i stort sett samma regler för ministärbildningen som författningsutredningen föreslagit, nämligen att statschefen utser regeringschef under beaktande av partiställningen i parlamentet samt att övriga ministrar utses formellt av statschefen men reellt av regeringschefen. Ett sådant förfarande tillämpas sålunda i första hand i de övriga nordiska länderna Danmark, Norge, Finland och Island men även t. ex. i Belgien, Holland, England och den österrikiska förbundsstaten. Dock fordras i dessa fall genomgående »kontrasignation» till skillnad mot författningsutredningens förslag, där ju beslutet skulle fattas av statschefen vid sidan av konseljen. Mera parentetiskt må här nämnas att innebörden av »kontrasignationen» icke är densamma i alla de angivna ländernas författningar. I Finland innebär t. ex. kontrasignationen endast att vederbörande minister svarar för beslutets

grundlagsenlighet, under det att i Danmark den kontrasignerande ministern är fullt ut ansvarig för beslutet. Å andra sidan kan kontrasignationens reella betydelse i Danmark just i detta sammanhang sägas i realiteten vara ganska begränsad, då det enligt praxis där är den nytillträdande statsministern som skall kontrasignera statschefens beslut.

Den frågan inställer sig då om man icke *i vart fall i motiven till ett stadgande* av ungefär den innebörd som författningsutredningen föreslagit *kan närmare ange hur statschefen bör förfara,* då han i olika parlamentariska situationer skall utse statsminster. Och det torde stå klart att man här har något större möjligheter att draga upp olika handlingsmönster än i en grundlagsparagraf, som måste uppfylla någorlunda stora krav på enkelhet och klarhet i utformningen. Men för de mera komplicerade situationerna, alltså just för de fall då handlingsmönster i särskilt hög grad erfordras, torde man ej heller genom motivuttalanden kunna ge statschefen erforderlig ledning. Därtill kommer att motiv till en lagtext som bekant icke har samma verkan som själva lagtexten.

Förra gången frågan om regeringsbildningen behandlades antyddes från något håll att man i Belgien hade *ett system enligt vilket konungen är skyldig att tillkalla en särskild rådgivare, informatör,* för att bli allsidigt underrättad om det parlamentariska läget, varigenom risken för misstag från statschefens sida skulle uteslutas eller i vart fall reduceras. Det ifrågasattes om ej någon sådan ordning kunde tänkas för vårt lands vidkommande. Emellertid innehåller varken den belgiska grundlagen eller övrig lagstiftning några regler om tillkallande av informatör eller liknande förfarande. I grundlagen stadgas i förevarande hänseende endast att konungen utnämner och avskedar sina ministrar. Tillsättande av informatör är icke obligatoriskt vid en regeringsbildning. Om de politiska partiernas inbördes styrkeförhållanden samt övriga faktorer som påverkar regeringsbildningen så medger, uppdrager konungen i regel omedelbart åt en »formatör» att bilda regering, varefter denne, om han lyckas, automatiskt blir premiärminister i den nya regeringen. Om emellertid den inrikespolitiska bilden är komplicerad, kan konungen i stället först utse en informatör med uppdrag att sondera läget och därmed säkerställa att uppdraget som formatör lämnas till den person, som har de största förutsättningarna att lyckas. Någon bestämd krets av personer som kan komma i fråga som informatör finnes icke, men det anses naturligt att uppdraget anförtros åt en äldre erfaren politiker, som har samtliga eller flertalet partiers förtroende och själv i regel saknar ambitioner på premiärministerbefattningen. — Av det sagda torde framgå att man för vårt lands vidkommande ej skulle genom det belgiska systemet nå det syfte som avses. Den belgiska ordningen är ju närmast mindre formbunden än författningsutredningens förslag, enligt vilket statschefen skulle vara skyldig att samråda med bl. a. talmannen. Och att i vidare mån än som skett i nämnda förslag ange någon viss person som skulle inta ställning av informatör torde vara svårt.

Om det skulle anses stöta på alltför stora svårigheter att tillräckligt snävt begränsa statschefens diskretionära prövningsrätt vid *utnämning* av statsminister, ligger det kanske nära till hands att något undersöka, om man icke i stället kan utforma regler som ger garanti för att *rättelse* snabbt kommer till stånd om statschefen — avsiktligt eller på grund av felbedömning av det parlamentariska läget — utnämnt »fel» person till statsminister och därmed kommit att ge landet fel ministär. Det synes då naturligt att tänka sig en sådan *kontroll* på att statschefen handlat »rätt» vid utseende av statsminister att regler införes *antingen* om att riksdagen alltid inom kort tid efter ett ministärskifte skall positivt ge till känna huruvida den nya regeringen har riksdagens förtroende *eller* om en avgångsskyldighet för ministären, därest riksdagen förklarar att ministären ej har riksdagens förtroende (misstroendeförklaring). Författningsutredningen ansåg sistnämnda väg (s. k. negativt parlamentariskt ansvar) tillfyllest. Utredningsförslaget är utformat så att riksdagen på yrkande av ledamot skall äga förklara att statsråd ej äger riksdagens förtroende; för misstroendeförklaring krävs absolut majoritet, dvs. att mer än hälften av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig om beslutet (9 kap. 4 § förslaget till regeringsform). Med misstroendeförklaring har förbundits avgångsskyldighet för vederbörande statsråd; enda undantaget är om urtima val beslutas inom viss kortare tid (3 kap. 4 §). I kravet på absolut majoritet bland riksdagens ledamöter för misstroendeförklaring ligger enligt utredningen en stark garanti mot att institutet missbrukas. Det understryks även att med en sådan regel såväl frånvaro vid omröstningen som avstående från att rösta i praktiken får samma betydelse som röstning *mot* förslaget om misstroendeförklaring. Förslaget som helhet sägs främst få karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen. För att ett misstroendeförklaringsinstitut skall kunna begagnas snabbt och således i alla situationer vara ett effektivt medel mot felbedömningar från statschefens sida vid utseende av ministärledare måste uppenbarligen regler finnas som ger möjlighet att inkalla riksdagen till session, då session ej pågår. Detta har också utredningen beaktat och föreslagit att talmannen skall ha att kalla till urtima riksmöte inom tjugo dagar, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter begär det (1 kap. 3 § andra stycket förslaget till riksdagsordning). — Utredningsförslaget om misstroendeförklaring mötte så gott som ingen mera principiellt betonad kritik under remissbehandlingen. Från något håll ansågs dock att frågan borde ytterligare utredas.

En kort utblick till förhållandena i främmande länder ger vid handen att systemet med misstroendeförklaring eller liknande institut förekommer — reglerat i författningen eller framväxt genom fast praxis — i åtskilliga med Sverige jämförbara europeiska länder, där statschefen har att, efter vederbörliga parlamentariska kontakter, utse regeringschef. Så är sålunda förhållandet i de övriga nordiska länderna Danmark, Norge, Finland

och Island samt även i t. ex. Belgien, Nederländerna, England och Österrike. Den italienska författningen, enligt vilken också statschefen utser regeringschef, är i så måtto speciell att den kräver att en ny regering måste få positivt förtroendevotum av parlamentets båda kamrar inom tio dagar efter det regeringen utnämnts. I Västtyskland förutsättes regeringschefen-förbundskanslern skola ha parlamentets förtroende, i första hand genom valet till förbundskansler. Om förbundskanslern senare ställer kabinettsfråga och denna ej får positivt gensvar i form av förtroendeförklaring, kan förbundspresidenten på förslag av förbundskanslern upplösa förbundsdagen och utlysa nyval. Förbundsdagen kan däremot icke genom misstroendevotum åstadkomma att kanslern och därmed också hans regering avgår, om den ej i samband därmed väljer ny förbundskansler (konstruktivt misstroendevotum). Kanslern måste alltid avgå efter val till förbundsdagen. I Schweiz slutligen råder som tidigare nämnts speciella förhållanden. Regeringens ledamöter väljs av parlamentet. Valet avser en tid av fyra år. Parlamentet kan ej framtvinga förbundsrådsledamots avgång genom misstroendevotum under vederbörandes valperiod. Omval valperiod efter valperiod är dessutom det normala.

Genom att för svenskt vidkommande införa regler om misstroendeförklaring skulle finnas goda möjligheter att snabbt avlägsna en av statschefen tillsatt regering, som visar sig ej ha stöd hos parlamentet. Så långt är allt gott och väl. Men ett sådant system utgör ingen garanti för att icke statschefen, sedan en regering störtats efter misstroendeförklaring, därefter på nytt — avsiktligt eller oavsiktligt — ger landet »fel» regering, som i sin tur störtas genom ny misstroendeförklaring osv. Bara möjligheten av att landet på så sätt råkar ut för en kanske långvarig parlamentarisk kris torde vara en allvarlig olägenhet. Givetvis är det högst osannolikt att en statschef i vårt land agerar på sätt som nu sagts. Men att exemplet ej enbart har teoretiskt intresse har förhållandena i en sydeuropeisk monarki nyligen givit vid handen.

Det framstår kanske då som naturligt att undersöka om riskerna för uppkomsten av en parlamentarisk kris av nyss angivet slag måhända skulle kunna bedömas som mindre för den händelse någon annan person än statschefen tillägges befogenheten att utse ministärledare. Blickarna riktas väl då naturligen mot *riksdagens talman*. Mot tanken att talmannen skulle ha att utse statsminister kan givetvis omedelbart resas den i och för sig vägande invändningen att han, liksom riksdagens övriga ledamöter, är vald efter politiska grunder och förutsättes tillhöra visst parti, vartill kommer att han alltsedan år 1961 också har rösträtt i riksdagen. Hans objektivitet skulle därför kunna sättas i fråga, särskilt då fråga uppkommer att det parti han själv tillhör skulle lämna från sig statsministerposten till något annat parti. Även om man, såsom författningsutredningen föreslagit, skulle mer än för närvarande markera talmannens ställning av riksdagens främste före-

trädare och bl. a. med hänsyn därtill beröva honom hans nuvarande rätt att deltaga i riksdagens omröstningar, så kvarstår dock hans tillhörighet till visst politiskt parti. Nämnda invändning kan som sagt svårligen frånkännas viss bärkraft, även om det mera parentetiskt måhända bör nämnas att det väl ingalunda är uteslutet att också statschefen kan ha övervägande sympatier för visst eller vissa partier, låt vara att dessa sympatier icke kommit till öppet uttryck.

Å andra sidan synes tanken att låta talmannen utse statsminister också ha obestridliga fördelar. Därvid kommer väl först i åtanke att det, genom det sätt på vilket han utses och genom hans ställning av riksdagens främste företrädare, måste anses ha skapats starka garantier för att talmannen alltid uppfyller höga krav i fråga om erfarenhet, omdömesgillhet och rättrådighet samt att talmannen med hänsyn därtill måste antas väl sköta uppgiften att utse ministärledare. Givetvis kan i många fall förutsättas att statschefen skulle hantera uppgiften på ett lika tillfredsställande sätt. Men samma *garantier* härför som finns i fråga om talmannen kan rimligtvis ej föreligga beträffande en person, vilken erhållit sin ställning icke på grund av val utan genom arv. Än betydelsefullare i förevarande sammanhang torde emellertid vara det förhållandet att talmannen, till skillnad mot statschefen, alltid riskerar ett politiskt ansvarsutkrävande, om han skulle förfara felaktigt då han har att utse statsminister. Han måste nämligen alltid räkna med risken att han, om han icke agerar på det objektivt sett riktigaste sättet, icke blir omvald till talman. I detta sammanhang blir således också längden av talmannens valperiod av viss betydelse. Enligt gällande grundlagar väljs talman vid varje riksdag, dvs. valperioden är i princip ett år. Jämlikt författningsutredningens förslag väljs talman för varje valperiod, vilket innebär val för en tid av i allmänhet fyra år. Även bortsett från möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande gentemot talmannen bör det väl också understrykas, att det måste vara synnerligen genant för talmannen, om det visar sig att han bedömt det parlamentariska läget så felaktigt att riksdagen ej accepterar den statsminister han utser. Som en ytterligare kontroll på talmannen, om denne skulle tilläggas befogenhet att utse statsminister, kan nämnas det förhållandet att talmannens eventuella kontakter med andra personer än företrädare för de politiska partierna lättare torde komma till allmän kännedom, i vart fall inom riksdagen, än en statschefs kontakter av motsvarande slag.

Vid den hittills förda diskussionen om att regeringschef skulle utses av talmannen har utgångspunkten varit ett enkammarsystem. Om man skall bibehålla någon form av tvåkammarsystem, uppstår speciella komplikationer i förevarande hänseende i så måtto att det måhända då i och för sig skulle ligga närmast till hands att låta talmännen gemensamt utse ministärledare. Denna lösning synes emellertid knappast praktiskt genomförbar med hänsyn till risken att talmännen sinsemellan har olika uppfattningar i frå-

gan. Att i så fall låta lotten avgöra vem som skall bli statsminister torde ej vara någon tilltalande lösning. Man finge väl i stället tänka sig antingen att uppdraget att utse ministärledare lägges hos den direktvalda kammarens talman ensam eller att till de båda talmännen vid frågans avgörande knöts ytterligare en eller flera personer med lämpliga kvalifikationer så att hela antalet blir ojämnt och risken för lika röstetal sålunda undviks.

Naturligtvis kan det sägas att, om man skulle stanna för tanken på talmannen som den som skall utse statsminister, talmannens ställning blir så mycket betydelsefullare än för närvarande att frågan om reglerna för val av talman blir det väsentliga ledet i systemet. Svårigheterna att få ett lämpligt och för alla situationer rättvisande valsystem för utseende av statsminister skulle så att säga förskjutas till att i stället avse svårigheterna att få ett sådant valsystem för val av talman. Denna invändning kan väl ej frånkännas viss bärkraft, och givetvis kan man tänka sig att överväga ändring av de nuvarande reglerna för utseende av talmän. (Såsom tidigare antytts fordras för närvarande i första hand absolut majoritet av antalet avgivna röster. Kan sådan majoritet ej ernås i någon av de två första röstomgångarna, anställes en tredje omröstning mellan de två som vid andra omröstningen fått flest röster. Den av dessa två som får flest röster är vald. Vid andra och tredje valomgången skiljer lotten, där så erfordras. Författningsutredningens förslag innebär på denna punkt ej någon ändring.) Emellertid torde å andra sidan talmansval i allmänhet ej komma att äga rum just i samband med ministärskifte, varför talmansvalen normalt kan beräknas försiggå i en »lugnare» anda än som skulle bli fallet vid val av statsminister. Frågan om reglerna för val av talman skulle därför ej behöva bli så kontroversiell.

Beträffande ett eventuellt system med talmannen såsom den som skall utse ministärledare må ytterligare tillfogas att ett sådant system *i praktiken* kanske ej skulle bli så olikt en ordning enligt vilken statsminister utses av statschefen. Såsom författningsutredningen föreslagit bör statschefen rimligtvis vara skyldig att rådgöra med bl. a. talmannen (talmännen), och det skall väl ganska mycket till innan statschefen direkt frångår det råd talmannen ger, bl. a. med hänsyn till att statschefen måste räkna med att talmannens råd då blir allmänt känt. Detta skulle i sin tur medföra risk för att statschefens ställning undergrävdes.

Så långt något om de mera materiella skälen för och emot olika alternativ att lösa ministärbildningens problem. Ur mera formell lagteknisk synpunkt måste understrykas att både ett system med val i riksdagen av statsminister och ett system enligt vilket talmannen (el. likn.) skall utse ministärledare endast med vissa svårigheter torde kunna inpassas *i gällande regeringsform* med dess struktur, som bygger på en dualism mellan de två väsentliga statsmakterna konungen (i statsrådet) och riksdagen.

Regeringsärendenas avgörande

I det följande skall något undersökas möjligheterna att, *inom ramen för gällande grundlagar*, avskaffa konseljen som form för regeringsärendenas avgörande. Detta avses i första hand skola ske genom att statschefen ej ens formellt skall deltaga i behandlingen av sådana ärenden.

För att belysa möjligheterna respektive svårigheterna att åstadkomma en sådan ändring torde det vara nödvändigt att först med några korta ord erinra om nuvarande regeringsforms allmänna uppbyggnad. Utmärkande för 1809 års regeringsform är som bekant dualismen mellan de båda högsta statsorganen konung och riksdag. De skulle balansera varandra och vara varandras motvikter. Kungamakten är en konungens personliga makt, låt vara i utövningen bunden vid regler om statsrådets hörande vid avgörande av regeringsärendena. Trots de många ändringar som under årens lopp företagits i regeringsformen präglar dessa tankar ännu i hög grad även regeringsformens enskildheter.

Regeringsformens nämnda materiella uppbyggnad återspeglar sig även i den lagtekniska dispositionen. Sålunda kan regeringsformen sägas vara uppdelad i två huvudavdelningar. I den första, omfattande 1—48 §§, är det statschefen och den från honom utgående statsmakten som står i centrum, under det att de följande paragraferna, sextiosex till antalet, i första hand ägnas åt riksdagens befogenheter, låt vara att där även behandlas lagstiftningsmakten, vilken i princip utövas av konungen (i statsrådet) och riksdagen gemensamt. För att ett ögonblick återgå till den första avdelningen så konstateras till en början i 1 § att Sveriges rike skall styras av en konung och vara ett arvrike med den arvsföljd som är fastställd i successionsordningen. I följande paragrafer ges vissa ytterligare stadganden om statschefen samt om statsrådet, departementen och konseljen liksom om handläggningen av utrikes- och försvarsärenden. Där finns bl. a. regeln om att konungen allena äger styra riket men att han regelmässigt skall inhämta underrättelse och råd av statsrådet (4 §), liksom om att alla regeringsärenden, med visst undantag, skall föredragas och avgöras inför konungen i statsrådet (7 §). Den bekanta 16 §, som är riktad direkt till konungen, inleder en serie på tolv paragrafer, som huvudsakligen är ägnade rättsväsendet. Av historiska skäl betecknas högsta domstolen och regeringsrätten som konungens domstolar och deras domsbefogenhet som konungens doms-

rätt respektive rätt att i viss omfattning pröva och avgöra administrativa besvärsmål (17 och 18 §§). Efter paragraferna rörande rättskipningen följer regler om bl. a. konungens rätt att utnämna statstjänstemän och dessas ställning samt om konseljbeslutens underskrivande liksom om riksstyrelsens utövning då konungen av olika skäl är förhindrad därtill. Regeringsformens första avdelning innehåller slutligen bl. a. några paragrafer, som berör det kungliga huset och konungens hov.

Redan av det nu sagda torde framgå, att mot tanken att utesluta statschefen från deltagande i handläggningen av regeringsärendena, dvs. från riksstyrelsen, kan riktas den principiellt allvarliga anmärkningen att förfarandet skulle bryta regeringsformens tankebyggnad och allmänna uppläggning. Just denna anmärkning har under remissbehandlingen av författningsutredningens förslag framförts från synnerligen auktoritativt håll, nämligen från tjugo av högsta domstolens då tjugofyra ledamöter. Efter att ha uttalat att ett införande i nuvarande regeringsform av den utav utredningen föreslagna regeln, att lagstiftningsmakten skall tillkomma riksdagen ensam, skulle bryta mot hela regeringsformens tankebyggnad, anför nämnda ledamöter vidare att detsamma kanske i än högre grad gäller ett införlivande med gällande regeringsform av förslagets regler för regeringsmaktens utövning, som innebär att beslutanderätten i ärenden rörande rikets styrelse, där den icke delegerats till enskilt statsråd, tillkommer statsråden samfällt och att statschefens medverkan — begränsad till vissa grupper av ärenden — åtminstone i huvudsak skall vara rent formell. Även lagtekniskt skulle, sägs vidare i yttrandet, ett inarbetande i 1809 års regeringsform av sådana regler om regeringsmaktens utövning vara en närmast olöslig uppgift med hänsyn till att konungens personliga beslutanderätt kommer till uttryck i ett stort antal paragrafer, samtidigt som konungens och statsrådens ömsesidiga skyldigheter närmare regleras.

Så långt högsta domstolens majoritet. Om man inte anser att den principiella invändningen om brytande mot regeringsformens systematik utan vidare bör vara avgörande och ej heller utan närmare undersökning utgår från att lagtekniska svårigheter omöjliggör tanken att utesluta statschefen från deltagande i regeringsärendenas handläggning, synes det vara på endera av två principiellt olika sätt som den nämnda tanken i och för sig skulle kunna bli förverkligad. Ett alternativ synes vara att *man ändrar alla de grundlagsparagrafer, där uttrycket konungen förekommer utom i de fall då därmed avses statschefen som enbart privatperson.* Den andra vägen är att man bibehåller nyss åsyftade grundlagsregler i princip oförändrade och *i stället i regeringsformen inför en ny bestämmelse, som syftar till att klargöra att, då i grundlagarna talas om konungen såsom utövare av den styrande makten, därmed i själva verket avses regeringen* (eller ministerrådet eller vilken benämning man nu vill använda för statsråden som beslutfattande organ i regeringsärendena).

För att först ingå på det förra alternativet så förutsätter detta av lätt insedda skäl till en början ändringar i ett mycket stort antal grundlagsparagrafer. En hastig genomräkning har gett vid handen att omkring ett 75-tal av regeringsformens sammanlagt 113 paragrafer skulle i mindre eller större grad komma att beröras. Därtill kommer ändringar i ett stort antal paragrafer också i de övriga grundlagarna. Åtskilliga ändringar skulle väl kunna inskränkas till att ordet »konungen» ändrades till »regeringen». Emellertid skulle ett icke obetydligt antal bli mera omfattande, varjämte vissa ändringar skulle bli tämligen komplicerade.

Till belysning av det sist sagda må först framhållas att, om statschefen ej längre avses skola över huvud deltaga i regeringsärendenas avgörande, stadgandet i 1 § regeringsformen att landet skall »styras av en konung» rimligtvis ej längre kan kvarstå oförändrat. I stället får man kanske, såsom författningsutredningen gjort, förklara att konungen är rikets statschef, under det att rikets styrelse tillkommer regeringen (se 1 kap. 3 och 4 §§ förslaget till regeringsform). Detta medför i och för sig sakändringar också i flera andra av de inledande regeringsformsparagraferna, t. ex. 4 §, vari nu sägs att konungen »äger att allena styra riket» på sätt regeringsformen föreskriver, och 7 §, som talar om att alla regeringsärenden, med visst undantag, skall föredragas och avgöras inför konungen i statsrådet. Givetvis erfordras också ändringar i alla de stadganden i regeringsformen, som berör statsrådets ställning av rådgivare till konungen.

Särskilda svårigheter synes kunna uppstå beträffande reglerna om regeringsbildningen. För närvarande finns regler om statschefens befogenhet att utnämna statsminister och övriga statsråd samt befogenheten att entlediga statsråd i 4—6 och 35 §§ regeringsformen. Här kan uppenbarligen uttrycket »konungen» icke utan vidare ersättas med »regeringen». Om man, vid en ändring inom ramen för gällande grundlagar av innebörd att konseljen i princip tas bort, vill att konungen (ev. i konselj) skall ha kvar sina nuvarande befogenheter i samband med regeringsbildningen, blir tydligtvis erforderliga ändringar främst av redaktionell art. Önskar man däremot göra den ändringen att i vart fall ministärledare skall utses antingen genom val i riksdagen eller av talmannen (talmännen), torde det bli besvärligare att få in sådana regler på en med hänsyn till nuvarande regeringsforms allmänna systematik lämplig plats. I förevarande sammanhang torde också böra nämnas att, för den händelse statschefen ej skall ha någon funktion vid ministärbildningen och ej heller vid beslut om urtima val och konseljen i dess helhet avskaffas, så kvarstår i själva verket knappast andra uppgifter för statschefen än att representera riket inåt och utåt. Man kan kanske då ifrågasätta nödvändigheten av grundlagsregeln i 2 § regeringsformen om att konungen alltid skall »vara av den rena evangeliska läran, sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är».

En ytterligare komplikation är att det ej förhåller sig så enkelt att i regeringsformen endast talas om »konungen» i bemärkelsen av konungen i statsrådet och konungen som ren privatperson. Såsom inledningsvis nämnts stadgas sålunda i regeringsformen också om konungens domsrätt och hans rätt att i viss utsträckning i sista instans avgöra administrativa besvär, vilka uppgifter ankommer på högsta domstolen respektive regeringsrätten (17 och 18 §§). Tidigare har även antytts att nämnda uttryckssätt i grundlagen beror av historiska förhållanden. Uttrycket »konungens domsrätt» i 17 § syftar på den konungen sedan gammalt tillkommande rätten att revidera domstolarnas utslag. Denna rättighet utövades fram till år 1789, då högsta domstolen inrättades, i rådet eller en särskild avdelning av rådet, kallad justitierevisionen. Ända till år 1909 hade konungen som ett minne från denna äldre tid två röster i högsta domstolen, då han personligen infann sig där. Vad angår de administrativa besvärsmålen skulle dessa enligt den vid nuvarande regeringsforms tillkomst rådande uppfattningen i högsta instans prövas och avgöras som vanliga regeringsärenden i statsrådet. Småningom framträdde emellertid kravet på en fullt fristående och sålunda av regeringen oberoende högsta domstolsinstans för avgörande av rättsfrågor på förvaltningens område. Spörsmålet löstes år 1909, då regeringsrätten inrättades. Såväl högsta domstolen som regeringsrätten utövar numera endast till namnet konungens domsrätt. I deras dömande verksamhet står de lika självständiga i förhållande till regeringen som andra domstolar.

Med hänsyn till det sist sagda och till vikten ur konstitutionell synpunkt av rättskipningens självständighet i förhållande till såväl regeringen som förvaltningen synes det uppenbart att 17 och 18 §§ regeringsformen ej kan ändras endast på det sätt att »konungens» utbytes mot »regeringens» och paragraferna således skulle tala om regeringens domsrätt respektive rätt att avgöra vissa administrativa besvärsmål. Paragraferna måste göras till föremål för en grundligare omarbetning. Författningsutredningen har framlagt förslag till sådana stadganden (5 kap. 2 och 3 §§). Beträffande högsta domstolen stadgas i förstnämnda paragraf att den har högsta domsrätten i mål, som tillhör allmänna eller särskilda domstolars prövning, samt att inskränkning i rätten att fullfölja talan till högsta domstolen får ske endast enligt grunder som anges i lag. Mot detta förslag har emellertid framförts tämligen kraftig remisskritik. På förevarande område så sakkunniga remissorgan som Svea hovrätt och domstolskommittén anmärker t. ex. båda, att av förslaget ej klart framgår vilka organ som är att hänföra till särskilda domstolar. Över huvud är, framhålls även från andra håll, domstolsbegreppet ej enhetligt, och utredningen har ej tillräckligt preciserat begreppet. Enligt domstolskommittén är det också svårt att ge en grundlagsregel om högsta domstolens ställning en formulering, som fyller alla anspråk på klarhet och fullständighet. Bl. a. ett par hovrätter har även reagerat mot att regeln i den föreslagna paragrafens första led om högsta domstolens kom-

petens i och för sig också omfattar mål som hör till arbetsdomstolens och riksrättens prövning (varifrån fullföljd ej kan ske), låt vara att regeln i paragrafens senare led är avsedd att undantaga bl. a. dessa mål från högsta domstolens prövning. I 5 kap. 3 § förslaget till regeringsform stadgas att högsta förvaltningsdomstolen (utredningens förslag till benämning på regeringsrätten) har högsta domsrätten i förvaltningsmål enligt vad därom stadgas i lag. Även mot denna bestämmelse förekommer en del remisskritik. Här är det bl. a. uttrycket förvaltningsmål som från flera håll sägs sakna erforderlig precision.

Ett annat problem är hur den kända 16 § regeringsformen skall ändras. Innebörden av denna paragraf, som enligt ordalagen riktar sig till konungen, är oklar och omtvistad inom den statsvetenskapliga doktrinen. Enligt en åsikt binder paragrafen endast konungen som innehavare av den styrande makten samt de myndigheter, som lyder under honom; enligt en annan åsikt är paragrafen förbindande för konungen även vid utövandet av hans ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. En tredje meningsriktning åter hävdar att paragrafen avser att vara normerande för konungen även i hans egenskap av lagstiftare samfällt med riksdagen. Därvid har den meningen uttalats att paragrafens huvudsakliga innebörd blir ett krav på att de konkreta åtgärder, som berör medborgarna, skall grunda sig på generella normer och ett till sin innebörd mera obestämt anspråk på att dessa normer skall motsvara rättsmedvetandets krav. Enligt författningsutredningen uppställer 16 § främst kravet på normmässighet och på rättvis och likformig behandling av medborgarna (SOU 1963:17 s. 167). Med hänsyn till att paragrafen »närmast syftar på konkreta ingrepp i den enskildes frihet» har utredningen ansett naturligt att dess motsvarighet (1 kap. 2 §) till 16 § som adressat har »rikets alla myndigheter». Det torde vara tveksamt om ett sådant uttryck terminologiskt passar in i 1809 års regeringsform. Även mot förevarande förslag har för övrigt framkommit remisskritik. Justitieombudsmannen understryker sålunda angelägenheten av att man verkligen gör klart för sig vad stadgandet egentligen innebär, innan man överför det till en ny regeringsform. Denna synpunkt äger väl även i viss mån giltighet om man ändrar stadgandet inom ramen för gällande regeringsform. Vidare förtjänar här nämnas att högsta domstolens majoritet gör den anmärkningen mot författningsutredningens förslag att de anser av lydelsen böra framgå att stadgandet även avser riksdagen, eftersom de syften och hänsyn, som där anges, bör vara normgivande också för riksdagens maktutövning.

Vidare må nämnas att de paragrafer, 39—41 och 43 §§, i 1809 års regeringsform som avhandlar riksstyrelsens utövande, då konungen av olika skäl är därtill förhindrad, måste omarbetas ganska väsentligt, om konungen ej längre skall »styra riket» utan vara »statschef». I stället för nuvarande regler om t. ex. interimsregering — bestående av statsrådets ledamöter, om

behörig prins ej finns — och om t.f. regering, vanligen fyra statsråd, finge väl införas regler om »vikarierande» statschef, då konungen av olika skäl är förhindrad. »Vikarien» torde böra vara *en* person och ej ett kollegium. Författningsutredningens förslag härutinnan (3 kap. 5 och 6 §§) innebär i korthet att, om vid förhinder för konungen på grund av utrikes resa, sjukdom eller annan sådan orsak behörig regent ej finns, riksdagens talman inträder som riksföreståndare; för den händelse vid konungens död tronföljaren ej uppnått 25 års ålder, skall riksdagen, såsom gäller redan nu, välja riksföreståndare för tiden till dess den nye konungen uppnått sådan ålder. Även här förekommer emellertid viss remisskritik. Sålunda diskuteras t. ex. i regeringsrättens ledamöters remissyttrande frågan huruvida val av riksföreståndare i nyssnämnda fall alltid skall avse hela tiden till dess den nye konungen uppnått behörig ålder eller om icke valet i stället bör gälla en begränsad tidsperiod, t. ex. fyra år, i sänder. I något yttrande anmärks även att frågan om rätt för statschefen att abdikera bör tas upp till närmare diskussion vid en reform.

Ja, det sagda är en del av de grundlagsändringar av mera komplicerad natur som kommer att erfordras. Men därtill kommer att man också måste ha någon särskild regel för alla de fall där uttrycket konungen förekommer i annan författning än grundlag. Här kan det väl — med hänsyn till det oerhört stora antalet fall — icke bli tal om att ändra på varje särskilt ställe utan något generellt övergångsstadgande skulle måhända närmast komma i fråga. Vid utformningen av en sådan regel måste beaktas att uttrycket »konungen» också i författningar av lägre valör än grundlag används i flera olika bemärkelser, ibland avses konungen personligen, ibland konungen i statsrådet, ibland åter konungen lika med regeringsrätten och någon gång konungen i bemärkelsen högsta domstolen.

Om den nu behandlade vägen att utesluta statschefen från deltagande i riksstyrelsen anses alltför principiellt otillfredsställande och/eller lagtekniskt komplicerad, återstår att något undersöka huruvida *det andra huvudalternativet*, dvs. med *ett specialstadgande i grundlagen*, låter sig genomföra lättare. Här är väl ett par olika modeller i vart fall teoretiskt tänkbara. Den närmast till hands liggande utvägen är kanske att bibehålla regeln om att statschefen har den styrande makten men göra ett tillägg av ungefär det innehållet att *statschefen utövar nämnda makt »genom regeringen»*, som då skulle anges bestå av statsråden. Därmed skulle i första hand åsyftas att statschefen ej skulle ha något reellt inflytande på regeringsärendenas handläggning. Om man därjämte önskar en sådan ordning att statschefen *ej heller formellt skall deltaga* och således *inte* ens *skriva under de av regeringen fattade besluten*, framträder väl på nytt den inledningsvis nämnda anmärkningen att man bryter mot regeringsformens ursprungliga, i sina väsentliga drag alltjämt bibehållna systematik och uppbyggnad. En i sak än allvarligare invändning torde vara att innebörden av en regel som den

nyss skisserade i själva verket blir att man säger att rikets styrelse tillkommer statschefen eller rättare sagt någon annan, nämligen regeringen (vari då statschefen förutsättes icke ingå). Ett stadgande av sådan innebörd måste sägas åstadkomma ganska kraftig »spänning» mellan form och realitet i regeringsformen, och fråga är om man över huvud kan godtaga en dylik ordning. I annan författning skulle ett motsvarande system — med de krav i fråga om lagstiftningstekniken som är gängse i vårt land — knappast anses möjligt. Man kan måhända då också säga att det allmänt sett skulle vara ägnat att undergräva respekten för grundlagarna, om lägre krav uppställs i fråga om deras utformning än då det gäller författning av lägre valör. Kanske invänder någon att det väl ej skulle vara så principvidrigt att tala om att statschefens befogenhet att styra riket utövas genom regeringen, eftersom redan nu i regeringsformen talas om att konungens domsrätt utövas av högsta domstolen och hans rätt att pröva administrativa besvär av regeringsrätten. Då är emellertid att märka att dessa stadganden då de tillkom representerade en realitet och alltså icke, såsom skulle bli förhållandet i vårt fall, redan från början var en fiktion. Mera parentetiskt kan nämnas att grundlagsreglerna om konungens högsta domstol och regeringsrätt ännu formellt tillämpas i så måtto att domstolarnas utslag alltjämt utfärdas i konungens namn, låt vara att därom finns uttryckligt stadgande i annan särskild grundlagsparagraf (23 §).

I mera tekniskt hänseende må nämnas att även en lösning enligt nu skisserade linje förutsätter en del ändringar i regeringsformen, t. ex. i de stadganden som avhandlar konungens närvaro i konselj och underskrift av expeditioner i konseljärenden, liksom väl också i gällande regler om riksstyrelsens utövning, då konungen är förhindrad. Ändringarna i grundlagarna torde dock ej behöva bli på långt när så många eller så komplicerade som enligt det först behandlade alternativet.

Om man skulle tycka att det blir en alltför kraftig »spänning» i regeringsformen att säga att konungen innehar den styrande makten — låt vara enligt uttrycklig föreskrift utövad genom regeringen — och samtidigt ej ens formellt låta honom deltaga i regeringsärendenas avgörande, kan man naturligtvis överväga, huruvida resultatet skulle bli rimligare för den händelse *konungen alltjämt formellt fick presidera i konselj och* väl med hänsyn därtill rimligtvis också *underteckna regeringsbesluten.* Avsikten skulle dock alltjämt vara att utforma bestämmelserna i förevarande hänseende så att statschefen ej hade något inflytande på ärendenas sakliga avgörande, som helt skulle tillkomma regeringen-statsråden. En sådan ordning skulle kunna tänkas genomförd genom en grundlagsregel av innebörd att regeringens beslut för att bli gällande skall undertecknas av, förutom statschefen, vederbörande statsråd, vilken sistnämnde därigenom skulle bli ansvarig för beslutets sakliga innehåll (ej endast, såsom för närvarande, för beslutets överensstämmelse med regeringsformen). Detta är den väg man

slagit in på i den nya danska författningen från år 1953. Där stadgas (12 §) att konungen med de i grundlagen fastställda inskränkningarna har den högsta myndigheten över alla rikets angelägenheter och utövar den genom ministrarna. Konungen är ansvarsfri och ministrarna är ansvariga för rikets styrelse (13 §). Enligt 14 § ger konungens underskrift under beslut, som rör lagstiftning och riksstyrelse, besluten giltighet, när den är beledsagad av en eller flera ministrars underskrift; varje minister, som undertecknat ett sådant beslut, är ansvarig för detta. (Den i danska grundlagen stadgade ordningen med konseljbehandling inför konungen av viktigare regeringsärenden har dock genom praxis i stor utsträckning satts ur spel; åtskilliga grupper av regeringsärenden avgörs i själva verket av ministrarna eller viss minister utan konungens ens formella medverkan.)

Med en lösning av förevarande problem efter danskt mönster synes man emellertid ej fullt ut nå vad som åsyftas, nämligen att betaga statschefen alla möjligheter till reellt inflytande på regeringsärendenas avgörande. Med en ordning, där både konungens och vederbörande statsråds underskrift av regeringsbesluten erfordras, kan visserligen statschefen ej genomdriva ett beslut som strider mot statsrådens intentioner, men systemet innebär väl, i vart fall på papperet, att statschefen kan vägra skriva under och således förhindra ett beslut som regeringen önskar, dvs. statschefen skulle formellt sett få en vetorätt. Denna konsekvens skulle väl framstå som betänklig med hänsyn särskilt till att det i vart fall kan ifrågasättas om man inte på det sättet också åstadkommer en reell förändring av det nuvarande faktiska svenska statsskicket i icke avsedd riktning. Den personliga kungamakten i gällande regeringsform grundar sig ju på gamla regler i regeringsformen och torde numera i praxis få anses obsolet. Tillskapar man en ny grundlagsregel, som ger statschefen vetorätt, kan läget bli ett annat, eftersom det knappast kan förutsättas, att en sådan bestämmelse skulle bli obsolet redan från början.

Ett sätt att eliminera den formella vetorätten vore att — med bibehållande av nuvarande regel om att statschefen äger styra riket på sätt regeringsformen föreskriver — stadga att vid konungens sida skall finnas ett statsråd samt att *konungens beslut meddelas i enlighet med den mening som yttrats i statsrådet*. Ett sådant förslag framfördes under remissbehandlingen av författningsutredningens betänkande av två justitieråd, se SOU 1965: 2 s. 27. Denna tanke innebär väl emellertid, liksom ett av de tidigare behandlade alternativen, att man ena ögonblicket ger statschefen den styrande makten för att omedelbart därefter fråntaga honom den genom en bestämmelse vars reella innebörd, såsom också är åsyftat, blir att det är statsråden som bestämmer. Även här inställer sig alltså frågan om man beträffande grundlag anser sig över huvud kunna införa en ordning, som innebär en sådan bristande överensstämmelse mellan form och realitet att förfarandet med vår gängse lagstiftningsteknik knappast skulle tolereras i fråga om författning av lägre valör än grundlag.

Avslutningsvis må här framhållas att all erfarenhet av lagstiftningsarbete ger vid handen att ytterligare komplikationer i olika hänseenden, som ej kunnat förutses, lätt uppstår då det gäller att mera i detalj utforma förslag till lagändringar. Så torde även kunna beräknas bli fallet, om fråga skulle uppkomma att genomföra grundlagsändringar enligt något av de här ovan skisserade alternativen.

Några synpunkter på upplösningsinstitutet

Inledning. Vid ett tidigare sammanträde fick vi till uppgift att söka ytterligare belysa upplösningsinstitutet. Då var förhandlingsläget i stort sett det att alla som deltog i diskussionen föreföll ense om att ett upplösningsinstitut borde finnas. Man föreföll också ense om den ordningen, att om *regeringen* vill upplösa parlamentet, skall upplösning också *i princip* komma till stånd. Jag understryker här orden »i princip», för några av diskussionsdeltagarna ville icke ge regeringen en alldeles obetingad rätt att genomdriva en upplösning. Man efterlyste motvikter och diskussionen tangerade tanken på en *vetorätt för parlamentet* och kretsade också kring tanken på en vetorätt *för parlament och statschef i förening* eller *för statschefen ensam.* Jag skall i fortsättningen ta upp dessa tre alternativ var för sig. Diskussionen var vidare inne på möjligheten att *på annat sätt* än genom att ge organ utanför regeringen inflytande på upplösningsinstitutets användning skapa skydd mot missbruk av institutet. Det var främst tanken att införa *spärrtider* mot för täta val som här stod i blickpunkten.

Vetorätt för parlamentet. Det kan kanske vara till viss nytta att först med några korta ord beröra upplösningsinstitutets reala funktion i samhället sådan den framträder i framstående statsrättsförfattares verk.

Upplösningsinstitutet tager sikte på *undantagssituationer* av sinsemellan skiftande slag. Jag skall inte nu gå in på dem alla. Såsom prof. Heckscher antydde vid förra sammanträdet, är det framför allt en situation som brukar träda i förgrunden, när man diskuterar upplösningsinstitutets funktion, och jag tänkte nu i stort sett begränsa mig till den. Det är den situationen, att det i en för landet viktig fråga uppstått en konflikt mellan de båda högsta statsorganen, mellan regering och parlament eller rättare sagt mellan regering och parlamentsmajoritet. En sådan konflikt skall väl i en parlamentariskt styrd stat, där ju en regerings existens normalt skall vara beroende av parlamentsmajoritetens stöd, i regel lösas genom att regeringen träder tillbaka och ersättes med en ny. Denna ordning sammanhänger med att parlamentet presumeras spegla folket, presumeras vara folket i miniatyr. Men fall kan förekomma, där en sådan lösning icke är den mest närliggande. Framför allt tänker man härvid på fall, då det finns skälig anledning antaga, att parlamentsmajoritetens uppfattning icke ger en adekvat bild av folkmajoritetens uppfattning. I sådana fall, där alltså presumtionen

för att parlamentet speglar folket har fallit eller i varje fall påtagligt försvagats kan det till undvikande av inre spänning och stridigheter, vara en fördel att söka lösa konflikten genom upplösning och nyval. I vissa lägen, där parlamentets representativitet kan sättas i fråga, har man m. a. o. behov av en skiljedomare som kan slita en uppkommen tvist mellan de båda högsta statsorganen. I en demokratisk stat faller det sig naturligt att härvid låta folket inträda såsom skiljedomare. Om man har den typsituation för ögonen, som jag nu talat om, kan man alltså säga, att upplösningsinstitutets samhälleliga funktion är att till förebyggande av störningar i samhällsmaskineriet och inre stridigheter erbjuda en möjlighet att på fredlig väg få vissa konflikter mellan de båda högsta statsorganen lösta genom appell till folket såsom självskriven högsta instans i en demokrati.

Om man ser djupare och sätter in upplösningsinstitutet i ett större författningspolitiskt sammanhang, framträder upplösningsinstitutet som ett led i ett omfattande, samhälleligt kontrollsystem. Erfarenheten har gett vid handen att all mänsklig maktutövning lätt tenderar till maktmissbruk, om möjlighet till permanent kontroll över maktutövningen saknas. Domare och ämbetsmän är därför på mångahanda sätt underkastade en fortlöpande kontroll i sin maktutövning. Regeringen är underkastad kontinuerlig kontroll från parlamentets sida. Men erfarenhetssatsen, att maktutövning utan möjlighet till permanent kontroll lätt leder till maktmissbruk, gäller också parlamentet. Parlamentet är visserligen underkastat en intermittent kontroll från folkets sida i de periodiskt återkommande parlamentsvalen. Men upplösningsinstitutet ger — jämte folkomröstningsinstitutet — möjlighet till kontroll även under löpande valperiod. Med dess hjälp kan man vid behov kontrollera att parlamentet verkligen handlar i överensstämmelse med folkviljan och kontinuerligt återspeglar folkopinionen såsom önskvärt är i en demokratisk stat. Upplösningsinstitutet är — har det sagts — en demokratins säkerhetsventil. Detta kontrollinstrument skapar — har det också sagts — en bättre maktbalans i det statsrättsliga systemet. En fransk författare har formulerat saken så, att parlamentets rätt att genom misstroendeförklaring bestämma en regerings öde har som nödvändig motvikt den utövande maktens rätt att upplösa parlamentet och vädja till folket.

Efter denna mycket summariska presentation av några av upplösningsinstitutets funktioner i samhället, återgår jag till tanken att ge parlamentet vetorätt beträffande institutets användning. En konflikt mellan de båda högsta statsorganen uppkommer vanligen på det sättet, att regeringen framlägger ett förslag till lösning av en viss aktuell sakfråga och att parlamentet förkastar förslaget. För situationen är alltså karakteristiskt, att det är regeringen som i första omgången förlorar striden och parlamentet som i första omgången vinner striden. Om ingenting ytterligare händer, förblir ju det hela vid vad parlamentet bestämt. Om man vill, att den appell- eller klagomöjlighet, som upplösningsinstitutet är avsett att vara, också i verk-

ligheten skall kunna komma till användning när behov därav föreligger, förefaller det knappast rationellt att låta den part, som i första instans har vunnit, få bestämma, om saken skall föras vidare till förnyad prövning inför folket-skiljedomaren. På alla andra områden, där man har ett klago- eller appellinstitut, har man aktat sig för att konstruera institutet så, att klagorätten blir beroende av den vinnande partens samtycke, väl medveten om att klagorätten då blir tämligen illusorisk. Av detta resonemang kan man väl draga den slutsatsen att om parlamentet får generell rätt att med enkel majoritet förbjuda en av regeringen önskad upplösning, blir upplösningsinstitutet föga tjänligt som medel att lösa sådana konflikter mellan de båda högsta statsorganen, som det är avsett för, och därmed också som instrument att förebygga besvärande störningar i samhällsmaskineriets gång. Den parlamentsmajoritet, som har motsatt sig regeringens politik i en viss sakfråga och som får sin vilja igenom, om ingenting ytterligare händer, kan i allmänhet icke väntas ha något intresse av att ge regeringen en förnyad chans att inom kort få sin politik förverkligad via en vädjan till folket. Ett sådant ädelmod hör knappast till vanligheten i det politiska spelet. Ett parti, som har parlamentsmajoritet, ger sig väl ej gärna på ett vågspel, som kan medföra att det tappar sin majoritet. En framstående dansk forskare, som heter Knud Berlin, berör i sitt omfattande arbete om upplösningsinstitutet också tanken att lägga upplösningsinstitutet i parlamentets hand men avvisar tanken med motiveringen, att detta icke skulle »slaa til» som han uttrycker saken. Det vore — tillägger han — att ställa alltför heroiska krav på människor. Ett system, där parlamentet med enkel majoritet kan bestämma över upplösningsinstitutets användning, tenderar att verka så, att en regering, som stöder sig på en fast parlamentsmajoritet får tillgång till institutet, fast den normalt icke har behov av det, därför att den i allmänhet icke råkar i konflikt med parlamentet, medan en regering, som stöder sig på en svag majoritet eller en minoritet i parlamentet, normalt icke får tillgång till institutet, fast den kan komma i behov av det, eftersom den löper risk att råka i konflikt med parlamentet. Med en rätt för parlamentet att med enkel majoritet förhindra upplösningsinstitutets användning kan man m. a. o. vänta sig en så stark bromsverkan på institutets användning, att man måste ställa sig frågande inför möjligheterna att någonsin använda institutet som medel att lösa några konflikter mellan de båda högsta statsorganen. Författningsutredningen tänkte sig över huvud inte alternativet med vetorätt för parlamentet såsom något möjligt eller användbart alternativ (SOU 1963: 17 s. 140). — För att undvika missförstånd bör jag kanske tillägga, att man givetvis likväl kan konstruera upplösningsinstitutet så, att dess användning blir beroende av samtycke från en enkel parlamentsmajoritet, om man bara har klart för sig, att institutet då knappast kan på nöjaktigt sätt fylla den uppgift, som ofta anses som dess primära, nämligen att lösa vissa konflikter mellan de båda högsta statsorganen. Institutet får i så

fall främst tjäna andra syften, t. ex. vara ett medel att vid behov snabbt få igenom grundlagsändringar.

Jag talade nyss om den starka bromsverkan man får, om parlamentet med enkel majoritet kan förhindra ett upplösningsbeslut. Denna bromsverkan kan man modifiera genom att kräva kvalificerad majoritet för ett veto mot institutets användning. Ju större majoritet man härvid fordrar, desto mer minskas nämligen bromsverkan.

Jag har hittills diskuterat tanken på en vetorätt för parlamentet mot bakgrunden av upplösningsinstitutets funktion att lösa vissa konflikter mellan statsmakterna. Uppfattar man — såsom stundom sker — institutet såsom ett medel att möjliggöra kontroll över parlamentets maktutövning, ter det sig mindre följdriktigt att göra kontrollens utövning beroende av samtycke från det organ som skall kontrolleras. Institutets förmåga att genom sin blotta existens eller genom sin användning vara en maktbalanserande faktor minskas helt naturligt härigenom.

Ser man på främmande länders författningar, finner man, att upplösningsrätten i de allra flesta fall ligger hos den utövande makten utan att parlamentet har något inflytande på upplösningsinstitutets användning. Denna ordning har man i nästan alla icke-kommunistiska länder, som över huvud har ett upplösningsinstitut och det är i huvudsak bara USA och Norge som saknar upplösningsinstitut. I vissa kommunistiska stater har det däremot lagts på parlamentet eller parlamentets presidium att bestämma om upplösning och nyval. Denna ordning förekommer i Sovjetunionen, Jugoslavien, Polen, Albanien, Bulgarien och Ungern. Också i Turkiet tillkommer det parlamentet ensamt att bestämma om upplösning och nyval. I litteraturen upplyses, att upplösningsinstitutet i dessa länder spelar en relativt ringa praktisk roll.

Österrike fick 1920 sin första demokratiska författning. Som en reaktion mot det tidigare kejsardömet gavs parlamentet en mycket stark ställning. Presidenten utsågs av parlamentet. Detsamma gällde regeringen. Regeringen hade en ovillkorlig skyldighet att avgå, om den fick misstroendeförklaring i parlamentet. Varken president eller regering hade något veto mot parlamentet eller någon rätt att upplösa parlamentet. Däremot hade parlamentet rätt att själv besluta upplösning och nyval. Författningen ansågs icke fungera tillfredsställande. Det visade sig svårt att skaffa effektiva regeringar. Redan i slutet på 1920-talet reviderade man därför författningen främst i syfte att stärka den utövande maktens position. Bland annat infördes en rätt för presidenten att på förslag av regeringen upplösa parlamentet. Presidenten och parlamentet har också numera *var för sig* upplösningsrätt. I litteraturen förekommer det omdömet om 1920 års författning att grundlagen koncentrerat statsmakten hos parlamentet utan att skapa någon effektiv motvikt. Det som enligt mångas mening i särskild grad kom att göra regeringens ställning svag och osäker var kombinationen av proportionella

val till parlamentet och ett mycket långtgående parlamentsvälde, å ena, samt avsaknaden av upplösningsrätt eller något annat kontrollmedel för regeringen, å andra sidan.

I Norge har man vid olika tillfällen tagit upp frågan om att införa ett upplösningsinstitut. Bland dem, som där ställt sig positiva till ett upplösningsinstitut, finns också den meningen företrädd, att det borde tillkomma stortinget att besluta om upplösning. Det är svårt att med säkerhet avgöra vad denna meningsriktning tänker sig som upplösningsinstitutets primära uppgift. Åtminstone ibland förefaller det som om den närmast tänkte sig att upplösningsinstitutet skulle användas i sådana situationer, då man snabbt vill ha en grundlagsändring genomförd eller en ny valordning tillämpad eller då ett parti under löpande valperiod radikalt ändrar kurs eller delar upp sig i flera partier eller slår sig samman med andra partier eller då det inte finns något parti som vill eller kan bilda regering eller då det under valperioden uppkommer ett viktigt politiskt spörsmål, som icke var aktuellt och därför inte heller diskuterats i senaste valrörelse.

Vetorätt för parlament och statschef i förening. Jag övergår sedan till tanken på en vetorätt för statschef och parlament i förening. Om man realiserar denna tanke skulle man få följande ordning. Om regeringen vill upplösning och statschefen samtycker, blir det som regeringen vill. Parlamentet kopplas aldrig in i detta läge. Men om statschefen vill motsätta sig regeringens önskan om upplösning, skall han inhämta parlamentets samtycke. Statschefen kan alltså själv bifalla regeringens förslag om upplösning men han kan inte avslå förslaget utan att ha parlamentets majoritet bakom sig. Regeln skulle exempelvis kunna formuleras så här: »Ej må konungen utan riksdagens samtycke vägra bifall till regeringens förslag om upplösning och nyval.» Syftet med detta förslag angavs vid förra sammanträdet vara att minska statschefens diskretionära prövningsrätt och därmed hans möjligheter till politiskt inflytande. Frågan är emellertid, om man verkligen uppnår detta mål. Jag har i ett tidigare avsnitt sökt visa vad prof. Heckscher redan förra gången underströk, nämligen att parlamentsmajoriteten i en konflikt mellan de båda högsta statsorganen praktiskt taget aldrig eller i varje fall mycket sällan har intresse av att medge upplösning. Vill statschefen vägra upplösning i en konfliktsituation, kan han därför nära nog alltid påräkna parlamentsmajoritetens stöd. Kravet på parlamentsmajoritetens medverkan kan alltså knappast avhålla honom från att söka få sin vilja att vägra upplösning igenom utan hans handlingsfrihet åt det hållet får anses praktiskt taget obeskuren. Önskar han återigen bifalla regeringens förslag om upplösning, står också detta honom fritt, eftersom i det läget över huvud inget annat organ skulle kopplas in på frågan. Syftet att kringskära statschefens handlingsfrihet uppnås följaktligen knappast. Däremot är det sannolikt, att en ordning sådan som den nu diskuterade kan få en effekt rakt motsatt den åsyftade. Sedan parlamentarismen numera i praxis

slagit djupa rötter i vårt faktiska samhällsskick, får troligen av denna praxis anses följa, att statschefen realiter icke har någon befogenhet att avslå en regerings begäran om upplösning. Men om man i en ny och modern grundlag ger sig till att närmare reglera hur en statschef skall gå tillväga om han vill vägra upplösning, så ger ju grundlagen därmed vid handen, att statschefen skall ha en reell befogenhet att vägra; annars är ju regleringen meningslös. Med den här diskuterade ordningen ger man alltså statschefen en politisk befogenhet som han förmodligen saknar för närvarande. Härtill kommer även här det säregna i att låta det kontrollerade organet självt få vara med och bestämma om kontroll skall utövas.

Vetorätt för statschefen. Jag övergår sedan till tanken att söka skapa garantier mot missbruk genom att ge statschefen befogenhet att vägra bifall till en av regeringen önskad upplösning (dvs. genom en vetorätt för statschefen). Det är detta alternativ som författningsutredningens majoritet — kanske en smula halvhjärtat — anslutit sig till (SOU 1963: 17 s. 140 f). Om man konsekvent vill bygga en författning på folksuveränitetens princip, så innebär det givetvis ett avsteg från målsättningen att utrusta en icke-folkvald statschef med reella politiska befogenheter. Lägger man regeringsbildningen i statschefens hand, innebär också det ett avsteg från folksuveränitetens princip men det kan vara värt att observera, att det ur kontrollsynpunkt är en viss skillnad mellan detta avsteg och avsteget att ge statschefen vetorätt mot upplösning och nyval. Om statschefen skulle stanna för en regering, som parlamentet inte kan godtaga, har ju parlamentet, särskilt om ett dagordningsinstitut finns, möjlighet att någorlunda snabbt rätta till misstaget. Men då statschefen motsätter sig en av regeringen önskad upplösning, saknas förutsättningar att anordna konstitutionell kontroll av statschefens beslut. Att en vetorätt för statschefen innebär ett avsteg från folksuveränitetens princip, hindrar väl icke, att man likväl kan ge statschefen en sådan befogenhet, om man är säker på att man därigenom uppnår en bättre ordning än med andra tänkbara alternativ. En vetorätt för statschefen *kan* tänkas fungera tillfredsställande, *under förutsättning* att den utövas med varsamhet och gott politiskt omdöme. Under denna förutsättning kan vetorätten tänkas i viss mån bidraga till att neutralisera den eventuella risken för att en regering i oträngt mål tillgriper upplösningsinstitutet utan att vetorätten fördenskull behöver lägga hinder i vägen för upplösningsinstitutets användning i andra fall. Men i en ärftlig monarki är den nu diskuterade anordningen behäftad med den svagheten att man *icke* har någon *garanti* för att vetorätten *alltid* kommer att ligga i händerna på en härför kompetent statschef. Tidvis kan anordningen slå väl ut, tidvis icke. Det bör i detta sammanhang också påpekas, att det även för en omdömesgill statschef emellanåt kan vara mycket svårt att hantera upplösningsinstitutet på ett sådant sätt, att det icke ur någon synpunkt kan ge anledning till klander. Redan den omständigheten att de statsrättslärde emellanåt är oense

om i vilka fall en upplösning är befogad och i vilka fall den är obefogad, talar sitt tydliga språk om hur svårt det ibland kan vara att hantera upplösningsinstitutet utan att draga på sig kritik för bristande objektivitet och råka i motsatsförhållande till olika medborgargrupper. En vetorätt för statschefen involverar därför en viss risk för att tilliten till hans partipolitiska neutralitet kan naggas i kanten och i värsta fall gå förlorad och att statschefens ställning därmed undermineras. Att en statschef motsätter sig *en* regerings önskan om upplösning och nyval, därför att ordinarie val hållits för inte så länge sedan, men något halvår senare tillmötesgår *nästa* regerings önskemål om upplösning och nyval är ett exempel på fall, där tilltron till statschefens neutralitet — hur befogat han än må ha handlat — kan komma att utsättas för svåra påfrestningar.

Sammanfattningsvis kan man säga, å ena sidan att en vetorätt för statschefen under någorlunda gynnsamma betingelser kan utfalla väl — även om systemet också då kan innesluta en viss risk för statschefens ställning — och å andra sidan att garantier saknas för att sådana gynnsamma betingelser alltid föreligger. Frågan är nu, om en så beskaffad ordning likväl är överlägsen andra tänkbara alternativ. Om man avvisat en vetorätt för parlamentet och för statschef och parlament i förening, är väl det enda återstående alternativet att låta regeringen eller statsministern besluta i upplösningsfrågan utan att något annat organ har vetorätt. När det gäller att ta ställning till om detta alternativ är bättre än alternativet med vetorätt för statschefen, kan man till en början fråga sig vad bedömningen normalt kommer att röra sig om, när man prövar om upplösning bör ske eller icke. För den som ser upplösningsinstitutet som ett — låt vara extraordinärt — medel att förverkliga en mera fullödig demokrati, dvs. betraktar institutet som ett medel med vars hjälp man även under löpande valperiod kan säkerställa något för demokratin så viktigt som korrespondensen mellan parlamentsopinion och folkopinion, ligger det nära till hands att tro, att det avgörande för upplösningsinstitutets användning vanligen blir svaret på frågan, *om det finns skälig anledning antaga att parlamentet icke längre är representativt för folkopinionen.* Detta är alltså den relevanta frågan i flertalet upplösningsfall. Nästa spörsmål blir då, om en statsminister kan antagas bedöma denna fråga säkrare och bättre än statschefen i en ärftlig monarki eller det till äventyrs förhåller sig på motsatt sätt. Den som genom egna insatser har uppnått ställning som statsminister, får väl *alltid* antagas ha erforderliga intellektuella och andra *personliga förutsättningar* för att kunna bedöma den för upplösningsinstitutets användning relevanta frågan, vilket *inte alltid* kan antagas vara fallet med den som på grund av sin börd blivit statschef. En statsminister har vidare genom en vanligtvis lång verksamhet som politiker en helt annan *skolning* för att kunna bedöma den relevanta frågan än en utanför politiken stående statschef. En statsminister har väl också genom sin partiapparat och sina

kontakter i övrigt med medborgaropinioner av olika slag vanligen ett *bättre samlat underlag* för att pröva den för upplösningen grundläggande frågan än vad en statschef normalt kan väntas ha. Den slutsatsen ligger därför nära, att en statsminister generellt sett är bättre skickad att bedöma den relevanta frågan än en statschef och det är — kan man förmoda — denna slutsats, som till icke ringa del ligger till grund för den allmänt intagna ståndpunkten, att en regering i princip skall ha rätt att bestämma om upplösning. Men slutsatsen bygger på förutsättningen att en statsminister också *på rätt sätt gör bruk av sina kvalifikationer* för uppgiften. Det är på den punkten man ibland ser dubier uttalade. Man möter emellanåt påpekandet, att en statsminister icke bara är statsminister utan också partiman och att däri ligger en viss fara för missbruk av upplösningsinstitutet. Den sista frågan i detta resonemang blir då, om det inte även utan en vetorätt för statschefen finns några motvikter mot denna fara. Vid en blick på vår politiska historia under 1900-talet frapperas man av hur sällan upplösningsinstitutet använts hos oss även efter parlamentarismens genombrott, då statschefens vetorätt får antagas ha förlorat mycket av sin reella innebörd. Det finns därför skäl misstänka, att det också finns andra faktorer än kravet på statschefens medverkan som håller upplösningsinstitutets användning tillbaka och neutraliserar den eventuella benägenhet att gripa till instrumentet, som en regering kanske annars skulle kunna ha. En faktor som kan tänkas verka återhållande är, att en regering som i en konflikt med parlamentet skrider till upplösning och nyval tager — icke bara en chans till prestigevinst — utan också en *risk för prestigeförlust,* eftersom det även med noggranna prognoser vanligtvis är mycket svårt att till fullo förutse utgången av ett val. När regeringen inte det uppställda målet att samla majoritet kring det av parlamentet förkastade förslaget, drages gärna regeringens förmåga till realistisk politisk bedömning i tvivelsmål och det egna partiet kan genom nederlaget lida skada, större ju mera fjärran från det uppställda målet man kom. En upplösning och nyval bör därför — kan man tycka — te sig som ett *vågspel* som man *av egen omsorg* inte utan starka skäl ger sig in på. Risken för en negativ väljarreaktion mot för täta val eller mot ett extra val i en icke tillräckligt viktig fråga kan här förstärka äventyrsmomentet i företaget. En annan återhållande faktor är, att det för en regering och för samhällsapparaten i övrigt innebär påtagliga olägenheter att skrida till upplösning och nyval på sådan tid, att *budgeten* inte kan regleras före budgetårets ingång. En tredje faktor är den *relativa stabilitet,* som styrkeförhållandet mellan partierna uppvisar i vårt land, vilket gör att man ofta icke kan väntas vinna så mycket på ett nyval. Om man såsom i gällande rätt låter nyvalen gälla endast för återstoden av ordinarie valperiod, har man i denna anordning ett fjärde återhållande moment. Differensen mellan parlamentsopinion och folkopinion kan genomsnittligt sett antagas vara störst och behovet av nyval därför starkast under senare delen av valperioden men be-

nägenheten att då skrida till nyval dämpas kraftigt av att nyvalen bara kommer att gälla för kort tid. De *kostnader,* som ett nyval förorsakar inte bara det allmänna utan framför allt partierna, kan kanske också i sin mån minska lusten att i onödan tillgripa upplösningsinstrumentet. Ett skydd mot för täta upplösningar har vi också i den spärrtid mot upprepat nyval, som RF innehåller och som i stort sett innebär, att om upplösning skett så kan förnyad upplösning icke äga rum på bortåt sju månader. Som här framgått, har vi även utan en vetorätt för statschefen en hel serie faktorer som var för sig verkar i riktning mot att neutralisera risken för obefogade upplösningar. Det är kanske icke alltför djärvt att antaga, att den samlade effekten av dessa faktorer betytt mera för att hålla upplösningsfrekvensen nere på en internationellt sett mycket låg nivå än den i reellt hänseende troligen ganska urholkade vetorätt, som statschefen må ha haft sedan parlamentarismens genombrott. Det långa resonemang, som jag här har fört, tyder alltså närmast på att en vetorätt för statschefen icke skulle vara överlägset det andra tänkbara alternativet med upplösningsrätt för regeringen och att ett avsteg för folksuveränitetens princip därför icke heller skulle vara av tillräckligt starka skäl motiverat. Till samma slutresultat har ledamöterna Wrigstad och Sehlstedt kommit i författningsutredningen.

Vid förra sammanträdet diskuterades också om en *expeditionsministär* borde få rätt att besluta om upplösning. En expeditionsministär tillsättes vanligen i ett läge, då det inte är möjligt att bilda en parlamentariskt förankrad regering. Detta läge anses i litteraturen som ett av de typfall, då upplösningsinstitutet bör kunna komma till användning. En av institutets uppgifter anses nämligen just vara att tjäna som medel att bryta ett parlamentariskt dödläge. Vill man att en expeditionsministär skall vara så kortlivad som möjligt, bör man kanske inte beröva den möjligheten att söka skaffa parlamentariskt underlag för en politisk regering. Två av de tre gånger som upplösning skett här i Sverige har det varit en opolitisk ministär som beslutat upplösning. Jag skall kanske inte heller fördölja — fast det är en sekundär synpunkt — att det är svårt att lämna en tillfredsställande definition på begreppet expeditionsministär, vilket blir nödvändigt om man skall fråntaga den upplösningsbefogenhet. Mot att ge en expeditionsministär upplösningsbefogenhet kan tala, att en statschef, som har regeringsbildningen om hand, därigenom kan få möjlighet att på eget initiativ genomdriva en upplösning. Vägrar den sittande politiska regeringen att föreslå upplösning och nyval, kan statschefen avskeda regeringen och tillsätta en expeditionsministär, om vars medverkan till upplösning han har förvissat sig (s. k. forced dissolution).

Om man sedan kastar en hastig blick på främmande länder, så tycks det i parlamentariskt styrda stater vara regel att rätten att besluta om upplösning formellt juridiskt ligger hos statschefen. Så förhåller det sig i monarkierna England, Danmark, Holland och Belgien och i republikerna Finland, Väst-

tyskland, Frankrike och Italien. I Österrike har statschefen och parlamentet var för sig upplösningsrätt. I allmänhet fordras, att upplösningsbeslutet underskrives av statschefen och kontrasigneras av minister, vilket realiter betyder att statschefen och ministären skall vara ense om upplösning och att statschefen således icke på egen hand utan ministärens vilja skall kunna få igenom en upplösning. En sådan ordning har man — antingen på grund av uttrycklig föreskrift eller på grund av sedvana — i alla de uppräknade länderna utom Frankrike, där presidenten själv utan kontrasignation kan besluta upplösning. Huruvida statschefen realiter kan vägra upplösning, när regeringen önskar upplösning, är svårt att med säkerhet svara på. I somliga länders litteratur — t. ex. den engelska — råder delade meningar på den punkten. I den för oss tillgängliga litteraturen från andra länder är saken inte närmare berörd. Det är tydligtvis svårt att fastställa hur det förhåller sig på den punkten i ett visst land, så länge något fall av vägran inte där förekommit. Något exempel från England, Danmark, Holland och Belgien på att monarken i modern tid skulle ha motsatt sig en av regeringen önskad upplösning tycks inte finnas. Å andra sidan förefaller det i vissa länder med folkvald statschef förhålla sig så, att statschefen kan vägra en regering att få upplösning till stånd. Så tycks det vara i exempelvis Finland och Västtyskland.

Något exempel från främmande länder på att en expeditionsminister skulle sakna rätt att föreslå upplösning har vi icke funnit. Tvärtom ser man också i andra länder exempel på att en expeditionsminister tager initiativ till upplösning.

Andra tänkbara sätt att förstärka skyddet mot missbruk av upplösningsinstitutet. Jag tänkte härefter uppehålla mig vid tanken att på annat sätt än genom vetorätt tillskapa anordningar avsedda att skydda mot missbruk av upplösningsinstitutet.

Vad som naturligtvis är viktigt vid utformningen av ett upplösningsinstitut är att se till att icke riksdagen för någon längre tid sättes ur spel. I gällande grundlagar gör man det dels genom en bestämmelse som säger att upplösningsbeslut skall vara kombinerat med nyvalsförordnande, dels genom en bestämmelse som fastslår att den nyvalda riksdagen skall komma samman inom tre månader från upplösningsbeslutet och att den nyvalda riksdagen icke får ånyo upplösas förrän fyra månader gått, sedan den kom samman. Även om en regering redan av andra skäl — t. ex. beroendet av parlamentets finansmakt och lagstiftningsmakt — knappast kan undvara parlamentet någon längre tid bör man likväl för säkerhets skull ha sådana här regler som en yttersta och absolut garanti mot att ett parlament upplöses gång på gång med täta mellanrum, så att parlamentet icke behörigen kan fylla sin viktiga uppgift i samhället. De nyss beskrivna reglerna ger till resultat en spärrtid på bortåt sju månader. Författningsutredningen föreslår en liknande spärrtid, någon månad längre (6 kap. 5 §). Både i gäl-

lande rätt och i förslaget är det fråga om en spärr mot *förnyad upplösning* (dvs. mot en andra upplösning). Man kan diskutera om man skall ha en spärr även mot en första upplösning exempelvis under viss tid efter ett ordinarie val. Jag har tidigare redogjort för en serie faktorer som dämpar benägenheten att gå till extra val kort tid efter ett annat val, t. ex. äventyrsmomentet i ett valföretag med risk för negativ väljarreaktion, den relativa stabilitet, som styrkeförhållandet mellan partierna utvisar i vårt land, olägenheterna av att icke få budgeten reglerad i tid och kostnaderna för ett extraval. Behovet av en spärrtid närmast efter ett ordinarie val kan därför icke gärna vara särskilt framträdande. Icke heller har man något större behov av en spärrtid närmast före ett ordinarie val, i vart fall om man behåller nuvarande ordning där ett nyval bara gäller för återstoden av löpande valperiod. Man vinner då så litet på ett nyval under valperiodens sista del. Tager man t. ex. det sista kalenderåret under valperioden, gör ju angelägenheten att få budgeten reglerad, att man har svårt att skrida till upplösning under våren och den tid som sedan återstår av valperioden är uppenbart för kort för att fresta till nyval. — Någon kanske resonerar så här, att om man av olika skäl icke har något större behov av att skrida till extraval kort tid efter eller kort tid före ett ordinarie val, gör ju en spärrtid icke heller någon nämnvärd skada. Det är också helt säkert riktigt, att en sådan spärrtid *i allmänhet* icke blir till hinder för ett politiskt handlande som man eljest skulle ha tillgripit. Men *rent undantagsvis* kan den bli det. Upplösningsinstitutet är avsett för undantagssituationer av sinsemellan skiftande natur och det är omöjligt att i förväg säga, när en sådan situation kan komma att inträda. Ett ordinarie val kan t. ex. ge till resultat ett parlamentariskt dödläge. En spärrtid kan då hindra att man gör ett önskvärt försök att genom nyval bryta dödläget.

Spärrtider mot *förnyad* upplösning ser man någon gång exempel på i främmande länder. I Frankrike gäller t. ex. att om upplösning skett, så får förnyad upplösning icke äga rum på ett år. En spärrtid mot en första upplösning har jag icke funnit något exempel på i främmande länder men våra efterforskningar på den punkten har av tidsskäl måst bli begränsade.

Någon gång finner man i främmande författningar, att man — i stället för att förbjuda användning av upplösningsinstitutet under viss tid, *spärrtid* — har *begränsat upplösningsgrunderna*. Visserligen förhåller det sig vanligen så, att upplösningsgrunderna i andra länders författningar, liksom hos oss, icke är närmare reglerade eller specificerade beroende på svårigheterna att så göra med ett institut, som skall täcka många vitt skilda typsituationer. De begränsningar av upplösningsgrunderna, som mera undantagsvis förekommer, kan vara av olika slag. En modell är att förbjuda upplösning i visst fall men i övrigt lämna öppet i vilka fall upplösningsinstitutet får användas. Ett exempel på det är Weimarrepublikens författning, som föreskrev att upplösning icke fick ske mer än en gång av samma

anledning. Erfarenheterna härav var emellertid nedslående, för man formulerade alltid upplösningsanledningen på sådant sätt att något hinder för en ny upplösning icke skulle uppstå. En annan modell, som man påträffar någon gång, är att positivt ange i vilka situationer man får använda upplösningsinstitutet. Man begränsar i sådana författningar institutets användning till någon eller några av de situationer, för vilka institutet annars vanligen är avsett. Exempel på denna modell ger den västtyska författningen. Presidenten får endast i två fall upplösa parlamentet. Det ena fallet är, att parlamentet vid val av statsminister icke lyckas uppnå absolut majoritet om en viss kandidat. Det andra fallet är, att statsministern begär förtroendevotum i parlamentet men inte får det. Också i detta fall kan presidenten på statsministerns förslag upplösa parlamentet men hans rätt att göra det försvinner, om parlamentet med absolut majoritet väljer en ny statsminister. Som framgår av detta, har man i Västtyskland använt upplösningsinstitutet främst som medel att driva parlamentet att åstadkomma en regering som stöder sig på absolut majoritet. Däremot har upplösningsinstitutets uppgift att vara en demokratins säkerhetsventil, ett medel att trygga korrespondensen mellan folkopinion och parlamentsopinion, kommit i skymundan. Så snart parlamentet kan åstadkomma en regering, som stöder sig på absolut majoritet, kan upplösningsinstitutet icke användas, även om det är aldrig så tydligt att parlamentsopinionen icke på något sätt motsvarar folkopinionen. Också i Israels författning har man begränsat upplösningsinstitutets användning till en viss situation, den nämligen att regeringen begär avsked och det icke går att bilda en ny regering med »stabilt flertal» i parlamentet. Även där tycks förhållandet mellan parlamentsopinion och folkopinion vara utan omedelbar betydelse för institutets användning.

Utan att förbjuda institutets användning i vissa fall eller positivt begränsa dess användning till vissa situationer kan man kanske också tänka sig, att i författningen mera allmänt understryka institutets undantagskaraktär. I vår författning — liksom i många andra länders — framträder institutets undantagskaraktär bara på det sättet, att man som huvudregel uppställer en 4-årig mandatperiod men gör undantag därifrån för det fall att statschefen beslutar upplösning. Man kan förstärka institutets undantagskaraktär genom en mera allmänt hållen klausul t. ex. så, att upplösning endast får beslutas då viktiga skäl därtill äro eller då synnerliga skäl talar härför eller någon annan klausul beroende på hur starkt man vill understryka undantagskaraktären.

Något om den nuvarande valkretsindelningens tillkomst jämte några synpunkter på en valkretsutredning

Valkretsindelningens tillkomst. Vid de senaste överläggningarna i författningsfrågan framkom önskemål om en närmare belysning av frågan om tillvägagångssättet vid lagstiftning rörande valkretsindelningen. Svar önskades bl. a. på frågan om regler om principerna för valkretsindelning och bestämmelser om valkretsindelningens konkreta utformning brukar presenteras för riksdagen i ett sammanhang. Även andra frågor önskades belysta, t. ex. spörsmålet om möjligheterna att sammanföra områden från olika län till en valkrets. En genomgång av historiskt material har nu skett och resultatet redovisas i korthet här nedan.

Vid sekelskiftet hade vi i vårt land majoritetsval. Landet var indelat i cirka 200 valkretsar, som i stor utsträckning synes ha anslutit sig till den judiciella indelningen. Som huvudregel gällde att varje valkrets fick utse en riksdagsrepresentant.

Redan i slutet på 1800-talet hade bland vissa politiska meningsriktningar förespråkare för övergång till proportionellt valsätt framträtt, åtminstone delvis som följd av att andra politiska riktningar rest anspråk på utsträckt rösträtt. År 1902 tillsattes en kommitté — den s. k. proportionsvalkommittén — med uppgift att utarbeta förslag till proportionellt valsätt och i sammanhang därmed föreslå den valkretsindelning, som kunde vara för sådant valsätt mest lämpad. Kommittén var färdig med sitt arbete 1903. Dess betänkande innehöll förslag till proportionellt valsätt, vilket i huvudsak var en efterbildning av det några år tidigare antagna belgiska valsättet (prop. 1904: 51 s. 25), samt förslag till ny valkretsindelning. Kommittén underströk, att ett proportionellt valsätt förutsätter tämligen stora valkretsar. Vid sådant förhållande fann kommittén det »helt naturligt att låta valkretsarna sammanfalla med länen, helst som dessas styrelser erbjuda lämpliga organ för valens administration». Som allmän princip uppställdes därför, att varje län skulle bilda en valkrets. Kommittén underströk emellertid, att denna princip icke kunde upprätthållas utan undantag. Detta berodde enligt kommitténs uppfattning på att många olika omständigheter måste tagas i betraktande, när man gör en valkretsindelning. »Näringarna och kommunikationsväsendet i landets olika delar äro till följd af geografiska och klimatiska förhållanden mycket olika utvecklade. Folkmängdens täthet och samhällslifvet äro som följd däraf väsentligt olika i olika trakter. Olika intres-

sen, och främst bland dem de politiska, stå på en ort ofta skarpt emot hvarandra. Den administrativa indelningen slutligen, grundad som den är på urgamla historiska förhållanden, företer i sig en mångfald af oregelbundenheter. Dessa omständigheter framkalla därför självmant den frågan, huruvida icke i vissa fall en afvikelse från den antagna indelningsgrunden bör äga rum.» Kommittén föreslog också sådana avvikelser. Varje stad med tillräcklig folkmängd för att tillsätta 3 riksdagsrepresentanter skulle sålunda bilda egen valkrets (Stockholm, Göteborg och Malmö). Dessutom föreslogs, att om ett län med hänsyn till befolkningens storlek och samfärdsförhållandena lämpligen borde delas, länet skulle få delas i högst 2 valkretsar. Sådan delning föreslogs i 6 län. Kommittén var medveten om att så snart möjlighet fanns att frångå den uppställda principen om länet såsom valkrets, svårigheter uppstår. Härom anför kommittén bl. a.: »Det är en naturlig sak att, när man af lämplighetshänsyn anser sig böra göra en afvikelse från den grund, som blifvit antagen för en valkretsindelning, meningarna skola blifva delade såväl om i ett ifrågasatt fall tillräckliga skäl föreligga för en afvikelse som ock huru långt man bör fortgå på afvikelsens väg. Så har också varit fallet inom kommittén. Röster hafva där höjts mot att beträffande län, hvilka enligt kommitténs förslag delats i skilda valkretsar, sådan delning skulle äga rum, och från annat håll har ansetts att därutöfver åtskilliga län borde sönderdelas. Från det förra hållet har anförts bland annat att en afvikelse från den fastslagna grunden ofta kan framstå såsom mer eller mindre godtycklig, särskildt om jämförelse anställes mellan län, hvilka itudelats, och andra, där dylik åtgärd ej vidtagits, ehuru förhållanden ej synas kunna tillräckligt motivera en sådan olikhet. Denna invändning, hvars vikt ej kan underkännas, torde dock icke få tillmätas den betydelse, att på grund däraf verkliga fördelar i praktiskt hänseende skulle uppgifvas. Då kommitterade i vissa fall afvikit från länsindelningen, har detta endast skett i sådana fall, där man å ena sidan förutsett en större svårighet att behärska det förberedande valarbetet och å andra sidan tillika på grund af bestående förhållanden — naturliga, ekonomiska eller historiska — sett en möjlighet att med verklig fördel kunna underlätta detta arbete. Men där förutsättningarna för en sådan delning ej varit lika gynnsamma eller något verkligt behof af en delning ej synts vara för handen, där har den antagna indelningsgrunden lämnats orubbad, äfven om man funnit vissa skäl tala för en delning.»

Kommitténs (majoritetens) förslag innebar sålunda, att landet med länsindelningen som huvudsaklig indelningsgrund uppdelades i 33 valkretsar. I intet fall föreslogs att valkrets skulle bestå av flera län eller delar av olika län. Såsom mandatfördelningsnorm rekommenderades d'Honts metod. Olika minoriteter inom kommittén föreslog en annan valkretsindelning med färre eller flera valkretsar.

Kommitténs förslag lades utan remissbehandling till grund för *proposition*

till 1904 års riksdag *om vissa grundlagsändringar* (prop. 1904: 51). Propositionen innehöll förslag om utsträckning av rösträtten samt om övergång till proportionellt valsätt med därtill hörande valkretsindelning. De regler, som erfordrades för den tilltänkta reformens genomförande, var fördelade på grundlag och vallag. Vad särskilt valkretsindelningen angår föreslogs att principerna för valkretsindelningen (varje län i princip en valkrets, möjlighet att under vissa förutsättningar dela län i 2 valkretsar, vissa större städer egen valkrets) skulle stå i riksdagsordningen (15 §), medan den konkreta utformningen av valkretsarna skulle regleras i vallagen. Eftersom de bestämmelser, som behövdes för reformens genomförande, skulle fördelas på grundlag och annan lag, uppkom spörsmålet, hur reformen skulle presenteras för riksdagen. Departementschefen yttrade härom: »De bestämmelser, som ansetts böra intagas i särskild vallag, torde ej kunna föreläggas Riksdagen till antagande förr, än denna kan vara i tillfälle att definitivt fatta beslut om de grundlagsändringar, som äro en förutsättning för antagandet af en sådan lag. Då emellertid ett förslag till grundlagsändringar och ett förslag till vallag stå i oskiljaktigt samband med hvarandra, lärer det blifva nödigt att i sammanhang med aflåtande af nådig proposition till innevarande års riksmöte rörande ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen till Riksdagens granskning öfverlämna det förslag till vallag, som Eders Kungl. Maj:t kan varda sinnad att förelägga Riksdagen» (prop. 1904: 51 s. 28). Denna ordning följdes också. Samtidigt med att grundlagspropositionen framlades, förelades sålunda riksdagen för granskning ett utarbetat förslag till vallag, inkluderande en fullständig reglering av hur valkretsarna geografiskt skulle vara utlagda (1 § i förslaget till vallag).

Kommitténs förslag till valkretsindelning upptogs oförändrat i propositionen. Landet skulle sålunda vara uppdelat i 33 valkretsar. I princip skulle varje län utgöra en valkrets, dock att 6 län föreslogs delade i 2 valkretsar. De tre största städerna skulle bilda egna valkretsar. Departementschefen fruktade av allt att döma (prop. 1904: 51 s. 24), att invändningar skulle göras mot så stora valkretsar. För att genskjuta dylika invändningar tager departementschefen upp tanken på smärre valkretsar (dvs. tanken att i större utsträckning dela upp län i flera valkretsar) och framhåller, att »med hänsyn till svårigheten att förlika närgränsande lokala intressen, särskildt mellan stad och land, en indelning, som förutsätter smärre flermansvalkretsar, måste blifva ytterst svår att afväga och genomföra, och att det redan från denna synpunkt är nödvändigt att göra valkretsarna stora» (prop. 1904: 51 s. 24).

I konstitutionsutskottet (KU 1904: 5) rådde olika meningar om hur valkretsindelningen borde vara beskaffad. Majoriteten i utskottet motsatte sig, att land och stad sammanfördes i gemensamma valkretsar. Man föreslog i stället särskilda stadsvalkretsar, i regel omfattande flera städer stundom från olika län, och särskilda landsbygdsvalkretsar, därvid i regel varje läns

landsbygd skulle bilda egen valkrets. Några utskottsledamöter ville bifalla propositionens förslag till valkretsindelning. Andra utskottsledamöter, som förordade majoritetsval i enmansvalkretsar, tog avstånd från såväl propositionens förslag som utskottets förslag. De ogillade över huvud så stora valkretsar som ett proportionellt valsätt förutsatte, bl. a. därför att valkretsarnas omfång framtvingade en ytterst kraftig valledning »med däraf härflytande partitvång».

Propositionen föll i riksdagen, sedan kamrarna fattat olika beslut. Utskottets förslag till valkretsindelning förkastades av båda kamrarna. Första kammaren biföll ett förslag till valkretsindelning, som nära överensstämde med propositionens förslag. Det av första kammaren antagna förslaget förkastades däremot av andra kammaren, som biföll ett förslag om majoritetsval i enmansvalkretsar.

År 1905 bragtes frågan om utsträckning av rösträtten och övergång till proportionellt valsätt ånyo inför riksdagen genom proposition om grundlagsändringar (prop. 1905: 26). Förslaget i propositionen överensstämde i allt väsentligt med förslaget i föregående års proposition. Beträffande valkretsindelningen var förslaget helt identiskt med 1904 års förslag. Departementschefen förklarade dock, att ehuru han i princip gillade valkretsindelningen i 1904 års förslag han icke ville motsätta sig, att ytterligare något län (utöver de sex i 1904 års förslag) delades, om riksdagen skulle finna detta lämpligt (prop. 1905: 26 s. 15). Även denna gång fanns vid grundlagspropositionen fogat fullständigt förslag till vallag, vilket underställdes riksdagens granskning (prop. 1905: 26 s. 28 ff).

Konstitutionsutskottet (majoriteten) fann visserligen icke giltigheten av de synpunkter på valkretsindelningen, som utskottet föregående år framfört (särskilda valkretsar för land och stad), i någon mån förringad. Utskottet befarade också att det proportionella valsättet, tillämpat på den i propositionen föreslagna valkretsindelningen med blandade landsbygds- och stadsvalkretsar, skulle åtminstone till en början komma att verka osäkert och ojämnt. Men då ett vidhållande av utskottets förslag i valkretsfrågan, »hvars riktiga bedömande onekligen erbjuder många och stora vanskligheter, till äfventyrs skulle försvåra eller fördröja rösträttsreformens genomförande», ansåg sig utskottet böra frångå sitt tidigare förslag och ansluta sig till de *principer för valkretsindelningen,* som föreslogs i propositionen (KU 1905: 6 s. 166). Emellertid uttalade sig utskottet samtidigt för att man vid den konkreta utformningen av valkretsindelningen skulle i större utsträckning än som föreslagits i propositionen dela upp län i två valkretsar. »Då de skäl, som föranledt en indelning af vissa af rikets län i tvenne valkretsar eller att den för valens förberedande erforderliga sammanslutningen af till samma parti hörande valmän därigenom i väsentlig mån skulle underlättas, synas tala för, att en dylik uppdelning genomföres i större utsträckning än Kungl. Maj:t föreslagit, har utskottet, som visserligen icke förbiser de stora

valkretsarnas betydelse vid användande af ett proportionellt valsätt, ansett sig böra framhålla önskvärdheten af att vid den slutliga affattningen af vallagen tages under ompröfvning, huruvida icke ytterligare något eller några af rikets län må anses böra delas» (KU 1905: 6 s. 170). Olika minoriteter inom utskottet förordade majoritetsval i enmansvalkretsar.

Även 1905 föll emellertid rösträttsreformen till följd av att kamrarna stannade i olika beslut.

År 1906 framlades ånyo proposition om utsträckning av rösträtten. I propositionen förordades bibehållande av majoritetsval i enmansvalkretsar. Grundlagspropositionen innehöll en ganska utförlig reglering av principerna för valkretsindelningen (14 § RO i förslaget). Propositionen skilde på stadsvalkretsar och landsbygdsvalkretsar. På landet skulle i princip varje domsaga vara en valkrets. Närmare regler föreslogs om möjlighet att dela större domsagor i 2 valkretsar (delning i princip efter härad) och om sammanförande av smärre domsagor till en valkrets. Stad, vars folkmängd uppgick till 1/65 men ej till 2/65 av folkmängden i rikets alla städer, skulle bilda en valkrets. Större städer skulle enligt närmare angivna regler delas i flera valkretsar. Mindre städer skulle »såvitt lämpligen kunde ske» länsvis sammanföras till en valkrets. Kungl. Maj:t föreslogs få rätt att själv — utan riksdagens medverkan — fastställa valkretsindelningen efter de grunder, som föreslogs intagna i riksdagsordningen (14 § punkt 8 i förslaget till RO). I enlighet härmed presenterades icke för riksdagen något konkret förslag hur valkretsarna geografiskt skulle vara utlagda.

Konstitutionsutskottet (majoriteten) förordade ett proportionellt valsätt i stället för det i propositionen föreslagna majoritetsvalsystemet (KU 1906: 7). Beträffande valkretsindelningen uttalade utskottet, att då förslag om proportionellt valsätt tidigare förelagts riksdagen man tänkt sig, att varje län i princip skulle bilda egen valkrets, dock med möjlighet att dela län i två valkretsar. Utskottet framhöll, *att* så stora valkretsar måste, i synnerhet i de vidsträcktare, glest befolkade delarna av landet, medföra vissa olägenheter, särskilt därutinnan, att den för valens förberedande erforderliga sammanslutningen av till samma parti hörande valmän i väsentlig mån försvårades, *att* valproceduren blev invecklad och tung *och att* valen alltför mycket kom att läggas i händerna på valledningen. Utskottet förordade därför en valkretsindelning med mindre omfångsrika valkretsar (KU 1906: 7 s. 332). Utskottet tänkte sig följande i RO fastslagna principer för valkretsindelningen, nämligen att riket skulle vara indelat i valkretsar, som skulle välja minst 3 riksdagsmän vardera, att delar av ett län icke skulle få sammanföras med delar av annat län till en valkrets, att stad med en folkmängd på minst 3/230-delar av rikets folkmängd skulle bilda egen valkrets, att stad som hade rätt att välja fler än 8 riksdagsmän, skulle få delas i valkretsar och att den konkreta indelningen i valkretsar skulle fastställas i vallagen (KU 1906: 7 s. 344). Detta utskottets ställningstagande överensstämde i

huvudsak med ett motionsvägen framfört förslag. Den motion, som utskottet sålunda i princip anslöt sig till, innehöll också ett konkret förslag till valkretsindelning med geografiskt utlagda valkretsar, enligt vilket riket skulle vara indelat i 60 valkretsar (KU 1906: 7 s. 113 ff). Ehuru utskottet i huvudsak gillade principerna för valkretsindelningen i motionen, fann utskottet icke motionens konkreta förslag till valkretsindelning helt tillfredsställande (KU 1906: 7 s. 347). Enligt utskottet borde man — vilket icke alltid skett i motionärens förslag — iakttaga, att valkretsarna blev geografiskt sammanhängande med undantag för fall, då valkrets helt eller till huvudsaklig del bestod av städer, att icke delar av en domsaga hänfördes till olika valkretsar »i vidsträcktare mån än som är oundgängligen påkalladt» samt att »därest ej lokala förhållanden med nödvändighet föranleda en afvikelse, vederbörlig hänsyn tages till folkmängdsförhållandena såväl med afseende å länen, så att hvarje län, äfven om det delas i två eller flera valkretsar, äger välja det antal riksdagsmän, hvartill dess folkmängd gör det berättigadt, som ock beträffande de särskilda valkretsarna, så att dessa tillerkännas rätt att utse ledamöter i andra kammaren till det antal som betingas af deras folkmängd» (KU 1906: 7 s. 347). Utskottet föreslog, att riksdagen skulle antaga dess förslag till grundlagsändringar såsom vilande och hos Kungl. Maj:t anhålla om utarbetande av förslag till vallag, som anslöt sig till de föreslagna grundlagsändringarna och i huvudsak grundades på det i motionen framlagda förslaget.

En stark utskottsminoritet, som ville tillstyrka propositionens förslag om majoritetsval, framhöll, att utarbetande av ett förslag till så genomgripande ändringar, som utskottsmajoriteten förordat[1], hade fordrat mera omfattande förarbeten och ett vida mera djupgående studium än vare sig de motionärer, vilkas förslag legat till grund för utskottsmajoritetens framställning, eller utskottet självt kunnat ägna åt frågans utredning. Utskottsmajoritetens förslag hade därför fått karaktären av »ett steg ut i det okända» (KU 1906: 7 s. 378).

Icke heller vid 1906 års riksdag kunde kamrarna enas om ett beslut i fråga om rösträtt och valsätt utan frågan härom förföll ånyo.

Även 1907 framlades grundlagsproposition (prop. 1907: 28) om utsträckning av rösträtten och övergång till proportionellt valsätt med därtill hörande valkretsindelning. 1907 års förslag kan sägas vara en syntes mellan 1904 och 1905 års förslag om proportionellt valsätt med länen som valkretsar samt 1906 års förslag om majoritetsval i enmansvalkretsar. Eftersom majoritetsvalanhängarna bl. a. riktat den anmärkningen mot proportionella val, att storleken av de tidigare föreslagna länsvalkretsarna skulle göra det svårt för de valberättigade inom valkretsen att sammanträffa för att vidtaga

[1] Förutom de i texten berörda ändringarna föreslog utskottsmajoriteten även vittgående ändringar med avseende å första kammarens bildande. Utskottsminoritetens uttalande torde syfta även på dessa ändringar.

nödiga förberedelser för valet, föreslogs i propositionen proportionella val i mindre valkretsar. Principen var, att en valkrets icke skulle vara större än att 3—5 riksdagsmän skulle utses i valkretsen (prop. 1907: 28 s. 13). Vid denna tid fanns det av allt att döma endast 3 större partier. Departementschefen medgav å ena sidan, att full proportionell rättvisa icke alltid kunde åstadkommas med så små valkretsar, särskilt icke i 3-mansvalkretsar (prop. 1907: 28 s. 14) men framhöll å andra sidan, att små valkretsar också hade sina fördelar. De underlättade väljarnas samverkan vid valen. Med små valkretsar kunde man icke heller på allvar göra gällande, att de proportionella valen skulle till skada för det politiska livet öka antalet partier i riksdagen (prop. 1907: 28 s. 16 f). Samtidigt med grundlagspropositionens framläggande underställdes ett fullständigt förslag till vallag med en geografiskt fixerad valkretsindelning riksdagens granskning (prop. 1907: 28 s. 44, 51). Förslaget till valkretsindelning hade av allt att döma (prop. 1907: 28 s. 12) uppgjorts av sakkunniga inom justitiedepartementet. Det synes icke ha blivit remissbehandlat. Enligt förslaget skulle riket vara indelat i 56 valkretsar vid andrakammarval. Fyra län bildade egen valkrets. Övriga län var i förslaget delade i två eller flera valkretsar. I allmänhet omfattade valkretsarna både landsbygd och städer. Göteborg och Malmö bildade var för sig egna valkretsar. Stockholms stad var uppdelad i två valkretsar. Hälsingborg, Landskrona och Lund var sammanförda till en valkrets. Ingen av de föreslagna valkretsarna omfattade områden från olika län. Som mandatfördelningsmetod förordades i propositionen d'Honts metod.

I riksdagen väcktes motioner dels om majoritetsval i enmansvalkretsar och dels om proportionellt valsätt med länen som valkretsar (särskilda utskottets utlåtande nr 3 s. 90, 95, 172). De som önskade länsvalkretsar framhöll, att proportionellt valsätt i så små valkretsar som förordats i propositionen gav otillfredsställande resultat och att de föreslagna valkretsarna därför endast kunde försvaras som en övergångsform. Det särskilda utskottet, som hade att behandla propositionen, godtog den i propositionen föreslagna valkretsindelningen (utl. s. 285). Minoriteter inom utskottet förordade majoritetsval i enmansvalkretsar. Riksdagen antog propositionen, bl. a. i vad den angick valkretsindelningen, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling. 1909 års riksdag antog slutgiltigt det vilande förslaget. Därmed hade proportionellt valsätt i valkretsar, som i princip endast omfattade del av län och som i regel blott hade att tillsätta 3—5 mandat, införts i vårt land. Mandatfördelningsnormen var d'Honts metod.

Ehuru 1909 års valordning tillkommit efter långvariga förberedelser, framkom mycket snart missnöje med den antagna valordningen. Kritiken mot valordningen gick framför allt ut på att valsystemet icke gav ett ur proportionalitetssynpunkt tillfredsställande resultat. Detta ansågs främst bero på att valkretsarna i 1909 års valordning (3—5 mandat) var för små för att ge ett ur proportionell synpunkt godtagbart resultat. Medan man vid

tillkomsten av 1909 års valordning hade att räkna med tre partier, hade antalet partier efter hand vuxit till sex. Vid 1912 och 1914 års riksdagar väcktes motioner i syfte att få till stånd större valkretsar men motionerna avslogs av riksdagen. Först 1918 års riksdag visade sig mera lyhörd för tanken på större valkretsar. I skrivelse till Kungl. Maj:t hemställde 1918 års riksdag om utredning rörande åtgärder till förbättrande av det proportionella valsättet och berörde därvid särskilt spörsmålet om övergång till större valkretsar. Skrivelsen gav närmast uttryck för tanken att i princip låta länen bilda egna valkretsar. Att i vissa fall gå längre och sammanslå mindre län till en valkrets ansåg riksdagen icke tillrådligt »med hänsyn till den naturliga samhörighet, som gör sig gällande inom länen». I områden med mycket gles befolkning borde särskild varsamhet iakttagas vid valkretsarnas utvidgning. Vid utredningen borde å andra sidan tagas under övervägande, om icke de största länen borde delas i två eller flera valkretsar.

1918 års riksdagsskrivelse blev föremål för remissbehandling. Yttranden inhämtades från länsstyrelser och landsting. Tanken på utvidgning av valkretsar synes i allmänhet ha fått ett positivt mottagande under remissbehandlingen. Ofta uttalade man sig i remissvaren för länet såsom valkrets.

Den av 1918 års riksdag begärda utredningen uppdrogs åt en 1919 tillsatt kommitté, benämnd proportionsvalsakkunniga. Då denna kommitté började sitt arbete på en valkretsindelning, som låt vara med vissa avvikelser skulle bygga på länsindelningen, befann sig kommittén i den fördelaktiga positionen att ett förslag till en sådan valkretsindelning redan utarbetats av proportionsvalkommittén i dess år 1903 publicerade betänkande. 1919 års kommitté framhåller också, att 1903 års betänkande varit av särskild betydelse för kommitténs arbete (s. 9). 1919 års sakkunniga hade också från början tillgång till de yttranden som infordrats över 1918 års riksdagsskrivelse. På grundval av detta material upprättade de sakkunniga en arbets- eller diskussionspromemoria, vari län för län diskuteras hur en valkretsindelning med större valkretsar skulle kunna te sig. I de flesta fall stannade de sakkunniga för länet såsom en lämplig valkrets. Förutom önskemålet om bättre proportionalitet pekade enligt de sakkunnigas mening den intressegemenskap, som i många avseenden utgör en sammanhållande faktor för befolkningen i ett län, förefintligheten av gemensamma offentliga institutioner, såsom landsting och hushållningssällskap m. m., som på olika områden låter befolkningsgrupperna inom ett län samverka för att vårda gemensamma offentliga angelägenheter och det redan praktiserade förfarandet att låta länsstyrelserna vara organ för valens administration hän mot länen såsom lämpliga valkretsar vid andrakammarval (bet. s. 80). På en del håll övervägde de sakkunniga dock att frångå länsindelningen antingen så att län skulle delas i två eller flera valkretsar eller så, att områden från olika län skulle sammanföras till en valkrets. För sådana fall upptogs vanligtvis i promemorian två eller flera alternativa förslag till lösning av valkrets-

frågan på platsen i fråga. På begäran av de sakkunniga gick diskussionspromemorian på remiss till flertalet länsstyrelser. De sakkunniga vände sig också till de politiska partiernas huvudorganisationer med anhållan om yttranden i ärendet både från huvudorganisationen och vederbörande partis lokala organisationer i varje län eller valkrets. Sedan detta material inkommit, färdigställde de sakkunniga i ett betänkande 1921 sitt förslag till valkretsindelning m. m.

Det kan vara av intresse att något uppehålla sig vid de synpunkter som framkom under remissbehandlingen av diskussionspromemorian. De politiska huvudorganisationer, som besvarade remissen, hade i allmänhet icke något att erinra mot länet såsom valkrets. En huvudorganisation (Allmänna valmansförbundets riksorganisation) utvecklade närmare sina synpunkter på valkretsindelningen. Eftersom sex organiserade partier uppträdde i valen, var valkretsar med endast 5 à 6 mandat enligt huvudorganisationens mening för små, för att kravet på proportionell rättvisa skulle kunna tillfredsställande beaktas. I vissa särskilda fall kunde dock skäl förekomma som talade för bibehållande av mindre valkretsar. Sålunda borde ett visst organisatoriskt eller administrativt samband finnas mellan de bygder, som tillsammans skulle bilda en valkrets. Samhörigheten i ett län var överallt så stor och för alla livets förhållanden betydelsefull, att man icke borde våldföra sig på den. Därför förordade organisationen att länet om möjligt skulle utgöra valkrets. Skulle en länsvalkrets endast få 5 mandat, vilket principiellt vore otillfredsställande, utgjorde detta förhållande likväl icke tillräckligt skäl att »slita sönder» ett grannlän och därmed »våldföra» sig på den genom århundradens tradition och genom kommunikationsledernas sträckning skapade samhörighetskänslan. Slutligen borde ett läns storlek icke ensamt för sig vara tillräckligt skäl för delning av länet i två valkretsar. Någon »redan befintlig, utpräglad intressegräns» inom länet borde dessutom kunna påvisas för att en delning skulle vara befogad.

I diskussionspromemorian framfördes i några fall tanken att sammanföra områden från olika län till en valkrets. Tanken mötte praktiskt taget genomgående motstånd från remissorganens sida. Ett konkret exempel från remissbehandlingen må åskådliggöra motståndet. I diskussionspromemorian framlades som ett tänkbart alternativ, att norra delen av Stockholms län skulle sammanföras med Uppsala län till en valkrets. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrkte detta alternativ och framhöll, att valmännen i länets norra del hade närmare personlig beröring med valmännen i länets södra del — särskilt genom det gemensamma arbetet för länets räkning, såsom i landstinget, hushållningssällskapet, prövningsnämnden, länsföreningar av olika slag — än de hade med valmännen i Uppsala län. De hade också bättre kännedom om de kandidater som uppställdes inom länet än de kunde ha om kandidater från Uppsala län. En delning av länet på det sätt som ifrågasatts i promemorian måste enligt länsstyrelsen medföra en rubbning av den

naturliga sammanhållningen inom länet. — *Ett politiskt partis avdelning i Stockholms län* underströk med styrka de olägenheter som skulle uppstå, om en del av Stockholms län sammanfördes med Uppsala län till en valkrets. Den anslutna delen skulle komma att betraktas »som ett slags betydelselöst annex till det län som i huvudsak bildade valkretsen». Något inflytande på kandidatnomineringarna kunde den mindre landsdelen knappast få. Under sådana förhållanden skulle sannolikt valmännen av olika partier från denna landsända komma att gå fram med egna listor, varigenom listtypernas antal kom att högst betydligt ökas, vilket icke kunde vara önskvärt vare sig ur politiska eller praktiska synpunkter. Till samma resultat kom även andra lokala partiorganisationer i Stockholms län. *Länsstyrelsen i Uppsala län* fann alternativet att sammanföra en del av Stockholms län med Uppsala län till en valkrets utgöra en betänklig avvikelse från principen om valkretsarnas beroende av länsindelningen. För förberedelserna till valen, innefattande den stundom rent personliga ledning, som länsstyrelsen brukat lämna valförrättare, erfordrades en noggrann kännedom om valkretsens alla delar, liksom också »den fulla disposition över alla där förefintliga möjligheter till kommunikation med och förständigande av vederbörande som betingas av den personliga kännedomen om orten samt den administrativa myndigheten över densamma». Såväl det ena som det andra skulle saknas inom ett för länsstyrelsen fullkomligt obekant län, »där för övrigt dess personliga auktoritet ej vore på samma sätt som i eget län given». Länet såsom enhet för valet hade för valmännen en mycket stor betydelse »för så vitt valet av kandidat kan bestämmas av personlig kännedom om kandidatens åsikter, egenskap och förmåga». I ett län med dess mångsidiga beröring i en massa gemensamma institutioner, kunde en sådan kännedom i de flesta fall förutsättas i högre eller mindre grad föreligga. — *En politisk lokalorganisation i Uppsala län* varnade för de stora nackdelar i fråga om uppställande av kandidater och andra till valproceduren hörande angelägenheter, som ett sammanförande av för varandra främmande befolkningsområden till gemensamt val medför. Mellan Uppsala län och norra delen av Stockholm län fanns få eller inga beröringspunkter, vilket väsentligen berodde på kommunikationslinjernas sträckning. Vad särskilt angick Roslagen och dess städer vore deras förbindelse med Uppsala och Enköping obetydlig, varigenom borgerskapets politiska samverkan försvårades. Även lantbrukarna på ömse håll var enligt organisationens mening »ganska obekanta för varandra». *En annan politisk lokalavdelning i Uppsala län* uttalade sig också mot ett sammanförande av Uppsala län och del av Stockholms län till en valkrets. *Den tredje politiska distriktsorganisationen från Uppsala län,* som avgav yttrande i saken, förklarade sig icke direkt önska ett dylikt sammanförande men ville heller icke motsätta sig en sådan åtgärd.

I 8 fall övervägde de sakkunniga i sin diskussionspromemoria en delning av län i 2 eller flera valkretsar. I de flesta av dessa fall framkom under

remissbehandlingen olika meningar i frågan huruvida länet över huvud borde delas i valkretsar. Ofta framträdde en påtaglig tendens bland remissorganen att vilja sammanhålla länen i en valkrets. Där en delning mera ingående diskuterades, framkom ej sällan skilda meningar om hur en eventuell delning borde ske. Meningsmotsättningarna gällde olika ting, t. ex. om ett läns städer skulle bilda en valkrets och dess landsbygd en valkrets eller länet skulle delas i geografiskt sammanhängande områden (exempel: Malmöhus och Östergötlands län) eller om ett län, som omfattade flera landskap, skulle delas efter landskapsgräns eller på annat sätt (exempel: Älvsborgs, Gävleborgs och Västernorrlands län) eller om ett län skulle delas med hänsyn till kommunikationsledernas sträckning (»den lokala samhörigheten») eller till befolkningens intressegemenskap (kustbefolkning contra inlandsbefolkning; exempel: Norrbottens län) eller om ett visst område av ett län kunde anses höra mera samman med den ena än den andra delen av länet i övrigt (exempel: Älvsborgs och Malmöhus län). Helt naturligt gjorde sig också partipolitiska hänsyn gällande vid ställningstagande till delningsalternativ. Sådana hänsyn kan, ehuru detta icke alltid direkt framgår, ligga bakom motsättningen mellan dem som ville särhålla ett läns städer och dess landsbygd i skilda valkretsar och dem som ville dela län i geografiskt sammanhängande områden. Ibland framträder partipolitiska hänsyn mera öppet. Om vissa ifrågasatta delningar av Kopparbergs län säger exempelvis en politisk organisation, att delningarna skulle medföra de olyckligaste följder för industriarbetarbefolkningen i länet. Denna befolknings starka ställning i politiskt avseende skulle därigenom få ett kännbart slag. Ett närmare studium av delningsalternativen gav nämligen enligt partiorganisationens mening vid handen, att den industriella valmanskåren på ett par av de allra väsentligaste områdena, där den hade ett dominerande inflytande, skulle »brytas ut ur sin sociala omgivning och hänföras till områden av väsentligt olika social struktur». Att — såsom ifrågasatts i ett av alternativen — hänföra industri- och hantverksstaden Falun till en valkrets, sammansatt av övervägande jordbrukssocknar, skulle vara »som att kasta ut en sten i öknen».

I sitt betänkande konstaterar de sakkunniga (s. 102), att tanken att sammanslå ett län och del av annat län eller delar av olika län till en valkrets regelmässigt mött bestämt motstånd från dem som skulle beröras därav. De sakkunniga delar remissorganens åsikt om det olämpliga i att på dylikt sätt »bryta sönder vad som av naturliga skäl hör samman». Likaså ansåg de sakkunniga allvarliga betänkligheter möta att sammanslå mindre län till en valkrets (s. 103). De sakkunniga ville därför icke i något fall förorda, att län eller delar av olika län sammanfördes till en valkrets. Vad angår de fall, då delning av ett län i två eller flera valkretsar ifrågasatts, övergav de sakkunniga i flera fall tanken på en delning dels med hänsyn till önskemålet att åvägabringa en bättre proportionalitet och dels med

hänsyn till de opinioner, som kommit till uttryck för att sammanhålla länet i en valkrets. De sakkunniga föreslog därför endast delning av tre län, nämligen Göteborgs och Bohus län i Göteborgs stad och Göteborgs och Bohus läns landstingsområde, Malmöhus län i en sydlig och en nordlig valkrets samt Älvsborgs län likaledes i en sydlig och en nordlig valkrets.

De sakkunnigas förslag, som även rörde andra ting än valkretsindelningen, förelades, i vad det angick valkretsindelningen och några andra frågor, riksdagen i prop. 1921: 353. Någon remissbehandling förekom icke, troligen beroende på den kontakt som utredningen hållit med myndigheter och organisationer under arbetets gång. Departementschefen underströk, att länen i regel var lämpliga enheter för valkretsindelningen. För länen såsom valkretsar talade sålunda den intressegemenskap som i många hänseenden var en sammanhållande faktor för befolkningen i ett län. I samma riktning pekade förefintligheten av gemensamma offentliga institutioner, såsom landsting och hushållningssällskap, vilka på olika områden lät befolkningsgrupperna inom ett län samverka för att vårda gemensamma offentliga angelägenheter. Det redan praktiserade förfarandet att låta länsstyrelserna vara organ för valens administration visade också hän mot länet såsom valkrets (prop. 1921: 353 s. 21).

I riksdagen väcktes en del motioner med yrkanden om ändring i olika hänseenden av den föreslagna valkretsindelningen (KU 1921: 49 s. 14). I stort sett gick motionerna ut på *att* Malmöhus och Älvsborgs län liksom övriga län skulle bilda en valkrets vardera, *att* Lunds stad med omgivande härad skulle hänföras till Malmöhus läns södra valkrets i stället för till den norra, vilket föreslagits i prop., *att* Malmöhus läns samtliga städer skulle bilda egen valkrets *samt att* Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län skulle vart för sig vara delat i valkretsar. Inom konstitutionsutskottet ville hälften av ledamöterna icke sakbehandla propositionen, eftersom den ansågs sammanhänga med frågor som icke var uppe till behandling. Den andra hälften av utskottet godtog den i propositionen föreslagna valkretsindelningen. Riksdagen biföll propositionen med den ändringen att Malmöhus län delades i en fyrstadsvalkrets och en valkrets omfattande länet i övrigt.

Sedan 1921 har valkretsindelningen endast undergått en formell jämkning i samband med att Höganäs blev stad.

Av det sagda torde framgå, att valkretsfrågan, tidvis sammankopplad med de stora frågorna om utsträckning av rösträtten och övergång till proportionellt valsätt, stod på dagordningen från seklets början till 1921 (jfr prop. 1921: 353 s. 18). De nuvarande valkretsarna kan sägas vara resultatet av en utveckling, som på allvar börjar med proportionsvalkommitténs förslag 1903 och slutar med 1921 års riksdagsbeslut. 1903 års förslag innebar, att proportionellt valsätt skulle införas i valkretsar, som i princip skulle sammanfalla med länen. Tiden var emellertid då icke mogen för en

sådan reform. Efter ett strandat försök att med bibehållande av majoritetsval i enmanskretsar utsträcka rösträtten stannar man genom 1907—1909 års beslut för proportionellt valsätt i valkretsar, som vanligtvis endast omfattar del av län. Strävanden att få till stånd större valkretsar avstannar emellertid icke därmed. Tvärtom göres ganska snart försök att vidga valkretsarna. Dessa strävanden krönes med framgång 1921, då cirkeln slutes genom en valkretsreform, som i stort sett överensstämmer med den år 1903 föreslagna.

Den slutliga reformen genomfördes på basis av proportionsvalsakkunnigas förslag i ämnet. Dessa sakkunniga arbetade på sitt förslag från slutet av 1919 till våren 1921. Om man vill söka draga slutsatser för framtiden av tidsåtgången vid nämnda tillfälle, bör bl. a. beaktas, å ena sidan att de sakkunniga under sagda verksamhetstid även behandlade flera andra frågor än valkretsindelningen samt å andra sidan att de sakkunniga kunde bygga sin lösning av valkretsfrågan på ett redan föreliggande förslag och att det med hänsyn till den ofta omvittnade intressegemenskap, som råder inom länet, är en vida enklare uppgift att sammanföra delar av ett län till en gemensam länsvalkrets än att uppdela ett län i flera valkretsar.

Den lämnade redogörelsen ger vidare vid handen, att — frånsett 1906 års proposition, enligt vilken den konkreta valkretsindelningen skulle fastställas av Kungl. Maj:t ensam — ingen proposition om grundlagsändring rörande principerna för valkretsindelningen framlagts för riksdagen utan att ett konkret förslag med en geografiskt fixerad valkretsindelning samtidigt presenterats för riksdagen.

Framställningen ger också belägg för att det är förenat med mycket stora svårigheter att realisera den under partiöverläggningarna framkastade tanken att vid behov sammanföra flera län eller delar av olika län till en valkrets.

Några summariska synpunkter på en valkretsutredning. En valkretsutredning bör med hänsyn till det ämne som utredningen skall behandla uppenbarligen bedrivas under parlamentarisk medverkan. Sedan principerna för den tilltänkta valkretsindelningen blivit i utredningens direktiv fastställda, blir målet för utredningens arbete att geografiskt indela landet så, att varje valkrets om möjligt får en folkmängd svarande mot det antal mandat, som enligt de fastställda principerna bör utdelas i en valkrets. Denna uppgift skulle vara relativt enkel, om hänsyn icke behövde tagas till andra faktorer än folkmängden. Så är emellertid icke fallet. Utredningens möjligheter att göra en indelning så, att varje enhet får den matematiskt eftersträvade folkmängden, begränsas av olika förhållanden. För det första kommer utredningen i realiteten att vara bunden av länsindelningen. Såsom den historiska översikten visar, är det nämligen ytterst svårt att genomföra en valkretsindelning, som skär länsgränserna. Utredningen kommer för det andra

också att vara bunden av kommun- och kommunblocksindelningen. När det gäller att inom länet sammanföra kommuner och kommunblock till enheter med den folkmängd, som principiellt eftersträvas, begränsas utredningens handlingsfrihet för det tredje av det förhållandet, att bygder, som kommunikationstekniskt, näringsgeografiskt, historiskt eller eljest hör samman i en intressegemenskap, icke gärna kan uppdelas på skilda valkretsar. Helt naturligt kommer vidare olika partipolitiska önskemål att göra sig gällande under utredningsarbetet och partipolitiskt motstånd resas mot olika ifrågasatta indelningsalternativ. Inget politiskt parti kan väntas stillatigande finna sig i att en delning av en nu bestående valkrets sker så, att partiet i fråga därigenom kan tänkas lida något men. Det ligger i sakens natur, att utredningen så långt det över huvud låter sig göra utan att andra intressen otillbörligt eftersättes beakta önskemål och synpunkter från de politiska partiernas sida. Häri ligger en fjärde begränsning av utredningens möjligheter att göra den indelning, som enbart ur folkmängdssynpunkt ter sig mest närliggande. För det femte bör utredningen måhända söka undvika en sådan delning av ett län (nuvarande valkrets), att länet genom delningen förlorar mandat. Ett län, som exempelvis har 11 mandat, därför att dess folkmängd motsvarar 11 gånger riksvalkvoten, kan ju genom en delning i två delar, vilka var för sig får en folkmängd motsvarande $5^1/_2$ gånger riksvalkvoten, tänkas komma att förlora ett mandat. Om avsikten är att göra icke en provisorisk utan en någorlunda beständig valkretsindelning, får kanske hänsyn slutligen också tagas till väntade förändringar i framtiden av olika bygders folkmängd. Områden med stark inflyttning bör exempelvis i så fall icke indelas i sådana valkretsar, som till följd av befolkningstillväxten inom kort kommer att överskrida det uppställda maximiantalet mandat per valkrets.

Vad angår själva arbetsmetodiken torde utredningen, med ledning av de i direktiven angivna principerna för valkretsindelningen böra län för län undersöka vilka olika delningsalternativ som står till buds. Sedan de olika delningsalternativen inventerats, bör utredningen län för län taga kontakt med länsstyrelsen och representanter för landsting och länets kommuner samt med företrädare för de politiska partiernas distriktsorganisationer i länet för att få synpunkter på frågan vilket eller vilka delningsalternativ som må vara lämpligast. Sådana kontakter kan naturligtvis ske skriftligen, exempelvis i form av yttranden över en av utredningen gjord arbetspromemoria, men blir helt säkert mera givande, om de får formen av muntliga överläggningar. Möjligheterna att mera allsidigt komma till tals med regionala och lokala opinioner blir då avsevärt större. I ett för de särskilda delarna av vårt land så viktigt ärende som det här är fråga, synes ett dylikt tillvägagångssätt vara önskvärt redan ur allmänt demokratiska synpunkter. Härtill kommer en arbetsekonomisk synpunkt. Om man icke på antytt sätt redan på utredningsstadiet håller nära kontakt med dem som beröres av delningen, föreligger sålunda risken, att det färdiga betänkandet skjutes i

sank under remissbehandlingen, så att man nödgas börja om från början. Den här tänkta proceduren behöver dock icke ske i alla län. Sådana län, som enligt de fastställda principerna för valkretsindelningen, uppenbarligen icke ifrågakommer till delning utan även fortsättningsvis skall bestå såsom valkretsar för sig, behöver icke beröras av denna utredningsprocedur. Hur många av de nuvarande valkretsarna som blir berörda av denna utredningsprocedur, beror på vilket tak man sätter för antalet mandat per valkrets. Om maximiantalet mandat i en framtida valkrets tänkes satt vid 8 eller 9, blir — vid 50 procents förhöjning av det totala mandatantalet i en folkvald kammare — en delning och därmed den beskrivna proceduren aktuell i 20 av våra nuvarande valkretsar. Ökas maximiantalet mandat per valkrets, minskar antalet valkretsar, som ifrågakommer till delning, och därmed procedurens omfattning. Sänkes maximiantalet, blir förhållandet det omvända.

Sedan utredningen länsvis insamlat synpunkter från regionala och lokala organ och sammanslutningar på de delningsalternativ, som kommer i fråga inom varje av proceduren berört län, har utredningen att med ledning av det insamlade materialet diskutera och taga ståndpunkt till vilken valkretsindelning man vill föreslå samt utarbeta betänkandet med därtill hörande lagtext och motiv.

Då det icke förefaller troligt, att alla synpunkter och önskemål, som framförts under utredningsarbetets gång, kan bli tillgodosedda i utredningens förslag, torde sannolikheten tala för att betänkandet — trots de kontakter som skett under utredningsarbetets gång — behöver remissbehandlas, även om det är tänkbart att remissen till följd av nämnda kontakter kan begränsas.

Frågan om mandatperiodernas förläggning

Vid det sammanträde som hölls den 18 juni lämnades en redogörelse för författningsutredningens förslag till ett nytt valsystem och för remissutfallet i denna del. Vid redogörelsen berördes också författningsutredningens förslag rörande mandatperiodernas förläggning. Redogörelsen i denna del blev av naturliga skäl tämligen summarisk och begränsades till vissa rent valtekniska aspekter. Frågan om mandatperiodernas förläggning har emellertid även andra aspekter. Frågans lösning inverkar sålunda på själva riksdagsarbetets uppläggning. Med hänsyn till den centrala betydelse som frågan har vid en författningsreform, kan det synas befogat att något fylligare än som skedde vid sammanträdet den 18 juni behandla nämnda fråga. Den följande framställningen begränsas till att avse valperioderna efter de ordinarie riksdagsvalen. De urtima valens betydelse i detta sammanhang tas icke upp till behandling.

Gällande ordning

A. Enligt gällande bestämmelser börjar *valperioden* efter ordinarie val löpa den 1 januari året närmast efter det under vilket valet skett och valperioden upphör i och med att nästa valperiod börjar. Valperioden omfattar således hela kalenderår. Vad gäller andrakammarvalen så skall ordinarie sådant val förrättas tredje söndagen i september vart fjärde år. Med den angivna ordningen följer alltså att det förflyter något över tre månader från ett ordinarie andrakammarvals förrättande till dess de nyvalda andrakammarledamöterna börjar utöva sina mandat. Under denna mellantid är kammaren besatt av den äldre uppsättningen riksdagsledamöter. (Ordningen är förenad med den fördelen att, om ett omval skulle bli erforderligt i någon valkrets till följd av att valet där blivit upphävt efter anförda besvär, ett sådant omval kan hinna verkställas under mellantiden innan den nya valperioden börjar.)

B. Om valperioden knytes till hela kalenderår så kan det synas naturligt att låta kalenderåret i princip bilda ramen när det gäller *regleringen av riksdagens verksamhet.* Så har också skett i vår gällande författning.

a) Enligt gällande bestämmelser skall riksdagen sammankomma varje år

den 10 januari eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. Riksdagen förblir därefter konstituerad till årets slut. Riksdagens arbete indelas i arbetsperioder, som kallas *sessioner*. Sessionerna är av tre slag, nämligen vårsession, höstsession och extra session. Av dessa är endast vårsessionen obligatorisk, medan höstsessionen formellt sett är fakultativ. Vårsessionen börjar alltid samtidigt med den årliga riksdagens början, alltså som regel den 10 januari. Om riksdagen under vårsessionen beslutar uppskjuta behandlingen av framlagda ärenden till höstsessionen, får vårsessionen icke pågå längre än t. o. m. den 31 maj. Vårsessionen får fortsätta t. o. m. den 15 juni om behandlingen av framlagda ärenden därigenom beräknas kunna avslutas under sessionen. Så har dock sedan de nya sessionsreglerna infördes år 1949 aldrig skett. Höstsession har sedan dess alltid ägt rum. Höstsession skall börja å dag efter den 15 oktober som prövas lämplig. Under tid då vårsession eller höstsession ej pågår kan riksdagen inkallas till extra session.

b) Vad särskilt angår bestämmelserna om *framläggandet av det arbetsmaterial, som riksdagen har att behandla under sitt arbetsår* (dvs. kalenderåret) så har dessa bestämmelser utformats med utgångspunkt från den angivna sessionsindelningen. Vid utarbetandet av dessa bestämmelser, som innefattar särskilda propositions- och motionstider, har det eftersträvats att riksdagen så tidigt som möjligt under arbetsåret skall få sitt arbetsmaterial för att den skall kunna hinna slutbehandla materialet under sitt arbetsår och närmast då under vårsessionen. I det följande skall huvuddragen av dessa bestämmelser anges.

En betydande del av riksdagens arbetsmaterial utgör regeringens budgetproposition och denna måste — med hänsyn till att budgetåret löper från den 1 juli t. o. m. den 30 juni nästföljande år — vara slutbehandlad av riksdagen före vårsessionens slut. Enligt gällande bestämmelser skall budgetpropositionen tillställas riksdagen vid dess öppnande eller, om riksdagen sammankallats till dag före den 10 januari, senast vid det sammanträde som infaller näst efter den 11 januari. Efter budgetpropositionens avlämnande löper en allmän motionstid å femton dagar. Att den allmänna motionstiden räknas från statsverkspropositionens avlämnande beror på att många motioner icke ansetts kunna utformas förrän efter studium av denna proposition. Innehållet av statsverkspropositionen kan avgöra om en motion i visst ämne skall väckas eller ej. Motionstidens längd — 15 dagar — har fastställts för att ge riksdagsledamöterna möjlighet att ta del av statsverkspropositionens innehåll innan de skriver sina motioner.

När det gäller andra propositioner som angår statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår så skall dessa vara avlämnade inom 70 dagar från riksdagens öppnande. Spärregeln gäller icke propositionen angående riksstatens slutliga reglering (den s. k. kompletteringspropositionen). Ett överskridande av nämnda propositionstid är för övrigt icke helt

omöjligt men för att en budgetproposition skall få avlåtas senare måste den vara av sådant innehåll att uppskov med framställningen skulle lända riket till allvarligt men.

Övriga propositioner (dvs. alla propositioner som inte har med nästföljande års budget att skaffa) bör, om de anses böra behandlas under riksdagens vårsession, avlämnas inom nittio dagar från riksdagens öppnande.

Förutom rätt att väcka motion under den allmänna motionstiden har enskild riksdagsman också rätt att väcka motion med anledning av proposition som avlämnas efter riksdagens öppnande. Sådan »följdmotion» skall väckas sist vid det sammanträde som infaller näst efter tio dagar från det propositionen kom kammaren till handa. Kammaren har dock möjlighet att medge viss förlängning av motionstiden. Har en propositions behandling hänskjutits från vårsessionen till höstsessionen må ytterligare följdmotioner väckas sist dagen efter höstsessionens början.

Författningsutredningens förslag

Utredningens förslag innebär betydelsefulla ändringar i förhållande till gällande ordning såväl när det gäller valperiodernas förläggning som när det gäller den därmed sammanhängande regleringen av riksdagens verksamhet.

A. Förslaget rörande valperioden

Utredningen föreslår att *valperioden efter lagtima val* (ordinarie riksdagsval), som förutsättes äga rum liksom hittills tredje söndagen i september men med fortsättning närmast följande måndag, skall *börja den 15 oktober efter valet* och utlöpa dagen före närmast följande valperiods början. I förslaget har man sålunda frångått den nuvarande ordningen där valperioden omfattar hela kalenderår.

Utredningen har följande motivering för sitt förslag. Enligt utredningens mening måste det betraktas som ett starkt grundat önskemål att de nyvalda riksdagsledamöterna tidigare än nu skall träda i funktion. Om detta önskemål skall kunna tillgodoses måste den nuvarande tiden mellan valet och valperiodens början nedbringas väsentligt, dvs. valperioden börja väsentligt tidigare än för närvarande. Till förmån för den nuvarande långa »väntetiden» talar att omval efter valbesvär kan hinna förrättas innan valperioden börjar. Å andra sidan har omval i valkrets för riksdagsmannaval förekommit endast undantagsvis. Därtill kommer att besvär över omvalet i regel icke hinner avgöras, innan valperioden börjar. Efter övervägande av de olika synpunkterna har utredningen funnit, att önskemålet att riksdagsledamöterna skall kunna träda i funktion inom kortare tid än vad nu gäller är så

starkt, att hänsynen till att man skall lämna utrymme för omval bör få vika. Valperioden bör enligt utredningens mening därför börja utan att eventuella omval avvaktas. — Tiden mellan riksdagsmannavalets förrättande och valperiodens början kan, enligt vad utredningen framhåller, med hänsyn till den definitiva röstsammanräkningen och övriga åtgärder som kan behöva vidtas i anledning av valet icke lämpligen vara kortare än tre veckor. Det skulle då kunna anses naturligt att föreskriva att valperioden skall börja den 22:a dagen efter valet. Detta skulle innebära att, eftersom valet skulle komma att förrättas tidigast den 15—16 och senast den 21—22 september, valperioden skulle börja tidigast den 8 och senast den 14 oktober. Å andra sidan synes det utredningen mera lämpligt att låta valperioden efter lagtima val alltid börja å en och samma dag i oktober. Utredningen föreslår därför såsom redan nämnts att valperioden efter lagtima val alltid skall börja den 15 oktober.

Utredningen har också antytt *en lösning för att undvika konsekvenserna av ett omval.* Gällande ordning är att fullmakt för de valda utfärdas omedelbart efter valets avslutande. Valet verkställs sålunda omgående och utan hinder av att besvär anförs. Undanröjs valet genom lagakraftvunnet beslut finns det inga bestämmelser som reglerar hur förhållandet blir. Enligt rättspraxis, som tillämpats för kommunalvalens del, anses att utfärdade fullmakter i sådant fall utslocknar. En motsvarande rättstillämpning för riksdagsmannavalens del medför att den nyvalda representationsförsamlingen under tiden mellan valets undanröjande och omvalets verkställande icke är fulltalig. Enligt utredningen torde emellertid med ett proportionellt valsystem endast det »sista» mandatet i regel vara omstritt vid ett omval. Med hänsyn härtill finner utredningen det angeläget att det vid utarbetandet av en ny vallag tillses att i fall av omval redan utfärdade fullmakter icke utslocknar förrän omvalet verkställts. Enligt den angivna lösningen skulle, om ett val till följd av begångna felaktigheter förklarades ogiltigt och upphävdes, valet ändå äga verkan till dess omval ägt rum och nya fullmakter utfärdats med anledning av omvalet.

B. Den föreslagna regleringen av riksdagens verksamhet

Såsom nämnts så innefattar utredningens förslag vissa betydelsefulla ändringar då det gäller riksdagens verksamhet. Flera av dessa ändringar kan delvis också ses som en följdverkan av det framlagda förslaget rörande valperiodens förläggning. Av ändringarna må här särskilt beröras den föreslagna omläggningen av riksdagens sessionstid och vad förslaget i huvudsak innehåller i fråga om propositions- och motionstider.

a) Den föreslagna omläggningen av riksdagens sessionstid

Utredningen föreslår att lagtima riksmöte skall årligen inledas den 15 oktober. Första riksmöte efter ordinarie riksdagsmannaval kommer enligt

förslaget således att inledas samma dag som valperioden börjar. Lagtima riksmöte skall normalt icke pågå längre än till den 15 maj följande år men möjlighet skall dock finnas för riksdagen att genom särskilt beslut låta riksmötet pågå längre tid. Förslaget utgår från att någon uppdelning i sessioner (höstsession och vårsession) icke skall vara erforderlig utan riksmötet skall enligt förslaget betraktas som en sammanhängande arbetsperiod. Under tid då lagtima riksmöte ej pågår skall enligt förslaget riksdagen kunna kallas av regeringen eller av riksdagens talmän till urtima riksmöte.

I tidigare sammanhang har ifrågasatts om icke riksdagsarbetet bör begränsas till högst fem månader under första halvåret. Som skäl för en sådan ordning har anförts.

1) Den angivna begränsningen är nödvändig för att riksdagsledamöterna skall kunna hålla kontakt med sina hemorter och sköta sina yrken. (Eljest skulle det bli omöjligt för åtskilliga yrkesutövare att åta sig ett riksdagsmannaskap. En från riksdagsbestyr helt befriad höstperiod är ett verksammare medel än en riksdagsavslutning tidigt på våren om man önskar underlätta för riksdagsmännen att bevara kontakten med hemorten och den privata yrkesverksamheten.)

2) En rationell uppläggning av riksdagsarbetet borde göra det möjligt att begränsa sessionstiden till fem månader.

3) Genom en uppdelning av arbetstiden i en vår- och en höstsession skulle arbetsbelastningen bli ojämn; många riksdagsledamöter skulle icke få full sysselsättning under hösten.

4) Hänsyn bör även tas till vad som kan vara önskvärt med hänsyn till propositionsarbetet inom statsdepartementen. Svårigheter skulle uppstå för departementen med en höstsession, vilken kom att infalla under den brådaste tiden av statsdepartementens förberedelsearbete för propositionerna till nästa års vårsession.

För egen del finner utredningen utvecklingen efter år 1949 ha visat att riksdagen bör vara samlad till en arbetsperiod icke blott under våren utan även under hösten. Följande skäl talar enligt utredningen härför.

1) Arbetsbelastningen har ökat på grund av det allmännas vidgade engagemang och riksdagsärendenas till följd därav mera komplicerade natur.

2) Det är också nödvändigt att regeringen även under annan tid än våren kan hålla kontakt med riksdagen.

3) Att riksdagen har en arbetsperiod även under hösten är ägnat att stärka riksdagens ställning.

Frågan om tidpunkten för riksdagsarbetets början bör enligt utredningen bedömas mot bakgrunden av tidpunkten för valperiodens början. Riksdagsarbetet bör enligt utredningens mening påbörjas samtidigt med att valperioden börjar. Utredningen har därför föreslagit att första riksmöte under en valperiod inleds den dag valperioden börjar, dvs. den 15 oktober efter valet. På motsvarande sätt bör enligt utredningen även under de år, då ordinarie riksdagsval icke hålls, nytt riksmöte inledas den 15 oktober. Genom att ny

valperiod och nytt riksmöte börjar så snart som möjligt efter valet undviks att under år med ordinarie val den äldre uppsättningen av riksdagsledamöter sitter kvar under den följande höstsessionen. Utredningen finner det angeläget att detta förhållande bringas att upphöra.

Såsom ett argument mot att låta riksdagsarbetet börja på hösten har i tidigare sammanhang anförts att en sådan ordning skulle vålla svårigheter för budgetarbetet inom departementen och, i varje fall om arbetstiden väsentligt tidigarelades, kräva en omläggning av budgetåret. Enligt utredningens mening är det emellertid icke nödvändigt att budgetförslaget framläggs redan vid riksmötets början. Utredningen föreslår för sin del att budgetförslaget skall avlämnas senast den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. För en sådan ändring i jämförelse med nuvarande förhållanden erfordras enligt utredningens mening icke någon omläggning av budgetåret.

Att låta riksdagsarbetet börja på hösten i stället för i januari skulle enligt utredningen även medföra följande fördelar.

1) Arbetsperioden på hösten låter sig lättare förenas med en efterföljande arbetsperiod på våren än med en föregående vårsession; det blir i det förra fallet endast de relativt korta julferierna som skiljer arbetsperioderna åt.

2) Uppskovsinstitutet kommer att erfordras endast i fall behandlingen av ett ärende skall hänskjutas från ett riksmöte till ett annat.

3) Med den föreslagna ordningen blir det naturligt att betrakta de båda arbetsperioderna som en sammanhängande. (Uppdelningen i höstsession och vårsession blir onödig och dessa termer används icke heller i förslaget.)

4) Med den föreslagna uppläggningen blir det möjligt att planera för hela riksmötet.

b) De föreslagna propositions- och motionstiderna m. m.

Då fråga är om statsbudgeten har utredningen visserligen funnit att goda skäl kan anföras för en omläggning av *det statliga budgetåret* så att detta sammanfaller med kalenderåret. Den kommunala och den privata sektorn liksom nationalbudgeten räknar med kalenderåret som budgetår och beslut angående den statliga inkomstskatten måste som en följd härav avse kalenderår. En omläggning av budgetåret skulle dock, framhåller utredningen, i vissa hänseenden medföra komplikationer och kan inte genomföras utan närmare undersökningar. Utredningen säger sig därför ha utgått från att det statliga budgetåret skall liksom för närvarande löpa från och med den 1 juli till och med den 30 juni närmast följande år.

Den *budgetproposition,* i vilken regeringen förelägger riksdagen förslag till statsbudget för närmast följande budgetår, ger riksdagen en betydande del av dess arbetsmaterial och måste regelmässigt vara slutbehandlad före budgetårets ingång. Denna propositions avlämnande bör enligt utredningen därför vara fixerad till viss dag. Med hänsyn till att riksdagsarbetet skall

börja redan den 15 oktober och då det är angeläget att riksdagen får en jämn arbetsbelastning och bättre tid för prövning av anhängiggjorda ärenden, anser utredningen att budgetpropositionen bör avlämnas tidigare än nu. Av hänsyn till bl. a. budgetarbetet inom departementen kan, betonar utredningen, emellertid avlämnandet icke i tiden tillbakaflyttas mer än en relativt kort tid. Utredningen föreslår att budgetpropositionen skall avlämnas senast den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. (Budgetpropositionen skall således avlämnas två månader efter riksmötets början.) Enligt förslaget skall budgetpropositionen innefatta jämväl finansplan och nationalbudget. En svårighet i detta sammanhang är att ju tidigare budgetpropositionen avlämnas desto osäkrare ter sig inkomstberäkningarna. Utredningen vill emellertid framhålla att de definitiva förslagen till inkomstberäkningar redan nu i betydande utsträckning icke framläggs förrän i kompletteringspropositionen. Med hänsyn till den vikt som *kompletteringspropositionen* numera fått i konjunkturpolitiskt hänseende anser utredningen att det i riksdagsordningen bör införas ett stadgande om att regeringen skall till fullständigande av budgetpropositionen jämväl avlämna förslag till slutlig reglering av statsbudgeten. Utredningen har icke funnit att någon särskild tidpunkt behöver anges för kompletteringspropositionens avlämnande.

Vad gäller propositionstiden för *övriga propositioner som avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret* (med undantag av kompletteringspropositionen) så anser utredningen att denna propositionstid bör kunna avslutas tidigare än för närvarande. Med nuvarande bestämmelser utgår denna propositionstid i allmänhet den 22 mars. Utredningen föreslår att den 1 mars sättes som sista dag. Undantagsvis skall det enligt förslaget dock få förekomma att proposition som avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, skall få avlämnas efter den 1 mars. En förutsättning härför skall enligt förslaget dock vara att regeringen finner synnerliga skäl föranleda därtill.

Framhållas må i detta sammanhang att författningsutredningens förslag inrymmer vissa betydelsefulla nyheter när det gäller budgetärendenas beredning i riksdagen. Utredningen har förordat att det inrättas ett särskilt utskott, kallat *finansnämnden,* som skall ha till uppgift att främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt bedöma samtliga finansärenden. Till finansnämnden skall samtliga betänkanden av finansutskott överlämnas. Utredningen har vidare funnit det önskvärt att införa en ordning som gör det möjligt för en regeringsopposition att intill slutskedet av riksdagens budgetarbete i viss utsträckning hävda en alternativ linje. För att underlätta detta föreslås att ärende som avser statens inkomster eller utgifter för närmast följande budgetår skall på yrkande av minst en tredjedel av finansnämndens ledamöter bordläggas i nämnden intill dess att regeringen avlämnat kompletteringspropositionen.

När det gäller *propositioner som ej avser budgeten för det närmast följande budgetåret* har utredningen ej ansett någon sista dag för sådan propositions avlämnande behöva anges i riksdagsordningen. Utredningen framhåller i detta sammanhang att det med den utbyggnad som ägt rum av departementens statssekreterar- och rättsavdelningar närmast torde vara en fördel att propositionsarbetet och propositionsavlämnandet kan pågå året runt. Med den omläggning av riksdagens arbetstid som utredningen föreslagit och som innebär att riksmötet normalt börjar i oktober framstår det för utredningen som naturligt att propositioner avlämnas även under hösten. (Om propositionsarbetet sålunda kan beräknas pågå kontinuerligt inom departementen och om uppskovsinstitutet såsom utredningen föreslagit bibehålls i fråga om propositioner och ärenden som ej avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, skulle enligt utredningen någon sista dag för nu nämnd propositions avlämnande icke behöva anges. Om propositionen avlämnas efter den 1 april, bör enligt utredningen emellertid regeringen ange om den anser att propositionen bör behandlas under det pågående riksmötet. I sista hand skall det ankomma på riksdagen att — bortsett från det sista riksmötet under valperioden — besluta huruvida ärendet skulle avgöras under riksmötet eller behandlas först vid nästa riksmöte.)

Även när det gäller *motionstiderna* innebär utredningens förslag vissa förändringar.

Med den omläggning av riksdagens arbetstid som utredningen föreslagit kommer som redan nämnts budgetpropositionen icke att avlämnas vid riksmötets början och denna propositions framläggande kan därför icke längre utgöra utgångspunkten för *den allmänna motionstid* varmed ett lagtima riksmöte alltjämt bör inledas. Utredningen förordar att denna allmänna motionstid får ungefär samma längd som nu och föreslår att tiden fastställes till två veckor från den dag då riksmötet inletts. (Den allmänna motionstiden kommer således enligt förslaget att helt frikopplas från tiden för budgetpropositionens framläggande.)

Enligt utredningen bör emellertid *efter budgetpropositionens avlämnande* följa *en särskild motionstid,* som ger tillräckligt utrymme *för följdmotioner.* Budgetpropositionen skall enligt förslaget lämnas den 15 december eller om helgdag då inträffar dagen därefter. Man torde enligt utredningen kunna räkna med att budgetpropositionen i allmänhet anmäles vid plenum samma dag som den avlämnas eller kort därefter. Motionstiden för följdmotioner i anledning av budgetpropositionen bör därför kunna börja löpa före jul. Redan före juluppehållet skulle det enligt utredningen sålunda bli möjligt för partigrupperna att överlägga om propositionens innehåll och under juluppehållet kan riksdagsledamöterna och partikanslierna förbereda följdmotionerna. Enligt utredningen bör under alla förhållanden och särskilt om man räknar med att riksdagsarbetet börjar något tidigare i januari än nu följd-

motionerna kunna vara färdiga till mitten av januari. Utredningen föreslår därför att motionstiden för motioner, avgivna i anledning av budgetpropositionen, fastställs till 31 dagar, dvs. utgår jämnt en månad efter budgetpropositionens avlämnande.

Motionstiden för följdmotioner till annan proposition än budgetpropositionen skall enligt förslaget omfatta två veckor räknat från den dag propositionen anmälts vid sammanträde med riksdagen. Möjlighet skall dock finnas att förlänga motionstiden för följdmotioner till högst fyra veckor.

c) Den normala gången för ett riksmöte enligt förslaget

Den normala gången för ett riksmöte, som börjar den 15 oktober, blir enligt utredningens förslag följande.

1) Första riksmöte efter ett val inleds med konstituering, utskottsval m. m. medan däremot riksdagsarbetet under de följande riksmötena under valperioden påbörjas omedelbart. Konstituering och val skall nämligen enligt förslaget avse en hel valperiod.

2) Inom tre dagar efter lagtima riksmötes början skall regeringsförklaring avges vid särskild sammankomst med konungen, statsråden och riksdagens ledamöter. I regeringsförklaringen skall regeringen avge en deklaration angående sin politik. Regeringsdeklarationen skall vara utgångspunkt för den allmänna politiska debatt, som enligt förslaget är avsedd att äga rum kort därefter och som skall till viss del motsvara den nuvarande remissdebatten (eftersom budgetpropositionen skall avlämnas först senare så kan någon »remissdebatt» icke äga rum omedelbart i anslutning till riksmötets början).

3) Under riksmötets två första veckor löper en allmän motionstid och denna tid torde enligt utredningen i huvudsak erfordras för motionsskrivning.

4) Därefter är det avsett att arbetet skall vidtaga med behandlingen av ärenden som uppskjutits eller vilar från föregående riksmöte, samt av nya riksdagsärenden. Propositioner förutsätts av utredningen komma att normalt avlämnas även på hösten. (Vidare avses under denna tid riksdagens revisorers berättelse bli behandlad; berättelsen avges för närvarande som regel i mitten av december men förutsätts i förslaget bli avlämnad i stället omkring den 15 oktober.)

5) Vid mitten av december framläggs budgetpropositionen. Denna åtföljes av en särskild motionstid om 31 dagar.

6) Även senare kommer propositioner och följdmotioner att avlämnas, propositioner som avser statens inkomster och utgifter för det närmaste budgetåret dock icke annat än undantagsvis efter den 1 mars.

7) Riksdagsarbetet skall normalt avslutas i mitten av maj (budgetarbetet måste i vart fall vara färdigt vid denna tid). Möjlighet skall dock finnas att

»förpuppa» riksmötet eller om så visar sig nödvändigt låta riksdagsarbetet fortgå även efter den 15 maj. En förlängning kan enligt utredningen bli erforderlig beträffande sista riksmötet under en valperiod på grund av att uppskovsbeslut ej kan fattas vid sådant riksmöte.

Remissyttrandena

A. Yttrandena över förslaget rörande valperioden och riksdagens sessionstid

a) Positiva till *förslaget att valperioden skall börja den 15 oktober efter valet och att riksdagsarbetet skall årligen inledas den 15 oktober* (dvs. under valår samma dag som valperioden börjar) är 3 länsstyrelser (KB i Kristianstads, Västerbottens och Stockholms län) samt Sveriges hantverks- och industriorganisation.

Synpunkter:

1) Med den föreslagna ordningen undvikes att under år med ordinarie val till riksdagen den äldre uppsättningen riksdagsledamöter kvarsitter under den efter valet följande höstperioden.

2) Den föreslagna omläggningen av riksdagens arbetsår anses vara ägnad att skapa en bättre arbetsrytm och möjliggöra en mera koncentrerad behandling av riksdagsärendena. (De praktiska möjligheterna för företagare och företagsledare att liksom andra yrkeskategorier ägna sig åt arbetsuppgifter i riksdagen anses härigenom bli större.)

Kritiska till förslaget är ÖÄ, 4 länsstyrelser (KB i Malmöhus, Södermanlands, Värmlands och Hallands län) och valutredningen. Kritiken går främst ut på att vissa valtekniska olägenheter är förenade med förslaget.

Synpunkter:

1) Om ordinarie riksdagsval såsom förutsatts i förslaget alltjämt skall äga rum tredje söndagen i september och valperioden börja redan den 15 oktober, skulle svårigheter uppkomma att över huvud hinna slutföra röstsammanräkningarna innan valperioden börjar. Redan en tillämpning av gällande regler för sammanräkning skulle föranleda bekymmer. (Från något håll hävdas att förslaget nödvändiggör att valdagen förläggs till en tidigare dag än den tredje söndagen i september. Med hänsyn till sommarledigheterna så kan, framhålls det, emellertid icke valdagen förläggas alltför tidigt. Det ifrågasätts därför om icke spörsmålet om valdag och valperiod bör upptas till förnyat övervägande.)

2) Mot förslaget att låta valperioden börja så snart efter valet invänds även att de utsedda riksdagsledamöterna i så fall måste vara beredda att med mycket kort varsel tillträda sina uppdrag.

3) Den föreslagna ordningen leder till svårigheter med hänsyn till de verkningar den har då omval skall äga rum. Tiden mellan valet och valperiodens början är alltför kort för att ett omval, som föranleds av att valet

i viss valkrets efter anförda besvär upphävs, skulle hinna verkställas före valperiodens början.

De kritiska remissorganen är genomgående också tämligen negativt inställda till *den lösning som författningsutredningen antytt för att undvika konsekvenserna av ett omval.* (Utredningens tanke är såsom framhållits att de som förklarats valda vid ett val skall även om valet upphävs få utöva sina mandat till dess omval verkställts.) Mot lösningen har följande invändningar gjorts.

1) Från principiell synpunkt är det otillfredsställande och olämpligt att ett val, som är behäftat med felaktigheter och som till följd härav upphävts, likväl skall — låt vara under en begränsad tid — äga verkan även efter valets upphävande. De vid ett val utfärdade fullmakterna baseras uteslutande på valet i fråga och upphävs valet undanröjs varje grund för fullmakternas giltighet. (Regeringsrättens ledamöter framhåller att det visserligen icke möter befogade invändningar att i fall av valbesvär de ursprungligen valda riksdagsledamöterna tjänstgör under tid då besvären prövas. Däremot måste enligt ledamöternas mening betänkligheter anföras mot att vederbörande får kvarsitta även efter det att valet blivit upphävt genom lagakraftvunnet utslag.)

2) De praktiska konsekvenserna anses icke fullt ut kunna bedömas men det förutses att lösningen kommer att i vissa fall leda till mindre önskvärda resultat. Att omvalet skulle äga betydelse endast för det sista mandatet kan icke alltid bli fallet. Lösningen kan i undantagsfall t. o. m. leda till att samtliga mandat i en valkrets till följd av de omständigheter, som föranlett omval i valkretsen, under tiden fram till omvalets avslutande besättes av helt andra partier än dem som vid omvalet slutligen erhåller mandaten.

3) Skulle ordningen likväl godtas så anses det på något håll att en bestämmelse i vart fall bör införas om att riksdagen är skyldig att efter framställning därom ompröva sina redan fattade beslut, i den mån dessa kan ha påverkats av att riksdagen haft en annan sammansättning än den som slutligen fastställts genom omvalet.

b) När det gäller omläggningen av riksdagens arbetsår så har på något håll tveksamhet uttalats rörande *möjligheterna att avsluta riksdagsarbetet så tidigt som den 15 maj,* något som utredningen utgått ifrån skulle normalt kunna ske. Förslaget inrymmer som tidigare nämnts en möjlighet att uppskjuta finansnämndens behandling av vissa budgetärenden i avvaktan på att regeringen avlämnat den s. k. kompletteringspropositionen. Eftersom denna proposition knappast kan beräknas bli framlagd tidigare än vad nu sker så kan — har det framhållits — den angivna uppskovsmöjligheten leda till en besvärande anhopning av stora och viktiga budgetärenden under riksdagsarbetets slutskede. Det ifrågasättes därför om icke tidpunkten för det ordinarie riksdagsarbetets avslutande måste sättas senare än den 15 maj. Riksdagsarbetet anses böra utsträckas till den 6 eller den 15 juni.

B. Yttrandena över den föreslagna tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande

Helt allmänt kan sägas att utredningens olika förslag rörande riksdagsarbetets uppläggning endast i mindre grad blivit behandlade i remissvaren. Ett undantag utgör dock utredningens förslag om att tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande skall framflyttas till den 15 december. Förslaget har rönt särskild uppmärksamhet i flera remissyttranden och skilda bedömningar har därvid gjorts om förslagets ändamålsenlighet och genomförbarhet. Eftersom tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande är av stor betydelse för tidsschemat när det gäller riksdagsarbetets uppläggning och därmed också för frågan om valperiodens förläggning kan det finnas anledning att något mera ingående uppehålla sig vid remissinstansernas yttranden över förslaget i denna del.

En i huvudsak positiv inställning till förslaget har kanslern för rikets universitet, en del under universitetskanslersämbetet hörande organ samt Sveriges hantverks- och industriorganisation.

En mera tveksam hållning till förslaget har generaltullstyrelsen, skolöverstyrelsen, försvarets civilförvaltning och några under universitetskanslersämbetet hörande organ. Nämnda remissinstanser är närmast beredda att godtaga förslaget men framhåller att det ger anledning till vissa svårigheter.

En tämligen kritisk inställning till förslaget har statskontoret, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och länsstyrelsen i Älvsborgs län.

1. I flera yttranden, även sådana där man intagit en positiv hållning till förslaget, framhålls att utredningen icke gått in på frågan hur den föreslagna tidigareläggningen av tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande kan tänkas påverka myndigheternas petitaarbete och departementens budgetarbete. På några håll (bl. a. statskontoret) förmodas att författningsutredningen räknat med att den föreslagna ordningen skulle kunna genomföras utan att väsentligt påverka budgetarbetet i departementen. Denna bedömning från utredningens sida anses emellertid icke vara realistisk. En förskjutning av tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande skulle, framhåller man, även påkalla en tidigareläggning av tidpunkten för ingivande av anslagsäskandena till departementen. Genomgående har man i remissyttrandena utgått ifrån att förslagets genomförande skulle medföra att ämbetsverken måste inkomma med sina anslagsäskanden till departementen senast den 1 augusti i stället för såsom nu den 1 september och att de under ämbetsverken hörande organen i sin tur måste inge sina petita till ämbetsverken senast den 1 april i stället för som nu brukar vara fallet senast den 1 maj. Förslaget anses sålunda medföra att *myndigheternas petitaarbete överlag förskjutes en månad i tiden.* Följdverkan av denna förskjutning har bedömts olika.

Universitetskanslersämbetet och vissa under ämbetet hörande organ har

icke ansett att några väsentliga olägenheter uppkommer. I något underlydande organs yttrande framhålls att en förflyttning av petitaarbetet till perioden december—mars skulle ur arbetssynpunkt vara att föredra framför nuvarande ordning.

Övriga remissmyndigheter framhåller däremot att vissa svårigheter uppkommer genom förskjutningen av petitaarbetet. I flera yttranden betonas visserligen att budgetarbetet och de uppgifter som sammanhänger därmed alltmer ökat i betydelse och nu nått en sådan omfattning att detta arbete måste planeras och påbörjas i mycket god tid samt även anknytas till en mera långsiktig planering. En spridning av budgetarbetet under en väsentlig del av arbetsåret och en löpande budgetplanering måste därför under alla förhållanden komma till stånd om redan nu den växande materian skall kunna bemästras. Med en tidigareläggning av petitas avlämnande skulle, framhålles det, emellertid vissa speciella *komplikationer* uppkomma.

1) Vid en tidigare petitaavlämning skulle, hävdas det, *svårigheter uppkomma att vid tiden för beräkningen av anslagsbehovet erhålla belastnings- och andra uppgifter ur bokslutet.* Detta sammanhänger med kostnadsredovisningen budgetårsvis. Om tidpunkten för myndigheternas avlämnande av sina anslagsäskanden till departementen framflyttas till den 1 augusti så menar man följden bli att anslagsäskandena får avges utan att hänsyn har kunnat tas till samtliga det sist förflutna budgetårets utgifter under vederbörliga anslag. I somliga yttranden betonas vikten av att myndigheten har kunskap om det faktiska budgetutfallet för det sist förflutna budgetåret när storleken av de äskade anslagen definitivt bestäms. På försvarets område anses olägenheterna bli än mer accentuerade genom att anslagsäskandena där måste vara utarbetade och i allt väsentligt fullständiga något tidigare än på andra områden, eftersom överbefälhavaren skall ta del av anslagsäskandena innan de avges. Förslaget leder till att anslagsäskandena från försvarets civilförvaltning måste vara klara före den 1 juli för att överlämnas till överbefälhavaren den 15 juli. Minst 14 dagar beräknas nämligen åtgå för utskrivning, stencilering och bindning av civilförvaltningens petita. Ett ifyllande av belastningssiffror i sista stund omedelbart före ingivandet av äskandena skulle — framhåller civilförvaltningen — icke tjäna något syfte då man i vart fall icke i själva budgetarbetet haft tillgång till belastningssiffrorna för hela budgetåret.

I något yttrande betonas att även gällande ordning medför att belastningssiffrorna som hänför sig till utgången av det sist förflutna budgetåret, föreligger vid en alltför sen tidpunkt för att kunna tillförlitligen begagnas vid anslagsberäkningarna. Andra remissorgan vill emellertid framhålla att även om redan nuvarande ordning medför att huvuddelen av myndigheternas petitaarbete måste äga rum innan bokslutet för det utlöpande budgetåret föreligger, så möjliggör dock denna ordning att den definitiva utformningen av anslagsäskandena kan ske med hänsynstagande till detta bokslut. På

några håll ifrågasätts om icke ett genomförande av författningsutredningens förslag tarvar en omläggning av den metodik som tillämpas vid anslagsberäkningarna. (Bl. a. ifrågasätts om det icke får vara tillfyllest att anslagsberäkningarna görs med ledning av 11 månaders medelsförbrukning samt utfallet under föregående budgetår, eftersom belastningssiffror saknas för hela budgetåret.)

I det följande skall beröras några *följdverkningar*, som anses uppkomma om anslagsäskandena måste göras vid en tidpunkt då bokslutet för det senaste budgetåret ännu ej föreligger.

(a) I flera yttranden, där man ställt sig mera tveksam eller kritisk till förslaget, har man framhållit att *myndigheternas anslagsberäkningar* måste *bli ännu mer osäkra* än för närvarande genom att som en följd av förslaget beräkningarna måste göras vid en tidpunkt då kunskap ännu ej föreligger om belastningssiffrorna vid det senaste budgetårets utgång. Vid det nu tillämpade systemet med kostnadsramar är det av största betydelse att anslagen blir så riktigt beräknade som möjligt. En rättvisande anslagsberäkning är, framhålls det, avgörande för om anmälda välgrundade medelsbehov skall kunna tillgodoses inom den anvisade ramen. På något håll (försvarets civilförvaltning), där man i huvudsak ställt sig välvillig till förslaget, anser man förslaget genomförbart men endast under förutsättning att en viss osäkerhet vid anslagsberäkningarna godtas och att vederbörliga regleringsbrev och personalförteckningar utkommer senast i början av juni.

(b) Enligt gällande ordning har *myndigheterna* att i vissa bilagor till sina skrivelser med anslagsäskanden *lämna uppgifter om anslagsbelastningen* under bl. a. det sist förflutna budgetåret. Eftersom med förslaget anslagsäskandena kommer att avlämnas vid en tidpunkt då kunskap ännu ej föreligger om utfallet av det sist förflutna budgetåret, så måste man, hävdas det i en del yttranden, eftersöka en *ny metodik för redovisningen av dylika uppgifter*. Under remissbehandlingen har framhållits att två utvägar här står till buds, nämligen antingen att uppgifterna för det sist förflutna budgetåret endast får omfatta 11 månaders belastning eller att uppgifterna om anslagsbelastning får avlämnas vid en senare tidpunkt än den då anslagsäskandena inges till vederbörande departement. Den sista utvägen anses vara att föredra eftersom de i bilagorna gjorda sammanställningarna för närvarande innefattar anslagsbelastningen för de två senast förflutna budgetåren. Å andra sidan har det emellertid framhållits att det skulle medföra vissa komplikationer om bilagorna skulle avges vid en senare tidpunkt än framställningen i övrigt. Om nämligen icke myndigheterna vid utarbetandet av sina petitaframställningar har tillgång till bokslutet för det sist förflutna budgetåret så måste vissa siffror, som skall ingå i huvudskrivelsen, få lämnas i tilläggsskrivelse. Detta skulle leda till en viss dubblering av petitaarbetet. Eftersom innehållet i huvudskrivelsen avses att i oförändrat skick kunna inflyta i statsverkspropositionen skulle följden bli ett visst merarbete även för departementen. Vissa sammanställningar skulle dessutom

icke kunna göras upp av departementen förrän bilagorna inkommit.

2) Vid en tidigare petitaavlämning skulle, framhålls det, *myndigheternas petitaarbete komma att infalla under den mest utpräglade semestertiden.* Det framhålls som angeläget att även den administrativa personalen kan beredas semester under sommarmånaderna. Önskemålen om sommarsemester uppges ha ökat genom den genomförda förlängningen av semestern. Det anses vara av vikt att nu rådande svårigheter att under sommarmånaderna klara av nödvändiga arbetsuppgifter icke skärps (statistiska centralbyrån). I något yttrande (riksrevisionsverket) betonas att det med hänsyn till de personalsvårigheter, som brukar föreligga under sommaren, finns risk för att petitaarbetet kommer att tidigareläggas i större omfattning än som enbart motiveras av en ändrad tidpunkt för anslagsförslagens ingivande. Detta skulle i sin tur vara ägnat att ytterligare försämra möjligheterna att framlägga hållbara och tillförlitliga anslagsberäkningar.

3) Vid en tidigare petitaavlämning är det, betonas det vidare, *nödvändigt att regleringsbrev och personalförteckningar kommer myndigheterna till handa betydligt tidigare än vad nu är fallet.* (Som bekant så skall, sedan riksdagen fastställt riksstaten, Kungl. Maj:t utfärda regleringsbrev, i vilka myndigheterna bemyndigas att göra de av riksdagen beslutade utgifterna för avsedda ändamål. Under senare år har dessa regleringsbrev icke kommit myndigheterna till handa förrän i mitten eller slutet av juli.) Vid tidigareläggande av anslagsäskandenas avlämnande en månad så är det, framhåller man (försvarets civilförvaltning), synnerligen viktigt att regleringsbrev och övriga brev angående vissa anslag utkommer i god tid före den 1 juli. För att icke budgetarbetet skall grundas på alltför osäkra faktorer utan erhålla nödvändig stadga så anses det vid ett genomförande av förslaget erforderligt att regleringsbrev och personalförteckningar utkommer senast i början av juni. I något yttrande (skolöverstyrelsen) har man antagit att, om förslaget om en tidigare budgetbehandling i riksdagen genomförs, det skulle bli möjligt för Kungl. Maj:t att väsentligt tidigare än nu expediera regleringsbrev och andra dylika handlingar. Emellertid har som tidigare nämnts även den uppfattningen kommit till uttryck att riksdagsarbetet icke såsom författningsutredningen antagit kan beräknas bli avslutat så tidigt som den 15 maj utan behöver utsträckas även till juni. (Skulle denna uppfattning vara riktig torde regleringsbreven icke kunna påräknas bli utfärdade tidigare än nu utan snarare något senare.)

II. Det hittills anförda har huvudsakligen gällt vissa konsekvenser som förslagets genomförande anses ha när det gäller myndigheternas petitaarbete överlag. Förslaget har emellertid också *konsekvenser för vissa speciella uppgifter som en del centrala ämbetsverk fått sig anförtrodda när det gäller det statliga budgetarbetet.* Dessa speciella uppgifter är av utomordentlig betydelse när det gäller utformningen av regeringens budgetproposition.

Riksrevisionsverket har att till Kungl. Maj:t *avge förslag till beräknande*

av statsverkets inkomster för nästföljande statsreglering. Enligt riksrevisionsverket skulle ett genomförande av författningsutredningens förslag om en förskjutning av tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande få den konsekvensen att riksrevisionsverket får avlämna sitt förslag till beräknande av statsverkets inkomster senast den 20 november i stället för som nu den 15 december. För en beräkning av statsverkets inkomster är en bedömning av den ekonomiska utvecklingen under prognosperioden nödvändig. Detta gäller allmänt men är av speciell betydelse för beräkning av inkomstskattetiteln, där bedömningen måste preciseras i form av procenttal för den antagna inkomstutvecklingen. Svårigheten för en realistisk bedömning blir, framhåller riksrevisionsverket, givetvis större ju längre från prognosperioden bedömningen skall göras.

Helt allmänt anser riksrevisionsverket att ett tillbakaflyttande av beräkningstillfället i nämnd utsträckning skulle ytterligare försämra möjligheterna till realistiska prognoser.

Härtill kommer en del speciella faktorer som gäller inkomstskattetiteln. — För det första så framkommer först i slutet av november de uppgifter om den genomsnittliga kommunala utdebiteringen under nästkommande år, som behövs för beräkningen av utbetalningarna av kommunalskattemedel. För det andra så föreligger uppgifter från länsstyrelserna angående vid årets taxering påförd slutlig, kvarstående och överskjutande skatt först omkring den 25 november. Dessa uppgifter är betydelsefulla som utgångspunkt för beräkningen av påförda skatter vid nästkommande års taxeringar. Riksrevisionsverket vill emellertid framhålla att en omläggning av uppbördssystemet som resultat av allmänna skatteberedningens arbete kan komma att i vissa hänseenden ändra förutsättningarna för inkomstskattetitelns beräkning. För närvarande anser riksrevisionsverket det dock ogörligt att överblicka om sådana tidsvinster uppkommer som man kan utnyttja för en tidigareläggning av arbetet med inkomstberäkningen.

Med hänsyn till de angivna faktorerna anser riksrevisionsverket starka skäl tala mot att tidpunkten för avlämnande av statsverkspropositionen ändras.

Riksrevisionsverket erinrar om att, i den mån verket skulle ha att avsevärt tidigare än nu avlämna sin inkomstberäkning, detta skulle med hänsyn till det försämrade underlaget för en realistisk beräkning av statens inkomster få till följd att större vikt måste tillmätas den beräkning av inkomsterna till kompletteringspropositionen, som riksrevisionsverket har att lämna. Sist nu angivna beräkningar torde enligt verket med hänsyn till konsekvenserna i prognosavseende ej lämpligen kunna avlämnas mycket tidigare än vad nu sker, dvs. den 5 april.

III. Statistiska centralbyrån har i sitt yttrande berört utredningsförslagets *konsekvenser för den löpande statistikproduktionen och dess användning i*

det statliga budgetarbetet. För budgetarbetet, inte minst nationalbudgetarbetet, sammanställs en mängd statistik, bl. a. i form av nationalräkenskaper. Statistikproduktionen handhas i stor utsträckning av centralbyrån, som i framtiden också kommer att sammanställa nationalräkenskaperna. En stor del av statistikproduktionen har lagts upp och periodiserats för att ge så aktuella data som möjligt just för statsverkspropositionen enligt nuvarande tidsschema. En tidigareläggning torde enligt centralbyrån på vissa punkter vara möjlig. Den uppges dock fordra en viss omplanering av statistikproduktionen. Dessutom skulle precisionen i det statistiska underlaget komma att försämras. Av de enskilda statistikområdena anser sig centralbyrån böra särskilt uppehålla sig vid inkomststatistiken, statistiken över kommunernas beräknade inkomster och utgifter samt statistiken över investeringar och investeringsplaner m. m. inom näringslivet.

1) Beträffande *inkomststatistiken* — vilken används i riksrevisionsverkets inkomstberäkningar samt vid nationalbudgetarbetet rörande inkomst- och konsumtionsutvecklingen — har centralbyrån ett författningsreglerat uppdrag att årligen ej senare än den 20 november överlämna ett statistiskt material till finansdepartementet och riksrevisionsverket. Regelmässigt har dock centralbyrån som underhandsinformation kunnat lämna de viktigaste av här avsedda data redan ett par veckor före ovannämnda fastställda tidpunkt. Möjligheten till ytterligare tidigareläggning torde såvitt nu kan bedömas vara mycket begränsad.

2) *Statistiken över kommunernas beräknade inkomster och utgifter* torde tillhöra de väsentligare informationskällorna för arbetet med nationalbudgeten. I denna statistik inhämtas uppgifter över den kommunala inkomst- och utgiftsutvecklingen på grundval av inkomst- och utgiftsstater för nästföljande år. Statistiken kan knappast insamlas tidigare än den 5 november — det föreligger redan nu betydande svårigheter att få in materialet till denna statistik — och det är ej att räkna med att den föreliggande starkt nedpressade bearbetningsperioden på något över två veckor skall kunna nedbringas ytterligare.

3) I samband med nationalbudgetarbetet insamlas av centralbyrån en *statistik över investeringar och investeringsplaner inom näringslivet,* främst inom industriföretagen. Investeringsstatistiken har under senare år insamlats senast första veckan i november och krävt en bearbetningsperiod på något mer än tre veckor. Det är ej möjligt för centralbyrån att nu bedöma företagens möjligheter att lämna de i denna statistik begärda uppgifterna vid ett tidigare tillfälle än nu gällande. Bl. a. för nationalbudgetändamål insamlas även en statistik över orderingång och orderstock inom verkstadsindustrin. Denna statistik kan beräknas föreligga färdigbearbetad omkring mitten av november varje år — en tidpunkt som ej torde kunna tidigareläggas om statistiken som nu skall avspegla förhållanden vid senaste kvartalsskifte.

Sammanfattningsvis kommer centralbyrån till den slutsatsen att en tidigareläggning av tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande skulle medföra påtagliga risker för en försämring av den statistiska information som skall insamlas för budgetarbetet.

IV. Något av de kritiska remissorganen (riksrevisionsverket) *ifrågasätter om icke* med hänsyn till de konsekvenser, som en ändring av tidpunkten för

budgetpropositionens avlämnande för med sig, *andra vägar i stället bör beträdas* om man vill underlätta budgetarbetet i riksdagen. Vad som i första hand anses böra undersökas är i vad mån icke den nuvarande anslagsprövningen skulle kunna förenklas för att därigenom ernå en snabbare och effektivare budgetbehandling i riksdagen.

En möjlighet anses vara att låta löpande anslag utgå enligt oförändrade grunder under en tvåårsperiod. Dessa anslag skulle så fördelas att vissa av dem blev detaljbehandlade under ett budgetår och återstoden under det därpå följande budgetåret. Detaljprövningen av budgeten skulle på så sätt kunna varje år begränsas till att avse endast en del av anslagen.

En annan möjlighet i syfte att vinna mera tid åt budgetbehandlingen skulle vara att låta riksdagsarbetet pågå något längre tid än till den 15 maj som är den tidpunkt då riksdagsarbetet enligt författningsutredningens förslag regelmässigt skall vara avslutat.

V. Under remissbehandlingen har på några håll ifrågasatts om icke en ändring av tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande i vart fall kräver *en omläggning av budgetårets tidsmässiga förläggning*. En del remissmyndigheter (bl. a. statskontoret och statistiska centralbyrån) beklagar att utredningen icke mera förutsättningslöst behandlat denna fråga och sökt antyda konsekvenserna för riksdagen, departementen och förvaltningen av en sådan omläggning.

Några remissorgan (statskontoret och länsstyrelsen i Västerbottens län) ifrågasätter om icke det statliga budgetåret skulle kunna sammanfalla med kalenderåret. Även om kalenderåret som budgetår på den privata sektorn icke är någon undantagslös princip så skulle, framhålls det, en sådan omläggning av det statliga budgetåret säkerligen vara fördelaktig i vissa hänseenden.

Från annat håll (statistiska centralbyrån) framhåller man att valet icke behöver stå mellan nuvarande budgetår den 1 juli—den 30 juni samt kalenderåret. I princip kan budgetåret löpa mellan vilka tider av året som helst. Redan en förskjutning av budgetåret med en månad skulle, betonas det, påtagligt begränsa olägenheterna med en tidigareläggning av tidpunkten för petitaframställningarnas färdigställande. Budgetåret skulle då löpa från den 1 juni t. o. m. den 31 maj. En förskjutning av budgetåret får emellertid andra konsekvenser än dem som sammanhänger med budgetarbetet inom departement och verk. Sålunda uppges det vara en påtaglig olägenhet för statistisk redovisning och därmed för analys och planering om det statliga budgetåret icke sammanfaller med kalenderåret. Denna olägenhet anses ytterligare förvärras om budgetåret icke skulle börja vid ett halvårs- eller i vart fall kvartalsskifte. På samma håll anses frågan om budgetårets tidsmässiga förläggning böra bli föremål för en utredning.

Konsekvenser för riksdagsarbetet

Jag har nu redogjort för remissutfallet vad rör författningsutredningens förslag att budgetpropositionen skall avlämnas till riksdagen senast den 15 december. Såsom framgått så är det flera remissmyndigheter som anser att betydande svårigheter uppkommer om man med nuvarande förläggning av budgetåret och med nuvarande uppläggning av budgetarbetet tidigarelägger tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande. Skulle emellertid en sådan tidigareläggning kunna ske och tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande fixeras till den 15 december så skulle ett genomförande av förslaget att låta riksdagens arbetsår börja den 15 oktober likväl få betydelsefulla konsekvenser för riksdagsarbetet genom att budgetpropositionen i vart fall kommer riksdagen till handa först två månader efter riksdagsarbetets början. De praktiska konsekvenserna av denna ordning har icke blivit närmare belysta av utredningen. Det framgår ej heller av utredningens betänkanden om utredningen gjort några mera ingående undersökningar rörande ordningens återverkningar på riksdagsarbetet. Utredningen har nöjt sig med att föreslå en omläggning av regelsystemet rörande motions- och propositionstiderna. Framhållas må att remissyttrandena över huvud icke innehåller några uttalanden rörande konsekvenserna för riksdagsarbetet av en ordning, där budgetpropositionen avlämnas först några månader efter riksdagsarbetets början.

I det följande skall jag ta upp några synpunkter på frågan. Eftersom jag saknar erfarenhet av riksdagsarbetet i stort så är jag givetvis medveten om att synpunkterna kanske icke är i allo bärkraftiga. Synpunkterna kan väl kanske i alla fall tjäna ändamålet att utgöra underlag för en diskussion i ämnet.

Den första frågan som jag skulle vilja beröra är frågan om lämpligheten av att den allmänna motionstiden helt frikopplas från budgetpropositionen. (Med hänsyn till att budgetpropositionen enligt förslaget skall avlämnas först några månader efter riksdagsarbetets början har, såsom redan nämnts, utredningen förordat att den allmänna motionstiden skall frikopplas från denna propositions avlämnande och räknas från den dag riksdagsarbetet inletts. Till budgetpropositionens avlämnande har i förslaget i stället knutits en månads motionstid för väckande av s. k. följdmotioner till budgetpropositionen.)

Nu gällande bestämmelser har blivit utformade utifrån den uppfattningen att den allmänna motionstiden bör räknas från budgetpropositionens avlämnande. Ett skäl härtill har varit att man utgått ifrån att många motioner icke kan utformas förrän efter studium av budgetpropositionen. Är detta antagande riktigt så måste det givetvis innebära olägenheter om den allmänna motionstiden helt frikopplas från budgetpropositionen och utlöper

innan denna proposition avlämnats. Härigenom skulle icke längre möjlighet finnas att utnyttja budgetpropositionen som ett underlagsmaterial när allmän motion utformas. Följden av denna ändrade ordning skulle också kunna bli, å ena sidan, att flera motioner väcks i onödan under den allmänna motionstiden eftersom de yrkanden, motionerna upptar, måhända blir tillgodosedda i budgetpropositionen. Å andra sidan kan ordningen också leda till att en del riksdagsledamöter avstår från att under den allmänna motionstiden väcka motioner i vissa ämnen eftersom man utgår ifrån att budgetpropositionen kommer att behandla dessa ämnen. Givet är att det finns åtskilliga motioner som icke har några ekonomiska eller budgetära konsekvenser, och när det gäller dessa motioner uppkommer givetvis icke de här berörda svårigheterna. Men ett mycket stort antal motioner har i ett eller annat hänseende ekonomiska och budgetära konsekvenser. Om sådana motioner väcks under den allmänna motionstiden, såsom denna utformats i förslaget, har man väl i vart fall anledning att räkna med att dessa motioner icke kommer att kunna bli föremål för någon realbehandling från riksdagens sida förrän budgetpropositionen blivit avlämnad. Detta skulle i så fall leda till att tiden fram till den 15 december icke kan utnyttjas i full utsträckning för realbehandling av samtliga de under den allmänna motionstiden väckta motionerna.

När det gäller motion som väcks under motionstiden efter budgetpropositionens avlämnande så har med nuvarande ordning frågan om sådan motion är att betrakta som följdmotion till budgetpropositionen eller som självständig motion saknat betydelse, eftersom motionstiden lämnar utrymme för väckande av båda slagen av motioner. Frågan kommer naturligtvis i ett annat läge om den allmänna motionstiden helt frikopplas från budgetpropositionen och motionstiden efter denna proposition endast lämnar utrymme för väckande av följdmotioner till propositionen. När det gäller andra propositioner än budgetpropositionen så torde väl dessa propositioner i allmänhet endast beröra ett sådant begränsat sakområde att några svårigheter icke uppkommer vid bedömningen av om en motion som väckts i anslutning till sådan proposition verkligen är en följdmotion till propositionen och därför kan upptas till behandling. Annorlunda förhåller det sig med budgetpropositionen. Denna spänner nämligen över de flesta samhällsområden. Skulle man få en mera frikostig bedömning av vad som är att betrakta såsom följdmotion till budgetpropositionen så är det väl fråga om inte motionstiden efter budgetpropositionens avlämnande i realiteten i mångt och mycket — ehuru icke fullt ut — får karaktären av en allmän motionstid. Detta skulle i så fall kunna leda till att den allmänna motionstiden i början av riksdagsperioden minskade i betydelse. Huvudfloden av motioner skulle komma först sedan budgetpropositionen avlämnats. Detta skulle i sin tur kanske leda till att riksdagen under tiden den 15 oktober—den 15 december icke blev tillräckligt försörjd med arbetsmaterial i form av motioner.

Skulle å andra sidan en mera restriktiv bedömning ske av vad som är att betrakta som följdmotioner till budgetpropositionen så skulle givetvis den allmänna motionstiden i början av riksdagssessionen öka i betydelse men då skulle också de olägenheter som jag tidigare berört ytterligare accentueras. Med en mera restriktiv bedömning — vilken skulle leda till att den allmänna motionstiden i början av riksdagssessionen fick tas i anspråk i större utsträckning för väckande av motioner — uppkommer vissa spörsmål av rent politisk karaktär. Sålunda uppkommer frågan vilken betydelse som skall tillmätas det förhållandet att regeringen vid utarbetandet av sin budgetproposition har kännedom om innehållet i oppositionens allmänna motioner.

Det hittills förda resonemanget har närmast lett till den uppfattningen att vissa farhågor kan hysas för att riksdagen tiden före budgetpropositionens avlämnande icke skulle bli tillräckligt försörjd med arbetsmaterial i form av motioner, som väckts under den allmänna motionstiden och som kunde realbehandlas före budgetpropositionens avlämnande. Man kan då ställa frågan om inte riksdagen i varje fall under denna tid skulle kunna påräkna ett större antal propositioner, som skulle kunna fylla ut matsedeln. Hittills har antalet propositioner som avlämnats till riksdagen under höstsessionen varit förhållandevis ringa jämfört med antalet propositioner som lämnats under vårsessionen. Höstpropositionernas antal har endast varit 10—15 % av vårpropositionernas antal. Det torde väl vara osäkert om detta förhållande kan ändras. Det är också flera omständigheter som gör att hösten icke är någon idealisk propositionstid. För det första utgör sommarledigheten en sådan omständighet. All erfarenhet utvisar att även med den bästa planering av propositionsarbetet detta utförs »i sista stund». Skulle man öka propositionernas antal till hösten måste säkerligen även sommarmånaderna tas i anspråk för propositionsskrivning. En annan omständighet är de budgetära konsekvenser som propositionerna ofta har. Med hänsyn till dessa konsekvenser så måste propositionerna så att säga vandra hand i hand med budgetpropositionen till riksdagen.

Mot bakgrunden av det anförda så kan det väl ifrågasättas om tiden från den 15 oktober fram till budgetpropositionens avlämnande kan utnyttjas så effektivt som möjligt, så att inte riksdagsarbetet under vårsessionen blir alltför betungande utan kan bemästras. Med nuvarande ordning har ju höstsessionen kunnat utnyttjas för behandling av de ärenden, som icke hunnits med under vårsessionen. Om riksdagsåret börjar den 15 oktober så skulle höstsessionen så att säga komma att tas ut i förskott. Skulle ärendena icke hinna färdigbehandlas under normala vårsessionstiden så skulle endast följande möjligheter stå till buds, antingen att förlänga vårsessionstiden och låta denna pågå in i juni eller att uppskjuta de ifrågavarande ärendena till nästa riksdagsår. Den sista möjligheten skulle dock icke stå till buds valår. Med hänsyn till vad nu sagts så kan ifrågasättas om icke

utredningsförslaget innebär vissa nackdelar ur arbetssynpunkt jämfört med gällande ordning.

Sammanfattande synpunkter

Om jag skulle ge några sammanfattande synpunkter på frågan om valperiodernas förläggning så skulle dessa bli följande.

A. Beträffande *gällande ordning* (drygt tre månader förflyter mellan valet och valperiodens början; arbetsåret för riksdagen sammanfaller med kalenderåret): Ordningen är förenad med vissa valtekniska fördelar genom att omval kan hinna förrättas innan valperioden börjar. Riksdagsval slår emellertid icke omgående igenom i riksdagen. Däremot kan valet omgående slå igenom på regeringsplanet. Det kan ju förutsättas att en regering som lider ett nederlag i ett riksdagsval icke sitter kvar efter valet längre än som är nödvändigt. (Skulle emellertid ett sådant system för regeringsbildning införas att en regeringsbildare endast kan röstas fram i riksdagen, så skulle givetvis riksdagsvalet icke slå igenom på regeringsplanet förrän det slagit igenom i riksdagen.) Om riksdagsvalet omgående slår igenom på regeringsplanet så har den nya regeringen möjlighet att hinna utarbeta ett eget budgetförslag. Detta behöver nämligen icke presenteras för riksdagen förrän i början av januari, då den nyvalda riksdagen börjar sitt arbete. Budgetförslaget kommer med denna ordning att utgöra utgångspunkten för riksdagsarbetet. På så sätt tillgodoses intresset av att riksdagen så tidigt som möjligt av sitt arbetsår får huvudparten av sitt arbetsmaterial. Detta är ägnat att möjliggöra att riksdagen under arbetsåret hinner slutbehandla sina ärenden. Valåren medför icke några komplikationer ur arbetssynpunkt.

B. Beträffande *utredningsförslaget* (förhållandevis kort tid förflyter mellan valet och valperiodens början; arbetsåret för riksdagen liksom valperioden börjar den 15 oktober): Vissa valtekniska olägenheter uppkommer genom att erforderliga omval icke hinner förrättas innan valperioden börjar. Riksdagsvalet slår emellertid tämligen snabbt igenom såväl i riksdagen som på regeringsplanet. Skulle budgetpropositionen liksom för närvarande komma att framläggas i början av januari skulle riksdagen erhålla sitt huvudsakliga arbetsmaterial först sedan en förhållandevis stor del av arbetsåret tilländalupit. Detta kan leda till komplikationer ur arbetssynpunkt, särskilt valår. Olägenheterna ur arbetssynpunkt minskar ju tidigare i förhållande till arbetsårets början som budgetpropositionen kan läggas. Men ju närmare arbetsårets början tidpunkten för budgetpropositionens avlämnande fixeras, desto mindre blir möjligheterna för en nytillträdande regering att påverka det aktuella budgetförslagets utformning. Ett tidigareläggande av budgetpropositionen aktualiserar en omläggning av det statliga budgetåret. En

sådan omläggning skulle, med hänsyn till de vittgående konsekvenser som den för med sig, knappast kunna ske utan en ingående undersökning.

C. Även *andra lösningar* är givetvis tänkbara.

En utväg är att endast ändra gällande ordning på sådant sätt att de ordinarie riksdagsvalen sker i november månad i stället för september månad. På så sätt tillgodoses i varje fall eventuella önskemål om att endast en kortare tid förflyter mellan valet och valperiodens början.

En annan utväg är att frångå principen att valperioden skall bilda ramen för riksdagens arbetsår. Man kan således tänka sig ett system, där valperioden skär riksdagens arbetsår, exempelvis att valperioden börjar den 15 oktober men att ett arbetsår för riksdagen liksom hittills sammanfaller med kalenderåret.

Ingendera av dessa utvägar är måhända helt idealisk. Den senare utvägen tarvar säkerligen särskilda undersökningar och kan väl därför knappast beträdas om en snabb enkammarreform eftersträvas.

Ordningen i våra nordiska grannländer

Danmark. Valperioden är fyra år men statschefen har rätt att upplösa folketinget på ungefär samma villkor som den brittiske monarken kan upplösa underhuset. Det betyder att en upplösning kan komma när som helst under folketingets valperiod. Det folketing som sammanträder efter en sådan upplösning kan sålunda fungera under en hel fyraårsperiod. I realiteten kommer därför i Danmark, liksom i Storbritannien, valperiodens faktiska längd att variera något. Med den angivna ordningen så har över huvud någon tidpunkt för valen icke kunnat fixeras i grundlag eller vallag.

Valperioden räknas från den dag valet ägt rum. Har valet ägt rum mellan den 1 oktober och den 31 december så räknas dock valperioden från den 1 oktober (detta leder till att i nämnda fall valperioden förkortas något). Valperioden utlöper då nytt val ägt rum.

Efter ett val skall folketinget utan särskild kallelse sammanträda i sin nya uppsättning den 12:e söckendagen efter valdagen, då den konstituerar sig genom granskning av fullmakter och val av talmän. Folketingsåret börjar den första tisdagen i oktober och varar till samma tisdag följande år, då folketinget konstituerar sig på nytt.

I Danmark har man en helt annan ordning än i Sverige då det gäller prövningen av ett vals giltighet. I Danmark kan icke ett vals giltighet bli föremål för domstols eller annan myndighets prövning. Det är folketinget som självt beslutar om giltigheten av sina medlemmars val. Folketinget har att självmant pröva alla val, således icke blott val som blivit överklagade. (Klagan över val skall inges till folketinget.) Folketinget har därvid icke

blott att ta ställning till frågan om det har begåtts fel vid valet i någon valkrets utan även att avgöra om felet är av en sådan beskaffenhet att det bör medföra ogiltighet av avgivna röster och av valresultat. Det är också förutsatt att folketinget skall kunna förordna om omval i viss valkrets. Har folketinget förordnat om omval i någon valkrets så skall enligt en särskild regel i vallagen folketinget bordlägga frågan om godkännandet av fullmakterna för de som valts i denna valkrets, och dessa personer skall tillsvidare betraktas som lagligt valda. Vidare skall i dylika fall godkännandet av tilläggsmandaten bara ha preliminär verkan och gälla tillsvidare.

I Danmark omfattar budgetåret tiden från den 1 april till den 31 mars nästföljande år. Fyra månader före budgetårets början skall regeringen förelägga folketinget budgetförslag (förslag till finanslag). Senast den 1 december måste således budgetförslaget ha förelagts folketinget. I praktiken är fyra månader inte alltid tillräckliga för folketingets budgetbehandling. Grundloven erkänner detta förhållande genom att tillåta folketinget att antaga sådana provisoriska budgetlagar, som bemyndigar regeringen att göra utgifter och indriva skatter intill dess att folketinget har hunnit färdigbehandla hela budgeten.

Några tidsbegränsningar när det gäller framläggandet av regeringsförslag (med undantag för budgetförslaget) eller väckande av motioner finns ej. Frågor som ej slutbehandlats före folketingsårets utgång eller före ett val anses ha förfallit. Folketinget har således icke möjlighet att hänskjuta behandlingen av en fråga till nästföljande arbetstermin.

Norge. Valperioden är fyra år och den kan icke avbrytas genom utlysande av nya val. (Rätt att upplösa stortinget finns icke.) Val skall förrättas vart fjärde år före utgången av september. Stortinget skall sammanträda i sin nyvalda uppsättning första söckendagen i oktober efter valet och den fyraåriga valperioden löper från denna dag till dess nytt storting sammanträder efter nytt val. (Före 1959 skulle stortingsvalen äga rum före november månads utgång och stortingets årliga session inledas första söckendagen efter den 10 januari. Införandet av den nuvarande ordningen sammanhängde med att man övergick till att låta budgetåret följa kalenderåret i stället för att omfatta tiden den 1 juli—den 30 juni.)

Liksom folketinget i Danmark har stortinget i Norge att ex officio pröva giltigheten av val. Har stortinget med anledning av begånget fel underkänt valresultatet i ett valdistrikt, så skall, om felet kan antas ha betydelse för valutgången och felet icke kan rättas genom stortingets föranstaltanden, stortinget förordna om nytt val i valdistriktet i fråga. Omvalet behöver således icke omfatta hela valkretsen. Enligt vissa uttalanden, som gjorts i den norska statsvetenskapliga litteraturen (Frede Castberg: Norges statsförfattning del I 1964 s. 273), kan de, som utsetts vid ett felaktigt val, fungera som representanter av stortinget till dess nytt val ägt rum. Det nya valresul-

tatet blir då avgörande för frågan vilka som skall anses lagligt valda.

I Norge sammanfaller numera budgetåret med kalenderåret. Regeringens förslag till statsbudget för det nästföljande budgetåret skall framläggas för stortinget inom fyra dagar från stortingets öppnande, alltså första veckan i oktober. Stortingets arbetsordning brukar vara sådan att höstsessionen användes för behandling av budgeten, som måste vara fastställd före nyår, medan vårsessionen ägnas åt behandling av flertalet lagärenden.

Propositioner och motioner skall i Norge i princip avlämnas inom viss tid från stortingets öppnande. Stortinget kan emellertid medge att ett senare väckt förslag upptas till behandling. Ett icke slutbehandlat ärende blir inom valperioden automatiskt »vilande» från det ena stortinget till det andra.

Finland. Valperioden är i princip fyra år. Val till finska riksdagen förrättas vart fjärde år första söndagen i juli med fortsättning därpå följande dag. Presidenten har emellertid rätt att före fyraårsperiodens utgång förordna om nya val. Efter nyval skall ordinarie val äga rum först fjärde året efter det år nyvalet förrättats. Ett nyval får på så sätt i huvudsak samma giltighet som ett ordinarie val. Riksdagsmans uppdrag börjar så snart han förklarats vald och fortfar intill dess nästa val förrättats.

Den finska riksdagen samlas årligen den 1 februari utan särskild kallelse. Om föregående riksdag så beslutat kan emellertid sessionen inledas vid en annan tidpunkt. Numera är riksdagen samlad praktiskt taget året runt. Sessionens avslutning sker i regel i januari några dagar eller några veckor före den följande sessionens öppnande. De år ordinarie val äger rum sitter den avgående riksdagen vanligen fram till någon månad före valet. Den nya riksdagens första session öppnas då i slutet av sommaren, regelmässigt i september. Under sommarmånaderna, mellan jul och nyår och även annars, då tillfälle erbjuds, görs pauser i sessionerna. Men formellt är riksdagen även då samlad och kan vid behov kallas till plenum. Har presidenten upplöst riksdagen och förordnat om nya val, skall riksdagen i sin nya uppsättning sammankomma första dagen i den kalendermånad, som börjar näst efter 90 dagar från upplösningen. Presidenten kan emellertid bestämma en tidigare dag för sammankomsten.

I Finland finns liksom i Sverige möjlighet att anföra besvär över ett riksdagsmannaval. Besvärstalan skall föras hos vederbörande länsstyrelse. Över länsstyrelsens utslag får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Riksdagen har inte själv möjlighet att pröva giltigheten av ett val annat än i vissa i riksdagsordningen särskilt angivna situationer, nämligen då det är uppenbart att brottsligt förfarande förekommit vid valet eller då misstag otvivelaktigt begåtts vid fastställandet av valets utgång. Riksdagen har i nämnda situationer tillerkänts befogenhet att, om det brottsliga förfarandet eller misstaget inverkat på valutgången och ändring ej kan vinnas besvärsvägen, rätta valresultatet. Den finska riksdagsord-

ningen och vallagen innehåller icke några regler rörande omval. Möjligt är emellertid att då det gäller omval och konsekvenserna av sådana val, rättsläget i Finland är detsamma som i Sverige.

I Finland sammanfaller det statliga budgetåret med kalenderåret. Regeringens budgetproposition brukar regelmässigt i september överlämnas till riksdagen. (Någon bestämd tid för dess avgivande har icke angivits men den finska regeringsformen förutsätter att propositionen avlämnas till riksdagen minst två månader innan riksdagen åtskiljs.)

Propositioner kan överlämnas till riksdagen när som helst under sessionen. Motioner får i regel väckas endast under en kortare tid efter riksdagens öppnande. Senare under sessionen kan motioner väckas endast under vissa bestämda förutsättningar, så t. ex. om de ansluter sig till en av regeringen överlämnad proposition. I Finland blir liksom i Norge ett icke slutbehandlat ärende automatiskt »vilande» från den ena riksdagen till den andra inom valperioden.

Island. Valperioden är fyra år. Presidenten har emellertid rätt att före fyraårsperiodens utgång upplösa alltinget och förordna om nya val. Dessa gäller i så fall för fyra år framåt.

Presidenten skall sammankalla alltinget varje år den 15 februari. Tinget kan emellertid också inkallas vid annan tidpunkt. Nuvarande praxis är att dess årliga session börjar redan i mitten av oktober med en höstsession som slutar omedelbart före jul. En vintersession börjar i februari och slutar i maj. Den årliga sessionen avslutas formellt genom ett beslut av presidenten.

Budgetåret sammanfaller med kalenderåret. I början av varje årlig session åligger det regeringen att lägga fram ett budgetförslag.

ESSELTE AB, STHLM 66
614600
KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM
- 5 JUL 1966

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1966

1. La Coopération internordique.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966

Systematisk förteckning

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

Justitiedepartementet

Utsökningsrätt IV. [7]
Hyreslagstiftningssakkunniga. 1. Hyreslagstiftning. [14.] 2. Undersökning angående hyressplittringen. [15] Utkommer senare.
Arbetspromemorior i författningsfrågan. [17]

Utrikesdepartementet

Internationellt fredsforskningsinstitut i Sverige. [5]

Försvarsdepartementet

Tygförvaltningens centrala organisation. [11]

Socialdepartementet

Förenklad statsbidragsgivning till hälso- och sjukvården. [6]
Omsorger om psykiskt utvecklingshämmade. [9]

Finansdepartementet

1965 års långtidsutredning 1. Svensk ekonomi 1966—1970. [1] 2. Export och import 1966—1970. Bilaga 1. [2] 3. Tillgången på arbetskraft 1960—1980. Bilaga 2. [8] 4. Handelns arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970. Bilaga 3. [10] 5. Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966—1970. Bilaga 6. [13]
Ny myntserie. [4]
Ny folkbokföringsförordning m. m. [16]

Ecklesiastikdepartementet

Yrkesutbildningen. [3]

Jordbruksdepartementet

Renbetesmarkerna. [12]

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1966

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM