

FREDRIK STERZEL

OM RIKSDAGS-
UPPLÖSNING
OCH NYVALSFÖR-
ORDNANDE

STOCKHOLM 1961

Jaab

OM RIKSDAGSUPPLÖSNING OCH NYVALSFÖRORDNANDE

AKADEMISK AVHANDLING

Av FREDRIK STERZEL

JUR. LIC., ADVOKAT, STOCKH.

MED TILLSTÅND AV JURIDISKA FAKULTETEN VID UPPSALA
UNIVERSITET FRAMSTÄLLES DENNA AVHANDLING FÖR VINNANDE
AV JURIS DOKTORSGRAD TILL OFFENTLIG GRANSKNING Å
UNIVERSITETETS LÄROSAL NR IX LÖRDAGEN DEN 27 MAJ KL. 10.00

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

FREDRIK STERZEL

F

OM
RIKSDAGSUPPLÖSNING
OCH
NYVALSFÖRORDNANDE

STOCKHOLM 1961

**Juridiska Institutionen
vid Uppsala Universitet**

TILL MINNET AV MIN FAR

JUSTITIERÅDET, JUR. D:R FRITZ STERZEL

FÖRORD

Då jag för några år sedan önskade vid sidan av min förvärvsverksamhet upptaga statsvetenskapliga studier, blev jag anvisad att utarbeta en studie över det svenska riksdagsupplösninginstitutet, vilket genom den politiska utvecklingen ånyo erhållit aktualitet. Det första resultatet av mina sålunda påbörjade studier blev en längre uppsats, vilken granskades av professorn i statskunskap vid Stockholms universitet Gunnar Heckscher, i vars licentiatseminarier jag därefter deltagit. Även professorn i förvaltningsrätt och statsrätt med folkrätt vid Uppsala universitet Halvar G. F. Sundberg hade älskvärdheten att genomläsa mitt manuskript och uppmanade mig därefter att utarbeta detsamma till en fullständig framställning av det behandlade författninginstitutet. Jag följde denna uppmaning, vilket medförde, att jag sistlidna höst lämnade den aktiva advokatverksamheten för att helt ägna mig åt avhandlingsarbetet. Härför blev jag av Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet tilldelad doktorandstipendium, varvid till min studieinspektor utsågs professorn emeritus i förvaltningsrätt och statsrätt med folkrätt vid Lunds universitet Erik Fahlbeck.

Då mitt arbete nu är slutfört, riktar jag ett varmt tack främst till mina nyssnämnda lärare, vilka följt mitt arbete med intresse, offrat av sin ansträngda tid för genomläsning av mina manuskript samt på olika sätt bistått mig med råd och uppmuntran.

Ett särskilt tack är jag skyldig Institutet för offentlig och internationell rätt, vars närmast fullständiga juridiska bibliotek ställts till min disposition vid arbetets slutförande. Den hjälp i form av tidsbesparing och arbetsro, som jag därigenom erhållit, kan icke högt nog skattas.

Översättningen till engelska av den avslutande sammanfattningen har utförts av förre ambassadsekreteraren G. A. Urquhart.

Även till de övriga personer, vilka på olika sätt varit mig behjälpliga vid arbetets utförande, ber jag få rikta ett varmt tack. Stockholm i januari 1961.

FREDRIK STERZEL

INNEHÅLL

KÄLLFÖRTECKNING	x
INLEDNING	1
INTRODUKTION	3
ORIENTERING RÖRANDE UPPLÖSNINGSRÄTTEN I UTLÄNDSKA FÖRFATTNINGAR	7
FÖRSTA AVDELNINGEN	17
I DEN FÖRFATTNINGSHISTORISKA BAKGRUNDEN . . .	19
II 1800-TALET S RIKSDAGAR	33
1 Riksdagarna 1871	33
2 Riksdagen 1877	36
3 Riksdagen 1880	39
4 Ministerkriserna 1880 och 1883	41
5 Riksdagen 1885	42
6 Riksdagen 1886	43
7 Riksdagsupplösningen 1887	44
8 Nyvalsfrågan efter de ordinarie andrakammarvalen 1887	53
9 Riksdagarna 1892	55
III 1900-TALET S RIKSDAGAR T. O. M. FÖRFATTNINGS- REFORMENS GENOMFÖRANDE 1921	57
1 Perioden 1900-05	58
2 Regeringskriserna november 1905 och maj 1906 . . .	59
3 Riksdagen 1907	66
4 Riksdagen 1909	68
5 Riksdagen 1910	69
6 Förordnandet om nya val till första kammaren 1911 .	71
7 Riksdagsupplösningen 1914	74
8 Regeringsskiftet hösten 1917 Författningsreformen 1918	81
9 Författningsreformens genomförande 1919-21	84
IV TIDEN EFTER FÖRFATTNINGSREFORMENS GENOMFÖRANDE 1921	88
1 Tiden t. o. m. 1925 års riksdag	89
2 Ministärerna 1926-32	94
3 Regeringsskiftet 1932 och dess förspel	98
4 Riksdagen 1933	101
5 Riksdagarna 1934-36	105
6 Riksdagen 1947	109
7 Riksdagsupplösningen 1958 samt dess förspel och efterspel	111

ANDRA AVDELNINGEN	115
V UPPLÖSNINGSRÄTTENS STATSRÄTTSLIGA OCH PARLAMENTARISKA BEGREPP	117
1 Tiden 1866-1949	117
2 Innebörden av 1949 års grundlagsändringar	123
VI KONUNGENS STÄLLNING	129
1 Konungens ställning enligt grundlagarna och deras motiv	129
2 Konungen och statsrådet	133
VII KONUNGENS MAKT ATT ANGRIPA RIKSDAGSMANDATEN	139
1 Riksdagens mandat som objekt för nyvalsförordnande	139
2 Mandaten som objekt för nyvalsförordnande	145
a) Innehållet i konungens förordnande	145
b) Första kammaren. RO §§ 6 och 7.	148
c) Andra kammaren. RO §§ 13 och 17.	148
3 Tidpunkten för mandatens förintelse	151
4 Tidpunkten för nyvalsförordnande	158
a) Nyvalsförordnande under session	159
b) Nyvalsförordnande mellan sessioner	160
VIII RIKSDAGS ÅTSKILJANDE OCH SAMMANKALLANDE	166
1 Riksdagens åtskiljande genom upplösning	166
2 Upplösning såsom följd av nyvalsförordnande	167
3 Riksdags sammankallande efter upplösning och nyvalsförordnande	170
4 Vaderiksdag m. fl. termer	175
IX INSKRÄNKNINGAR I KONUNGENS BEFOGENHETER	176
1 Vaderiksdagen. RO § 5	176
2 Möjliga inskränkningar på grund av RO § 2	178
a) Riksdagens rätt att sammankomma i januari månad	178
b) Riksdagens rätt att sammanträda till höstsession och extra session	184
3 Inskränkningar på grund av RF §§ 91-94	185
X FÖRFARANDET	187
1 Valförrättningen	187
2 Kallelse till vaderiksdag och vadesession jämlikt RO § 2	191
3 Konungens beslut och sättet för dess tillkännagivande	195
XI VADERIKSDAG OCH VADESESSION JÄMLIKT RO § 2	
INLEDANDE GRANSKNING	197
1 Vaderiksdagen enligt RO:s ursprungliga regler	197
a) Möjliga ståndpunkter	198
b) Den författningshistoriska bakgrunden	200

c) RF § 109 och RO § 5: tolkningsmöjligheter	201
d) RF § 109 och RO § 5 och de allmänna reglerna för riksdagens sammanträden	203
e) RO §§ 32, 36 och 72	206
f) Sammanfattning	207
2 Innebörden av 1949 års grundlagsändringar	208
a) Vaderiksdagen efter 1949	208
b) Vadesession jämlikt RO § 2	211
XII PROCEDUREN VID VADERIKSDAGS BÖRJAN	212
XIII INITIATIVRÄTTEN I ALLMÄNHET Å VADERIKSDAG VERKAN AV DEN UPPLÖSTA RIKSDAGENS BESLUT	218
1 Initiativrätten i allmänhet å vaderiksdag	219
2 Verkan av den upplösta riksdagens beslut	230
3 Praxis på 1887, 1914 och 1958 års vaderiksdagar	232
a) 1887	232
b) 1914	235
c) 1958	235
XIV LAG- OCH GRUNDLAGSFRÅGOR Å VADERIKSDAG	237
1 Lagfrågor i allmänhet. RF § 87	237
2 Initiativrätten i grundlagsfrågor	244
3 Slutbehandlingen av vilande förslag enligt RO § 64. Översikt	245
4 Vilande grundlagsförslag som icke hunnit slutbehandlas före upplösningen	247
a) Av riksdagen icke prövade förslag	247
b) Icke slutbehandlade men av riksdagen prövade förslag	248
5 Vilande grundlagsförslag, som A-riksdagen ej varit behörig att pröva	253
a) Vilande från tidigare år	253
b) Vilande från A-riksdagen	259
6 Tolkningen av RF § 81 och RO § 64. Sammanfattning	263
7 Lagförklaringar	266
XV STATSREGLERINGSFÖRFARANDET VID RIKSDAGSUPPLÖSNINGEN	268
1 Enskilda statsregleringsbesluts statsrättsliga kvalitet	269
2 Riksdagsupplösningens inverkan på enskilda statsregleringsbeslut	286
3 Vaderiksdags initiativrätt i statsregleringsfrågor	292
4 Statsregleringsförfarandet 1887 och 1914	295
a) Statsregleringsförfarandet 1887	295
b) Statsregleringsförfarandet 1914	297

	c) Förfarandet 1887 och 1914 mot bakgrund av punkterna 1-3	300
	5 Betydelsen av att riksstat fastställts före upplösningen	300
	6 Förlängning av riksstats giltighetstid enligt RF § 109	302
	7 Statsregleringsförfarandet 1958	306
	8 Provisorisk statsreglering: diskussion	308
XVI	RIKSDAGSUPPLÖSNING OCH UPPSKOVSBESLUT . . .	314
	1 Uppskovsbeslut i allmänhet	314
	2 Uppskovsbeslut i grundlagsfrågor	316
XVII	VAL- OCH ANSVARSFRÅGOR PÅ VADERIKSDAG . . .	324
	1 Statsrådsansvarigheten	325
	2 Riksdagens opinionsnämnd	332
	3 Riksdagens ombudsmän	333
	4 Tryckfrihetskommitterade	334
	5 Riksdagens revisorer	334
	6 Fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret . . .	336
XVIII	VADERIKSDAG OCH RO:S SESSIONSREGLER	338
XIX	UPPLÖSNING OCH VADERIKSDAG NYVALSFÖRORDNANDE OCH VADESESSION JML RO § 2 SAMMANFATTANDE ÅTERBLICK	348
	1 Upplösningens statsrättsliga innebörd och verkan . .	349
	2 Vaderiksdag före 1949 och vaderiksdag, som fastställer riksstat, efter 1949	354
	3 Vaderiksdag, som icke fastställer riksstat	360
	4 Nyvalsförordnande och vadesession jämlikt RO § 2 .	360
	5 Nyriksdags- och fortsättningskonstruktionerna: principiella synpunkter	361
XX	UPPLÖSNINGSRÄTTENS FUNKTION AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR	364
	SUMMARY IN ENGLISH	374

KÄLLFÖRTECKNING

Anmärkningar

I förteckningen har endast upptagits citerad litteratur med två undantag. *Dels* anföras samtliga grundlagseditioner, som begagnats, ehuru notapparaten endast i mycket ringa utsträckning hänvisar till desamma. *Dels* upptagas några framställningar rörande grundlagstolkningsspörsmål, vilka haft mera påtaglig betydelse för arbetet, ehuru de ej återopats i enskildheter. I notapparaten ha genomgående förkortningar använts för citerade arbeten. Dessa ha endast i ett fåtal fall synts erfordra omnämnande i förteckningen nedan. Vetenskapliga arbeten ha uppdelats i två grupper, *dels* sådana av huvudsaklig juridisk eller författningshistorisk karaktär, *dels* sådana av allmänt statsvetenskaplig, främst politiskt-historisk karaktär. Den förra kategorien tjänar såsom underlag för andra avd. samt avsnitt I, den senare för första avd., avsnitten II—IV. Fråga är dock blott om en grovsortering av praktiska skäl.

GRUNDLAGSEDITIONER

BRUSEWITZ, AXEL. Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar. Stockholm 1916.

HAGMAN, KONRAD. Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register. Handbok. Stockholm 1902. *Cit.* : Hagman, Handbok.

Sveriges grundlagar och konstitutionella stadgar. Med kortfattade förklaringar. Fyra upplagor. Stockholm 1904, 1906, 1909 och 1915.

HILDEBRAND, EMIL. Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkringar 1611—1800. Stockholm 1891.

MALMGREN, ROBERT. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Sju upplagor, de två sista ombesörjda av E. FAHLBECK och H. SUNDBERG. Stockholm 1921, 1926, 1937, 1942, 1947, 1951 och 1957. *Första uppl. cit.* : Malmgren, Sveriges grundlagar. *Sjunde uppl. cit.* : Fahlbeck-Sundberg.

NAUMANN, CHRISTIAN. Sveriges grundlagar, däribland nya riksdagsordningen, de s. k. konstitutionella stadgarna m. m. Tredje upplagan. Stockholm 1866.

REUTERSKIÖLD, CARL AXEL. Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella överenskommelser m. m. Med anmärkningar. I. Andra upplagan. Uppsala 1934. III. Andra upplagan. Uppsala 1937.

OFFICIELLT TRYCK

Riksdagstrycket fr. o. m. 1867

SOU 1927: 35. Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare. Avgivna av 1926 års förstakammarsakkunniga.

SOU 1931: 26. Betänkande med förslag angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m. m. Avgivet av den utav Kungl. Maj:t den 28 augusti 1930 för utredning i ämnet tillsatta kommittén.

SOU 1935: 21. Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. av professor Herbert Tingsten.

SOU 1947: 79. Betänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor. Avgivet av inom justitiedepartementet den 17 oktober 1946 tillkallade sakkunniga.

- SOU 1952: 45. Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Redogörelse avgiven av 1948 års budgetutredning.
- SOU 1954: 40. Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m. m. Betänkande avgivet av 1950 års budgeträttskommitté.
- SOU 1959: 16. Riksdagens budgetarbete. Betänkande avgivet av 1957 års budgetkommitté.
- Opplösingsrett og folkerøsting (referendum). Innstilling III fra den parlamentariske valgordningskommisjon nedsatt ved Stortingets vedtak av 6. februar 1948. Avgitt 27. november 1952. Særskilt vedlegg: Oversikt over oppløsningsrett og folkerøsting i enkelte fremmede land, utarbeidd for Valgordningskommisjonen av konsulent Stein Rognlien. Tryckt Horten 1952.

VETENSKAPLIGA ARBETEN: STATSRÄTT

- ALEXANDERSON, NILS. Justitieombudsmannen. Militieombudsmannen. Tryckfrihetskommittén. Sveriges riksdag, senare avdelningen, band XVI. Stockholm 1935.
- ALIN, OSCAR. Recension av Rydin, Svenska riksdagen I. Svensk Tidskrift 1873.
- ANDRÉN, GEORG. Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling. Sveriges riksdag, senare avdelningen, band IX. Stockholm 1937.
- ANDRÉN, NILS. Propositionerna och riksdagens arbetsbörda. Reformdiskussionen i historisk belysning. Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX. Uppsala 1944.
- ASCHEHOUG, T. H. Den nordiske Statsret. Nordisk Retsencyklopaedi, del I. Köpenhamn 1885.
- BERLIN, KNUD. Opløsningsretten overfor lovgivende forsamlinger. En sammenlignende retshistorisk og dogmatisk undersøgelse. Akademisk avhandling. Köpenhamn 1906.
- BLOMBERG, HUGO. Svensk statsrätt. Föreläsningar. Andra upplagan. Uppsala 1911.
- BRUSEWITZ, AXEL. Statsrådets ansvarighet. Opinionsnämnden. Sveriges riksdag, senare avdelningen, band XV. Stockholm 1938.
- EEK, HILDING, BERGSTRÖM, SVANTE, ARNHEIM, FRANS. Juridikens termer. Stockholm 1958.
- FAHLBECK, ERIK. Ståndsriksdagens sista skede. Sveriges riksdag, förra avdelningen, band VIII. Stockholm 1934.
- Om förvärv och förlust av Sveriges krona jämte andra samhällsstudier. Stockholm 1955.
- FAHLBECK, PONTUS. Sveriges författning och den moderna parlamentarismen. Lund 1904.
- Regeringsformen i historisk belysning. Stockholm 1910.
- Konungens rätt att upplösa riksdag. Statsvetenskaplig Tidskrift 1912.
- FLORÉN, GUSTAF. Tillkomsten av 1866 års R. O. Akademisk avhandling. Göteborg 1912.
- HARTMAN, J. L. Uppskov med grundlagsändring. Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XII. Uppsala 1941.
- HERLITZ, NILS. Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag. Studier i svensk statsrätt. I—III. Stockholm 1926—30.

- Riksdagens finansmakt. Sveriges riksdag, senare avdelningen, band XII. Stockholm 1934.
- Svenska statsrättens grunder. Andra upplagan. Stockholm 1956.
- Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan. Stockholm 1957.
- Regeringsformen i nutida författningsliv. 1809 års regeringsform. Minneskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959. Lund 1959.
- HILDEBRAND, EMIL. Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- HOLM, SUNE. Riksdagens förpuppning. Statsvetenskaplig Tidskrift 1941.
- LAGERROTH, FREDRIK. Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlagar. Lund 1925.
- Upplösningsprerogativet enligt svensk rätt. Statsvetenskaplig Tidskrift 1926.
- Frihetstidens maktägande ständer, del 2. Sveriges riksdag, förra avdelningen, band VI. Stockholm 1934.
- Det svenska upplösningsprerogativets ursprung och innebörd. Statsvetenskaplig Tidskrift 1939.
- 1809 års regeringsform. Dess ursprung och tolkning. Stockholm 1942.
- Moderna författningar mot historisk bakgrund. Stockholm 1955.
- MALMGREN, ROBERT. Tillåter grundlag en avgjord eller förfallen fråga återupptagande vid samma riksdag? Statsvetenskaplig Tidskrift 1932.
- Riksdagen och lagstiftningen. Sveriges riksdag, senare avdelningen, band XIV. Stockholm 1934.
- Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. I—II. Första upplagan. Malmö 1929—41. I och II: 1. Andra upplagan, I: 2 och II: 1 ombesörjda av Nils Stjernqvist. Malmö 1945—52. Hänvisningar i texten till I och II: 1 avse andra upplagan.
- MELANDER, CARL GUSTAF. Svenska riksdagens justitieombudsman. En statsrättslig undersökning. I: 1. Akademisk avhandling. Uppsala 1908.
- Statsrevision och nyriksdagsteori. Statsvetenskaplig Tidskrift 1934.
- Nyare åsikter om lagtima vaderiksdags rättsliga natur. Stockholm 1938.
- NAUMANN, CHRISTIAN. Sveriges statsförfattningsrätt. I—IV. Andra upplagan. Stockholm 1879—84.
- Praxis i fråga om proceduren vid 1887 års bägge lagtima riksdagar. Naumanns Tidskrift 1887.
- NYMAN, OLLE. Förstakammarproblemet. Statsvetenskaplig Tidskrift 1954.
- OLSSON, HENRIK A. 1949 års uppskovsinstitut. Historik. Statsvetenskaplig Tidskrift 1960.
- PETRÉN, GUSTAF. Uppskov med ärende från en riksdag till en annan. Statsvetenskaplig Tidskrift 1950.
- Några sammanjämningsfrågor. Till tolkningen av § 63 riksdagsordningen. Statsvetenskaplig Tidskrift 1950.
- PETRI, CARL AXEL. Några konstitutionella frågor vid en riksdagsupplösning. Svensk Juristtidning 1958.
- REUTERSKIÖLD, CARL AXEL. Översikt av den svenska riksdagens sammanfattning och verksamhetsformer efter 1809. Stockholm 1895.
- Sanktionsrätt och vetorätt. Festskrift till Pontus Fahlbeck. Lund 1915.
- Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. III. Samhällsförfattningen. Inledning: Hemlandsrätt. Uppsala 1919.
- Om statsregleringen såsom svenskt rättsinstitut. Uppsala 1932.

- Recension av Malmgren, Sveriges författning, I: 2. Statsvetenskaplig Tidskrift 1932.
- Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866. Sveriges riksdag, senare avdelningen, band X. Stockholm 1935.
- REXIUS, GUNNAR. Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär med särskild hänsyn till principernas grundläggning 1840—41. Uppsala 1915.
- RYDIN, HERMAN. Svenska riksdagen. Dess sammansättning och verksamhet. Avhandling i statsrätt. I—II. Stockholm 1873—79.
- STJERNQVIST, NILS. Ständerna, statsregleringen och förvaltningen. Striden om makten över utgifterna 1809—1844. Akademisk avhandling. Lund 1946.
- Dubbla beslut. Till frågan om beslutsförfarandet i riksdagens kamrar. Statsvetenskaplig Tidskrift 1960.
- Nutida budgetprinciper och grundlagens. Civibus et rei publicae. Festskrift till Georg Andrén. Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala handlingar 8. Uppsala 1960.
- SUNDBERG, HALVAR G. F. Statsrättens begrepp och innehåll. Medborgarrätt, utg. av E. Fahlbeck, S. Jägerskiöld och H. Sundberg. Helsingfors 1947.
- Valrätt med tillhörande valförfattningar. Helsingfors 1950.
- SUNDIN, ERIK. Om svensk konungs rätt att upplösa riksdag. Akademisk avhandling. Uppsala 1896.
- SVEDELIUS, W. E. Representationsreformens historia. Stockholm 1889.
- TYNELL, KNUT. Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet. Akademisk avhandling. Lund 1918.
- Äger konstitutionsutskottet rätt att granska statsrådsprotokoll, förda under pågående riksdag? Festskrift till Pontus Fahlbeck. Lund 1915.
- VARENIUS, OTTO. Recension av Sundin, Om svensk konungs rätt att upplösa riksdag. Historisk Tidskrift 1897.
- Några randanmärkningar till 1809 års regeringsform. Svensk Juristtidning 1922.
- Svensk budgeträtt. Statsvetenskaplig Tidskrift 1928.
- VIDHÖG, GUSTAF. Grundlagstolkningsprinciper. Några randanmärkningar. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth. Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen. XXXVI. Lund 1950.
- WALLENGREN, SIGFRID. Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866. Lund 1916.
- WEDBERG, BIRGER. Recension av Åström, Valkretsordningen för riksdagens första kammare. Statsvetenskaplig Tidskrift 1911.
- WESTERBERG, OLE. Regeringsformens § 84. »Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas.» Stockholm 1953.
- ÅSTRÖM, ADOLF. Valkretsordningen för riksdagens första kammare. I. Övervalkretsarna för första kammaren. Lund 1910.
- VETENSKAPLIGA ARBETEN: ALLMÄN STATS-VETENSKAP
- ANDERSSON, IVAR. »Oppositionen» och ministeransvarigheten. Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809—1840. Akademisk avhandling. Uppsala 1917.
- Arvid Lindman och hans tid. Stockholm 1956.
- ANDERSSON, RAGNAR. Svenska Dagbladet och det politiska livet 1897—1918. Akademisk avhandling. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXXII. Uppsala 1952.

- BRUSEWITZ, AXEL. Kungamakt, herremakt, folkmakt. Författningskampen i Sverige 1906—1918. Stockholm 1951.
- * GERDNER, GUNNAR. Ministären Edén och författningsrevisionen 1918. Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX. Uppsala 1944.
- * Det svenska regeringsproblemet 1917—1920. Från majoritetskoalition till minoritetsparlamentarism. Akademisk avhandling. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXV. Uppsala 1946. Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXXV. Uppsala 1954.
- * Krigsslut, vänsterseger och reformer. Axel Schottes »regeringsrapporter» till David Bergström 1918—1920. Civibus et rei publicae. Festskrift till Georg Andréén. Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala handlingar 8. Uppsala 1960.
- HECKSCHER, GUNNAR. Konung och statsråd i 1809 års författning. Regeringsmaktens inre gestaltning under det nya statsskickets första halvsekel. Akademisk avhandling. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala III. Uppsala 1933.
- HORNWALL, GERT. Regeringskris och riksdagspolitik 1840—1841. Akademisk avhandling. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXX. Uppsala 1951.
- HULTQVIST, PER. Försvar och skatter. Studier i svensk riksdagspolitik från representationsreformen till kompromissen 1873. Akademisk avhandling. Göteborg 1955.
- Försvarsorganisationen, värnplikten och skatterna i svensk riksdagspolitik 1867—1878. Göteborg 1959.
- HÅSTAD, ELIS. Tullstridens val och folkmeningen. Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XII. Uppsala 1941.
- KIHLBERG, LEIF. Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammersystem intill 1905 års totala ministerskifte. Akademisk avhandling. Uppsala 1922.
- Dagens Nyheter och demokratiens genombrott. Första delen. Ständigt i opposition 1888—1911. Stockholm 1960.
- NYMAN, OLLE. Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XIX. Uppsala 1944.
- Krisuppgörelsen 1933. Några anmärkningar och kompletteringar. Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX. Uppsala 1944.
- * Svensk parlamentarism 1932—36. Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. Akademisk avdelning. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXVII. Uppsala 1947.
- Parlamentarismen i Sverige. Huvuddragen av utvecklingen efter 1917. Andra upplagan. Stockholm 1955.
- * Högern och kungamakten 1911—1914. Ur borggårdskrisens förhistoria. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXXVII. Uppsala 1957.
- * PETRÉ, TORSTEN. Ministären Themptander. Akademisk avhandling. Skrifter

- utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXI. Uppsala 1945.
- RÖNBLUM, H.-K. Frisinnade landsföreningen 1902—1927. Skildringar ur den liberala organisationsrörelsens historia i vårt land. Akademisk avhandling. Stockholm 1929.
- STAFF, KARL. Det demokratiska statsskicket. Jämförande politiska studier. Efter författarens manuskript utgivna av Nils Edén och Erik Staaff. II. Stockholm 1917.
- SUNDBERG, PER. Ministärerna Bildt och Åkerhielm. En studie i den svenska parlamentarismens förgårdar. Akademisk avhandling. Stockholm 1961.
- THERMAENIUS, EDVARD. Lantmannapartiet. Dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling. Akademisk avhandling. Uppsala 1928.
- Ministärskiftet den 19 april 1880. Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX. Uppsala 1944.
- TIMELIN, ERIK. Ministären Lindman och representationsreformen 1907—1909. Akademisk avhandling. Karlskrona 1928.
- TINGSTEN, HERBERT. Den svenska socialdemokratiens idéutveckling. II. Del av Den svenska arbetarklassens historia. Stockholm 1941.
- WESTERSTÅHL, JÖRGEN. Svensk fackföreningsrörelse. Del av Den svenska arbetarklassens historia. Stockholm 1945.
- WÄHLSTRAND, ARNE. 1905 års ministärkriser. Akademisk avhandling. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XI. Uppsala 1941.
- Regeringsskiftena 1900 och 1902. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XXVIII. Uppsala 1947.
- ÖMAN, IVAR. Karl Staaffs första ministär. Akademisk avhandling. Norrköping 1923.

ÖVRIGT KÄLLMATERIAL

Otryckt primärmaterial

Avsnitten II—IV utgöra ett sammandrag av en större historisk utredning, för vilken även otryckt arkivmaterial begagnats. Den koncentration, som med hänsyn till arbetets juridiska syftning eftersträfvats i dessa avsnitt, har motiverat en motsvarande begränsning av det återopade materialet. Endast på enstaka punkter, där en hänvisning till otryckt källa syntts kunna utfylla en mera besvärande lucka, har en dylik införts. Sålunda ha vissa hänvisningar skett till samlingar av E. G. Boström, L. De Geer, A. Lindman och L. Åkerhielm (Riksarkivet), J. J. Nordström och S. Wieselgren (Kungl. Biblioteket, Stockholm), G. Billing, B. A. Cronholm och P. Nilsson (Universitetsbiblioteket, Lund) samt Edén och Themptander (Universitetsbiblioteket, Uppsala). Dessa och andra tillgängliga arkivsamlingar finnas närmare angivna i den under "allmän statsvetenskap" ovan upptagna litteraturen.

Tryckt primärmaterial m. m.

De arbeten, som ovan i avd. Vetenskapliga arbeten: allmän statsvetenskap utmärkts med *, innehålla tryckt primärmaterial av betydelse för avsnitten II—IV. I övrigt har för dessa avsnitt begagnats:

- ANDERSSON, GUSTAF. Från bondetåget till samlingsregeringen. Politiska minnen. Stockholm 1955.
- BERGSTRAND, W. A. Ministerskiftenas historia under det nya representations-skicket. Af Marcellus. Stockholm 1884.

Källförteckning

- DE GEER, LOUIS. Minnen. II. Andra upplagan. Stockholm 1906.
 Ur Louis de Geers brevsamling. Stockholm 1929.
- VON EHRENHEIM, PEHR. Några minnen. Stockholm 1916.
- HAMILTON, HUGO. Dagböcker. Utgivna av Gunnar Gerdner. I. 1911—1916.
 Stockholm 1955. II. 1917—1919. Stockholm 1956.
- HELLNER, JOHANNES. Minnen och dagböcker. Med inledning och kommentar
 av Wilhelm Odelberg. Stockholm 1960.
- NOTHIN, TORSTEN. Från Branting till Erlander. Stockholm 1955.
- OSCAR II. Mina memoarer. I. Med företal och kommentar utgivna av Nils F.
 Holm. Stockholm 1960.
- PALMSTIERNÄ, ERIK. Ett brytningsskede. Stockholm 1951.
 Orostid. Politiska dagboksanteckningar. I. 1914—1916. Stockholm 1952.
 II. 1917—1919. Stockholm 1953.
- STAFF, KARL. Politiska tal samt några tal och inlägg vid skilda tillfällen.
 Utgivna av Kristian Setterwall och Erik Staaff. II. Stockholm 1918.
- THERMAENIUS, EDVARD. Svensk bondepolitik. Memoarer och brev från ständs-
 tidens slut och lantmannapartiets tidigare år. Uppsala 1931.
- TINGSTEN, LARS. Hågkomster. Stockholm 1938.
- TÖRNEBLADH, R. Riksdagsminnen 1873—1909. Utgivna av Carl Törneblad. H.
 Stockholm 1913.
- WIGFORSS, ERNST. Minnen. II. 1914—1932. Stockholm 1951. III. 1932—
 1949. Stockholm 1954.
- VON ZWEIFBERGK, OTTO. Svensk politik 1905—1929. Parlamentarismens första
 kvartssekel. Stockholm 1929.

Förkortningar för citerade tidningar

AB	Aftonbladet	NorrKT	Norrköpings Tidningar
Arb	Arbetet	NSkP	Nya Skånska Posten
ArbB	Arbetsarbetet	NyT	Ny Tid
DN	Dagens Nyheter	PoIT	Post och Inrikes Tidningar
EK	Eskilstuna-Kuriren	SkAB	Skånska Aftonbladet
ET	Eskilstuna Tidning	SkD	Skånska Dagbladet
Expr	Expressen	SkSocD	Skånska Socialdemokraten
FLT	Falu Läns Tidning	SmF	Smålands Folkblad
GAB	Göteborgs Aftonblad	SocD	Socialdemokraten
GHT	Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning	SSD	Sydsvenska Dagbladet
GMP	Göteborgs Morgonpost	StD	Stockholms Dagblad
HelsD	Helsingborgs Dagblad	StT	Stockholms-Tidningen
HP	Helsingborgs-Posten	SvD	Svenska Dagbladet
KLT	Kalmar Läns Tidning	SvM	Svenska Minerva
KristB	Kristianstadsbladet	SvMB	Svenska Morgonbladet
KT	Karlstad-Tidningen	SvT	Svensk Tidskrift
LD	Lunds Dagblad	SödK	Söderhamns-Kuriren
MB	Morgon-Bladet	UNT	Uppsala Nya Tidning
MT	Morgon-Tidningen	VF	Västmanlands Folkblad
NBlekP	Nya Blekinge-Posten	ÖC	Östgöta-Correspondenten
NDA	Nya Dagligt Allehanda	ÖD	Örebro Dagblad
NerAll	Nerikes Allehanda	ÖF	Östergötlands Folkblad
		ÖK	Örebro-Kuriren

INLEDNING

INTRODUKTION

Denna undersökning har till föremål de svenska grundlagarnas regler om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. Dess syfte är att utreda dessa reglers utveckling och nuvarande innehåll samt att i någon mån belysa deras faktiska betydelse och funktion.

Varje statsrättslig undersökning möter redan vid sin utgångspunkt betydande vanskligheter. De väsentligaste av dessa sammanhånga med grundlagarnas avsevärda ålder. Å ena sidan har den sedan deras tillkomst genomgångna utvecklingen medfört djupgående förändringar i statsrättens innehåll, vilka icke komma till synes i författningstexterna. Å andra sidan ha företagna ändringar medfört, att grundlagarna förete en blandning av gammalt och nytt. Härutöver tillkommer, att avsevärd oenighet yppats inom den statsrättsliga doktrinen rörande grundlagstolkningens principer, främst om betydelsen av stadgandet i RF § 84. Varje uttalande om statsrättens innehåll måste ock ske med beaktande av att dennas upprätthållande, i allt fall till väsentlig del, ytterst är beroende av Kungl. Maj:t och riksdagen, sålunda av politiska faktorer.

De anförda omständigheterna ha beaktats vid undersökningens utförande. De ha till en början synts giva vid handen, att uppgiften måste bli va icke blott att granska de nuvarande bestämmelserna i syfte att utreda deras innehåll utan ock att belysa de ifrågavarande institutens utveckling. Det har synts ofrånkomligt att i viss utsträckning beakta äldre, numera ändrade eller måhända helt upphävda stadganden och att upptaga även mindre aktuella frågeställningar såsom bakgrund för gällande rätt. Än vidare har det synts följa av de angivna förhållandena, att viss vikt bör läggas vid de behandlade institutens politiska betydelse och funktion. En såvitt möjligt allsidig belysning av det behandlade ämnet har synts önskvärd.

Det sist anförda anknyter till spörsmålet om det material, vilket bort beaktas vid undersökningens genomförande. Att praxis måste undersökas är uppenbart. Denna är emellertid sparsam. Endast vid tre tillfällen, åtskilda av flera decennier, har riksdagsupplösning fö-

retagits, nämligen 1887, 1914 och 1958. Därutöver har nyvalsförordnande förekommit tre gånger, nämligen 1911, 1919 och 1921. Ytterligare belysning av instituten står emellertid att vinna i det rikliga historiska materialet från tiden efter deras införande. Detta utgör i första hand statskunskapens källor. Emellertid har det synts antagligt, att detsamma kunnat giva upplysningar och synpunkter av värde även för en statsrättslig undersökning. En genomgång av historiskt material har därför framstått såsom önskelig. En dylik har ock företagits. Den har givit vid handen, att de behandlade instituten haft icke oväsentlig betydelse utöver de tillfällen, då de tagits i bruk. En kortfattad resumé av den sålunda företagna utredningen kommer med hänsyn därtill att lämnas.

Avhandlingens *disposition* är att betrakta mot bakgrunden av det nu anförda. Undersökningen har icke till syfte att giva en komparativ belysning av de behandlade författningsinstituten. Endast en helt kort orientering kommer därför att lämnas rörande utländska konstitutioner. De viktigaste historiska data samt huvudpunkterna i de olika konstruktioner, vilka i främmande författningar givits ifrågavarande institut, ha ansetts förtjänta att noteras såsom en bakgrund till framställningen av svensk statsrätt. Detaljer ha däremot uteslutits. Fullständighet åsyftas ej ens tillnärmelsevis. Endast korta data av mera påtagligt intresse för undersökningens huvuduppgift ha antecknats. Denna kortfattade orientering lämnas i inledningens andra avsnitt.

Den egentliga avhandlingen innefattar, såsom nyss sagts, en redovisning av både en historisk och en systematiskt statsrättslig utredning. En naturlig disposition har synts vara att indela framställningen i två avdelningar: en historisk och en systematisk.

I *första avdelningen* redovisas den historiska utredningen. De relevanta grundlagsreglerna infördes först i samband med 1865—66 års representationsreform. Den författningshistoriska bakgrunden betraktas i avsnitt I, varefter i avsnitten II—IV lämnas en översikt över deras utveckling och betydelse under tiden därefter, uppdelad efter två naturliga gränslinjer, nämligen sekelskiftet och författningsrevisionens genomförande 1921. Möjligen kunde hava ifrågasatts att låta den första parlamentariska ministärbildningen efter unionsupplösningen 1905 bilda skiljemärke mellan

avsnitten II och III. De utomordentligt kortfattade anteckningar, som gjorts om åren 1900—05, ha dock synts hava större samband med det följande än med det tidigare skedet.

Såsom redan antytts bygger framställningen i avsnitten II—IV på en mera omfattande historisk utredning, varav här endast presenteras ett sammandrag. Avhandlingens tyngdpunkt ligger i den andra avdelningens systematiska statsrättsliga granskning, åt vilken den historiska översikten blott avser att förläna en erforderlig bakgrund. En politisk analys ligger sålunda utanför ramen för denna framställning. Därtill hoppas författaren kunna återkomma i senare sammanhang med utnyttjande av det fullständigare historiska materialet. Den för detta arbete uppställda målsättningen har gjort en stark koncentration påkallad i avsnitten II—IV. Av vikt har emellertid varit att det historiska sammanhanget icke förloras. Härav och av det förhållandet, att incidenter beröras från inemot 40 år, fördelade på närmare ett sekel, följer, att en bestämd gräns funnits för möjligheterna att sammandraga framställningen.

I de historiska avsnitten har en deskriptiv arbetsmetod varit självfallen. Detsamma gäller de mindre delar av den andra, systematiska avdelningen, där resultat, vunna i den historiska framställningen, sammanställts. Eljest, sålunda i undersökningens alldeles övervägande del, har en dylik metod icke anlitats. En målsättning har varit att vinna konklusioner rörande statsrättens innehåll. I detta syfte tager framställningen till sin uppgift att *dels* genomföra en grundlagstolkning, *dels* klarlägga grundlagstillämpningen i praxis. Då den senare icke kan utan vidare antagas bygga på enahanda premisser som den förra, ha de båda leden utförts vart för sig.

Den närmare dispositionen av *andra avdelningen* har bestämts av syftet att åstadkomma största möjliga klarhet. Till vinnande härav har framställningen indelats på ett flertal avsnitt, vilka i sin tur uppdelats på mindre punkter. I det inledande avsnittet V granskas grundlagarnas terminologi mot bakgrunden av vad i första avdelningen visats rörande det parlamentariska språkbruket. För de följande avsnitten VI—X stå konungens befogenheter och dessas utnyttjande i centrum, varemot under XI—XIX utredas verkningarna i riksdagsarbetet av att sagda befogenheter tagas i bruk. Un-

der VI betraktas konungens ställning såsom utövare av upplösningensrätten. I avsnitten VII och VIII granskas hans befogenheter i och för sig, i det förra rätten att genom förordnande om nya val angripa riksdagsmandaten, i det senare rätten att genom upplösning avbryta riksdagens session samt reglerna för åvägabringande av ny session. Under IX undersökas möjliga inskränkningar i de allmänna regler, som under VII och VIII angivits för konungens makt. Under X betraktas vissa frågor rörande förfarandet vid upplösning och nyvalsförordnande. De spörsmål, som upptagas under XI—XIX, stå alla i samband med riksdagens sammankomst efter lösning. Det är där erforderligt att *å ena sidan* beakta spörsmålets inbördes sammanhang, *å andra sidan* granska var fråga för sig med iakttagande av de därför gällande särskilda grundlagsreglerna. Av skäl, som närmare utvecklas under XI, har den framställningsmetoden bedömts riktig, att *först* den gemensamma utgångspunkten betraktats i avsnitt XI och *sist*, under XIX, gjorts en systematisk sammanfattning. I de mellanliggande avsnitten ha delfrågorna upptagits var för sig, under XII proceduren, under XIII initiativrätten i allmänhet och upplösningens inverkan å dessförinnan fattade beslut, under XIV lag- och grundlagsfrågor, under XV statsregleringen, under XVI uppskovsbeslut, under XVII val och ansvarsfrågor samt under XVIII slutligen frågan om sessionsreglernas tillämpning. I det avslutande avsnittet XX göras några anmärkningar om institutens funktion mot bakgrunden av de resultat, vilka vunnits i den föregående framställningen. Någon politisk analys har emellertid, såsom av det förut sagda framgått, ej avsetts.

ORIENTERING RÖRANDE UPP- LÖSNINGSRÄTTEN I UTLÄNDSKA FÖRFATTNINGAR

Den föreliggande undersökningen behandlar det institut i Sveriges författning, som med en internationell term kan benämnas *upplösningsrätten*. Innebörden i detta begrepp kan helt allmänt så angivas, att därmed avses en befogenhet att, innan den tid utlöpt, för vilken folkrepresentationens medlemmar utsetts, åvägbringa utseende av en ny församling. Att upplösa (dissolve, dissoudre, auflösen etc.) innebär sålunda att i förtid upphäva representanternas behörighet. Därest en dylik åtgärd vidtages under pågående session, förenas den, i allt fall vanligen, med ett åtskiljande av församlingen med avbrytande av dess ofullbordade arbete. Även en rent fysisk upplösning kommer alltså i dylikt fall till stånd, i det att folkrepresentationens möte upplöses i dess beståndsdelar.

Att giva en mera exakt definition av upplösningsrättens allmänna begrepp är icke möjligt, oaktat detsamma återfinnes i de flesta moderna författningar, och oaktat ursprunget är gemensamt, nämligen Englands författningsliv. Institutet har erhållit varierande utformning i de olika konstitutioner, i vilka detsamma upptagits. *Vem* som utövar den ifrågavarande befogenheten, *när* och *hur* denna kan tagas i bruk och *mot vem* — båda kamrarna eller blott den ena, därest flera finnas — *hur ofta* och *på vilken grund* så kan ske, *verkningarna* därav, när *nyval* skola förrättas, och när *nytt sammanträde* skall komma till stånd etc. äro frågor, som besvarats olika i olika författningar. Oberoende av dessa differenser har emellertid själva begreppet upplösningsrätt upptagits. Det gemensamma innehållet däri utgöres av *i första hand* en rätt att avkorta representanternas mandattid, *i andra hand* en i omedelbart samband därmed stående rätt att avbryta och åtskilja folkrepresentationens sammanträde.¹

¹ De betydande skillnader, som föreligga mellan olika författningars utformning av upplösningsinstitutet, giva vid handen, att en komparativ framställning här icke kunnat ifrågakomma. En dylik skulle hava förutsatt ett sådant mått

Det må redan här nämnas, att de svenska grundlagarna — men däremot icke svenskt parlamentariskt språkbruk — avvikit från internationell terminologi. Upplösningsrätten motsvaras i vårt land av en rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val. Innebörden av grundlagarnas begrepp upplösning i och för sig utgör ett särskilt tolkningsspörsmål. Detta upptages i avsnitt V.

Upplösningsrättens utveckling till ett självständigt författningsinstitut har naturligen varit beroende av folkrepresentationens utveckling från en för särskilt ändamål och för enstaka tillfälle sammankallad församling till en permanent institution. Tillskapandet av fasta mandatperioder tillhör ett sent stadium i den konstitutionella historien. Ursprungligen ha i alla stater medlemmarna utsetts särskilt för varje sammankomst. Under detta äldre skede har naturligen en upplösningsrätt svårligen kunnat utbildas såsom en i förhållande till rätten att åtskilja och sammankalla de enskilda mötena fristående befogenhet.

Såsom redan sagts utbildades en upplösningsrätt såsom ett särskilt konstitutionellt institut tidigast i *England*. Som bekant har det engelska parlamentet en utomordentligt lång historia. Redan mot slutet av 1200-talet kan dess existens sägas hava blivit tryggad. Ett århundrade senare hade dess fördelning på två hus utbildats. Redan vid denna tid förspordes missnöje med det ursprungligen självklara systemet, att varje parlamentsmöte avslutades efter slutfört arbete och nya medlemmar utsågos, då nytt möte påkallades. De täta nyvalen förorsakade besvär, kostnader och ofta även oroligheter. Konungen önskade stundom hellre återupptaga överläggningar med den förra församlingen än inkalla en nyvald. Medlemmarna själva voro missnöjda med att avskedas, så snart de beviljat vad konungen äskat. Mot bakgrund härav förekom första gången redan under 1300-talet att parlamentet efter slutade förhandlingar

av författningspolitisk analys, som ej kunnat presteras utan avsevärd vidlyftighet. På grund härav inskränkes översikten till blott ett angivande av sådana elementära fakta, vilka kunna tjäna såsom bakgrund för behandlingen av svensk rätt. Särskilda litteraturhänvisningar ha synts meningslösa med hänsyn till det anspråkslösa syftet. En allmän hänvisning göres till Berlin, Oppløsningsretten, och Lagerroth, Moderna författningar, vilka båda arbeten synas lämna alla uppgifter av betydelse, samt till den norska valordningskommissionens betänkande år 1952, som i särskild bilaga innehåller en detaljerad framställning av upplösningsinstituten i främmande konstitutioner.

icke definitivt upplöstes utan blott hemsändes för att senare ånyo inkallas i oförändrad sammansättning. Mera regelbundet tillämpades ett dylikt förfarande dock först på 1400-talet. Därmed hade en skillnad utbildats mellan *dissolution*, varigenom parlamentet definitivt upplöstes, med påföljd att nya val fingo förrättas till följande sammankomst, och *prorogation*, som väl innebar det pågående mötets avslutning, vilken medförde, att eventuellt icke slutförda arbetsuppgifter ej kunde fullbordas av senare session utan fingo då upptagas helt från början, men däremot icke upphävande av ledamöternas behörighet. Formellt fullbordades denna utveckling genom 1695 års Triennial Act, enligt vilken mandaten utan vidare utlöpte vid den stadgade treårsfristens slut, konungens förbehållet att dessförinnan upplösa parlamentet och därmed åvägabringa tidigare nyval. Härigenom fastlades sålunda en skillnad mellan mandatens upphörande genom giltighetstidens utlopp och genom konungens upplösningsåtgärd. Septennial Act 1715 förlängde mandattiden till sju år. 1911 reducerades den till fem år.

Ursprungligen hade upplösningsrätten naturligen existerat utslutande såsom ett konungens maktmedel, en rätt att avskeda ett misshagligt parlament. En omvandling i institutets konstitutionella innebörd och ställning begynte med 1784 års upplösning, vilken genomdrevs av Pitt d. y. mot parlamentets energiska motstånd. Upplösningsrättens utveckling mot innebörden av en regeringens befogenhet att vädja till folket gentemot det fungerande parlamentet tog därmed sin början. Underhusreformens genomförande efter parlamentsupplösning och nyval 1832 markerar en viktig milstolpe för denna utveckling. Sedermera har upplösningsrätten inlemmats såsom ett viktigt element i den engelska parlamentarismen. Som en följd av underhusmandatens långa varaktighet uppkom tidigt praxis, att upplösning städse företages, innan valperioden utlöpt. Varje regeringsskifte under det senaste seklet har följts av nyval till underhuset. Avgöranden av viktiga frågor, över vilka folket icke haft tillfälle att uttala sig i val, ha ofta föregåtts av parlamentsupplösning. Tidigare kunde upplösning även bli tillgripen såsom ett medel att bryta lordernas motstånd mot underhuset, enär det ansetts tillkomma överhuset att böja sig för den mening, som uttalats av folket i val till underhuset. Tåta upplösningar ha till följd av

sålunda utbildad parlamentarisk praxis ofta förekommit. Som exempel må nämnas de två underhusvalen 1911, valen 1922, 1923 och 1924, 1929 och 1931, 1950 och 1951.

I praxis prorogeras parlamentet alltid, innan upplösning företages. Nyvalen äro avslutade inom tre veckor, och efter ungefärligen lika lång tid ytterligare samlas det nyvalda parlamentet. Skulle tronledighet inträffa, innan nyvalen hunnit verkställas, sammanträder det upplösta parlamentet ånyo.

Från England överfördes upplösningsrätten tidigast till *Frankrike*. Dock avvisades framställda förslag om dess införande i 1791 års revolutionsförfattning, som i stället innehöll en uttrycklig förklaring, att nationalförsamlingen icke kunde upplösas. Bakgrunden härtill, liksom till att en upplösningsrätt ej heller inlemmats i Föränta staternas författning 1787, är att söka däri, att ifrågavarande befogenhet betraktades som specifikt monarkisk. Dess utnyttjande i England under äldre tid hade visat, att den kunnat tjäna mot folkrepresentationen illojala syften. Däremot infördes upplösningsrätten i Ludvig XVIII:s Charte constitutionelle 1814, vilken därmed blev den första författning utanför England, som upptog sagda institut. Konungen tillades rätt att prorogera församlingens sammankomster och att upplösa deputeradekammaren. Vid utnyttjande av sistnämnda befogenhet förelåg emellertid skyldighet att inom tre månader ånyo inkalla församlingen. Upplösning av senaten kunde icke ifrågasättas, då medlemskapet till denna var ärftligt. Oaktat upplösningsrätten under det följande skedet grovt missbrukades, intogs den även i 1830 års reviderade karta. Däremot uteslöts den i 1848 års kortlivade republikanska författning. Det andra kejsardörets konstitution år 1852 inrymde däremot en upplösningsrätt, dock av helt annan innebörd än den engelskt parlamentariska. Kejsaren ägde rätt att upplösa deputeradekammaren mot skyldighet att först inom sex månader därefter utskrika nya val. Under mellantiden ägde han lagstifta i alla frågor med endast den av honom helt behärskade senatens medverkan.

Den historiska bakgrunden var tydligen icke helt gynnsam, då tredje republikens grundlagstiftare togo ställning till upplösningsrätten. En dylik behölls likväl, men med en anmärkningsvärd inskränkning. Enligt 1875 års författningslag om statsmakternas or-

ganisation tillerkändes presidenten endast rätt att med senatens samtycke upplösa deputeradekammaren. Nyval skulle förrättas inom tre månader. Senaten, av vars medlemmar 225 utsågos av departementala elektorskollegier och intill 1884 återstående 75 av nationalförsamlingen för livstid, kunde däremot icke upplösas. Frankrike blev med 1875 års författningslag den första republik, som införde upplösningsrätt. Endast en gång togs emellertid denna i bruk, nämligen 1877, då presidenten med stöd av en monarkistisk kampregering utlyste nyval, i vilka han engagerade sig personligen mot republikanerna. Sedan de sistnämnda vunnit en övertygande seger, förföll det genom de gångna erfarenheterna skamfilade upplösningsinstitutet till att närmast bliva en död bokstav i författningen. Då upplösningsrätt infördes i fjärde republikens konstitution år 1946, kringgärdades den ock av särskilda säkerhetsspärrar. Endast där under loppet av 18 månader, efter det att lika lång tid förflutit sedan den löpande valperiodens början, två regeringskriser inträtt, kunde nationalförsamlingen upplösas. Hade emellertid krisen föranletts därav, att ett förslag om misstroendevotum mot ministären antagits, voro konseljpresidenten och inrikesministern nödgade att överlämna sina ämbeten till nationalförsamlingens president.

Den nu gällande författningen av år 1958 tillerkänner presidenten rätt att upplösa nationalförsamlingen, däremot icke den genom indirekta val tillsatta senaten. Beslut om upplösning skall föregås av konsultationer av premiärministern och båda kamrarnas talmän. Nyval förrättas inom 20—40 dagar. Andra torsdagen efter valdagen sammanträder den nyvalda församlingen, även om detta skulle bliva vid tid, då ordinarie session eljest icke skulle pågå. Ny upplösning kan ej ske under ett år efter valet. Under tid, då presidenten utövar de extraordinära befogenheter, vilka konstitutionen tillägger honom i särskilda krissituationer, kan han icke begagna upplösningsrätten.

Jämte England och Frankrike är *Belgien* det land, som ägt den största betydelsen för upplösningsrättens utveckling. 1831 års alltjämt bestående konstitution, vilken i betydande utsträckning påverkats av 1814 års franska karta, erhöll stort inflytande på den senare kontinentala författningsutvecklingen. Till de viktigaste nyheterna hörde tillskapandet av en genom indirekta folkval utsedd övre kam-

mare, vilken kunde av konungen upplösas. För första gången medgavs därmed upplösningsrätt till en folkrepresentations båda kamrar. Dessa kunde upplösas endera samtidigt eller var för sig. Nyval skulle förrättas inom 40 dagar, kamrarna inkallas inom två månader. Förklara konungen och båda kamrarna gemensamt, att ändring bör företagas i grundlagarna, äro kamrarna omedelbart upplösta utan vidare åtgärd. Detsamma gäller vid inträffande tronledighet. Sedan interimregent utsetts, skola båda kamrarna nyväljas. Inom tio dagar efter konungens död skola kamrarna sammanträda. Har upplösning skett, samlas det oaktat de gamla kamrarna för att efter nyvalens förrättande ersättas av de nyvalda.

Upplösningsrätten vann tidigt insteg även i *Tyskland*. I en rad av de tyska delstatsförfattningar, som tillkommo efter Wienkongressen 1815, infördes tvåkammersystem samt rätt för konungen att upplösa den folkvalda kammaren. Påverkan från 1814 års franska karta har även i dessa fall varit avsevärd. Det må ock noteras, att enligt flera av de nämnda konstitutionerna ständernas permanenta utskott fortsatte att fungera trots besluten kammarupplösning. Den märkliga förbundsstatskonstruktionen i Tyska Rikets författning 1871 medförde motsvarande ovanliga konstruktion av den däri inrymda upplösningsrätten. Den genom allmänna val i hela riket tillsatta riksdagen delade lagstiftningsmakten med det federala förbundsrådet, vilket samtidigt, med kejsaren som president, var innehavare av verkställande makt. Upplösning av riksdagen kunde beslutas av förbundsrådet med samtycke av kejsaren, ett förhållande som tydligen kunde framstå såsom motsatsen till konstruktionen i 1875 års franska författningslag. I realiteten tillkom dock naturligen avgörandet kejsaren genom rikskanslern. Endast en upplösning kunde ske på samma fråga. Nyvalen skulle förrättas inom 60 dagar, den nya riksdagen sammanträda inom 90 dagar. Upplösningsrätten visade sig vid flera tillfällen vara ett tjänligt maktmedel för regeringen. Nämnas må t. ex. de av Bismarck genomdrivna nyvalen 1877 och 1887, varigenom dennes ställning väsentligt förstärktes.

Weimarförfattningen 1919 inrymde upplösningsrätt för presidenten gentemot riksdagen, en befogenhet som kom att flitigt tagas i bruk. Välkänt är att Hitlers regeringsbildning föregåtts av tre upp-

lösningsval, ett 1930 och två 1932, och omedelbart följdes av ett fjärde i början av 1933. Av delstatsförfattningarna upptog däremot blott Preussens en upplösningsrätt, vilken där kunde användas av ministerpresidenten i förening med presidenterna i representationens båda kamrar.

I förbundsrepublikens författning av år 1949 intager upplösningsrätten en viktig plats i anslutning till regeringsbildningen. Förbundskanslern väljes av förbundsdagen på förslag av presidenten. Avvisas dennes förslag, kan förbundsdagen själv utse kansler, vilken emellertid icke måste utnämnas. I stället kan presidenten upplösa förbundsdagen, för vilken akt kontrasignation icke erfordras. Väger förbundsdagen kanslern begärt förtroendevotum, kan denne vidare inom 21 dagar föreslå presidenten upplösning. Utser emellertid förbundsdagen under mellantiden ny kansler, kan den därefter icke upplösas, utan den valde måste utnämnas av presidenten.

I anslutning till Tyskland må ock omnämnas utvecklingen i *Österrike*. Där infördes upplösningsrätt första gången i decemberförfattningen 1867. Den kunde av kejsaren utövas gentemot riksrådets undre kammare. Någon frist, inom vilken nyval skulle förrättas och riksrådet ånyo sammankomma, var emellertid icke utsatt. Motsvarande befogenhet var utesluten i 1920 års författning, naturligt nog då den reella makten där förlades till representationens folkvalda kammare, nationalrådet, vilken bl. a. tillerkändes makten att utan presidentens ens formella medverkan till- och avsätta förbundsregeringen. Efter författningsrevisionen 1929, vilken åsyftade att skapa jämvikt mellan nationalrådet och exekutiven, ägde dock presidenten rätt att upplösa det förra, dock endast en gång på samma fråga. Även denna konstitution liksom den belgiska inrymde möjligheten av automatisk upplösning. Nationalrådet tillerkändes sålunda rätt att med kvalificerad majoritet besluta, att presidentens mandat skulle underkastas folkets omprövning. Därest i ty fall presidenten säkrade sitt fortsatta maktinnehav, vore nationalrådet omedelbart upplöst. I gällande konstitution observeras, att icke blott presidenten har rätt att upplösa nationalrådet. Detta kan även besluta sin egen upplösning.

Upplösningsrätten daterar sig i *Italien* till Sardiniens konstitution av 1848, vilken sedermera blev det enade rikets författning.

Däri stadgades, att deputeradekammaren kunde av konungen upplösas, varemot senatens medlemmar voro utsedda på livstid. Ehuru befogenheten begagnades, kom den på grund av de parlamentariska förhållandenas utveckling icke att erhålla större betydelse för regeringsfrågan. 1947 års författning har givit presidenten rätt att upplösa endera hela parlamentet eller en av dess kamrar. Den begränsningen är emellertid angiven för utövningen av denna rätt, att den icke kan tagas i bruk under de sista sex månaderna av presidentens ämbetslid.

Belgiens författning av 1831 utövade stort inflytande i *Holland*. En upplösningsrätt efter belgiskt mönster infördes med 1848 års författning, vilken trots åtskilliga revisioner alltjämt utgör grundvalen för det nederländska statsskicket. Generalstaterna äro fördelade på två kamrar, vilka båda kunna upplösas. I de lägen, där regeringen föres av statsrådet, äger emellertid icke detta utöva upplösningsrätten. Grundlagsändring förutsätter upplösning.

Av de nordiska länderna införde *Danmark* först upplösningsrätt, nämligen i 1849 års grundlag. Såsom främsta mönster även för denna har den belgiska av 1831 tjänat. Båda kamrarna kunde av konungen upplösas. Ny riksdag skulle i ty fall sammanträda inom två månader. För grundlagsändring föreskrevs upplösning. Sedan ett förslag antagits av två på varandra följande riksdagar, skulle nyval förrättas till båda kamrarna, varefter slutprövning finge ske. I händelse av konungens död skulle en till äventyrs upplöst riksdag sammanträda. 1915 års författning införde en begränsning av konungens rätt att upplösa den övre kammaren, lagtinget. Först sedan en beslutskonflikt mellan kamrarna upprepats på angivet sätt, efter det alla nya val förrättats till folketinget, skulle konungen kunna upplösa landstinget. Att riksdagen kan komma samman efter upplösning fick betydelse vid 1920 års konflikt, då konungen avskedat ministären Zahle och upplöst folketinget. Regeringen hade vägrat sin medverkan därtill under hänvisning till att ny vallag förbereddes och först borde antagas. Till följd av den uppkomna inrikespolitiska krisen nödgades emellertid konungen att avskeda även den nya ministären, vilken ersattes av en andra expeditiönsregering, varefter riksdagen inkallades för att antaga en ny vallag, utan att upplösningsbeslutet därför återkallades. 1953 års författning har

behållit upplösningsrätten, varvid ock utsagts, att folketingsmandaten icke upphöra, förrän de nya valen förrättats.

Finland införde genom 1906 års lantdagsordning enkammarssystem, treåriga mandatperioder för lantdagens medlemmar, årliga sammanträden av lantdagen, samt rätt för storfursten att upplösa denna samt förordna om nya val. Motsvarande befogenhet tillades presidenten i 1919 års regeringsform. Denne äger, närhelst han önskar, förordna om nya val, vilka då gälla för en full mandatperiod. De gamla mandaten upphöra först, sedan nyvalen förrättats.

Även *Island* har i 1944 års författning tillagt presidenten upplösningsrätt. Utövas denna, skall alltinget sammanträda inom åtta månader. Däremot finnes upplösningsrätt icke i *Norge*, där som bekant 1814 års författning alltjämt är i kraft.

Den korta översikten över upplösningsinstitutet i utländska konstitutioner må avslutas med några korta data om *Schweiz*, som på denna punkt uppvisar flera anmärkningsvärda konstruktioner. Vad till en början beträffar förbunds författningen av år 1874 känner denna upplösning endast i en situation, nämligen där förslag framställts om total översyn av konstitutionen endera av någondera av förbunds församlingens båda kamrar eller av visst antal röstberättigade medborgare. Har på dylikt sätt fråga väckts om författningsrevision, äro församlingens båda avdelningar omedelbart upplösta. I händelse av motsvarande önskemål om blott en partiell översyn av konstitutionen förekommer däremot icke upplösning. Rörande de enskilda kantonerna förtjänar omnämnas, att flera av dessa i sina författningar infört rätt för väljarna att själva åvägabringa upplösning av kantonens lagstiftande församling. Initiativ skall tagas av föreskrivet antal röstberättigade och föranleder då en allmän omröstning, vilken i sin tur åvägabringar upplösning, därest majoritet vinnes därför.

De korta data, som sålunda antecknats, synas tillfyllest för framställningens ändamål. Fyra viktiga milstolpar ha angivits för upplösningsrättens historiska utveckling. Den första är förlagd till den sena medeltidens England, där upplösning utbildades till en särskild konstitutionell akt, skild från avslutningen av det enskilda parlamentssammanträdet. Den andra utgöres av Frankrikes konstitution 1814, varigenom upplösningsinstitutet första gången upptogs utan-

för England. Som den tredje framstår Belgiens författning 1831, enligt vilken folkrepresentationens båda kammare kunde upplösas. Den fjärde slutligen utgöres av upplösningsrättens upptagande för första gången i en republikansk författning, nämligen Frankrikes 1875. Numera är ett upplösningsinstitut intaget i de flesta författningar, såväl monarkiska som republikanska. Av de nämnda länderna ha endast Förenta staterna och Norge avvisat detsamma. Bådadera's författningar äro av avsevärd ålder. Ytterligare må noteras Schweiz' förbunds författning.

Att upplösningsrätten har givits högst olika utformning har åskådliggjorts av den företagna överblicken. Den har kunnat utövas av statschefen, eventuellt efter vissa konsultationer, av denne med samtycke av en av folkrepresentationens kamrar eller på begäran av en kammare mot den andra. Det har vidare ansetts möjligt att tillerkänna legislaturen rätt att besluta sin egen upplösning, ävensom att bereda väljarfolket möjlighet att genom beslut om upplösning återkalla representanternas uppdrag. Slutligen ha några författningar föreskrivit automatisk upplösning i vissa fall. Särskilda bestämmelser ha i alla moderna författningar givits till skydd för representationens rätt att ånyo samlas. Stundom har icke blott angivits en frist, inom vilken nytt sammanträde skall begynna, utan jämväl en föreskrift om den tid, inom vilken valen skola vara för rättade. Ytterligare må antecknas, att flera konstitutioner erkänt möjligheten av ett folkrepresentationens sammanträde efter företagen upplösning av densamma.

En närmare framställning av upplösningsinstitutets utformning i främmande länders författningar synes icke påkallad. Ett studium av detaljerna saknar påtagligt intresse för granskningen av det svenska institutet.

FÖRSTA AVDELNINGEN

I DEN FÖRFATTNINGSHISTORISKA BAKGRUNDEN

En upplösningsrätt i detta begrepps förut angivna internationellt vedertagna bemärkelse infördes i Sveriges författning i samband med representationsreformen 1865—66, vilken därmed bildar utgångspunkten för denna undersökning. Den ifrågavarande befogetheten inrymdes under den rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val, som då tillades konungen. Av den korta översikt över utländska konstitutioner, som förut lämnats, har framgått, att motsvarande institut vid denna tidpunkt redan hunnit intagas i ett flertal författningar. Redan 1814 hade det införts i Frankrike, ehuru det sedermera, i den 1866 ännu gällande konstitutionen, erhållit en från den engelska förebilden starkt avvikande utformning. 1831 hade Belgien som första land tillskapat en representation med två kamrar, vilka båda kunde upplösas av konungen. En rad tyska delstater, Italien, Holland och Danmark hörde vidare till de stater, vilkas författningar upptagit ifrågavarande institut.

Den första uppgiften för denna framställning blir att belysa ifrågavarande grundlagsreglers författningshistoriska bakgrund. Till undvikande av en för den senare framställningen onödig vidlyftighet kommer en kronologisk översikt över författningsutvecklingens här relevanta drag icke att utföras. Två dylika redogörelser för upplösningsrättens förhistoria ha redan lämnats, nämligen av SUNDIN¹ och LAGERROTH², vilka på viktiga punkter kompletterats av FLORÉN³ och KIHLEBERG⁴. De väsentliga utvecklingsleden ha, insatta i ett större historiskt sammanhang, belysts av bl. a. G. ANDRÉN⁵, E. FAHLBECK⁶, HILDEBRAND⁷, REXIUS⁸ och SVEDELIUS⁹. En

¹ Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 23 ff.

² Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 409 ff.

³ Florén, Tillkomsten av 1866 års RO, särskilt sid. 64 ff.

⁴ Kihlberg, Den svenska ministären, särskilt sid. 108 ff.

⁵ G. Andrén, Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling, särskilt sid. 117 ff.

⁶ E. Fahlbeck, Ständsriksdagens sista skede, sid. 247 ff.

⁷ Hildebrand, Svenska statsförfattningens historiska utveckling, särskilt sid. 628 ff.

⁸ Rexius, Det svenska tvåkamarsystemets tillkomst och karaktär.

⁹ Svedelius, Representationsreformens historia.

större, kronologisk översikt är med hänsyn härtill icke erforderlig. I stället blir uppgiften att söka giva en kortfattad systematisk belysning av de ifrågavarande grundlagsreglernas författningshistoriska ställning.¹⁰

Av stor vikt är att notera den grundläggande förändring i det dittillsvarande systemet för riksdagens sammanträden, som genomfördes vid representationsreformen. Fyra punkter böra särskilt uppmärksammas.

För det första infördes årliga lagtima riksdagar, sammankommande i kraft av grundlag, oberoende av konungens kallelse. Att riksdagen tillerkändes en självständig sammanträdesrätt innebar icke någon nyhet. Redan 1660 års additament hade för första gången uttalat, att riksdags sammankomst icke allenast borde bero på riksstyrelsens önskan av dess hörande. Vart tredje år borde riksdag samlas.¹¹ Under tiden 1672—1720 saknades en motsvarande föreskrift. Frihetstidens fundamentallagar införde emellertid en riksdagens självständiga sammanträdesrätt.¹² Upphävd under det gustavianska skedet 1772—1809¹³, hade denna ånyo fastslagits i

¹⁰ Med hänsyn till det sålunda anförda ha detaljhänvisningar till den angivna litteraturen synts erforderliga endast i mindre utsträckning. Utöver de nu nämnda förf. har bl. a. Naumann, Statsförfattningsrätt I, sid. 573 ff., givit en framställning av representationsfrågans utveckling.

¹¹ 1660 års additament § 17: »Och ändock riksdagarna hava sina besvär och kostnader med sig och till riksens tarv ofta nog under tiden anställles, så synes dock uti K. M:ts omyndige år nödigt, att de över tre år icke uppskjutes, utan att ständerne vart tredje år måtte komma tillsammans . . .» Se Hildebrand, Sveriges regeringsformer, sid. 56 f. Det var alltså icke fråga om att ständerna kunde komma samman självmant.

¹² 1719 års RF § 36: »Vart tredje år böra av K. M:t riksens ständer sammankallas och dessemellan, när riksens välfärd sådant kan erfordra.» 1720 års RF § 45: »Vart tredje år in medio januarii böra riksens ständer sammankomma och dessemellan, antingen när de av K. M:t kallas eller ock de själve uti riksdagsbeslutet sig förbehålla att bliva sammankallade . . .» 1723 års RO § 1: »Riksens ständer böra vart tredje år . . . medio januarii sammankomma, och dessemellan, antingen när de av konungen med riksens råds råde kallas, eller de själve uti deras sist författade beslut sig en viss dag förbehållit.» RO § 4 ålade landshövdingarna att utfärda kallelse, därest sådan icke av konungen ombesörjts 15/11. Se Brusewitz, Frihetstidens grundlagar, sid. 19, 41 och 233 f.

¹³ 1772 års RF § 38: »Riksens ständer böra ej undandraga sig att sammankomma, då de av K. M:t bliva kallade, . . . och bör ingen, för vad orsak det vara må, hava makt att kalla riksens ständer till allmän riksdag, utan K. M:t allena . . .» Se Hildebrand, a.a., sid. 136.

1809 års RF. Till en början hade därefter gällt, att riksdagen skulle sammanträda, »enär fem år ifrån den sist hållne riksdagens slut förflutit», vilket 1815 ändrats till »vart femte år» och 1844—45 till »vart tredje år». Representationsreformen innebar sålunda härutinnan en vidareutveckling av tidigare rätt.

För det andra angavs en bestämd dag för lagtima riksdags början, nämligen den 15 januari. Såsom av vad nyss sagts framgått, saknades tidigare en dylik tidsuppgift. Dock må antecknas, att 1720 års RF och 1723 års RO hade angivit en tidsbestämning för riksdags början, nämligen »in medio januarii». ¹²

För det tredje gavs olika karaktär åt lagtima och urtima riksdagar. En åtskillnad mellan olika typer av riksdagar förutsatte självfallet, att riksdagen ägde en självständig sammanträdesrätt. Under de äldre skeden, då så varit förhållandet, hade emellertid den enda skillnaden mellan olika riksdagar bestått däri, att vissa utsattes i kraft av grundlagarnas bestämmelser, andra åter av konungen till tidpunkt, då han önskade träda i förbindelse med ständerna. Någon materiell olikhet hade emellertid icke varit för handen, vilket föranlett brist på reda och kontinuitet i riksdagens sammanträden. Fast periodicitet hade saknats och hade även varit närmast omöjlig att skapa med de äldre bestämmelserna. Den frihetstida huvudregeln om ordinarie riksdag vart tredje år i januari månad hade i praktiken omedelbart satts ur kraft. Ständerna hade rätt att i sitt riksdagsbeslut ¹⁴ förbehålla sig tidigare sammanträdesdag, något som städse utnyttjades. Mellankommande av konungen inkallade riksdagar ökade bristen på överskådlighet och system. Motsvarande gällde under ståndsrepresentationens sista skede. ¹⁵ I syfte att åvägabringa en bestämd periodicitet föreslog konstitutionsutskottet vid 1828—30 års riksdag, att en kompetensskillnad skulle införas mellan lagtima och urtima riksdagar, varigenom de senare, av konungen mellan de ordinarie sammankomsterna inkallade, endast skulle äga befatta sig med ärenden, som föranlett deras sam-

¹⁴ Dvs den formella sammanfattningen av den gångna riksdagens arbetsresultat.

¹⁵ Se härom särskilt Lagerroth, a. st., som utförligt behandlat riksdagarnas periodicitet under ifrågavarande tid. Mot såväl Lagerroth som även Sundin synes kunna framhållas, att väl stor vikt lagts vid detta spörsmål, vilket torde hava endast indirekt betydelse för upplösningsinstitutet i nya RO.

mankallande, och därför icke skulle påverka tidpunkten för ordinarie riksdags början. Förslaget föll emellertid, och någon reform kom icke till stånd före representationsförändringen 1865—66.¹⁶ Som en följd av att de lagtima mötena då gjordes årliga, blevo de urtima sammanträdena extraordinära företeelser och hade endast att utföra de uppgifter, som i varje särskilt fall föränlett konungen att utsätta desamma — alltjämt kunde endast denne kalla riksdagen till extra möte utom i det redan tidigare i RF § 95 förutsedda undantagsfallet. Varje års ordinarie riksdagsgöromål skulle utföras vid lagtima sammankomst. Mellan de båda typerna av riksdagar förelåg efter 1866 sålunda icke blott en formell utan även en materiell skillnad.

För det fjärde slutligen införde 1866 års RO riksdagsval för bestämda mandatperioder, till en början nio år för första och tre för andra kammaren, vilket ändrades 1909 till sex år för första och alltjämt tre för den andra samt 1921 till åtta år för första och fyra för den andra. På denna punkt medförde representationsreformen en brytning med alla äldre regler, vilka städse inneburit, att varje ny riksdag konstituerades oberoende av de föregående, så att val, i den utsträckning sådana tidigare förekommo, aldrig avsågo mer än ett särskilt riksdagssammanträde.

Det nya system för riksdagens sammanträden, som genomfördes 1866, innebar sålunda, att en fasthet, kontinuitet och periodicitet, som dittills saknats, tillskapades. Icke blott fyraståndsrepresentationens ersättande med tvåkammarriksdagen och ståndsvalens resp. självskriivenhetens utbytande mot helt genomförda allmänna och samfälliga val utgöra en för här relevanta författningsinstitut väsentlig bakgrund. Av än större omedelbar betydelse är att uppmärksamma själva den genomgripande omläggning av reglerna för riksdagens sammanträden, vars huvuddrag här angivits.¹⁷ I det nya systemet infogades nu rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val. Att härmed infördes en konstitutionell nyska-

¹⁶ Flera reformförslag framlades under tiden 1809—66. Dessa torde här kunna förbigås.

¹⁷ I och för sig kunde en upplösningsrätt ha införts, även om ståndsrepresentationen behållits, i allt fall därest alla stånden konstituerats genom val, varom flera förslag framlades före 1866.

pelse uttalades, såsom nyss nämnts, i 1863 års proposition. Presentationen därav var emellertid synnerligen kortfattad:¹⁸

»Att riksdagarna skola årligen sammanträda, och att Konungen skall äga vädja till Nationen genom kamrarnas upplösning och förordnande om nya val, äro nyheter, vilkas ändamålsenlighet redan blivit inom Representationen så allmänt erkänd, att några skäl därför icke lära behöva anföras.»

De för de nya kungliga befogenheterna grundläggande stadgandena i 1866 års RO förtjäna här återgivas, då framställningen i senare avsnitt kommer att till väsentlig del bygga på desamma. I 3 § stadgades sålunda:

»Riksdagsmännen utses till båda kamrarna genom val för viss tid; dock äger Konungen, innan den tid tilländagått, att förordna om nya val i hela Riket till båda kamrarna eller den ena av dem.»

Ytterligare stadgades i § 5:

»Lagtima Riksdag kan ej utan egen begäran upplösas förrän den varit fyra månader tillsammans, därest icke Konungen, medan Riksdagen är samlad, förordnar om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem. I dessa fall skall Riksdagen, med bibehållande av sin egenskap utav lagtima, sammanträda å den tid inom tre månader från det Riksdagen blev upplöst, som Konungen bestämmer, och må den ej vidare av Konungen upplösas förr än fyra månader från det senare sammanträdet början förflutit.

Urtima Riksdag äger Konungen, när han för gott finner, åtskilja, och vare Urtima Riksdag alltid upplöst, innan tid för Lagtima Riksdags sammanträde infaller.»

RF § 109 ändrades till överensstämmelse med den nya RO § 5, varjämte dess tidigare bestämmelser om statsregleringen i händelse av riksdags åtskiljande kvarstodo med en lätt korrigering.

Innehållet i de befogenheter, vilka konungen genom de anförda grundlagsbuden tillerkändes, blir en uppgift för framställningen i andra avdelningen att utreda. Ej heller skall den i författningsbuden använda terminologien närmare granskas i detta sammanhang. Detta har synts böra ske först i omedelbar anslutning till behandlingen av de särskilda tolkningsspörsmålen. Här är tillfyllest att konstatera, att den svenska grundlagstiftaren i allt fall icke direkt anlitat det i utlandet gängse språkbruket. Särskilt väl framgår detta

¹⁸ Se Naumann, Sveriges grundlagar, sid. 735.

av de nyss citerade RO §§ 3 och 5 andra stycket: man kunde hava väntat sig att finna ordet upplösa i det förra men icke i det senare sammanhanget. Att terminologien avviker från den gängse — såsom av framställningen under II—IV kommer att framgå, har den utländska begreppsbildningen helt accepterats i svensk *politisk* vokabulär — är dock av mindre intresse i detta avsnitt, där blott den historiska bakgrunden skall beaktas. Av primär relevans är här *för det första* att fastslå, att 1866 års RO tillerkände konungen de befogenheter, som utgöra innehållet i den allmänna upplösningsrätt, varom förut talats. Han erhöll en rätt att upphäva riksdagsmännens mandat och att åtskilja pågående riksdag. Därutöver kan *för det andra* fasthållas, att konungen även tillerkändes en makt att åtskilja riksdag, vilken var oberoende av hans befogenhet att upphäva mandaten.

Här böra särskållas *dels* konungens rätt att förordna om nya val, *dels* hans rätt att åtskilja riksdag med eller utan nyvalsförordnande. Med avseende å den sistnämnda kan fastslås, att varje riksdagsammanskomsts upphörande ytterst var beroende av konungens beslut, och att så varit fallet redan före 1866. Förordnande om nyval var endast i ett särskilt, i RF § 109 och RO § 5 angivet fall en förutsättning för utövandet av konungens åtskiljandemakt. Detta fall, där sålunda en kombination av upplösning och nyval förekom, är det för den parlamentariska upplösningsrätten centrala. Av vikt är därför här i första hand att söka utreda, i vad mån detsamma utgjorde en nyhet i samband med representationsreformen, eller om det redan tidigare kunnat förekomma. Klart är härvid redan från början, att någon statsrättslig sammankoppling av åtskiljande och nyvalsförordnande icke förekommit före 1866 års RO. Däremot förelåg redan tidigare en kunglig befogenhet att åstadkomma vartdera ledet för sig: att åtskilja en riksdag och att åvägabringa nya riksdagsval. En kort författningshistorisk återblick synes påkallad för att närmare belysa innebörden av dessa äldre befogenheter.

Vad först beträffar konungens möjlighet att *åvägabringa nyval*, har redan av vad tidigare sagts framgått, att en dylik städse förelåg. Konungen har i alla tider haft grundlagsenlig rätt att sammankalla riksdagen. Under skedet intill frihetstiden, med undantag för åren 1660—72, samt under tiden 1772—1809 voro över

huvud alla riksdagssammankomster beroende av konungens vilja. Då ända intill representationsreformen 1866 nya val förrättades till varje särskilt möte, kan det sålunda konstateras, att konungens rätt att träda i förbindelse med en nyvald riksdag i alla tider varit erkänd. Även under frihetstiden inträffade det, att konungen framtvang riksdagskallelse.¹⁹

Med avseende å konungens rätt att *åtskilja riksdag* kan till en början antecknas, att först frihetstidens grundlagar införde en rätt för riksdagen att vara samlad viss tid, nämligen tre månader.²⁰ Efter denna frists utgång inträdde konungen i sin rätt att åtskilja ständerna, vilken befogenhet dock naturligen saknade all betydelse under ifrågavarande skede. 1809 års RF fastställde tre månader såsom den tid, vilken i princip borde vara tillfyllest för riksdags sammanträde, men medgav samtidigt ständerna rätt att hos konungen begära riksdagens förlängning med ytterligare en månad, vilket konungen icke skulle kunna vägra. Efter fyra månaders förlopp skulle riksdag dock kunna utan vidare avslutas. Särskilda bestämmelser i § 109 avsågos garantera, att uteblivet bevillningsåtagande icke skulle i praktiken göra konungens åtskiljanderätt obrukbar.

Konungens rätt jämlikt RF § 109 att åtskilja ständerna utan deras samtycke betraktades icke som en betydelselös lämning från ett tidigare skede, oaktat den aldrig begagnades trots riksdagarnas avsevärda längd.²¹ Detta förhållande framgår särskilt väl därav, att under tiden 1809—66 upprepade initiativ togos för att stärka ständernas ställning. Ovan ha redan nämnts de ändringar, som å riksdagarna 1815 och 1844—45 vidtogos för att minska intervallen mellan de ordinarie sammankomsterna. I den mån förhoppningar hysts att därmed kunna åvägabringa en minskning av de särskilda mötenas arbetstid, blevo dessa icke i nämnvärd utsträckning infria-

¹⁹ I december 1768 framtvang konungen mot rådets vilja en urtimakallelse genom att nedlägga regeringen, se Lagerroth, *Frihetstidens maktägande ständer*, sid. 11.

²⁰ 1723 års RO § 24: »Ingen riksdag bör längre påstå än högst tre månader, men må väl därunder slutas, då samtliga eller tre stånd efter föregången kommunikation med det fjärde ståndet sådant begära.» Se Brusewitz, a.a., sid. 248.

²¹ Redan den första riksdagen efter 1809 mottog i en av Järta författad skrivelse en utförligt framställd påminnelse om konungens rätt att åtskilja densamma efter fyra månader, jfr Sundin, a.a., sid. 52.

de. Åtskilliga initiativ togos därför för att få till stånd en förlängning av den i RF § 109 stadgade tid, före vars utgång riksdagen icke kunde av konungen åtskiljas. De fyra månaderna önskades vanligen utsträckta till sex. Intet av dessa förslag vann emellertid framgång. Av intresse är här särskilt att notera de förslag om införande av »prorogationsrätt», som behandlades vid riksdagarna 1853—54, 1956—57 och 1859—60. Efter fyra månaders riksdag skulle konungen och tre stånd kunna besluta uppskov i riksdagsförhandlingarna på högst sex månader, varunder vissa utskott skulle fortsätta sitt arbete. Vid den utsatta tidens utlopp skulle ständerna ånyo samlas för att återupptaga arbetet.²² Vad som här avsågs var tydligen en ajournering av riksdagen.²³

Vad nu anförts om konungens befogenheter att åtskilja riksdag och att inkalla nyvald riksdag före 1866 kan i korthet så summeras. Möjlighet hade i alla tider förelegat att åtskilja och därefter genom utfärdande av ny riksdagskallelse åvägabrunga nya val. Befogenheterna inskränktes under frihetstiden och under ståndsrepresentationens sista skede genom utsättande av en minsta tid, varunder ständerna hade rätt att vara samlade oberoende av konungens vilja. Den angivna fristen måste av denne avvaktas, innan åtskiljande och en eventuell kallelse till urtima riksdag kunde beslutas. Under frihetstiden hade ständernas utomordentliga maktställning kraftigt minskat värdet av konungens formella befogenheter. Perioden 1809—66 visar starka strävanden att stärka riksdagens

²² Om dessa förslag, vilka ha viss principiell betydelse för senare avsnitt, se närmare E. Fahlbeck, a.a., sid. 392, 403 och 415, Lagerroth, a.a., sid. 417 f., och Sundin, a.a., sid. 31 ff.

²³ Under frihetstiden förekom ajournering av riksdagen vid flera tillfällen. Förfarandet ingav betänkligheter, då därigenom inskränktes *dels* konungens rätt att åtskilja och sammankalla ständerna, *dels* ock valmännens rätt att utse nya representer till varje riksdagssammankomst. Belysande är ajourneringen 1761. Beslut fattades om 3 mån. uppskov. Efter föreställningar från konungens och förvaltningens sida avkortades tiden till hälften. Dessförinnan hade medlemmar av bondeståndet ifrågasatt, huruvida de voro skyldiga att avsäga sig sina mandat för att valmännen skulle erhålla tillfälle att förrätta nytt val, vilket skulle hava inneburit ungefär detsamma som en riksdagsupplösning i modern mening. Det må ock nämnas, att förslag framställdes vid 1726 års riksdag om avslutning efter 3 mån:s förlopp samt omedelbart sammankallande av ny riksdag för att »salvera» RO § 24. Se närmare Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer, sid. 154 ff.

ställning genom en inskränkning av konungens makt. Någon dylik kom dock icke till stånd.

Den nyhet, som 1866 års RO medförde, kan sålunda synas huvudsakligen hava varit borttagandet av den tidigare fyramånadersspärren för utövningen av konungens redan förut befintliga befogenheter. Denna utvidgning av konungens makt var dock begränsad därav, att riksdagen, sedan den en gång upplösts, hade rätt att ånyo sammanträda inom tre månader för att då hava fyra arbetsmånader till sitt förfogande, utan att konungen hade makt att avbryta dess förhandlingar. Vidare medförde den väsentliga omläggning av systemet för riksdagens sammanträden, för vilken nyss ovan redogjorts, att en annan utformning än tillförne måste givas konungens rättigheter. I första hand blev den nyssnämnda garantien för riksdagens rätt till viss arbetstid, oberoende av upplösning, erforderlig, om icke grundtanken med årliga lagtima riksdagar skulle försättas ur kraft. Ytterligare medförde riksdagsvalens förrättande för bestämda mandatperioder, att nyvalsförordnande blev ett särskilt författningsinstitut i stället för att, som tidigare varit fallet, utgöra blott ett moment i kallelse till urtima möte.²⁴

Vikten av vad nu antecknats om den författningshistoriska bakgrunden till RO:s regler om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande får likväl icke överdrivas. Även om de ifrågavarande befogenheterna i väsentliga delar ägde motsvarighet i äldre rätt, medförde deras inpassning i det nya författningssystemet djupgående skillnader mot tidigare förhållanden. Att en *historisk* kontinuitet kan påvisas, innebär icke, att en *materiellt-rättslig* är för handen. Helt nya tolknings- och tillämpningsspörsmål uppkommo. Alla de tveksamma frågor, vilka sammanhänga med riksdagsarbetets avbrytande och upptagande på nytt sammanträde till följd av upplösning och förordnande om nya val jämlikt RO § 5 sakna t. ex. motsvarighet i äldre rätt. Tidigare hade tvekan icke kunnat råda därom, att ett åtskiljande städse innebar en definitiv avslutning av pågående riksdag av innebörd, att ofullbordat arbete aldrig blev slutfört. Efter 1866 uppkommo helt nya frågeställningar. Motsva-

²⁴ Att båda kamrarna tillsattes helt genom val medförde naturligtvis, att annan praktisk betydelse tillkom ett nyvalsförordnande efter 1866 än ett åtskiljande med efterföljande kallelse till urtima riksdag före 1866.

rande gäller t. ex. nyvalsförordnandes verkningar gentemot riksdagsmandaten. Därmed sammanhängande frågor ha uppkommit först, sedan valen blivit gällande för mer än en riksdag. Över huvud är det av stor vikt att uppmärksamma, att oaktat den förut påvisade historiska kontinuiteten, äldre författningsregler giva ringa bidrag till tolkningen av RO:s bestämmelser.

Vad nu anförts kan ses mot bakgrund av vad i inledningen upplysts om upplösningsrättens ursprungliga uppkomst såsom ett särskilt konstitutionellt institut i England. Konungens urgamla rätt att sammankalla och definitivt åtskilja parlamentet differentierades, då behov yppades av längre mandatperioder för parlamentsledamöterna, i *dels* en rätt att blott avsluta en session utan att upphäva mandaten (*prorogation*), *dels* en rätt att med förintande av mandaten slutligt upplösa det fungerande parlamentet (*dissolution*). Med visst fog kunde det hävdas, att någon vidgad makt icke därmed tillades konungen. Dock tillskapades med tudelningen av de tidigare befogenheterna nya författningsinstitut, medförande förut okända frågeställningar. Motsvarande gäller svensk rätt, blott med den skillnaden att bestämda mandatperioder icke fastlagts genom utveckling i praxis utan genom särskilt grundlagsstadgande, innebärande en brytning med äldre rätt. I samband därmed kan konungens tidigare rätt att avsluta riksdag och inkalla urtima möte sägas hava blivit differentierad i befogenheterna *dels* att avsluta riksdagssession och att inkalla urtima möte, *dels* att upphäva riksdagsmännens mandat. Till närmare behandling härav återkommer framställningen i andra avdelningen.

Vad hittills utvecklats har endast avsett före 1866 gällande rätt. Blicken bör härefter vändas mot de relevanta grundlagsreglernas direkta förhistoria. Det kortfattade motivuttalandet i 1863 års proposition har ovan återgivits. Därav kan inhämtas, *dels* att konungens rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val ansågs utgöra en nyhet, *dels* att denna nyhets ändamålsenlighet redan förut vunnit allmänt erkännande av ständerna. Det är skäl att något dröja inför vartdera av dessa båda led. Härvid kan det vara lämpligt att först utreda bakgrunden till det senare.

Grunden för det ifrågavarande uttalandet är att söka i debatterna vid riksdagarna 1859—60 och 1862—63. Vid det förra tillfället

antogs såsom vilande ett representationsförslag, byggande bl. a. på treåriga legislaturperioder²⁵, vilket avslogs vid det senare mötet. Åtskilliga invändningar framställdes mot detsamma vid båda riksdagarna. En av de viktigaste var saknaden av bestämmelser om rätt för konungen att vid en konflikt med riksdagen åtskilja denna samt avvägbringa nyval. Vid 1859—60 års riksdag framfördes denna anmärkning med särskild skärpa inom borgareståndet, vilket, dock endast med 23 röster mot 18, antog ett amendementförslag, vari innehölls ett stadgande om rätt för konungen att förordna om nya val. Även inom adeln framkom i någon mån motsvarande synpunkt. Vid 1862—63 års riksdag anmärktes inom samtliga stånd mot den angivna bristen i det föreliggande förslaget, vilken blev en av de viktigaste anledningarna till dess avvisande.²⁶ Fullt fog synes sålunda hava förelegat för uttalandet i den kort efteråt framlagda propositionen om den nya RO, att upplösningsrättens önskvärdhet allmänt erkänts av ständerna.

Den i propositionen föreslagna rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val blev föremål för skilda omdömen i den vidlyftiga debatt, som föregick representationsreformens antagande.²⁷ Allmänt uppfattades befogenheterna i fråga såsom en kompensation för konungamakten, då riksdagen erhöll en väsentligt ökad handlingsförmåga och reell maktställning. De skulle, enligt den föreslagna reformens anhängare, utgöra en garanti för dualismen i statsförfattningen. Häremot genmälte förslagets motståndare, att föga värde torde tillkomma upplösningsrätten såsom ett skydd för konungamakten. Den vore endast ägnad att användas såsom ett korrektiv i utomordentliga fall. Dess utnyttjande måste ske med stor försiktighet, om icke skada skulle uppkomma för konungen själv. Särskilt underströks den dragning åt parlamentarismen, som bleve följden av en upplösning. Otviveltaktigt skulle valutslaget erhålla en särskild vikt. En sådan »vädjan till nationen», varom i propositionen talades, vore ägnad att framhäva folkviljans betydelse. Då nyvalsförordnande dessutom vore föga brukbart gentemot den genom indirekta val tillsatta första kammaren och dessutom

²⁵ Se närmare Sundin, a.a., sid. 35 ff.

²⁶ Se närmare Sundin, a.a., sid. 38 ff.

²⁷ Se härom särskilt Kihlberg, a. st.

vore mindre väl förenligt med dennes successiva förnyelse, innebure i realiteten upplösningsrätten, att andra kammarens betydelse sköts i förgrunden.

En summering av de skäl, som anfördes vid 1859—60 och 1862—63 års riksdagar samt i debatten kring representationsförslaget antagande, giver vid handen, att de ifrågavarande befogenheterna allmänt ansågos tillskapade till konungamaktens värn, ehuru deras förmåga att uppfylla denna funktion drogs i tvivelsmål av reformens motståndare.

Efter vad sist och förut ovan anförts torde uttalandet i 1863 års proposition, att de här berörda befogenheterna utgjorde en nyhet, förtjäna endast en helt kortfattad ytterligare belysning. I de riksdagsdebatter, som nyss berörts, har otvivelaktigt den synpunkten erhållit en undanskymd plats, att fråga delvis var blott om ett bibehållande av redan befintliga kungliga rättigheter. I propositionen har den över huvud icke beaktats. Då ändock förut påvisats att en historisk kontinuitet förelåg, ligger onekligen den slutsatsen nära till hands, att (den utvidgade) upplösningsrätten *ur författningspolitisk synpunkt* betraktades på ett annat sätt än konungens tidigare befogenheter. Till fullständigande av vad förut utvecklats bör denna aspekt något beröras.

Av det förhållandet, att redan före 1866 möjlighet förelåg att genomföra en procedur, motsvarande en riksdagsupplösning och ett förordnande om nya val, kan icke slutas, att läget då verkligen uppfattades på detta sätt. Konungens urgamla rätt att åtskilja riksdag och att inkalla urtima möte hade i äldre tid ingalunda den innebörd, som sedermera tillkommit upplösningsrätten. I stället torde kunna fastslås, att sistnämnda rättighet har en förhållandevis kort *parlamentarisk* förhistoria. Den synes första gången hava upptagits i det förslag till representationsreform, som 1833 framfördes av publicisten A. Lindeberg.²⁸ Under de följande årens livliga konstitutionella debatt uppmärksammades upplösningsrätten i påfallande ringa utsträckning.²⁹ Enstaka uttalanden därom kunna åter-

²⁸ Se härom Florén, a.a., sid. 64 f.

²⁹ Jfr I. Andersson, Oppositionen och ministeransvarigheten, sid. 41, och Heckscher, Konung och statsråd, sid. 358 f. Den senare framhåller särskilt det ur reformvännernas synpunkt mindre tilltalande sätt, varpå upplösningsrätten ut-

finnas i inläggen vid 1834—35 års riksdag.³⁰ I högre grad aktualiserades den under den konfliktfyllda riksdagen 1840—41, då konungen vid flera tillfällen allvarligt övervägde att åtskilja ständerna och t. o. m. åtminstone en gång av sina rådgivare övertalades att frånga ett redan fattat beslut därom.³¹ I debattuttalandena från denna tid återfinnas i båda lägren vissa uttryck för en uppfattning av konungens dåvarande befogenheter, som står den moderna parlamentariska upplösningsrätten nära.³² Eljest torde emellertid kunna med fog hävdas, att en rätt för konungen att »vädja till nationen» genom att upplösa riksdagen och förordna om nya val knappast hade större underlag i det parlamentariska medvetandet under detta skede. Debatterna 1859—60 resp. 1862—63 antyda även detta förhållande. En väsentlig förskjutning hade ägt rum mellan dessa båda riksdagar. Först vid det senare tillfället hade upplösningsrätten vunnit mera allmänt insteg i de författningspolitiska tänkesätten. Ur parlamentarisk synpunkt återger därför 1863 års proposition otvivelaktigt verkligheten, då den betecknar införandet av konungens ifrågavarande befogenheter såsom nyheter.

Rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val enligt 1866 års RO kan sålunda sägas hava utgjort en nyhet ur parlamentarisk och författningspolitisk synpunkt, samtidigt som däri till

nyttjats i Frankrike och tidigare i England, såsom en återhållande faktor. Se därom även inledningen ovan.

³⁰ Se t. ex. AB 5/1 1835: »När något dylikt inträffar i England, anser sig styrelsen icke hava mer än två utvägar, antingen att resignera, eller att, genom parlamentets upplösning, vädja till nationens beslut, uttryckt i nya val . . . Då voteringarna vid denna riksdag begynte gå emot vederbörandes önskan, trodde också en och annan . . . att man skulle vidtaga den enda verkliga konstitutionella utvägen att ånyo vädja till folket.»

³¹ Rykten om riksdagens åtskiljande cirkulerade redan tidigt. Sedan fyramånadersfristen utlöp, beslöt konungen hemsända ständerna. Genom ingripande av statsministrarna och lantmarskalken samt efter statsrådets enhälliga avstyrkande förmåddes han ändra sitt beslut men var vid två senare tillfällen åter benägen att åtskilja riksdagen. Se närmare Hornwall, Regeringskris och riksdagsopposition, särskilt sid. 254 ff., 290 ff., och 311.

³² Se t. ex. inom oppositionspressen AB 1/9 1840 (regeringen har »den utvägen öppen att upplösa ständerna och genom nya val vädja till folket»), inom regeringspressen SvM 8/9 (tre frågor uppställdes; den andra lydde: »är det så tvärsäkert, att nuvarande borgare och bonderiksdagsmän representera tänkesättet hos dem, vars ombud de äro?»; den tredje gällde, vilka dessa tänkesätt voro; konklusionen blev, »att en ny riksdag och ett nytt riksdagsmannaval behöves, innan ett svar kan givas, som är avgörande«).

stor del blott innefattades redan tidigare förefintliga befogenheter, vilka inpassats i ett delvis väsentligt förändrat statsrättsligt system. Kontinuiteten med det äldre skedet understrykes väl även av det starka betonandet av befogenheternas egenskap av konungens maktmedel. Inga anvisningar gavs i grundlagarna rörande det sätt, varpå de borde utnyttjas, utan tillämpningen lades helt i konungens händer. Återhållsamhet vid användningen låg visserligen i sakens natur, men några formella skrankor angavs icke. Av RO:s konstruktion torde likväl kunna klart utläsas, att total förnyelse av *första* kammaren genom förordnande om nya val icke borde ske annat än i extraordinära fall. Möjligheterna att förverkliga RO:s intentioner vid tillskapandet av denna kammare skulle kunna avsevärt förminskas genom ett flitigt bruk av rätten att meddela nyvalsförordnande. Till närmare betraktande av denna synpunkt får framställningen anledning återkomma särskilt under VII: 1.³³

Avslutningsvis må här nämnas, att de 1866 införda reglerna om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande därefter undergått förändring huvudsakligen vid endast ett tillfälle, nämligen 1949 i samband med en ny omläggning av grundlagarnas system för riksdagens sammanträden. Att närmare ingå härpå är emellertid en uppgift, som faller utanför detta avsnitts ram.

³³ Se sid. 140 ff.

II 1800-TALETS RIKSDAGAR

Konungens rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val togs under 1800-talet endast vid ett tillfälle i bruk, nämligen under tullstriden 1887. Ett närmare studium av det ifrågavarande tidsskedets politiska historia giver emellertid vid handen, att befogenheterna ägt betydande aktualitet i ett flertal ytterligare sammanhang. Vid närmast varje tillfälle, då tidens stora politiska frågor behandlades i riksdagen, blev så förhållandet. Försvars- och grundskattefrågorna föranledde sålunda icke mindre än sex gånger, att nyvalsförordnande blev — i högre eller mindre grad — ifrågasatt, nämligen 1871, 1877, 1880, 1883, 1885 och 1892 (punkterna 1—5 och 9), tullfrågan åter tre gånger, nämligen förutom våren 1887 även 1886 samt kring årsskiftet 1887—88 (punkterna 6—8). Dessa incidenter skola nedan i korthet belysas.

1 RIKSDAGARNA 1871

Det första tillfälle, varvid konungens rätt att förordna om nya val erhöll politisk aktualitet, synes hava varit under Karl XV:s sista regeringsår, 1871. Det dåvarande statsrådet, inom vilket efter De Geers avgång justitiestatsministerposten bekläddes av Adlercreutz, hade en starkt ämbetsmannamässig prägel.¹ Under intrycket av det fransk-tyska krigets utbrott, som ånyo förde försvarsfrågan, alltmer oupplösligt förenad med grundskattefrågan, i brännpunkten, blev det denna ministärs stora uppgift att taga initiativ till en härordningsreform. En proposition därom förelades ock 1871 års lagtima riksdag.² Denna ledde emellertid icke till resultat. Väl fattade första kammaren ett för regeringen acceptabelt beslut, men i den andra mötte helt avslag.

¹ Om ministären Adlercreutz', se Kihlberg, Den svenska ministären, sid. 172 ff.

² Regeringsförslaget innebar i stort sett indelningsverkets bibehållande samt övningstidens utsträckning utan lindringar. Om försvarsfrågan vid 1871 års riksdagar, se Hultquist, Försvar och skatter, sid. 228 ff.

Försvarsfrågan 1871 uppväckte de starkaste politiska lidelserna sedan representationsreformen. Redan tidigt under riksdagen restes i pressdebatten från försvarsvänligt håll krav på att ministären skulle visa fasthet och möta ett avslag med riksdagsupplösning och förordnande om nya val till andra kammaren.³ Bestämda rykten ville ock göra gällande, att en dylik åtgärd vore påtänkt av regeringen.⁴ Otvivelaktigt har så även varit fallet. Vid ett samtal den 18 april med lantmannapartiets ledare, Arvid Posse, inför den stundande voteringen förklarade sålunda konungen, att han komme att upplösa riksdagen och förordna om nya val till andra kammaren, därest denna fattade ett beslut, som han icke kunde acceptera. Posse hade medgivit, att ett dylikt förfarande kunde klarlägga läget, då det innebure en vädjan till folket, men bestred efteråt, att han skulle hava uppmanat konungen till den angivna åtgärden.⁵ Upplösningsfrågan bedömdes även som så pass betydelsefull, att justitiestatsministern själv fann sig föranlåten att bemöta en talare, som under debatten i andra kammaren framhållit, att nyvalsförordnande vore »det sämsta råd man kunnat giva konungen», och att det endast skulle vittna om en fullständig obeaktskap med väljaropinionen.⁶ Adlercreutz genmälte, att han icke ville »ingå i ringaste redogörelse» för regeringens avsikter, men att, om fråga uppstode om riksdagens upplösning, något som helst avseende icke skulle fästas vid dess egna åsikter.⁷

Nyval blev emellertid icke beslutet. Däremot tillkännagavs vid riksdagens avslutning, att urtima möte torde bliva inkallat för att ånyo taga ställning till försvarsfrågan.⁸ Detta meddelande väckte

³ Se t. ex. AB 19/1, FLT 1/3, NDA 14/4, StD 17/4, ET 22/4.

⁴ Se härom Thermaenius, Lantmannapartiet, sid. 248, och dens., Svensk bondepolitik, sid. 229 och 286 (brev från riksdagsmännen Carl Ifvarsson och P. Nilsson). Ut i riksdagsmannen P. Nilssons i Espö dagbok har under 14/2 1871 antecknats, att statsråden sades vara »fast beslutade att upplösa riksdagen». Jfr i pressen t. ex. GHT 20/4 (»med tämlig visshet» sades hava varit känt, att regeringen från början avsett att förordna om nya val) eller FLT 1/3 (»det gängse ryktet»).

⁵ P. Nilssons i Espö dagbok 24/4 1871.

⁶ Friherre Ericson, AK prot. saml. 3, sid. 123.

⁷ AK prot. saml. 3, sid. 414 f. Ericson nytt anförande sid. 428 f.

⁸ Om urtimabeslutet, se Thermaenius, Lantmannapartiet, sid. 249. Det synes hava genomdrivits främst av krigs- och ecklesiastikministrarna, varemot konungen själv icke önskat detsamma.

stark kritik icke blott inom oppositionen. Även i vida kretsar av regeringens anhängare betraktades den förutskickade åtgärden såsom meningslös.⁹ Bäst hade varit att betrakta försvarsfrågan såsom fallen. Ansåge sig ministären icke kunna acceptera detta, borde den enligt åtskilligas mening hava upplöst riksdagen och förordnat om nya val till andra kammaren.¹⁰ På de håll inom den försvarsvänliga pressen, där sistnämnda åtgärd tidigare ivrigt förordats, hälsades emellertid meddelandet om den kommande urtimakallelsen allmänt med tillfredsställelse, varemot ett nyval förklarades hava varit mindre lämpligt.¹¹ På vissa håll förordades dock alltjämt nyval, i allt fall för den händelse även det urtima mötet slutade med nederlag för ministären.¹²

Utgången vid den urtima riksdagen blev densamma som vid den lagtima. Reaktionen härinför blev något dämpad inom båda lägren.¹³ Att försvarsfrågan definitivt fallit, stod klart för de flesta av regeringens anhängare. Nyval ansågs allmänt vara utsiktslöst¹⁴, ehuru alltjämt några röster höjdes därför.¹⁵

Viss tvekan hade rått om regeringens avsikter, i händelse det urtima mötet resulterade i ett nytt misslyckande. Ett nyval hade icke betraktats såsom uteslutet.¹⁶ Statsrådet ansågs även nu hava haft önskan därom, varemot det bedömdes såsom mera tveksamt, huruvida regenten, sedermera konung Oscar II, vore villig medverka, vilket lär hava föranlett förhoppningar om att konungen skulle kunna återtaga riksstyrelsen.¹⁷ Ej heller nu kom emellertid

⁹ Se härom Thermaenius, *ibid.* Jfr De Geer, *Minnen II*, sid. 118 f.

¹⁰ Denna mening — antingen upplösning och nyval eller låta saken falla — framfördes bl. a. av båda talmännen, se Thermaenius, *Svensk bondepolitik*, sid. 289 f. Samma inställning återgives i Nordströms riksdagsjournal 20/5.

¹¹ Se t. ex. AB 20/5 och 23/5 (jfr 20/4), StD 21/5, NDA 20/5.

¹² Se Bergstrand (sedermera huvudredaktör för NDA), *Ministerskiftenas historia*, sid. 87 (önskade upplösning och nyval genast), inom pressen t. ex. StD 21/5 och ÖC 22/5 (nyval vid misslyckande på urtima mötet).

¹³ Se t. ex. de ledande oppositionstidningarna DN 3/10 och GHT 4/10, vilka endast önskade partiell regeringskonstruktion.

¹⁴ Se t. ex. AB 3/10, StD 4/10, N SkP 7/10.

¹⁵ Se Bergstrand, a.a., sid. 91 f., inom pressen t. ex. N BlekP 6/10, SSD 7/10.

¹⁶ Se Thermaenius, *Svensk bondepolitik*, sid. 212 och 214, möjligen även sid. 290 och 297.

¹⁷ Brev från P. E. Mengel till B. A. Cronholm (båda framstående tidningsmän) 14/9 1871. Det påstås där även, att »fruktan för en upplösning» skulle hava medfört »en viss foglighet».

ett nyvalsförordnande till stånd. I stället inlämnade ministären omedelbart sin samfällda avskedsansökan, vilken dock måste återtagas, sedan konungen misslyckats att erhålla en ny regering.¹⁸

De korta data, som sålunda lämnats, hava visat, att riksdagsupplösning och förordnande om nya val till andra kammaren uppbars av en viss opinion under den lagtima riksdagen 1871, i någon mån även vid den urtima, och att en dylik åtgärd icke torde hava varit ministären helt främmande. Ytterligare må antecknas, att de framställda kraven på nyval knappast förenades med förutsägelser om valframgångar för regeringen. Tvärtom medgavs det ofta, att utgången kunde förutses icke bliva någon omkastning av styrkeförhållandena i andra kammaren. En upplösningståtgärd betraktades såsom i första hand en demonstration av regeringens vilja att genomdriva en lösning av försvarsfrågan och av dess missnöje med den fungerande andra kammaren. Ministären borde i allt fall avbörda sig ansvaret för försvarsfrågans uteblivna lösning genom att lägga avgörandet i folkets händer.¹⁹ Det må ock noteras, att någon tanke på att nyvälja båda kamrarna icke synes hava framkastats.²⁰

2 RIKSDAGEN 1877

Misslyckandena 1871 medförde en ytterligare försvagning av regeringsmakten. Såsom uttryck för en reaktion däremot framstår De Geers återkomst som justitiestatsminister 1875 och statsministerämbetets inrättande påföljande år. Förutsättningarna ansågos därefter väsentligt förbättrade för en fastare regeringsmakt.²¹ Då försvarsfrågan vid lagtima riksdagen 1877 ånyo upptogs till be-

¹⁸ Att nyval icke var påtänkt vid denna tidpunkt framgår därav, att De Geer erbjöds justitiestatsministerposten, redan innan debatten i första kammaren avslutats, se Minnen II, sid. 122.

¹⁹ Utöver i pressuttalandena framkommer denna inställning särskilt väl hos Bergstrand, a.a., sid. 87 (»Även om icke något hade med detta steg vunnits, så hade dock ministären gjort vad den kunnat» etc.) och 91 f. (»Visserligen är det alltför antagligt, att... de nya valen skolat lämna samma resultat» etc.).

²⁰ Jfr nedan under punkterna 3 (1880 års riksdag) och 7 (kritiken mot det uteblivna nyvalet till första kammaren i samband med upplösningen 1887).

²¹ Se härom Kihlberg, a.a., särskilt sid. 245.

handling, voro ock förväntningarna på ministären stora från försvarsvänligt håll. Dessa ansågos dock icke infriade. Den framlagda propositionen innebar närmast förslag till en partiell kompromisslösning²², vari åtskilliga nedskärningar företogs i utskottet. Utgången blev till slut densamma som 1871, dvs försvarsfrågan förföll.²³

Även 1877 förekom en utomordentligt livlig politisk debatt under påverkan av det oroande världsläget.²⁴ Att riksdagsupplösning och nyval till andra kammaren därunder diskuterades är mot bakgrunden av vad nyss sagts om de förväntningar, som ställts på ministären, icke förvånande. Möjligheten därav framhölls även i andra kammaren.²⁵ Ett studium av debattinläggen 1877 giver emellertid omedelbart en annan och moderatare bild än 1871 års. Entusiasmen för regeringsförslaget var ringa, ehuru det understöddes av försvarsvännerna, för att en lösning skulle komma närmare. I centrum för debatten stod lantmannapartiets förmenta »försvarsvägran». Direkta krav på upplösning och nyval framställdes knappast på samma sätt som 1871. Efter nederlaget riktades i stället skarp kritik mot ministärens bristande fasthet. Möjligheten av nyval påpekades dock med understrykande av att regeringen därmed i allt fall skulle visa en allvarlig vilja att åstadkomma ett resultat.²⁶

Den myckna kritik, som ministären sålunda fick uppbära, föranledde denna att genom finansministern Forsell gripa till försvar för sitt handlande i två officiösa artiklar i Post- och Inrikes Tidningar. Den 12 maj framhölls bl. a.:

»Man har vidare såväl under riksdagens överläggningar som inom pressen framkastat tanken på upplösning av Andra kammaren och ett vädjande till folket i en för fosterlandet så viktig angelägenhet.

²² Jfr nedan regeringens egen karakteristisk av förslaget i PoIT 12/5. Om försvarsfrågan 1877, se Hultquist, Försvarsorganisationen, sid. 84 ff.

²³ Se härom Kihlberg, a.a., sid. 248 f.

²⁴ Oroligheter hade som bekant länge förekommit på Balkan. Ryssland förklarade 24/4 1877 Turkiet krig.

²⁵ F. statsrådet P. A. Bergström förklarade, att, om folkomröstning varit möjlig, en dylik skolat visa majoritet för regeringen, se AK prot. 42: 9. Lantmannapartisten P. Olsson uttalade med hänsyftning härtill, att möjlighet fanns att höra folkets mening. »Måhända vore en sådan åtgärd under nuvarande förhållanden och tidsomständigheter icke så alldeles lämplig, men att den likväl står regeringen till buds, det veta vi ju alla.» Se AK prot. 44: 17.

²⁶ Se t. ex. NDA 24/4, StD 24/4, AB 23/4.

Ändamålet med en sådan åtgärd kunde naturligtvis icke vara annat än att genom de nya valen vinna förstärkning åt den vid i fråga varande tillfälle ganska betydande minoriteten inom nämnda kammare och regeringens uppgift skulle alltså hava blivit att för valmännen liksom sedan för den nya kammaren framhålla den för landets öden avgörande vikten av det förslag, som nämnda minoritet omfattat. Men utom att detta förslag icke längre var Kungl. Maj:ts, utan utskottets, är detsamma onekligen icke heller i och för sig av en så påtagligen avgörande betydelse varken för ordnandet av vårt försvar, eller för skattesystemets reglering eller för riksdagens partibildning, att det ägnar sig för hänskjutande under en större menighets omdöme. Tvenne kungl. propositioner om försvarsverkets ordnande, av verkligt genomgripande vikt, hava under det förflutna årtiondet blivit avslagna utan att därå följt någon kammares upplösning, och ännu mindre torde då en så utomordentlig åtgärd vara påkallad för ernående allenast av en partiell och i vissa stycken provisorisk reform, vars betydelse knappt lär kunna för valmännen framställas i klarare ljus än för deras representanter, och således ej heller verka till rubbning av det förtroende dessa böra antagas var i sin ort åtnjuta.»

I den andra artikeln, den 23 maj, konstaterades, att avsikten med den förra varit att angiva skälen mot vidtagande av kraftåtgärder, och att man nu synes »allmänt medgiva, att ingen av dessa åtgärder varit lämplig». Vid 1878 års riksdag försvarade De Geer ånyo konseljens handlingssätt med samma argument.²⁷

Ministärens förklaring är av stort intresse, icke blott därför att detta var första gången en regering redogjort för sin inställning till en fråga om upplösning och nyvalsförordnande, utan även när den markerar ett bestämt avståndstagande från den i debatten framförda uppfattningen, att en dylik åtgärd borde företagas endast såsom en demonstration och för att avbörda statsrådet ansvaret för ett misslyckande.

Till vad sålunda upplysts om ministärens uppfattning må även antecknas, att konungen, Oscar II, i sina memoarer förklarat sig efteråt mången gång hava ångrat, att han 1877 »ej med större styrka och ihärdighet yrkade» på nyval till andra kammaren.²⁸

²⁷ FK prot. 37: 26. Jfr De Geer, Minnen II, sid. 208 f.

²⁸ Se Oscar II, Mina memoarer, sid. 53, jfr sid. 69.

3 RIKSDAGEN 1880

De Geers ministär återkom till 1880 års lagtima riksdag med ett nytt förslag i försvarsfrågan. Utsikterna bedömdes emellertid icke såsom särdeles ljusa, och statsministern hade på förhand försäkrat sig om konungens medgivande till hans avgång i händelse av nederlag.²⁹ Redan vid propositionens remiss till utskott ställdes ock uttrycklig kabinetsfråga.³⁰ Icke desto mindre avslogs regeringsförslaget av andra kammaren.

Den ställda kabinetsfrågan föranledde tvekan om regeringens avsikter. Mot slutet av mars cirkulerade rykten, att riksdagsupplösning och nyval till andra kammaren avsågos. Utsikten därtill motogs icke med entusiasm i pressdebatten. Icke blott toge oppositionens företrädare avstånd från den ifrågasatta åtgärden, vilken förklarades helt meningslös. Ej ens försvarsvännerna lämnade tanken därpå nämnvärt understöd.³¹

De antydda ryktena hade emellertid bättre underlag nu än vid tidigare tillfällen.³² Under konungens vistelse i Norge januari—februari meddelade honom De Geer brevledes, att utsikterna till framgång voro mindre ljusa. I sitt svarsbrev förklarade emellertid konungen, att han icke var villig att utan vidare giva vika för andrakammarmajoritetens avslag. Han vore beredd att uttömma alla konstitutionella medel för att befordra försvarsfrågans framgång, innan han accepterade ett slutligt avslag. För sådant ändamål vore han betänkt på att upplösa riksdagen och vädja till folket i nya val till andra kammaren. Han väntade sig, »att svenska folket, riktigt upplyst om sakens beskaffenhet, skulle sända en annan riksdagsmajoritet». I allt fall skulle han och ministären genom en vädjan till folket hava avbördat sig ansvaret för försvarsfrågans

²⁹ Under hela denna punkt hänvisas till De Geers minnesanteckningar. Dessa ha delvis — dock icke i alla här relevanta delar — tryckts såsom bilaga till *Thermaenius*, *Ministärskiftet* den 19 april 1880, sid. 598 ff.

³⁰ AK prot. 4: 3. Närmare härom, se Kihlberg, a.a., sid. 258 f.

³¹ Se t. ex. de försvarsvänliga SSD 13/3 och NorrkT 31/3, oppositionsorganen DN 24/3, 14/4 och GHT 9/4. För nyval talade dock t. ex. ÖC 27/3 (syftet vore endast att höra folkets mening; »kunna vi gärna ej heller antaga något annat, än att resultatet . . . skulle utfalla sålunda, att lantmannapartiet vann segern och regeringen lede ett fullständigt nederlag».).

³² Se härom Oscar II, a.a., sid. 69 ff., De Geer, a.a., sid. 239 f., Kihlberg, a.a., sid. 268 f., *Thermaenius*, a.a., sid. 580 ff.

fall. Han uppmanade De Geer att överlägga med sina kollegor om lämpligheten av en upplösning. En sådan överläggning kom också till stånd. Därvid yppade sig till en början olika meningar. Sålunda voro två statsråd positiva, varemot tre jämte De Geer motsatte sig upplösning. Övriga yttrade sig icke bestämt i frågan.

Statsrådsmajoritetens avvisande hållning kom emellertid icke konungen att slå projektet ur tankarna. Återkommen till Sverige i slutet av februari verkade han bakom scenen aktivt till förmån för propositionen. Vid personliga samtal bearbetade han enskilda riksdagsmän. Härunder antydde han även sina planer att förordna om nya val till andra kammaren. Att verkliga rykten om ett eventuellt förestående nyval började cirkulera är flerstädes omvittnat.³³

Även sedan andra kammaren fällt propositionen, återkom konungen till upplösningsfrågan. De Geer tillställdes sålunda ett brev med begäran, att statsrådet skulle föreslå nyval. Svaret blev ett enhälligt avböjande. Härmed lät sig konungen icke åtnöja, varför saken antecknades till statsrådsprotokollet.

Olika åsikter ha gjorts gällande i vad mån konungens upplösningsplaner varit allvarligt menade. Det vill dock synas, som om de från början lanserats på allvar, men att efter avgörandet i riksdagen fråga närmast var om en demonstration från konungens sida.³⁴ Av intresse är att notera, att ministären såsom skäl för sin ståndpunkt åberopade de dåliga valutsikterna samt den därav följande risken, att konungen efter ett nytt nederlag bleve tvungen att »handlöst kasta sig i armarna på lantmannapartiet». Härmed hade man dragit en med den moderna parlamentarismen överensstäm-

³³ Se härom särskilt Thermaenius, a.a., sid. 585, även Törnebladh, sid. 42.

³⁴ Ehrenheim ansåg, att konungen icke menat allvar med talet om nyval, se Minnen, sid. 91. De Geer har själv i brev 30/6 1880 förklarat, att konungen, då han efter avgörandet i riksdagen begärde statsrådets tillstyrkande av upplösning, lät förstå, att han icke önskade få sin hemställan biträdd. Han önskade enligt De Geer blott göra en demonstration, som inför eftervärlden skulle göra ministären ansvarig för kraftlöshet, se Brev, sid. 202 f. Kihlberg har, a.st. med hänsyn härtill ansett konungens nyvalsplaner ej hava varit seriösa. Jfr Hultquist, Försvarsorganisationen, sid. 196. Motsatt uppfattning har utvecklats av Thermaenius, a.st. Det vill synas som om Thermaenius klarlagt, att konungen *från början* menat allvar. De Geers relation i det samtida brevet lär dock svårigen kunna vederläggas, varför upplösningssyrkandet *efter riksdagens avgörande* icke lär kunna bedömas såsom seriöst.

mande slutsats av upplösningsrätten: vädjar konungen till folket, nödgas han också böja sig för valutslaget.

Det må slutligen antecknas, att diskussionen uteslutande rörde nyval till andra kammaren. Tanken, att båda kamrarna i händelse av upplösning borde nyväljas, skymtar blott i vissa uttalanden inom vänsterpressen.³⁵

4 MINISTERKRISERNA 1880 OCH 1883

Försvarsfrågans fall vid 1880 års riksdag medförde regeringens avgång och Posses utnämning till statsminister. Rörande förhandlingarna kring bildandet av den nya ministären har De Geer upplyst³⁶, att han lovat konungen att verka för att Posse skulle kunna övertaga så många av de fungerande statsråden som möjligt. I gengäld utfäste konungen, att han aldrig skulle medgiva nyval till första kammaren, »om denna bleve Posse för konservativ». De Geer motiverade detta därmed, att han i ett dylikt nyval såg »en fara, emedan bönderna då möjligen kunde lyckas att vinna majoritet i Första kammaren och utan vidare avskrika grundskatter och indelningsverk».

Det kan sålunda noteras, att konungen samtidigt hemställde om nyval till andra kammaren, då denna avslagit den fungerande ministärens försvarsproposition, och utfäste sig att icke bevilja efterträdarna nyval till första kammaren, därest denna avvisade ett nytt förslag. Oaktat det synes svårt att undvika att i en sådan inkonsekvens se ett partipolitiskt ställningstagande, lär det emellertid få beaktas, att första kammaren, såsom förut framhållits, vid RO:s tillkomst avsågs såsom en konservativ garanti, varför konungen även kan sägas hava fasthållit vid en av representationsreformens grundtankar.

Då Posses förebådade försvarsproposition förelades 1883 års lagtima riksdag, blev utgången likväl mera komplicerad än som förutsetts, i det att båda kamrarna i sina beslut avveko från propositionen på ett för regeringen oantagligt sätt. Sammanjämkning visade

³⁵ Se t. ex. GHT 23/3 och 25/3.

³⁶ Se De Geers minnesanteckningar, Thermaenius, a.a., sid. 603.

sig omöjlig att åvägabringa. I denna situation förelågo, enligt vad konungen antecknat i sina memoarer³⁷, tre utvägar: att låta frågan vila tills vidare eller att ånyo framlägga ett förslag endera med eller utan föregående nyval till *andra* kammaren. Enighet upp-gives hava rätt om att en ny proposition borde avlämnas. Däremot voro statsråden »icke så avgjort» för ett nyvalsförordnande, som dock »med stor värme» påyrkades av Posse. Konungen själv betraktade upplösning och nyval såsom i och för sig otvivelaktigt den bästa utvägen, men ansåg Posses dåvarande ställning i riksdagen vara för svag för att en dylik kraftåtgärd skulle vara möjlig. Enighet vanns ock om statsministerns avgång.³⁸

Konungens ovilja mot nyval av första kammaren kom sålunda till klart uttryck både vid Posses utnämning och vid hans avgång. Han synes därvid hava vunnit stöd hos såväl De Geers som även Posses ministärer. Vid det senare tillfället kunde eljest anledning hava förelegat att överväga nyval till båda kamrarna. Genom att denna möjlighet icke synes hava diskuterats³⁹, blir första kammarens särställning klart markerad.

5 RIKSDAGEN 1885

En partiell lösning av försvarsfrågan kom omsider till stånd vid lagtima riksdagen 1885 på initiativ av dåvarande ministären Themptander.⁴⁰ Avgörandet föregicks av ett invecklat förhandlingsarbete. Inom regeringen torde några allvarliga tankar icke hava hysts på kamppolitik i händelse av nederlag. Vid några tillfällen diskuterades emellertid riksdagsupplösning och nyval till andra kammaren, ehuru endast med ringa intresse.⁴¹ Närmast torde det hava

³⁷ Oscar II, a.a., sid. 92.

³⁸ Se härom utöver konungens memoarer även Kihlberg, a.a., sid. 312 ff., och Petré, Ministären Themptander, sid. 21 ff.

³⁹ Det bör iakttagas, att nyvalsdiskussionerna endast finnas relaterade i konungens memoarer. Däremot gives ingen antydning därom hos Petré, som dock ägnat episoden tämligen ingående behandling. Om konungens intresse för upplösningsrätten, se punkterna 2 och 3 ovan.

⁴⁰ Se härom Petré, a.a., sid. 46 ff.

⁴¹ Generaldirektören och riksdagsmannen S. Wieselgrens riksdagsminnen 1885. Se Petré, a.a., sid. 76.

varit tal om att utnyttja ett hot om en dylik åtgärd såsom ett påtryckningsmedel och i syfte att framhäva regeringens energi och vilja att åstadkomma ett resultat. I någon mån kan sålunda konungens taktik 1880 sägas hava blivit anlitad.

6 RIKSDAGEN 1886

Redan vid 1885 års riksdag hade tullfrågan intagit en betydelsefull plats. Påföljande år blev den dagspolitikens helt dominerande fråga. Därmed inleddes som bekant ett nytt skede i svensk parlamentarisk historia. De gamla partigrupperingarna brötos och ersattes av nya. Ministärens ställning undergick en genomgripande förändring. »1885 års tulldebatt blev för regeringen början till den snabba övergången från medlar- till kampställning.»⁴² Redan då ingrep statsministern, mot gängse kutym, i debatten om tullmotionerna och tillskrevs väsentlig andel i deras avvisande. Före 1886 års riksdag klargjorde han för konungen, att regeringen komme att aktivt bekämpa de nya motionerna.

Tullfrågans behandling vid 1886 års riksdag visade protektionismens stigande styrka. Bevillningsutskottets majoritet var tullvänlig. Vid voteringarna den 3 mars antogos motionerna i andra kammaren, varemot de avvisades i den första. Vid den gemensamma voteringen den 13 mars segrade frihandlarna.

En framgång för tullvännerna i den slutliga voteringen hade icke ansetts utesluten, utan resultatet emotsågs med spänning. Regeringens avsikter i händelse av nederlag bedömdes såsom oklara. Den hade genom statsministern med kraft ingripit i andrakammardebatten. En vanlig uppfattning var, att den vid nederlag skulle demissionera. Moderatare protektionister ställde sig dock icke fientliga mot ministärens kvarstående. På vissa håll i starkt frihandelsvänliga kretsar framfördes tanken på riksdagsupplösning. Någon större anslutning förmådde detta uppslag dock ej väcka.⁴³

⁴² Petré, a.a., sid. 100. För hela framställningen under punkterna 6 och 7 hänvisas till detta arbete och därför begagnat material. Dess omfattning har dock synts göra vissa detaljhänvisningar önskliga.

⁴³ Petré, a.a., sid. 115.

Inom regeringen diskuterades emellertid otvivelaktigt möjligheten att möta ett nederlag med riksdagsupplösning och nyval till andra kammaren. Väl förklarade statsministern den 6 mars inför konungen, att han önskade avgå. Samma dag har dock enligt civilministern von Krusenstjernas anteckningar kronprinsen talat med Themptander om nyval, vilken utväg han förordade i händelse av tullvännernas seger med ringa röstövertikt. Fyra dagar senare har Krusenstjerna, som själv var positivt inställd till en upplösning, noterat, att De Geer tillfrågats och tillstyrkt, samt att Themptander gått med på förslaget och även utverkat konungens medgivande därtill.⁴⁴

Det vill sålunda synas, som om 1886 års lagtima riksdag erbjuder det första exemplet på att principiell enighet nåtts mellan konungen och statsrådet om riksdagsupplösning och förordnande om nya val.⁴⁵ Något beslut behövde dock ej fattas på grund av utgången vid den gemensamma voteringen.

7 RIKSDAGSUPPLÖSNINGEN 1887

Vad som påvisats under 1—6 ovan har givit bakgrunden till den kris, som blev akut under 1887 års lagtima riksdag och då föranledde den första upplösningen samt förordnande om nya val till andra kammaren. Vid åtminstone sex tidigare tillfällen hade fråga varit aktuell om företagande av en dylik åtgärd. Konungen hade två gånger själv förordat ett nyvalsförordnande, 1880 med betydande energi, och året förut hade principiell enighet nåtts mellan honom och statsrådet. Det ligger med hänsyn därtill intet överraskande i att riksdagens ställningstagande i tullfrågan 1887 möttes med upplösning och nyvalsförordnande. Själva händelseförloppet företer däremot vissa anmärkningsvärda drag.⁴⁶

⁴⁴ Uppgifterna återfinnas i däv. statsrådet von Krusenstjernas dagboksanteckningar men däremot enligt Petré icke i eljest tillgängliga källor.

⁴⁵ Av skäl, som anförts i not 44, få icke alltför vida slutsatser dragas. Jfr Petré, a.a., sid. 117 f.: »Möjligt är att upplösningståtgärden ingående diskuterats både inom regeringen och med konungen och kronprinsen, men att frågan fått stå öppen och denna utväg av Themptander personligen icke ansetts trolig.»

⁴⁶ Se närmare härom Petré, a.a., sid. 131 ff.

En viktig del av bakgrunden till händelserna 1887 är att söka i valen till första kammaren. Dessa gingo markant i protektionistisk riktning och förutsågos allmänt med säkerhet komma att följa denna tendens. Enligt regeringens bedömande var därför frihandelspolitikens framtid ytterst osäker, hur än andra kammarens ställningstagande utföll. Häri är förklaringen att söka därtill, att ministären före 1887 års riksdag ställde sina platser till konungens förfogande, för den händelse denne önskade i tid förmedla övergången till nytt tullsystem, något som emellertid avböjdes. Med fog har konstaterats, att det var en regering »utan större hopp och utan egentlig vilja att kvarstanna», som beredde sig att möta 1887 års riksdag. Att den emellertid såg sig skyldig att aktivt motarbeta den förväntade systemförändringen hade klargjorts för konungen.⁴⁷

Tullstriden satte redan från början sin prägel på 1887 års riksdag. Valen till bevillningsutskottet blevo en betydande framgång för protektionisterna och föranledde regeringen att än en gång överväga en demission, vilken dock hindrades av konungen och inflytelserika riksdagsledamöter.⁴⁸

Full enighet rådde emellertid icke ens under riksdagens tidiga skede om att regeringen borde avgå i händelse av seger för tullmotionerna. Vid debatten i samband med dessas remiss till bevillningsutskottet framfördes även förslag om riksdagsupplösning och nyval, därest tullarna antogos med endast knapp majoritet.⁴⁹

En gängse uppfattning i båda de stridande lägren synes hava varit, att protektionisterna förlorade terräng, ju längre ett avgörande dröjde.⁵⁰ En följd härav blev, att beslutet snart förutsågs bliva fattat med knapp majoritet, och att rentav en frihandelsseger icke bedömdes såsom utesluten. Statsministern räknade sålunda själv mot slutet av februari med ett par rösters frihandelsmajoritet i andra kammaren.⁵¹

Mot bakgrunden av det sagda framstår det som logiskt och naturligt, att frågan om en riksdagsupplösning upptogs till betrak-

⁴⁷ Cit. Petré, a.a., sid. 130, som påvisat, att regeringsskifte avvärjdes vid tre tillfällen under 1886.

⁴⁸ Petré, a.a., sid. 134 ff.

⁴⁹ Se AK prot. 5: 4.

⁵⁰ Petré, a.a., sid. 136 och 141.

⁵¹ Petré, a.a., sid. 142.

tande. Särskilt med tanke på de resonemang, som fördes vid motsvarande tillfälle under föregående års riksdag, synes det hava varit ofrånkomligt, att saken ånyo förts på tal. De inledande resonemangen fördes under förra delen av februari månad.⁵² Den 12 februari antecknade ecklesiastikminister Hammarskjöld i sin dagbok, att Themptander sagt sig motvilligt komma att tillstyrka upplösning i händelse av en knapp protektionistseger. Fyra dagar senare antecknade Hammarskjöld, att statsministern tagit upp saken i ett samtal med konungen, men att denne icke velat medgiva upplösning.

Den 25 februari infördes i Sydsvenska Dagbladet en ledande artikel, vari frågan om en eventuell riksdagsupplösning fördes på tal. Tidningen uttalade:

»Från kretsar, som stå regeringen nära, erfara vi att hon under senare dagar haft under omsorgsfull prövning de olika lägen, vari frågan genom kamrarnas beslut kan komma, och noga bestämt sitt handlingssätt för varje särskilt fall.

Blir beslutet, åt vilket håll det än utfaller, fattat med en någorlunda räknelig majoritet, såsom t. ex. vid fjolårets riksdag, så går det i verkställighet utan något hinder från regeringens sida. Antages tullarna med ett par rösters övertikt i andra kammaren, under det att rösterna i första kammaren väga ungefär jämnt, då upplöses andra kammaren. Första kammaren anser man sig icke böra upplösa, emedan dess elektorsförsamlingar, landstingen, ju icke under denna tid kunna omväljas, utan förbliva de gamla, och ett upplösande av denna kammare sålunda icke innebär ett så direkt vädjande till nationen som nya val till andra kammaren, tydligt utskrivna på basis av tullfrågan. Falla däremot tullarna i andra kammaren, då kan naturligtvis dess upplösning icke ifrågakomma, utan får då avgörandet definitivt överlämnas åt den gemensamma voteringen, komme det därvid än att hänga på den förseglade sedeln. Antagas tullarna, under vilken av dessa förutsättningar som helst, avgår ministären.»

Artikeln är märklig, när den inspirerats av statsministern i ett brev till tidningens huvudredaktör. Den blev emellertid icke uppmärksammas i större utsträckning.⁵³

⁵² Petré, a.a., sid. 143.

⁵³ Brev från Themptander till SSD:s huvudredaktör Herslow 21/2 1887. Presskommentarer, se t. ex. den frihandelsvänliga GHT 1/3 (anslöt sig till SSD), de tullvänliga NorrkT 28/2 och ÖC 1/3 (prot. förutsades vinna ett nyval).

Utskottet avgav sitt utlåtande den 17 februari, varefter kammardebatterna togo sin början den 28. På kvällen sistnämnda dag telegraferade Themptander till konungen, som då befann sig i Norge, att svag majoritet i båda kamrarna för tullarna vore sannolik, och att i ty fall »upplösning av andra kammaren» syntes »bliva en konstitutionell nödvändighet». Samma kväll avsände även konungen ett telegram till statsrådet, däri han begärde »kronprinsens och statsrådets åsikt om andra kammarens upplösnings lämplighet i fall mycket liten protektionistisk övertikt». Konungen och Themptander hade sålunda samtidigt var för sig nått samma uppfattning. Den förre hade alltså övergivit sin tidigare avvisande ståndpunkt, något som bekräftades i ett påföljande morgon från honom anlant svarstelegram, där han meddelade sitt »ja, om rågtullen går med knapp majoritet».⁵⁴

Den 1 mars gjorde stats- och finansministrarna sina inlägg i kamrarna. I likalydande ordalag förklarade de därvid å regeringens vägnar, att dennas medlemmar vore »mycket villiga att frånträda sin närvarande ställning, så snart riksdagen i grundlagsenlig ordning givit ett tillförlitligt uttryck åt svenska folkets tänkesätt i strid mot regeringens».⁵⁵ Detta uttalande kunde onekligen sägas brista i klarhet och hade i allt fall icke fått en för ministären bindande avfattning. Huruvida detsamma borde tolkas såsom en anvisning om nyvalsförordnande och i så fall om denna borde tagas på allvar, blev föremål för delade meningar i pressdebatten.⁵⁶

Ett anmärkningsvärt förhållande är, att statsrådet i dess helhet ännu icke tagit ställning till upplösningsfrågan, då nyssnämnda förklaringar avgåvos i riksdagen. Telegramväxlingen torde ej heller hava varit känd för samtliga regeringsmedlemmar.⁵⁷ En första samfällad överläggning ägde rum på eftermiddagen den 1 mars i kronprinsens närvaro. Themptander redogjorde härvid för sin

⁵⁴ Telegrammen äro intagna hos Petré, a.a., sid. 145 not 1 och 2 samt sid. 148 not 3.

⁵⁵ Themptander i AK, prot. 13: 43. Nyval påyrkades av åtskilliga frihandlare, se t. ex. AK prot. 12: 4, 15: 27, 17: 37, 17: 59.

⁵⁶ Frihandelsvänliga organ ville gärna tolka orden som löfte om nyval, se t. ex. DN 2/3, AB 3/3, StD 3/3, GHT 3/3. Tullvännerna kritiserade oklarheten och karakteriserade uttalandet som ett skrämnskott, se t. ex. Fyris 2/3, NorrkT 4/3, NDA 2/3.

⁵⁷ Petré, a.a., sid. 147 ff.

ståndpunkt, vilken bl. a. innebure, att första kammaren icke borde nyväljas, och att tio rösters majoritet i andra kammaren för tullarna vore tillräcklig för att upplösning icke borde ske. Finansministern ställde sig tveksam inför upplösning över huvud, varjämte han och utrikesministern i allt fall förordade nyval till båda kamrarna. Då de emellertid icke önskade bryta regeringens enhet, kunde svarstelegram sändas till konungen, att enighet rådde om upplösning och nyval till andra kammaren i den förutsedda situationen. Beslut därom borde tillkännagivas först efter eventuell gemensam votering.

Den 2 mars avlog första kammaren överraskande tullmotionerna med två rösters majoritet. Då gemensam votering nu kunde förutses bliva nödvändig, upptogs frågan om tidpunkten för upplösningen till förnyat övervägande vid statsrådsberedning först samma kväll, därefter påföljande dag, varvid enighet nåddes om omedelbar upplösning till förekommande av det för riksdagsarbetet ogynnsamma uppskov, som ett avvaktande av det slutliga avgörandet skulle medföra.

Under sistnämnda statsrådsberedning den 3 mars ingick meddelande om att andra kammaren antagit tullmotionerna med tio rösters övertikt. Stor tvekan uppstod nu, huruvida upplösning borde ske. Då emellertid kronprinsen begärde besked om samtligas meningar, ställde sig blott två statsråd avvisande, varjämte Thempander var tveksam. Telegram avsändes till konungen med begäran, att han ville återvända till huvudstaden.⁵⁸

Före konseljen den 4 mars avhölls ytterligare två överläggningar i upplösningsfrågan, varvid även kamrarnas talmän deltog. Oaktat tvekan alltjämt förelåg hos vissa regeringsmedlemmar, beslöts i konseljen i enlighet med majoritetens ståndpunkt, att omedelbar upplösning skulle ske i samband med förordnande om nya val till andra kammaren. Inga reservationer antecknades.⁵⁹ Riks-

⁵⁸ Telegrammet finnes icke bevarat, se Petré, a.a., sid. 152 not 2.

⁵⁹ Inom regeringen synas utrikesministern Ehrensvärd och ecklesiastikministern Hammarskjöld hava varit de egentliga motståndarna till upplösningsbeslutet. Även finansministern Tamm var emellertid tveksam, då avgörandet träffades. Statsministern själv var ock tvehågsen, såsom av texten framgått. Andra kamrarnas talman Wijk avrådde från upplösning vid överläggningen 3/3 men ändrade ståndpunkt, innan beslutet fattades.

dagens ledamöter kallades att påföljande dag, lördagen den 5 mars, kl. 15, »infinna sig på rikssalen för att där mottaga ett sådant meddelande från K. M:t, som i § 36 riksdagsordningen omförmäles». Konungens meddelande⁶⁰ hade följande lydelse:

»Då Vi uti den hos nu samlade Riksdag behandlade, i landets beskattningsförhållanden och näringsliv djupt ingripande frågan om övergång till annat tullsystem än det nu rådande funnit Oss av Vår Konungsliga plikt manade lämna nationen tillfälle att genom nya val till Andra Kamraren uttala sin mening,

hava Vi funnit gott att, jämlikt § 109 Regeringsformen samt §§ 3 och 5 Riksdagsordningen, med upplösande av Riksdagen, förordna om nya val i hela riket till Riksdagens Andra Kammare; . . .»

Det är allmänt omvittnat, att upplösningen kom oväntat för tullvännerna.⁶¹ I den enastående livliga pressdebatten före avgörandet hade möjligheten av en dylik åtgärd icke i större utsträckning uppmärksamrats, och framförda yrkanden därå hade icke tagits på större allvar. Den i förstone framförda kritiken avstannade emellertid inom kort, närmast enär protektionisterna voro säkra om valseger. Däremot riktade dessa allmänt allvarliga anmärkningar mot att icke nyvalsförordnandet drabbat jämväl första kammaren, vilket förmenades hava varit en logisk konsekvens av regeringens önskan att vädja till folket.⁶²

En ytterligare konflikthanledning vållades av det riksdagssammanträde, som efter nyvalen skulle sammankomma den 2 maj. Ministären intog med konungens stöd den ståndpunkten, att den nya sammankomsten bleve en helt ny riksdag, varemot motståndarna hävdade, att fråga endast kunde bliva om en fortsättning av den upplösta. Till närmare betraktande av därmed sammanhängande spörsmål får framställningen anledning återkomma under XI och följande avsnitt. Här må blott antecknas, att den fråga, som först kom konflikten att uppblomma, gällde de folkmängdssiffror, som skulle ligga till grund för valet. Ansåges riksdagen såsom ny, skulle de senaste siffrorna tillämpas — vilket alltså skedde — om den var

⁶⁰ SFS 1887 nr 6.

⁶¹ Petré, a.a., sid. 156, Törneblad, sid. 86.

⁶² Vidlyftig debatt fördes i pressen om första kammaren. Enskilda hänvisningar synas överflödiga, då fråga var om en allmän uppställning efter klara partilinjor.

blott en fortsättning däremot samma siffror, som legat till grund vid 1884 års val. Skillnaden innebar på grund av städernas kraftiga tillväxt i innevånareantal, att dessa enligt de nyaste siffrorna skulle öka sin representation i förhållande till landsorten, vilket innebar en fördel för frihandlarna.⁶³

Valresultatet blev till allmän överraskning en stor framgång för frihandlarna, vilka erhöilo 51 mandats majoritet i andra kammaren.⁶⁴ En följd härav blev naturligtvis, att regeringen kvarstod. Det må ock noteras, att valresultatet i realiteten kom att äga avgörande betydelse för grundlagstillämpningen å det nya riksdagssammanträdet. Genom de statsrättsliga spörsmålen indragande i polemiken mellan de stridande partierna blev sålunda det för framtiden betydelsefulla första ställningstagandet i praxis till viktiga och vanskliga tolkningsfrågor beroende av valutgångens tillfällighet.⁶⁵

Förfarandet å det nya sammanträdet kan här förbigås. Dock bör nämnas, att en motion därvid väcktes om upphävande av konungens rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val.⁶⁶ Befogenheternas konstruktion ansågs av motionären olämplig. Å ena sidan kunde folkets uttalande i den fråga, som föranlett upplösningen, bliva oklart, om valet påverkades av andra frågor, å andra sidan kunde riksdagen för återstående del av den löpande mandatperioden erhålla en missvisande sammansättning, då valen huvudsakligen företagits på en enda fråga. Ytterligare framhölls nackdelarna med riksdagsarbetets avbrytande. I stället borde konungen medgivas rätt att inkalla en särskild *riksnämnd*, vilken skulle väljas på enahanda sätt som riksdagen, och som i dess ställe skulle äga besluta i den fråga, som vållat konflikt. Konstitutionsutskottet fann,

⁶³ Petré, a.a., sid. 160 ff. Om den reservation, som gjordes till déchargebetänkandet vid 1887 års B-riksdag, se under X: 1 nedan.

⁶⁴ 1887 års val ha undersökts av Håstad, se Festskrift till Brusewitz, sid. 105 ff. Städernas överrepresentation i förhållande till landsbygden medförde, att frihandlarna gynnades. Håstad har dock funnit bestyrkt, att upplösningvalet 1887 gav en klar frihandelsmajoritet bland väljarna, varemot ställningen vid höstvalet blev oavgjord.

⁶⁵ Observera i detta sammanhang den av tillfälligheter beroende övergången till protektionismen efter höstvalen s. å., se under punkt 8 nedan. Grundlagstillämpningen å 1887 års B-riksdag kan sägas hava utgjort frihandelsministärens sista större insats före systemförändringen.

⁶⁶ Motion AK nr 67 av C. J. Petersson i Eksbo. KU utl. 3.

oaktat olägenheter medgåvos kunna åtfölja en upplösning, »betänkligt att, utom i yttersta nödfall, röra vid så viktiga stadganden i vår författning», och ansåg dessutom den föreslagna nämnden oförenlig med riksdagens värdighet.

Efter den lämnade översikten över de yttre fakta kring den första riksdagsupplösningen, bör densamma även något betraktas ur principiell synpunkt.

Till en början må noteras, att upplösningen upptogs till närmare diskussion först på mycket sent stadium. Anledningen därtill torde vara att söka i protektionismens framgångar, sedan upplösning föregående år vunnit både konungens och regeringens gillande. Möjligheten att förordna om nyval torde med hänsyn därtill hava förlorat sitt intresse. Först mot slutet av februari togo nu upplösningstankarna form, och först efter riksdagsdebatternas början upptogs frågan till samfällid behandling i regeringen. In i det sista rådde tveohågsenhet.

De slutliga motiven för upplösningens vidtagande äro även de mindre klara.⁶⁷ Anmärkningsvärt är, att valutsikterna utgjorde ett skäl mot och icke för en upplösning. Motståndarna därtill framhöllo vid de ovan angivna konferenserna den 1—4 mars 1887 som sitt viktigaste argument, att, då frihandlarna icke kunde hoppas på framgång, nyval icke borde förordnas så nära inpå de ordinarie valen. Häremot genmältes, att en frihandelsseger icke vore utesluten, och att höstvalen även kunde anses utgöra en särskild anledning att förordna om extra val, nämligen med hänsyn till möjligheten att andra kammaren kunde erhålla frihandelsmajoritet den följande mandatperioden.

Det vill synas, som om de mindre ljusa valutsikterna icke i och för sig ansågos utgöra ett hinder för nyvalsförordnande. Regeringsmajoriteten bortsåg helt därifrån. Dissidenterna fäste närmast avseende vid de obehag, som voro förenade med två val inom loppet av några få månader. »Risken vore ej så stor ett annat år.»⁶⁸ Det slutliga ställningstagandet blir icke klarare, därest det erinras om att ministären tidigare vid flera tillfällen erbjudit demission.

⁶⁷ Ett gott primärmaterial finnes, främst i dåv. statsrådet Hammarskjölds anteckningar. Se Petré, a.a., sid. 152 ff.

⁶⁸ Cit. från Hammarskjöld.

Vad som ytterst fällt utslaget synes främst hava varit regeringens tidigt uttalade önskan att föra den strid till slut, i vilken den engagerat sig på ett sätt, som tidigare icke varit ministeriell praxis. Man önskade lägga det slutliga avgörandet i folkets händer. Nyval vore, såsom i Themptanders ovan citerade första telegram uttalades, »en konstitutionell nödvändighet».⁶⁹ Härtill kom önskvärdheten i och för sig att en gång utnyttja en kunglig maktbefogenhet, som hotade att bliva en död bokstav i författningen. För konungen innebar det ock en utomordentlig glädje att få företaga en upplösning. Det tillfälle han tidigare förgäves sökt hade nu erbjudit sig.⁷⁰

Det vill sålunda förefalla, som om upplösningen 1887 motiverades på ett sätt, som stod i strid med De Geers deklarationer 1877 och 1880, men som i stället bättre harmonierade med den ståndpunkt, som intogs av de ovan angivna upplösningsivrarna 1871 och 1877.

Beträffande själva utförandet av upplösningsåtgärden må först noteras, att nyval till första kammaren aldrig på allvar övervägdes. Två skäl angåvos av Themptander mot en dylik åtgärd: dels första kammarens oförmåga att återgiva folkmeningen, dels den oundvikliga framgången för motståndarna.⁷¹ Härtill lade konungen, i god överensstämmelse med RO:s motiv, ett tredje, nämligen första kammarens successiva förnyelse, vilken skulle helt åsidosättas genom ett nyvalsförordnande.⁷² Däremot var icke det skäl relevant, som i den efterföljande debatten ofta framfördes, nämligen att nyvalsförordnande icke borde riktas mot en kammare, som följt regeringens politik.⁷³ Beslutet att icke nyvälja första kammaren fattades, som av det ovan anförda framgått, redan före dess votering i tullfrågan.

⁶⁹ Jfr Themptanders dagbok 5/3: »Syftet med upplösningen ej att få någon regeringsmajoritet, utan att utröna svenska folkets åsikter, om det vill inläta sig på det nya systemet eller ej.» Jfr även De Geer, Minnen II, sid. 276: »snart sagt en konstitutionell nödvändighet».

⁷⁰ Se utöver Petré t. ex. Törneblad, sid. 86.

⁷¹ Det f r ra argumentet i brevet till Herslow (not 53); det senare vid överläggningarna i regeringen.

⁷² Oscar II, a.a., sid. 144. Petr s antagande, a.a., sid. 149, att f rstakammarfr gan avgjordes redan 1/3, synes felaktigt. Konungen återkom till Stockholm 4/3.

⁷³ Se t. ex. De Geer, Brev, sid. 232.

Den kritik, som riktades mot det ensidiga nyvalsförordnandet, är svårbegriplig. Att fråga var om en vädjan till folket, synes vara en föga bärkraftig invändning. Erhöll andra kammaren en frihandelsvänlig majoritet, var det väl uteslutet, att en protektionistisk majoritet i första kammaren samtidigt utgjorde ett uttryck för folkviljan. Vid motsatt utgång var ju för tullvännerna ingen skada skedd.⁷⁴ Emellertid framstår anmärkningen även såsom principiellt obefogad. Såsom under I utvecklats avsågs rätten att förordna om nya val vid RO:s tillkomst att tjäna konungamaktens intresse. Härav måste följa, att RO:s tanke icke varit att i något fall ett nyvalsförordnande skulle komma till stånd i strid med sagda intresse. Alldeles särskilt gäller detta självfallet den successivt förnyade första kammaren.

Slutligen må antecknas, att det aldrig övervägdes att företaga en upplösning, därest andra kammaren skulle avslå men den första bifalla tullmotionerna, icke ens om majoritet i gemensam votering därmed kunnat vinnas.⁷⁵

8 NYVALSFRÅGAN EFTER DE ORDINARIE ANDRAKAMMARVALEN 1887

Egenartade omständigheter gåvo förnyad aktualitet åt konungens rätt att förordna om nya val blott ett drygt halvår efter riksdagsupplösningen i mars 1887. De ordinarie höstvalen gingo väl i protektionistisk riktning men gåvo dock en klar frihandelsmajoritet. Den 4 oktober överklagades emellertid valet i Stockholm, där frihandelslistan hemburit segern. Såsom grund åberopades, att en av de valda, f. d. ångköksföreståndaren Olof Larsson, icke gulditt kommunalskatt med ett belopp av tillhoppa 11 kronor 58 öre. Den 17 november biföllos besvärén. Sedan ny besvärstid utsatts och utlöpt etc., blev den 24 januari 1888 slutligt fastslaget, att de 22 valda frihandlarna skulle ersättas av lika många tullvänner, vilket medförde en omkastning av andra kammarens majoritet.

⁷⁴ Formellt: om minst tre mandats tullmajoritet i andra kammaren. I annat fall dock ingen beaktansvärd skada, särskilt som nya val ägde rum samma höst.

⁷⁵ Framgår särskilt klart av brevet till Herslow (not 53). Jfr situationen 1906, III: 2 nedan!

En redogörelse för det närmare händelseförloppet är här icke erforderlig.⁷⁶ Det må vara tillfyllest att anteckna, att regeringen omedelbart i november meddelade konungen sitt beslut att demissionera, varefter formell avskedsansökan ingavs i december, samt att ny ministär tillträdde i februari 1888.

Att ett nyvalsförordnande kunde framstå såsom motiverat efter Stockholms-valets överklagande är tydligt. Möjligheten uppmärksammades även. Dock kan det konstateras, att närmast fullständig enighet rådde om att ett tredje val inom loppet av ett år icke var önskligt utan borde undvikas. Endast radikala företrädare för den frihandelsvänliga pressen intog en annan hållning. Konungens inställning var alltifrån början klar. Hans handlande under den utdragna regeringskrisen bestämdes av hans samtidiga motvilja mot ett prejudikat för parlamentarism och mot förnyat nyvalsförordnande. Det må påpekas, att nyval, av skäl som skola utredas under VII: 2 c) och IX: 2 a) nedan, icke kunde ifrågakomma förrän 1888 års lagtima riksdag samlats den 15 januari. Hänvisning till att nyval vore den sista utvägen, användes av konungen såsom ett tjänligt medel att övertala motvilliga statsråds kandidater och förmå protektionisterna till moderation.⁷⁷

Ett nyvalsförordnande till andra kammaren utgjorde under ifrågavarande kris en sista möjlighet, för den händelse alla ministerkombinationer misslyckats. Detta förhållande kan ur nutida synvinkel synas högst anmärkningsvärt. Särskilt kan regeringen Themptanders avgång synas icke hava gått i stil med dess föregående. Under vårriksdagen 1887 var regeringen redo att föra den upptagna striden till dess slut, även om detta i och för sig var allt annat än lockande. Efter höstvalen kunde denna inställning icke återfinnas. Oaktat utsikterna till framgång vid en ny upplösning otvivelaktigt voro väsentligt ljusare än på våren, åsåg regeringen utan att överväga en motåtgärd den av folket sända, frihandelsvänliga riksdagsmajoritetens försvinnande på grund av valtekniska formaliteter.⁷⁸ Av vårriksdagens värnande av folkets rätt att få uttala

⁷⁶ Se härom Petré, a.a., sid. 196 ff., och P. Sundberg, Bildt och Åkerhielm, sid. 18 ff.

⁷⁷ Se härom P. Sundberg, a.a., sid. 45, 51 f. och 67 ff., Petré, a.a., sid. 214 f.

⁷⁸ Av intresse är här särskilt statsrådets P.M:or till konungen 20/11 och 27/11 samt konungens svar 21/11, samtliga intagna hos Petré, a.a., sid. 291 ff.

sin mening i dagspolitikens huvudfråga var heller intet kvar. Uppenbarligen låg förklaringen till den ändrade inställningen främst i motvilja mot ett förnyat användande av upplösningsrätten så snart inpå det förra tillfället. Därtill kom, att utsikterna att vinna varaktig framgång voro minimala på grund av förstakammarvalen.

De nu berörda händelserna giva en viktig anvisning om hur upplösningsrätten uppfattades. Den ansågs otvivelaktigt vara ett konungens exklusiva maktmedel, vilket han ägde utnyttja efter behag. Att ett nyval innebar en vädjan till folket var av sekundär betydelse. Folket hade icke någon rätt att kräva ett nyval, därest ett dylikt icke tjänade konungamaktens intresse.

9 RIKSDAGARNA 1892

Efter ministären Themptanders avgång förlorade upplösningsrätten sin politiska aktualitet för åtskilliga år framöver. Under skedet fram till unionskrisen synes dess begagnande endast vid ett tillfälle hava varit ifrågasatt. Så blev förhållandet 1892, då försvars- och grundskattefrågorna åter upptogos till behandling. Den av Boströms ministär vid lagtima riksdagen avlämnade propositionen erhöll ett mindre gott utgångsläge. Krigsministern hade reserverat sig till statsrådsprotokollet och endast med tvekan framburit förslaget. Utskottet företog väsentliga ändringar. Utgången blev likafullt icke alldeles ogynnsam. Vål föll förslaget i andra kammaren den 7 april men blott med sju rösters majoritet.⁷⁹

Samma dag, som avgörandet fattades i andra kammaren, tillställde konungen statsministern ett brev, vari han upplyste, att han i konseljen påföljande dag ämnade »framställa den frågan konfidentiellt», huruvida det icke vore skäl »att utan dröjsmål upplösa andra kammaren och efter omedelbart företagna nyval sammankalla ny (fortsatt?) riksdag». Åtgärden borde vidtagas, innan försvarsfrågan vore helt utagerad vid den pågående riksdagen. Om än tanken vore djärv, förtjänade saken »att med samvetsgrannhet övervägas».⁸⁰

⁷⁹ Se härom Kihlberg, a.a., sid. 390 f.

⁸⁰ E. G. Boströms samling.

Rykten om planer på endera nyval till andra kammaren eller inkallande av urtima riksdag återgavos samtidigt i pressen. Av intresse är särskilt att notera, att den Boström närstående Norrköpings Tidningar⁸¹ redan den 8 april visste berätta, att ryktena om nyval till andra kammaren på förmiddagen tagit bestämd form. För egen del varnade tidningen för en dylik åtgärd under hänvisning till 1887 års erfarenheter. Valagitation skulle endast försämma försvarsfrågans läge. Ett nyval bedömdes ock såsom »högst osannolikt». Däremot förordades urtima riksdag. Påföljande dag uppgav tidningen, att ryktena nu cirkulerade kring sistnämnda möjlighet, och två dagar senare återkom den till att förklara, att ett nyval skulle »kunna bli liktydigt med att hoppa ur asken i elden.»⁸²

Frågan avgjordes emellertid icke förrän betydligt senare. I ett förtroligt memorandum till statsrådet om försvarsfrågan den 21 april framhöll konungen, att han icke skulle »rygga tillbaka, varken för urtima riksdag eller andra kammarens upplösning, eller för tillgripande av båda dessa lagliga maktmedel, det förra först och det senare därefter, om så illa vore att man rönt nytt avslag», då en ny proposition framlades enligt förut i promemorian anförda önskemål.⁸³

Nyval undveks emellertid. Efter byte på krigsministerposten inkallades i stället urtima riksdag, å vilken en lösning av de berörda frågorna nåddes.

⁸¹ De nära relationerna mellan Boström och tidningens huvudredaktör, lektor Eklund, framgå av deras vidlyftiga korrespondens, vilken återfinnes bland Boströms papper.

⁸² Jfr t. ex. den regeringsvänliga NDA 11/4 (värt att ingående pröva nyvalstanken men avråder), oppositionsorganen DN 11/4, GHT 12/4, AB 7/4 och 12/4 (alla voro mot nyval men förutsade regeringens nederlag i ett ev. nyval).

⁸³ E. G. Boströms samling.

III 1900-TALETS RIKSDAGAR T. O. M. FÖRFATTNINGSREFORMENS GENOMFÖRANDE 1921

Under II har belysts upplösningsrättens innebörd och betydelse under det förparlamentariska skedet. Den närmast följande perioden utgjorde parlamentarismens och demokratiens genombrottstid. Därunder ägde upplösningsrätten nästan permanent aktualitet och vållade avsevärda meningsbrytningar. Nedan kommer i korthet att belysas dess betydelse under de sista åren före unionskrisen (punkt 1), dess ständiga aktualitet under tiden för den första rösträttsreformens genomförande, vilket skede omfattar krisen 1906, då meningsmotsättningar mellan konungen och vänsterministären rörande just upplösningsrätten vållade regeringens avgång (punkt 2), dess väsentliga betydelse vid 1907 års riksdag, då reformen första gången antogs (punkt 3), och under 1909—10 års riksdagar, varunder oppositionens krav på nyvalsförordnande i och för de nya rösträttsbestämmelsernas snabba tillämpning medförde fortsatt aktualitet för konungens ifrågavarande befogenheter (punkterna 4 och 5), samt regeringskrisen 1911 och det därpå följande nyvalsförordnandet för första kammaren, vilket bildar slutpunkten för rösträttsfrågans första skede (punkt 6). Under mellanperioden före dess andra skede vållade som bekant konflikten kring försvarsfrågan regeringskris och förordnande om nyval till andra kammaren 1914 (punkt 7). Sedan den vid första världskrigets utbrott ingångna borgfreden mellan de politiska partierna brutits 1917, inträdde rösträttsfrågans andra och sista skede. Här skall i korthet belysas upplösningsrättens betydelse dels för reformens genomförande i riksdagen 1917—18 (punkt 8), dels för dess ikraftträdande 1919—21, vilket föranledde ett nyvalsförordnande till vardera kammaren (punkt 9). Sedan de nya bestämmelserna fr. o. m. 1922 års lagtima riksdag trätt i tillämpning, inträdde ett nytt skede även ur det här föreliggande ämnets synpunkt.

1 PERIODEN 1900—05

Under de sista åren före unionskrisen och det i samband därmed åvägabragta politiska systemskiftet spelade upplösningsrätten en ytterst undanskynd roll. Den stora försvarsreformen 1901 kom till stånd, utan att upplösning och nyval övervägdes såsom en utväg, därest propositionen avvisades. Den då fungerande ämbetsmannaministären von Otter noterade framgången såsom en överraskning.¹ Endast på enstaka håll inom den försvarsvänliga pressen framfördes krav på att ett avslag eller ett otillfredsställande riksdagsbeslut skulle besvaras med nyvalsförordnande.²

Rösträttsfrågans framträngande såsom dagspolitikens huvudfråga daterar sig till dessa år. Misslyckandet att åvägabringa en lösning vid 1902 års riksdag medförde Boströms återkomst till statsministerposten men aktualiserade icke extraval.³ Frågans fall 1904 och 1905 förlänade heller icke omedelbar betydelse åt upplösningsrätten. Vid det sistnämnda tillfället, vilket inträffade under ordinarie valår för andra kammaren, uppstod emellertid stark otålighet inom det reformvänliga lägret. Rösträttsfrågan blev valrörelsens dominerande fråga, varvid vänsterpartierna krävde en omedelbar lösning. Det bör ock nämnas, att inom vänsterpressen vissa yrkanden framställdes i slutet av 1905 års lagtima riksdag, efter rösträttspropositionens fall, att upplösning borde ske och nyval förordnas till andra kammaren, så att en reform kunde antagas före de ordinarie valen och slutligen genomföras påföljande år. Ett uppskov ända till 1909 års riksdag med ett slutligt avgörande väckte opposition.⁴ Ehuru man icke synes berättigad till ett påstående, att mera allmän anslutning vanns för ifrågavarande tanke, är dess

¹ Se härom Kihlberg, *Den svenska ministären*, sid. 446 f., och Wählstrand, 1900 och 1902, särskilt sid. 52 vid not 3.

² Så t. ex. SvD 10/5 och 13/5, se R. Andersson, *Svenska Dagbladet*, sid. 89.

³ Avgörandet träffades så sent, att nytt lagtima sammanträde icke kunnat komma till stånd under året, se närmare VIII: 3. Om regeringens ställning, se Kihlberg, a.a., sid. 448 f., och Wählstrand, a.a., särskilt sid. 70 f.

⁴ Nytt lagtima möte samma år förutsatte upplösning före 15/5, jfr not 3 ovan. Till frågan om möjligheten att fatta nytt beslut å B-riksdag, oavsett att beslut fattats även före upplösningen, se under XIII: 1. Yrkande om upplösning och extra andrakammarval 1905 framställdes inom pressen t. ex. av GHT 5/5 (»det naturliga»). Tanken upptogs bl. a. av Sv. D. 7/5 och 10/5 (»starka skäl för sig», »en viss logisk nödvändighet»).

framförande dock av intresse att uppmärksamma med hänsyn till att den akuta unionskrisen utbröt redan första dagarna i juni månad. Situationen 1905 utgör exempel på ett läge, där ett begagnande av konungens upplösningsrätt kunnat leda till oförutsedda, allvarliga konsekvenser.⁵

2 REGERINGSKRISERNA NOVEMBER 1905 OCH MAJ 1906

Andrakammarvalen 1905 gävo majoriteten åt vänsterpartierna, vilka såsom främsta programpunkt uppsatt det snara genomförandet av en rösträttsreform i förening med majoritetsvals-system. Kunde enighet vinnas i riksdagen om en utvidgning av rösträtten, utgjorde vals-systemet en allvarlig stötesten, då första kammarens majoritet otvivelaktigt önskade proportionalism. Att en konflikt mellan kamrarna var svårfrånkomlig utgjorde en väl insedd förutsättning vid den liberala regeringsbildning, som kom till stånd, sedan konungen i november 1905 erbjudit Staaff statsministerposten.⁶

Den liberala ministären bildades på ett klart parlamentariskt program. Att vika för första kammarens motstånd i rösträttsfrågan var därför otänkbart. Lösningen av en eventuell konflikt sågs uti upplösningsrättens begagnande. Med en från brittisk parlamentarism hämtad tanke avsåg man att vid en kris förordna om nya val till andra kammaren för att därigenom åvägabringa en sådan manifestation av folkviljan i rösträttsfrågan, för vilken medkammaren borde böja sig.⁷ Vid de diskussioner, som fördes efter emottagandet

⁵ Unionen bröts 7/6, urtima riksdag kallades redan 9/6 och sammankom 20/6. Om urtimabeslutet, se Wählstrand, 1905 års ministärkriser, sid. 54 ff.

⁶ Om regeringsskiftet, se Wählstrand, a.a., sid. 278 ff., och Öman, Karl Staaffs första ministär, sid. 68 ff.

⁷ Om Staaffs orientering rörande den moderna parlamentarismen, se hans arbete *Det demokratiska statsskicket*, där upplösningsrätten avhandlas i del II, sid. 287 ff. — Ministärens upplösningstanke kan även ses mot bakgrunden av den sedan länge förda debatten om reformering av kamrarnas inbördes ställning. Åtskilliga reformförslag hade före 1905 framlagts inom och utom riksdagen. En vanlig tanke hade varit att inskränka första kammarens makt till ett suspensivt veto, så att ett av andra kammaren fattat beslut, som upprepats efter förrättade nyval, bleve gällande såsom riksdagens beslut. Härigenom aktualiserades, på ett annat och mera ingripande sätt än det 1906 ifrågasatta, möjligheten att tillägga ett upplösningsval till andra kammaren avgörande

av regeringsuppdraget, utsades det klart, att denna handlingsväg borde väljas. Det ifrågasattes även, om icke Staaff borde på förhand försäkra sig om konungens medverkan, något som emellertid till en början avböjdes, »uteslutande av psykologiska skäl».⁸ Efter unionskrisens pressande händelser vore det oklokt att begära ett sådant medgivande av den åldrige monarken, som kunde befaras reagera mot ett dylikt avhändande i förväg av en kunglig befo-genhet. Det vore klokast att vänta, tills saken bleve aktuell. Då syntes Staaff hysa goda förhoppningar, att konungen skulle lämna sitt medgivande. Hade han en gång inkallat en vänsterministär, syntes det ologiskt att vägra sin medverkan till ett dylikt steg.⁹

Emellertid ändrade Staaff sedermera uppfattning och framställde före ministärens utnämning en förfrågan, huruvida nyval skulle komma att medgivas i händelse av konflikt mellan kamrarna. Konungen och kronprinsen avböjde att på förhand binda avgörandet i denna fråga och hänvisade till att saken finge prövas, då situationen förelåg.¹⁰

En konflikt mellan regeringen och andra kammarens majoritet å ena sidan och första kammarens överväldigande flertal å den andra kom till stånd vid 1906 års riksdag. Vid voteringen i första kammaren den 14 maj fälldes rösträttspropositionen med 126 röster mot 18. Sammanräknades dessa röster med de i medkammaren avgivna, befanns det, att regeringen understöddes av 152 riksdagsmän mot 216, vilka förordade det motionsvis framförda förslaget om proportionella val till båda kamrarna.

Frågan om riksdagsupplösning aktualiserades omedelbart vid voteringen i första kammaren. Yrkanden därom hade under den föregående pressdebatten ivrigt framställts av regeringens anhängare och framkommo även i andra kammarens debatt.¹¹ Huruvida ny-

betydelse i förhållande till medkammaren. Se närmare Wallengren, Förstakammarfrågan, särskilt sid. 244, 251 ff., 257 ff., 261 not 2, 266 f och 274 f.

⁸ von Zweigbergk, Svensk politik, sid. 26 ff.

⁹ Staaff var icke övertygad om att första kammarens högermajoritet skulle kunna hålla samman i avgörandets stund, se *ibid*.

¹⁰ Se härom Hellner, Minnen, sid. 124. Jfr Wählstrand, 1905 års ministärkriser, sid. 284 f.

¹¹ Ur andra kammarens debatt, se främst Branting, prot. 56: 38 (regeringen borde söka finna former, i vilka nationen kunde tala och göra sin mening gällande; folkomröstning etc.), och Bonde, 56: 67.

val borde förordnas endast till andra kammaren hade däremot varit föremål för delade meningar. Till en början synes nyval till båda kamrarna hava vunnit förord i icke obetydliga kretsar, men efter avgörandet inriktades kraven uteslutande på den andra.¹² Däremot rådde icke enighet rörande tidpunkten för ett nyvalsförordnande. Det är att uppmärksamma, att riksdagens beslut tillkom vid så sen tidpunkt, att nytt lagtima möte icke kunde komma till stånd 1906, varför ny proposition ej kunde framläggas förrän 1907. Med hänsyn härtill förordades i vida kretsar, att nyval i allt fall icke skulle förordnas förrän senare under året, eventuellt icke förrän under 1907 års riksdag.¹³

Regeringens ställning klargjordes omedelbart efter avgörandet i första kammaren. En förberedande diskussion fördes redan den 14 maj, varefter den slutliga ståndpunkten fattades påföljande dag. Om överläggningarnas resultat kan upplysning inhämtas i den offentliga motivering av ministärens ståndpunkt, som Staaff avgav efter demissionen.¹⁴ Tre möjligheter förelågo: avgång, kvarstående utan vidare samt riksdagsupplösning. Den första möjligheten kunde avfärdas lätt. Regeringen hade tillträtt på grundval av andra-kammarmajoritetens förtroende. Härutinnan hade ingen förändring inträtt. Den andra möjligheten avfärdades lika enkelt, då ett förnyat framläggande av propositionen vid 1907 års riksdag icke kunde antagas leda till ett annat resultat. Att utan vidare kvarstå, strede därför mot ministärens upprepade krav på en snar lösning av rösträttsfrågan. Återstod sålunda endast den tredje möjligheten: riksdagsupplösning. Här kunde ånyo tre alternativ tänkas. *För det första* kunde nyval förordnas endast till första kammaren. Här emot »kunde många invändningar göras. Huvudinvändningen var den, att en sådan åtgärd skulle innebära ett tillerkännande åt landstingen och stadsfullmäktige såsom valkorporationer av en alldeles onaturligt stor politisk betydelse.» De andra invändningarna preciserades icke, men närmast torde man hava tänkt på dels att ett nyval ej kunde antagas medföra någon nämnvärd förändring

¹² Se härom Kihlberg, 1888—1911, sid. 226 ff.

¹³ Se t. ex. ÖF 17/5, Dagen 14/5, 15/5, 16/5, SkD 14/5, 15/5, AB 16/5, SvD 13/5. Att märka är att Brantings SocD förordade nyval 1907, se 16/5, 25/5.

¹⁴ Staaff, Tal II, sid. 141 ff.

av kammarens sammansättning, dels att dennas konstruktion med successiv förnyelse och längre mandatid icke var väl förenlig med ett nyvalsförordnande. *För det andra* kunde man tänka sig nyval till båda kamrarna. Detta ansågs dock »kunna i hög grad äventyra möjligheten att komma till ett resultat». Om kamrarna, som ju kunde väntas, skulle återkomma med olika majoriteter, skulle lätt en »oförsonlig motsats» kunna uppstå, då vardera skulle känna sig bunden av sitt enbart på grundval av rösträttsfrågan givna mandat. I allt fall borde därför andra kammaren först nyväljas och första kammaren vid en senare tidpunkt. *För det tredje* kunde man slutligen förordna om nya val blott till andra kammaren. Denna åtgärd ansåg ministären »ägnad att kraftigt befrämja rösträttsfrågans lösning». Den räknade på en betydande majoritet vid ett nyval. Härigenom skulle vara klarlagt, att förslaget om proportionella val icke ägde valmännens stöd. »Från framstående håll» i första kammaren hade uttalats, att man, oaktat man icke ville påtvinga valmännen en reform mot deras vilja, dock såge sig oförhindrad rösta för den framlagda motionen, då valmännen icke uttalat sig om denna.¹⁵ Det kunde därför med skäl antagas, att ett nyval till andra kammaren skulle kunna på ett avgörande sätt påverka läget i den första.

Regeringen enades sålunda redan den 15 maj om att begära konungens medgivande att förordna om nya val till andra kammaren. Skiljaktiga meningar hade endast anförts av två statsråd, vilka dels önskade uppskjuta nyvalen, dels förordade, att båda kamrarna skulle nyväljas. De förklarade sig dock avstå från att anteckna reservation. Sedan Staaff samma kväll i andra kammaren inför dess votering fällt utmanande yttranden, som dessa två regeringsmedlemmar icke kunde acceptera, inlämnade de påföljande dag sina avskedsansökningar och deltog icke vidare i regeringens överläggningar.¹⁶

Den 16 maj hade Staaff ett första samtal med kronprinsen, som då fungerade såsom regent.¹⁷ Denne förklarade därvid, att han be-

¹⁵ Petersson i Påboda framförde 1906 första gången tanken på proportionella val till *båda* kamrarna.

¹⁶ Se härom Hellner, a.a., sid. 116 f., L. Tingsten, Hågkomster, sid. 248. Ömans framställning är på denna punkt icke helt riktig, a.a., sid. 266.

¹⁷ Se härom Hellner, a.a., sid. 117 f.

stämt motsatte sig nyval till första kammaren, varpå Staaß upplyste, att detta ej heller var regeringens önskan, utan att i stället framställning torde komma att göras om nyval till andra kammaren, något som överraskade kronprinsen men icke föranledde någon kommentar. Den 19 maj återkom Staaß och överlämnade en promemoria av följande lydelse:¹⁸

»Statsrådet har efter överläggning enats om följande.

1:o. Den nuvarande spända politiska situationen kräver en vädjan till andra kammarens valmän, vilka böra få tillfälle att uttala sig rörande den modifikation av det proportionella valsättets kombination med rösträttens utvidgning, som innehörer i det av första kammaren antagna förslaget. Statsrådet anser sig, därest Konungen icke skulle bifalla denna framställning, böra ingiva sina avskedsansökningar, då statsrådet finner sig därförutan icke kunna med nödig auktoritet utöva sina ämbeten.

2:o. Beträffande tidpunkten för förordnandet av nya val torde statsrådet något senare få avgiva yttrande.»

Kronprinsen begärde, att regeringen icke skulle göra ett bifall till framställningen till villkor för sitt kvarstående, vilket emellertid avböjdes av Staaß på ovan angivna skäl. Han lär även hava påpekat, att regeringen saknade garanti för att efter ett nytt nederlag vinna bifall till motsvarande begäran 1907.¹⁹

Ehuru svaret på regeringens hemställan redan från början torde hava varit bestämt, meddelades det icke förrän den 25 maj, sedan ny ministär i det närmaste färdigbildats.²⁰ Officiellt antecknades till statsrådsprotokollet:

»I slutet av sistlidna vecka gjorde statsrådet, däri icke inbegripna de tvenne ledamöter, som förut inlämnat sina avskedsansökningar, framställning till h. m:t konungen att i anledning av kamrarnas stridiga beslut i rösträttsfrågan förordnande om nya val till andra kammaren måtte meddelas för att giva denna kammarens valmän tillfälle att före nästa års riksdag uttala sig rörande det av första kammaren antagna vid de sist hållna valen ej föreliggande förslaget. Och förklarade statsrådets ledamöter, att de, i händelse denna framställning ej bifölles, funne sig böra ingiva sina avskedsansökningar.

¹⁸ Intagen hos Öman, a.a., sid. 266.

¹⁹ Öman, a.a., sid. 266 f.

²⁰ Se härom I. Andersson, Lindman, sid. 99 f., Öman, a.a., sid. 267, Brusewitz, Kungamakt, sid. 16 ff.

Efter överbäggande härav har h. m:t konungen i dag fredag tillkännagivit, att han icke kunde acceptera denna framställning, alldenstund han icke ansåge det vare sig logiskt eller parlamentariskt riktigt att upplösa den kammare, som bifallit en kunglig proposition.

Med anledning härav hava regeringens samtliga ledamöter avlämnat sina avskedsansökningar.»

Vid den nya ministärens tillträde den 29 maj antecknades till statsrådsprotokollet följande förklaring:

»Jag har, såsom jag redan förut anfört, ansett det vara min konungsliga plikt att icke lämna mitt bifall till den av förra statsrådets flesta ledamöter gjorda hemställan om förordnande av nya val till riksdagens andra kammare.

Genom kronprinsen, i egenskap av regent, gjordes till det nu avgående statsrådet den hemställan, att detsamma skulle kunna kvarbliva utan nya val, samt, om det så önskade, för nästa riksmöte ånyo framlägga samma proposition i rösträttsfrågan. Därpå ville statsrådet emellertid icke ingå.

Riksdagens båda kamrars grundlagsfästade lika ställning måste av konungen erkännas och skyddas.

Härav följer, att då nu en överbäggande majoritet i första kammaren samt en synnerligen stark minoritet i den andra enats om grunderna för ett förslag, byggt på den av hela riksdagen erkända principen om allmän rösträtt, en upplösning av andra kammaren under inga omständigheter bör ifrågakomma, förrän riksdagen varit i tillfälle att ånyo pröva dessa grunder. Denna fordran är så mycket mera berättigad, som frågans lösning däri-genom icke i något avseende äventyras eller fördröjes. Allraminst kan det vara rådligt att så snart efter fjolårets prövande tilldragelser framkalla en valstrid med därav följande söndring.

Min avsikt har därför varit: att utkora ett statsråd, som är villigt att verka i den nu angivna riktningen. Jag uppmanar eder att oförtövat ägna den så viktiga rösträttsfrågan en grundlig och allvarlig prövning på det att, snarast möjligt, tid och tillfälle må lämnas åt svenska folkets representanter att överbäga även ett fullständigt utarbetat förslag till proportionellt valsätt för riksdagens båda kamrar.»

Ett betraktande av den inträdda krisen och dess utgång samt de förklaringar, som avgavos av konungen och liberala regeringen, ådagalägger en brytning mellan äldre och nyare parlamentarisk åskådning. Konungens²¹ inställning och handlande stod tvivelsutan i god överensstämmelse med den uppfattning av ministärens

²¹ I realiteten var kronprinsen, sedermera konung Gustaf V, den agerande.

ställning och uppgift, som varit förhärskande alltsedan representationsreformen. Då utsikter voro för handen att vid ny riksdag åstadkomma en medlande uppgörelse mellan kamrarnas ståndpunkter, borde kraftåtgärder icke vidtagas, utan i stället ett nytt förslag framläggas. Riktigheten i bedömningen klargjordes vid 1907 års riksdag. En på andra kammarens avgörande inflytande grundad parlamentarism var konungen icke villig att godtaga. Ansåge sig den fungerande ministären icke hava utsikt till större framgång vid ny riksdag, borde en annan träda till.²² Mot denna inställning står den liberala regeringens moderna parlamentariska betraktelsesätt. Den hade tillträtt sina ämbeten på grund av andra kammarens förtroende, vilket alltjämt var orubbat. Det beslut, som denna kammare fattat i enlighet med ministärens förslag, borde icke frångås. Tillgängliga konstitutionella medel borde tillgripas för dess genomdrivande, och om detta icke lyckades, borde regeringen avgå.

De sålunda framkomna brytningarna mellan olika parlamentariska uppfattningar äro här av intresse endast för bedömningen av ställningstagandet till upplösnings- och nyvalsfrågan. Härvidlag må, med erinran om vad under I tidigare utvecklats, understrykas, att rätten att förordna om nya val tillskapades såsom en konungamaktens compensation, då riksdagens handlingsförmåga och reella maktställning kraftigt ökades genom representationsreformen. Vägrade riksdagen eller någon av dess kamrar att antaga ett konungens förslag, stod någon annan utväg icke konungen till buds än att genom nyvalsförordnande söka förändra riksdagens sammansättning. Vägrade även den nyvalda riksdagen att biträda konungens önskan, måste denne giva vika. Rätten att förordna om nya val hade emellertid tillagts konungen utan formell inskränkning. Han ägde utnyttja densamma helt efter eget bedömande av vad som bäst tjänade hans intressen.

Betraktas situationen 1906 från den nyss angivna utgångspunkten, torde det utan vidare kunna fastställas, att konungens principiella förklaringar om huru rätten att förordna om nya val borde ut-

²² En annan sak är att konungen torde i och för sig hava önskat både att få en annan regering och att se proportionalismen genomförd. Detta hindrar likväl icke, att hans inställning i regeringsfrågan stod helt i överensstämmelse med gängse äldre uppfattning.

nyttjas för att stå i överensstämmelse med grundlagstiftarens tanke icke kunna godtagas.²³ De innebära begränsningar av konungens makt, vilka icke vinna stöd vare sig i grundlagarnas ord eller i deras motiv. Hade första kammaren avslagit rösträttspropositionen, fanns, därest icke det kungliga förslaget skulle tillåtas falla, endast den av regeringen anvisade utvägen att tillgripa. Konungens plikt att respektera första kammarens jämställdhet med den andra kan icke motivera, att densamma medgives att lägga hinder för konungens maktutövning, utan att denne har möjlighet att tillgripa sina konstitutionella befogenheter för att genomdriva sin vilja. Vad konflikten 1906 gällde var, att konungen *icke önskade* vidhålla det förslag han framlagt, medan detta däremot var ministärens önskan. Hade konungen i stället velat vidbli propositionen, hade han otvivelaktigt kunnat förfara på sätt regeringen föreslog utan att därmed handla i strid med grundlagarnas anda.

1906 års konfliktfråga ställdes ånyo på sin spets i samband med regeringsbildningen hösten 1917, vartill framställningen återkommer under punkt 8 nedan.

3 RIKSDAGEN 1907

Vad under punkt 2 sagts om konflikten 1906 bildar bakgrunden för händelseförloppet vid 1907 års riksdag. En konsekvens av konungens ställningstagande till den liberala regeringens nyvalsbegäran blev, att ett nytt misslyckande att åstadkomma en lösning av rösträttsfrågan gjorde nyval närmast oundvikligt.²⁴ Det kunde förutses, att den blivande propositionen, vilken skulle bygga på de grunder, som angivits i den mot 1906 års regeringsförslag ställda motionen, skulle möta motstånd i första hand inom andra kammaren. Att ett avslag där kunde medföra upplösning och nyvalsför-

²³ Det bör noteras, att debatten 1906 i mycket fördes på det principiellt konstitutionella planet. Den rätta uppfattningen av grundlagarnas upplösningssinstitut intog jämte frågan om konungens personliga ställningstagande främsta rummet.

²⁴ Om nyvalsmöjligheten vid riksdagens början, se Timelin, Ministären Lindman, sid. 325 f., 332 ff. samt 415 not 15.

ordnande, stod klart och syntes vinna bekräftelse av statsminister Lindmans uttalanden.²⁵

Som bekant undergick rösträttsfrågans läge en avgörande förändring, då en kompromissmotion under 1907 års riksdag väcktes av den inflytelserike liberala riksdagsmannen Daniel Persson i Tällberg. Det kunde därefter antagas, att andra kammaren skulle komma att fatta ett positivt beslut i enlighet med denna motion, varför frågan blev, om regeringen och första kammaren skulle kunna acceptera samma lösning. Med avseende å upplösningsmöjligheten inträdde den förändringen, att majoriteten av andra kammarens vänster samt en betydande del av första kammarens höger från skilda utgångspunkter önskade frågans fall i andra kammaren samt nyval till denna, varemot mellangrupperna önskade enighet kring den väckta motionen och i händelse av dennas fall i första kammaren ifrågasatte nyval till denna. För första gången sedan 1887 blevo sålunda krav framställda om nyvalsförordnande till första kammaren. Även vid detta tillfälle uppbyros yrkandena övervägande av en konservativ opinion, något som med hänsyn till första kammarens karaktär av garanti för det bestående kan framstå såsom något anmärkningsvärt.²⁶

Starka slitningar förekommo sålunda inom både högern och vänstern inför rösträttsfrågans avgörande 1907. Motsättningarna saknade ej heller motsvarighet inom ministären, som icke förrän under debatten i första kammaren deklarerade sin ståndpunkt, vilken innebar ett stöd för motionen.²⁷ Vid dennas fall i första kammaren komme regeringen att avgå. Däremot framfördes intet nyvalshot.

Den 14 maj antogs den i motionen föreslagna kompromisslösningen. Som ett kuriosum må påpekas, att just ifrågavarande dag var den sista möjliga för en upplösning, därest riksdagen ånyo skulle kunna under det löpande året samlas med den för grundlagsbeslut erforderliga lagtima karaktären. Det uppgavs ock, att rikssalen iordningställdes för meddelande av upplösningsbeslut före

²⁵ Särskilt hans tal i Göteborg 27/3 1907. Se därom Timelin, a.a., sid. 330 och 415 not 15.

²⁶ Se närmare Timelin, a.a., särskilt sid. 359 not 72.

²⁷ Om regeringens ställning och Lindmans båda anföranden i första kammaren, se Timelin, a.a., sid. 404 ff., 409 f. resp. 415.

midnatt den 14 maj, för den händelse andra kammaren skulle i enlighet med vänsterns yrkanden avslå både propositionen och motionen.²⁸

1907 års riksdag utgör det första exemplet på att upplösningssrätten under hela riksdagsbehandlingen av en politisk fråga hade ständig aktualitet. Inom alla läger accepterades utan vidare och utan principiella meningsskiljaktigheter, att den politiska situationen naturligt anvisade konungen att taga sin befogenhet i bruk.²⁹ Nyvalsförordnande utgjorde under hela riksdagen en ständig och aktuell möjlighet, för somliga ett hot, för andra ett eftersträvat mål. Skillnaden mot år 1887 var sålunda iögonenfallande: då överraskades oppositionen, ej ens det regeringsvänliga lägret var förberett, och åtgärden blev föremål för vidsträckt principiell kritik.

4 RIKSDAGEN 1909

Sedan 1909 års riksdag slutligt antagit den 1907 första gången beslutade rösträttsreformen, stod det liberala partiet splittrat. Rösträttsfrågan hade allvarligt hotat dess enhet. I denna situation sökte Staaff samla partiet bakom ett eget initiativ. Detta fick formen av en interpellation till statsministern rörande förordnande om nya val till riksdagens båda kamrar i och för den beslutna reformens snara tillämpning. På grund av övergångsbestämmelserna kunde en dylik åtgärd icke ifrågakomma före sommaren 1910. Före interpellationens framställande togs kontakt med socialdemokraterna, vilka förklarade sig villiga att deltaga i det avsedda angreppet mot regeringen.³⁰

Interpellationen framställdes den 20 februari och besvarades redan fyra dagar senare. Lindman förklarade, att frågan, huruvida skälen för ett nyvalsförordnande övervägde skälen mot eller tvärt-

²⁸ StD 14/5. Se även Rönblom, Frisinnade landsföreningen, sid. 162, och i pressen t. ex. DN 2/5.

²⁹ En annan sak är, om nyval önskades eller blott sågs som en möjlighet, vilken borde undvikas genom en uppgörelse, resp. vilken kammare som önskades nyvald.

³⁰ Om förhandlingarna inom liberala partiet, se Palmstierna, Ett brytnings-skede, sid. 108 f., samt Edéns opublicerade Minnen. Om förhandlingarna med socialdemokraterna, se I. Andersson, Lindman, sid. 157 f.

om, vore något, som »regeringen eller den regering, som sommaren 1910 sitter vid konungens rådsbord», finge avgöra. Denna förklaring avvisades såsom onöjaktig av vänsterns representanter med framhållande, att det blott gällde en principfråga, vars avgörande icke var beroende av det politiska läget. Debatten blev så till vida märklig, som massinstämmanden gjordes av de tre partigruppernas representanter efter huvudtalarnas anföranden, till följd varav frågan närmast, såsom ock avsett var, kom att gälla förtroendet för regeringen.³¹

Genom ifrågavarande interpellation blev fastslaget, att konungens rätt att förordna om nya val icke skulle komma att förlora sin politiska aktualitet, innan rösträttsreformen trätt i tillämpning, och att en eventuell vänsterregering skulle taga densamma i bruk.³²

Det må här ock anmärkas, att de labila politiska förhållandena under 1909 års riksdag gjorde nyvalsförordnande aktuellt även på annat sätt än som redan nämnts. Att regeringen hade att emotse stark opposition i andra kammaren stod klart, samtidigt som vänsterns förmåga att själv bilda ministär drogs i fråga med hänsyn till den splittring, som rösträttsfrågans behandling ådagalagt. Mot denna bakgrund framkastades även den tanken³³, »huruvida icke ett vädjande till valmännen (vore) enda vägen till ordnade förhållanden», ett uppslag som, särskilt med hänsyn till 1887 års erfarenheter, framstår såsom något överraskande.

5 RIKSDAGEN 1910

Nyvalsfrågan, vilken, såsom av det under punkt 4 anförda framgång, låg latent under 1910 års riksdag³⁴, kom därunder att särskilt aktualiseras genom behandlingen av regeringens omfattande förslag till

³¹ Interpellationen, se AK prot. 17: 64. Svaret och debatten, se AK prot. 18: 5 ff.

³² Om interpellationens politiska betydelse, se I. Andersson, a.a., sid. 158, Palmstierna, a.a., sid. 110 och Edéns Minnen, sid. 142 ff. Endast för den sistnämnde synes själva sakfrågan hava framstått såsom i och för sig väsentlig.

³³ Se SvD 22/3 1909.

³⁴ I början av 1910 förrättades landstingsval. Enligt Edén (se Minnen) hystes på olika håll förhoppningar, att regeringen skulle med hänsyn därtill anse påkallat att förordna om nya val till första kammaren.

lagstiftning rörande arbetsmarknadens förhållanden. Propositionen hade en kontroversiell bakgrund.³⁵ En utredning, som tillsatts 1906, hade avgivit ett betänkande, som regeringen ej kunnat acceptera. Då meningsmotsättningarna, mot regeringens önskan, kommit till offentlig kännedom, nödgades civilministern demissionera. En därefter tillsatt ny kommitté hade upplösts mot slutet av 1909 utan att hava slutfört sitt arbete, vilket i stället övertogs av civildepartementet i syfte att få fram ett förslag till 1910 års riksdag. Önskemålen om arbetslagstiftning hade stärkts genom storstrejken 1909. Anledning syntes föreligga till antagande, att regeringen nu hade för avsikt att insätta betydande kraft för att få det framlagda förslaget antaget.

Arbetslagstiftningsfrågan vållade en ytterst livlig politisk debatt. Utgången i riksdagen blev ett fullständigt nederlag för propositionen. Avgörandet hade i sista hand legat hos de liberala ledamöterna i andra kammaren.³⁶

På många håll hade väntats, att regeringen skulle göra antagandet av lagförslagen till kabinetsfråga. Redan på tidigt stadium väcktes tanken att möta ett avslag med nyvalsförordnande. Denna utväg vann ett icke ringa stöd inom högerpressen. Nyval borde enligt åtskilligas mening förordnas till andra kammaren, därest denna ginge mot regeringen, dock icke förrän samma höst, så att de nya rösträttsbestämmelserna kunde tillämpas. Däremot borde icke första kammaren nyväljas, då denna icke utgjorde hinder mot en positiv lösning av arbetslagstiftningsfrågan.³⁷ Dessa tankar mötte starkt motstånd hos vänstern, som ivrigt motsatte sig nyval, därest dessa icke skulle avse båda kamrarna samtidigt.³⁸

I riksdagsdebatten uttalade sig emellertid statsministern på ett sätt, som klaggjorde, att regeringen icke torde hava haft för avsikt att förordna om nyval. Sådant beslut fattades ej heller.³⁹ Den förda de-

³⁵ Se härom Westerståhl, *Svensk fackföreningsrörelse*, sid. 300 ff.

³⁶ Om riksdagsbehandlingen, se Westerståhl, a.a., sid. 312 ff.

³⁷ Se t. ex. LD 30/4, 18/5, 23/5, 25/5, 26/5, 6/6, StD 5/6, 7/6, 8/6, GAB 28/5 (stor artikel av professor Rudolf Kjellén), NDA 6/6, 7/6, SvD 7/6, GMP 3/6, 6/6, HelsD 2/6, 4/6, 5/6, 6/6.

³⁸ Se t. ex. DN 30/5, 6/6, AB 7/6, SocD 6/6.

³⁹ Lindman underströk, att »man trots frågans stora vikt likväl icke finge överdriva den och skruva upp den allt för högt». Han »måste betrakta hela denna lagstiftning som ett tämligen obetydligt första steg framåt». Se AK prot.

batten är anmärkningsvärd, då den visar omvända förhållanden gentemot föregående års riksdag. Då hade vänstern ivrat för och högern motsatt sig nyval, nu framfördes nyvalstanken inom högern och motarbetades av vänstern. Förklaringen torde vara att söka däri, att arbetslagstiftningsfrågans behandling förbättrat högerns och försämrat liberalernas utsikter till framgång i ett nyval till andra kammaren, varför de senare icke önskade nyval annat än till båda kamrarna samtidigt. Socialdemokraterna torde hava reagerat mot tanken att till nyvalsanledning taga vad de betecknat såsom en klasslagstiftning och intensivt motarbetat.

6 FÖRORDNANDET OM NYA VAL TILL FÖRSTA KAMMAREN 1911

Då de ordinarie andrakammarvalen 1911 medfört en betydande framgång för vänstern, nödgades Lindman demissionera, varefter konungen uppdrog åt Staaff att bilda ny ministär.⁴⁰ Att frågan om nyval till första kammaren omedelbart måste aktualiseras stod klart, vilket föranlett Lindman att i det längsta hoppas, att ett regeringsskifte skulle kunna undvikas.⁴¹

Redan då Staaff den 30 september första gången mottogs av konungen, upptog han frågan om nyval av första kammaren. Han begärde därvid medgivande till nyvalsförordnande, »om och när den nya regeringen föresloge det».⁴² På konungens fråga, om han begärde omedelbart nyval, svarade han, att detta kunde vara önskvärt, då det kunde anses förmånligt att erhålla majoritet i utskottet. Något bestämt svar i denna riktning ville han emellertid icke lämna. Konungen, som framhöll dels sin obenägenhet att giva ett generellt medgivande, dels att ett nyvalsförordnande icke stode i god överensstämmelse med avsikterna vid rösträtsreformens

58: 36. Jfr i högerpressen t. ex. NDA 7/6 (frågan om nyval »fullständigt avförd från dagordningen»).

⁴⁰ Om regeringsskiftet, se främst Nyman, 1911—1914, sid. 9 ff., I. Andersson, Lindman, sid. 174 ff., och Brusewitz, Kungamakt, sid. 47 ff. Lindman har efterlämnat utförliga minnesanteckningar. Se även Hamilton, Dagböcker I, sid. 37 ff., och Palmstierna, Ett brytningsskede, sid. 188 ff.

⁴¹ Brev från Lindman till biskop Billing 27/6 1911.

⁴² Cit. hos Brusewitz, a.a., sid. 48. Motsvarande uppgift hos övriga i not 40 nämnda källor. Staaff torde hava önskat en blancofullmakt till hösten 1912.

genomförande, såsom av övergångsbestämmelserna till denna framginge, begärde betänketid och hemställde, att Staaff skulle konferera med sina partivänner.

Konungen hade, redan innan han mottog Staaff, diskuterat nyvalsfrågan med ledande konservativa och moderata politiker. Både ledaren för första kammarens större högerparti, Trygger, och kammarnas konservativa talmän hade sålunda uttalat sig mot ett nyval, medan ledaren för det mindre högerpartiet i första kammaren, Afzelius, väl motsatt sig en generell fullmakt men ansett nyval kunna ske under närmare angivna förutsättningar. Frågan hade även förts på tal med landshövding De Geer, vilken konungen först hoppats skulle kunna träda i spetsen för en moderat-liberal ministär.⁴³

Efter samtalet med Staaff överlade konungen med Lindman, som förklarade en generell upplösningsfullmakt otänkbar. Efter diskussioner med framstående partivänner återkom Lindman påföljande dag och rådde konungen att avkräva Staaff en precisering.⁴⁴

Ej heller Staaff var överksam. Förhandlingar upptogs med socialdemokraterna och ledande liberaler. Viss tvekan framkom, huruvida nyval borde företagas genast eller först under det följande året, vilket skulle medföra de fördelarna, att de mellankommande landstingsvalen skulle kunna stärka vänsterns ställning, och att ett hot om omedelbart nyvalsförordnande skulle kunna anlitas såsom ett verksamt påtryckningsmedel under 1912 års riksdag. Majoriteten av de tillfrågade förordade dock omedelbart nyval, vad ock bäst överensstämde med den linje, som framförts i 1909 års interpellationsdebatt.⁴⁵

Vid det samtal, som senare den 1 oktober fördes mellan konungen och Staaff, förklarade sig den sistnämnde önska nyval under

⁴³ Se härom Nyman, a.a., sid. 13 f.

⁴⁴ I detta skede deltog direkt eller indirekt förutom Lindman åtminstone dåv. statsråden Hederstierna, Swartz och Hamilton samt första kammarens talman Lundeberg, vilka alla motsatte sig generell fullmakt men ansågo en preciserad begäran böra medgivas, ävensom Trygger, som ensam intog en helt avvisande hållning.

⁴⁵ Socialdemokratiska förtroenderådet voterade 5—2 till förmån för omedelbart nyvalsförordnande. Bland liberalerna konsulterades i allt fall Fridtjuf Berg och Raoul Hamilton.

hösten. På särskild förfrågan förtydligade han detta därhän, att ett dylikt löfte icke skulle av honom åberopas under den följande riksdagen, därest det icke dessförinnan utnyttjats. Konungen förklarade emellertid ånyo, att han behövde betänketid.

Härefter följde ett nytt samtal mellan konungen och Lindman samt ytterligare omfattande resonemang mellan den senare och hans ledande partivänner.⁴⁶ På förmiddagen den 2 oktober mottog så konungen ånyo Lindman och tre av dennes ledande statsråds-kollegor i en tre timmar lång audiens. Man enades om att Staaff skulle medgivas omedelbart nyvalsförordnande men avvisas, därest detta icke vore tillfyllest.⁴⁷

Staaff mottogs så för tredje gången av konungen, tillfrågades, om han önskade omedelbart nyval till första kammaren, vilket han bejakade, samt erhöi och mottog så definitivt uppdraget att bilda den nya ministären.

I öppet brev den 19 oktober 1911⁴⁸ tillkännagavs, att konungen »funnit gott att, jämlikt § 3 RO, förordna om nya val i hela riket till Riksdagens första kammare». Frågan blev föremål för ett meningsutbyte i 1912 års remissdebatt, varvid framhölls, att »andan i grundlagens bestämmelser» om rätten att upplösa och förordna om nya val vore, »att någon av kammaren vidtagen eller underlåten åtgärd skall motivera upplösningen», vartill Staaff genmälte, att »kammaren under en lång följd av år vidtagit en ofantlig mängd åtgärder och underlåtit en mängd andra åtgärder», vilka visade, att »kammarens hela politik» stode i bestämd strid med regeringens, vid vilket förhållande nyvalsförordnandet varit berättigat.⁴⁹

Ytterligare må här nämnas, att två högerledamöter av konstitutionsutskottet, professorerna Clason och Kjellén, antecknade reser-

⁴⁶ Av de i detta skede rådfrågade högermännen avvisade Lindman, Lundeberg, Hamilton, Hederstierna, Swartz, Oscar von Sydow och Hjalmar Hammarskjöld ett generellt medgivande men tillstyrkte medgivande av nyval under bestämda förutsättningar. Trygger och Harald Hjærne motsatte sig helt ett nyvalsförordnande, vilken ståndpunkt Carl Persson i Stallerhult till en början intog, ehuru denne senare svängde över till Lindmans mening. Atminstone de tre liberala redaktörerna Sohlman (AB) samt Rinman och Palme (StT) kontaktades.

⁴⁷ Lindman, Swartz, Hederstierna och Hamilton närvarande.

⁴⁸ SFS 1911 nr 102.

⁴⁹ Biskop Billing (vice talman) FK prot. 3: 7, Staaff 3: 57.

vation till déchargebetänkandet vid 1912 års riksdag⁵⁰, när de ansågo anmälan jämlikt RF § 107 hava bort göras mot statsministern på grund av nyvalsförordnandet. Till stöd härför åberopades främst *dels* första kammarens skaplynne, som redan i och för sig förklarades innebära, att ett nyvalsförordnande för densamma komme i strid med RO:s tanke, där det icke föränletts av alldeles särskilda skäl, *dels* övergångsbestämmelserna till rösträtsreformen, vilka utgått från att nyvalsförordnande icke skulle meddelas på sätt skett. Nyvalet hade stått »i strid med författningens förutsättningar och utan föregående försök till samarbete med den förutvarande kammaren».

Det nu relaterade har visat, att konungens år 1905 demonstrerade ovilja att på förhand avhända sig bestämmanderätten i fråga om nyvalsförordnande alltjämt bestod. Nyvalet kom till stånd först efter utdragna förhandlingar och mot segt motstånd. Detta giver anledning till frågan, vad som avsågs hända, därest Staaff icke varit villig att giva med sig. Att en annan ministär skulle erhålla en omöjlig uppgift, var dock anledningen till uppdraget åt Staaff. Enda möjligheten hade blivit en kungatrogen kampregering, som energiskt motarbetats av vänstern. Detta alternativ var motbudande och övervägdes knappast av de agerande högermännen. Konsekvensen drogs dock av Trygger, som under en överläggning med kraft hävdade den uppfattningen, att, om Staaff icke frånföll sin begäran, den lindmanska ministären skulle kvarstå som kampregering och i mån av behov förordna om nya val till båda kammarna eller eventuellt endast den andra under riksdagen 1912. Mot detta invände de övriga, att det vore otänkbart att upplösa riksdagen på frågan om nyval till första kammaren, vilket ju ytterst vore konsekvensen av Tryggers hållning.⁵¹

7 RIKSDAGSUPPLÖSNINGEN 1914

I början av år 1914 genomfördes den andra riksdagsupplösningen efter 1887. För denna framställning är endast av intresse att belysa

⁵⁰ KU utl. 1912: 36.

⁵¹ Om Trygger, se Nyman, a.a., sid. 19, I. Andersson, a.a., sid. 175, Hamilton, a.a., sid. 38. Se även om Hjärne, Nyman, a.a., sid. 20.

själva upplösningsbeslutet och dess bakgrund. Detta är möjligt på grundval av tillgängligt material, utan att därför en redogörelse behöver lämnas för det kontroversiella händelseförloppet i dess helhet. Allmän enighet rådde nämligen vid beslutstillfället därom, att upplösning skulle verkställas och nya val förordnas till andra kammaren. Även den del av det politiska förspelet, som anknyter därtill, är i sina huvuddrag numera väl klarlagd.⁵²

Rörande den politiska bakgrunden till 1914 års upplösning behöva blott i korthet några välkända fakta noteras. Vid 1911 års val hade de segrande vänsterpartierna som en framskjuten punkt på sitt program upptagit ett krav på rationalisering av försvaret. De förhoppningar, som hysts rörande möjligheterna till en minskning av försvarsbördorna, infriades emellertid icke. Då de efter regeringsbildningen 1911 tillsatta försvarsberedningarna mot utgången av år 1913 nalkades slutet av sitt arbete, framstod det som tydligt, att ministären i stället måste framlägga förslag till en väsentlig utbyggnad av försvaret. Starka motsättningar uppkommo därvid inom regeringspartiet. Samtidigt utvecklades en allt starkare konfliktställning mellan regeringen å ena sidan samt konungen och högern å den andra, vilken bottnade i motsatta meningar om den utsträckning, vari försvaret borde förstärkas, och den skyndsamt, varmed detta borde ske, och som skärptes av personliga motsättningar. Försvarsberedningarnas utdragna arbete ledde till stark otålighet hos konungen och högeroppositionen.

Riksdagsupplösningens direkta förspel synes hava tagit sin början hösten 1913.⁵³ Det är av intresse att notera, att tanken på en dylik åtgärd framväxte ungefär samtidigt i båda de motsatta lägren. Vad till en början beträffar konungen och högern, ledde deras otålighet över regeringens och försvarsberedningarnas dröjsmål med ställningstagande i försvarsfrågan och deras misstro mot dessas

⁵² Viktigaste källa för denna punkt är Nyman, 1911—1914. I övrigt märkas I. Andersson, Lindman, sid. 190 ff., och Brusewitz, Kungamakt, sid. 59 ff. Tryckt primärmaterial finnes, utöver i Nymans bilagor, i Hamilton, Dagböcker I, Hellner, Minnen, samt Palmstierna, Ett brytningsskede, och dens., 1914—1916. Detaljhänvisningar införas blott för att underlätta begagnandet av den anförda litteraturen, främst Nymans omfångsrika arbete.

⁵³ I vad mån diskussioner förts tidigare är icke klarlagt och torde här sakna intresse. Att Trygger redan förut haft överläggningar med konungen, antyder Nyman, a.a., sid. 138 f.

vilja att framlägga ett enligt deras mening tillfredsställande förslag, till att överläggningar upptogs senast i september 1913 för att utröna möjligheterna att erhålla en ny ministär.⁵⁴ Dessa inledande sonderingar voro självfallet av högst preliminär natur, men under intryck av en stigande irritation⁵⁵ begynte under de närmaste månaderna ett handlingsprogram att utformas av konungen och hans utom konseljen stående rådgivare. Planerna inriktades alltmera bestämt på att, i händelse regeringens slutligen fattade ståndpunkt icke bleve godtagbar, åvägabrunga regeringsskifte, varvid en försvarsvänlig moderat-liberal ministär skulle bildas, vilken skulle förordna om nya val till andra kammaren.⁵⁶ Dessa planer synas hava avancerat ganska långt mot slutet av november 1913.⁵⁷

Jämsides med konungens överläggningar hade den utomparlamentariska debatten i försvarsfrågan kraftigt tilltagit och skärpts. Motsättningar kommo därvid till synes inom det liberala partiet. Det befarades, att försvarsberedningarnas väntade förslag skulle bliva ej blott svårantagligt för icke obetydliga kretsar inom partiet utan även så vittgående, att det med hänsyn till 1911 års vallöften icke kunde i dess helhet föreläggas 1914 års riksdag. I ty fall kunde en häftig konflikt förutses med högern, som otvivelaktigt komme att motionsvägen upptaga försvarsfrågan i hela dess vidd. I denna situation uppkommo även inom vänstern tankar på ett nyvalsförordnande för andra kammaren såsom en utväg att trots de föreliggande svårigheterna få till stånd ett avgörande av försvarsfrågan före de ordinarie valen hösten 1914. Det må nämnas, att dåmera socialdemokratiska riksdagsmannen Palmstierna upplyst, att justitieministern i början av november uttalat sig för ett nyvalsförordnande⁵⁸, och att han själv mot månadens slut framfört förslag om »omedelbar riksdagsupplösning» till inflytelserika politiker, däribland Branting, vilken uppgives hava uttryckt sitt gillande därav.⁵⁹

⁵⁴ Nyman, a.a., sid. 138 ff. Se även Hamilton, a.a., sid. 120 ff., samt I. Andersson, a.a., sid. 196 ff.

⁵⁵ Bland konfliktsanledningarna märkas »affären Ankarcrona» och »Faluaffären», se Nyman, a.a., sid. 113 ff. resp. 144 ff.

⁵⁶ Se härom t. ex. Nyman, a.a., sid. 179.

⁵⁷ Se särskilt Tryggers båda PM 24/11 1913, Nyman, a.a., sid. 208 f.

⁵⁸ Palmstierna, Ett brytningsskede, sid. 259.

⁵⁹ a.a., sid. 262.

Det för den kommande riksdagsupplösningen avgörande skedet inleddes efter det tal, som statsministern höll den 21 december 1913 med angivande av riktlinjerna för regeringens försvarspolitik.⁶⁰ Härmed lämnades det första officiella tillkännagivandet om regeringens avsikter. Betydande ökningsar av försvarsbördorna skulle föreslås 1914 års riksdag, men frågan om övningstidens längd och förläggning skulle icke då upptagas utan först, sedan folket haft tillfälle att uttala sig vid nyval till andra kammaren.

Den livliga debatt, som följde efter Staaffs tal, klargjorde, att tanken på ett extraval till andra kammaren 1914 ägde betydande understöd, särskilt inom moderata kretsar. Ett nyvalsförordnande var ej heller oförenligt med talets innehåll.⁶¹

Redan samma dag, som Staaffs tal hölls, återupptog konungen sina tidigare konsultationer. Under de närmaste tre veckorna fördes intensiva överläggningar mellan honom och ledande högermän samt ett antal påtänkta moderat-liberala statsråds kandidater.⁶² Det handlingsprogram, som redan förut diskuterats, tog nu fast form. Konungens bestämda önskan var att åvägabringa regeringsskifte samt nyval till andra kammaren. Enighet vanns dock snart mellan de i diskussionen deltagande, att ytterligare klarhet först borde vinnas om regeringens avsikter, främst i övningstidsfrågan, samt att konungen borde erbjuda Staaff att förordna om nya val till andra kammaren, därest han önskade framlägga även denna fråga för 1914 års riksdag.⁶³

I enlighet med vad sålunda överenskommits mottog konungen den 22 eller 23 december Staaff, tillfrågade honom om regeringens planer samt erbjöd honom nyvalsförordnande vid lämpligt tillfälle under 1914 års riksdag. Annandag jul återkom Staaff med meddelande, att han icke kunde lämna ett definitivt svar på konungens frågor, men att regeringen sannolikt icke komme att framlägga övningstidsfrågan redan för riksdagen 1914.⁶⁴

⁶⁰ Se Staaff, Tal II, sid. 223 ff.

⁶¹ Se närmare Nyman, a.a., sid. 195 ff., även Rönblom, Frisinnade landsföreläsningen, sid. 237 ff.

⁶² Om förhandlingarna omedelbart efter Karlskrona-talet, se Nyman, a.a., sid. 205 ff., bland bil. främst 25 och 26, sid. 342 ff., samt 36, sid. 362 ff.

⁶³ Uppslaget härtill kom från Trygger, se Nyman, a.a., sid. 207.

⁶⁴ Om Staaffs svar, se Nyman, a.a., sid. 216 ff.

Efter Staaffs svar återupptogs omedelbart överläggningarna mellan konungen och hans enskilda rådgivare.⁶⁵ Härunder drev konungen, med stöd närmast av Trygger, med kraft den meningen, att den avsedda aktionen borde vidtagas omedelbart. Nyval borde förordnas, innan 1914 års riksdag hann samlas. Att ett dylikt tillvägagångssätt skulle medföra åtskilliga fördelar, medgavs av Lindman och övriga högermän.⁶⁶ Främst skulle därmed vinnas, att regeringen icke skulle hava sina anhängare samlade vid krisen. Dock borde enligt Lindmans bestämda mening ministären icke entledigas, därest icke en ny liberal regering kunde med säkerhet påräknas. Härmed lades avgörandet hos de tilltänkta regeringskandidaterna. Dessa avböjde en aktion med hänvisning främst till att försvarsberedningarna icke slutfört sitt arbete, och att Staaff icke lämnat ett bestämt avvisande svar på konungens frågor. Han hade icke absolut avvisat tanken på en upplösning under riksdagens lopp.⁶⁷

Den av konungen önskade aktionen uppsköts sålunda. Det slutliga ställningstagandet finge ske under riksdagens lopp. Här är av vikt att notera, huru principiell enighet rådde om önskvärldheten av upplösning och nyval till andra kammaren. Endera finge den fungerande ministären upplösa, eller finge den ersättas av en »försvarsregering», som verkställde upplösning.

Det kan sålunda konstateras, att riksdagsupplösningen i princip var besluten, redan då 1914 års riksdag samlades. Anledning synes icke föreligga att här närmare dröja vid den aktuella krisen i samband med konungens bekanta borggårdstal. Det må vara tillfyllest att notera, att konungen fullföljde det tidigare skisserade handlingsprogrammet. Han efterkom icke de avsedda statsråds-kandidaternas begäran att avvakta regeringens och försvarsberedningarnas ställningstagande i försvarsfrågan. I stället är det känt, att han i förväg underrättats om att Staaff hade för avsikt att just dagarna

⁶⁵ I detta skede av förhandlingarna deltog åtminstone från kungahuset konungen, drottningen och prins Carl samt riksmarskalken Douglas, från högern Trygger och Lindman, av liberaler och närstående landshövdingarna De Geer och Trolle, f. statsråden i Staaffs första ministär Hellner och Tamm samt riksdagsmännen Starbäck, Ekman och Wijk.

⁶⁶ Se härom Nyman, a.a., bil. 25, sid. 342 f., bil. 30, sid. 349 ff., och bil. 31, sid. 354 f.

⁶⁷ Se härom t. ex. Nyman, a.a., bil. 28, sid. 346 f., och bil. 33, sid. 357 ff.

efter borggårdstalet föreslå regeringen övningstidsfrågans upptagande redan vid 1914 års riksdag.⁶⁸ Varken detta förhållande eller de upprepade framställningarna från ledande högermän att undvika en brytning med ministären, påverkade konungens beslut.⁶⁹ Han insåg klart de möjliga konsekvenserna av sitt handlande och var beredd att taga desamma, om så krävdes, vilket alltså blev fallet.⁷⁰ Då ny liberal regering ej kunde åstadkommas, utnämndes den 17 februari 1914 en opolitisk ministär av konservativ prägel. Redan i sitt första anförande i riksdagen påföljande dag tillkännagav den nye statsministern, att det vore regeringens avsikt att med det snaraste upplösa riksdagen och förordna om nya val till andra kammaren.⁷¹ Full enighet rådde i riksdagen och i pressen om att så borde ske. Viss otålighet med det kortare dröjsmål, som regeringen ansåg ofrånkomligt, ledde till flera interpellationer rörande tidpunkten för den blivande upplösningen.⁷² Den 3 mars verkställdes denna. I beslutet därom uttalades:⁷³

»Då Vi av den omsorg om rikets säkerhet, som är Vår konungsliga plikt, funnit Oss manade att lämna folket tillfälle att genom nya val till andra kammaren uttala sin mening i försvarsfrågan, hava Vi funnit för gott att, jämlikt § 109 regeringsformen samt §§ 3 och 5 riksdagsordningen, med upplösande av Riksdagen, förordna om nya val i hela riket till Riksdagens andra kammare, . . .»

Vid nyvalen förlorade liberalerna 31 mandat, varav 22 till högern och »försvarsvännerna» och 9 till socialdemokraterna. Högern kom därmed att i andra kammaren erhålla 86 mandat. Vänsterpartierna behärskade alltså majoriteten vid gemensam votering. För en uppgörelse i försvarsfrågan behövde regeringen sålunda stöd av 29 liberaler. Efter världskrigets utbrott nåddes dock en kom-

⁶⁸ Nyman, a.a., sid. 252 ff.

⁶⁹ Se härom Nyman, a.a., sid. 240 ff., Hamilton a.a., sid. 131 ff., I. Andersson, a.a., sid. 203 ff.

⁷⁰ En annan sak är, i vad mån konungen bedömde regeringskris som en oundviklig följd av talet eller icke.

⁷¹ AK prot. 23: 10.

⁷² FK prot. 22: 32 och 23: 1 (Steffen, avvisad), 24: 7 och 25: 6 (Hellberg, avvisad). AK prot. 25: 26 och 26: 4 (Palmstierna, beviljad) samt 27: 67 (svar).

⁷³ SFS 1914 nr 11.

promisslösning, genom att majoriteten av liberalerna övergävo sin gamla ståndpunkt i övningstidsfrågan.⁷⁴

Det nu i korthet skisserade händelseförlopp, som föregick 1914 års riksdagsupplösning, företer åtskilliga anmärkningsvärda drag. I första hand må här, liksom vid betraktandet av 1887 års upplösning, uppmärksammas valutsikternas inverkan på beslutet. Härvid är utgångspunkten, att den av konungen önskade försvarspolitikens genomförande *före* valen krävde 51 liberala röster i andra kammaren, *efter* detsamma 29. Att varken konungen eller högern voro besvikna över valutgången torde utan vidare kunna fasthållas. En allmän uppfattning var i stället, att framgången blivit större än väntat.⁷⁵ Dessa förhållanden antyda de allvarliga risker, som voro förenade med den genomförda aktionen. Rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val hade av grundlagstiftarna tillskapats såsom ett maktmedel till konungamaktens stärkande vid en konflikt med riksdagen. 1914 hade resultatet tvärtom kunnat bli en väsentlig skada för konungamakten, nämligen där icke erforderligt stöd kunnat erhållas av den till följd av den frammanade konflikten avgångna ministärens regeringsparti. Hade avgörandet i försvarsfrågan träffats före krigsutbrottet, något som blivit ofrånkomligt, därest konungen icke hindrats från att genomföra sina ursprungliga planer på nyvalsförordnande redan före 1914 års riksdags början, hade en för konungen ytterst allvarlig kris lätt kunnat bli följd av att han tagit sitt ifrågavarande maktmedel i bruk.⁷⁶ Mot 1887 må en väsentlig skillnad noteras. Väl voro även då konungen och statsrådet inställda på att icke vinna majoritet i nyvalen. Men det var dock på förhand utsagt, att i en dylik situation den en gång av andra kammaren nedvoterade ministären skulle demissionera. Möjlighet därtill hade icke utan betydande prestige-förlust för konungen förelegat 1914. Det må ock noteras, att ko-

⁷⁴ Krigsutbrottet kom som bekant i slutet av juli månad. I brev 8/8 meddelade Staaff, att regeringen kunde påräkna majoritet i övningstidsfrågan.

⁷⁵ Se t. ex. Hamilton, a.a., sid. 166 (»bättre för försvarsvännerna, än vad jag väntade»), Lindmans minnesanteckningar 23/4 1914 (»över förväntan bra»), Billing i brev till f. statsrådet Akerhielm 2/5 1914 (»så pass bra, som man kunnat vänta»).

⁷⁶ Den anförda litteraturen visar, huru konungen från de flesta av sina rådgivare mottog varningar mot att framkalla en kris. En kort summering gives hos Hellner, a.a., sid. 225.

nungens politik bland hans rådgivare stöddes endast av Trygger.⁷⁷ Samtliga övriga önskade uppskjuta ställningstagandet, något som alltså lyckades till en början.

Det må även vara värt att notera den enighet, som rådde om erbjudandet till Staaff att upplösa 1914 års riksdag och förordna om nya val till andra kammaren. En dylik upplösning hade tydligen kommit till stånd i ett läge, där någon konflikt icke förelåg mellan regeringen och kammaren i fråga, utan där det tvärtom kunde med visshet sägas, att en försvarsproposition hade blivit antagen.⁷⁸

Anledning synes icke föreligga att ytterligare uppehålla framställningen vid 1914 års händelser. En politisk bedömning av desamma kan icke ifrågakomma. Dock torde det anförda hava åskådliggjort de risker, som äro förenade med de ifrågavarande kungliga befogenheternas utövande.⁷⁹

8 REGERINGSSKIFTET HÖSTEN 1917. FÖRFATTNINGSREFORMEN 1918

År 1917 markerar inledningen till rösträttsfrågans andra skede. Aktualiserad redan vid årets lagtima riksdag vid en stor interpellationsdebatt blev frågan vänsterpartiernas främsta programpunkt både vid årets andrakammarval och vid deras efter valsegern föl-

⁷⁷ Det måste särskilt understrykas, att övriga högermän avrådde från det ifrågasatta förfarandet.

⁷⁸ Olika åsikter ha yppats rörande betydelsen av konungens erbjudande till Staaff. Brusewitz har starkt nedvärderat detsamma, a.a., sid. 76. Hans framställning har bemötts av Nyman, a.a., sid. 216. Det vill dock synas, som om denne å sin sida varit benägen att lägga något för stor vikt vid hänvändelsen. Konungens önskan att få till stånd ett avgörande, redan innan riksdagen hann samlas, samt avsaknaden av minsta antydning om villighet att låta nyval förordnas på ett annat försvarsprogram än konungens eget, synes leda till slutsatsen, att erbjudandet blott var ett logiskt nödvändigt led i förberedelserna för den avsedda regeringskrisen. Särskilt bör noteras, att förslaget framfördes av Trygger (not 63), vars inställning otvivelaktigt var, att endast en ren demonstration skulle göras, se Nyman, a.a., sid. 214 ff.

⁷⁹ Under IX: 2 a) kommer att utvecklas, att genomförandet av ett nyvalsförordnande före riksdagens sammankomst 15/1 1914 icke torde hava varit grundlagsenligt.

jande regeringsbildning. Situationen vid den liberal-socialistiska koalitionsministärens tillträde oktober 1917 var helt likartad med den vid Staaffs ämbetstillträde 1905. En konflikt med första kammarens stora högermajoritet kunde sålunda förutses såsom närmast oundviklig. Att frågan om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande ånyo aktualiserades såsom en möjlig utväg ur en konflikt är därför helt naturligt.

Edéns ministär drog lärdom av Staaffs erfarenheter 1905—6. Den blivande statsministern har fört detaljerade anteckningar om händelseförloppet kring regeringskrisen.⁸⁰ Vid de omedelbart efter valet följande överläggningarna mellan de blivande regeringspartierna vanns enighet om tillgripande av alla tillgängliga parlamentariska maktmedel för genomdrivande av författningsprogrammet men avstående från alla utomparlamentariska. Redan vid de gemensamma diskussionerna den 26—27 september 1917 framfördes enligt Edén från flera håll önskemål, att man på förhand borde »förskaffa sig fullmakt till att *eventuellt* upplösa antingen A.K. eller F.K. eller båda».⁸¹ Den 29 september voro Edén och Branting kallade till konungen för överläggningar i regeringsfrågan. Därvid skall Branting, enligt den blivande socialdemokratiska sjöförsvarsministern Palmstiernas utsago, hava ställt som villkor, »att regeringen måste få rätt att upplösa båda eller endera kammaren».⁸²

Regeringsuppdraget lämnades icke Edén förrän den 14 oktober 1917. Vid ett nytt samtal med konungen tre dagar senare upptog Edén ånyo frågan om det stöd den blivande ministären kunde påräkna hos konungen.⁸³ Han framhöll särskilt möjligheten, att den kunde vilja »vädja till landet genom upplösning av den ena kammaren eller båda». På konungens fråga, om han därmed avsåg att förordna om nyval till första kammaren, förnekade Edén detta med förklaringen, att »F.K:s upplösning når blott till landstingen och stadsfullmäktige och icke till urväljarna». Han avsåge i stället »an-

⁸⁰ Dessa ingå icke i de tidigare cit. Minnen utan föreligga i en separat anteckningsbok.

⁸¹ Cit. från Edén. Jfr Palmstierna, 1917—1919, sid. 75: »Överenskommelse träffades, att en försäkran om rätt att upplösa endera kammaren borde fordras av konungen i förväg.»

⁸² Palmstierna, a.a., sid. 76. Jfr Hamilton, Dagböcker II, sid. 143.

⁸³ Edéns anteckningar. Jfr Hamilton, a.a., sid. 154.

tingen upplösning av *andra* kammaren eller av *båda* kamrarna». Häremot hade konungen »icke något principiellt att invända», utan »om statsrådet skulle i det tänkta fallet tillråda upplösning», skulle han »taga detta under allvarligt och välvilligt övervägande för att kunna följa deras råd». Möjligen kunde en upplösning bli olämplig på grund av särskilda omständigheter, t. ex. det utrikespolitiska läget, vad ock Edén medgav.⁸⁴

Vid sammanträde med den blivande regeringens medlemmar den 18 oktober 1917 redogjorde Edén för sitt samtal med konungen, vars uttalande blev av samtliga »förklarat såsom tillfredsställande».

Konungen övergav sålunda 1917 den ståndpunkt, som intagits 1906. Härtill har naturligtvis det politiska lägets krav medverkat. Enda alternativet till Edéns ministär var en konservativ kampregering, vilken i nödfall finge vara beredd att vädja till folket i val.⁸⁵ Ett dylikt perspektiv var icke lockande.

Upplösningsrätten kom emellertid att spela en underordnad roll vid författningsfrågans behandling 1918. Propositionens fall vid den lagtima riksdagen aktualiserade icke ett nyval.⁸⁶ Vid förfrågan av första kammarens talman, huruvida regeringen avsåg att upplösa riksdagen, därest kammaren skulle fälla en ny proposition 1919, bejakade visserligen Edén, att detta kunde bli nödvändigt, men syntes »ej tycka mycket om denna eventualitet».⁸⁷ Sedan under trycket av världshändelserna författningsfrågan upptagits vid urtima riksdagen 1918, framstod en upplösning såsom ett föga till-

⁸⁴ Överensstämmande härmed Brusewitz, Kungamakt, sid. 113 ff., Nyman, Parlamentarismen, sid. 12 f. Jfr häremot citatet vid not 81.

⁸⁵ Om dessa resonemang, se särskilt Hamilton, a.a., särskilt sid. 132, 135 ff., 147, 152, 158 och 169 f. Se även Brusewitz, a.a., sid. 110: »I nödfall måste man vädja till landet genom nya val.»

⁸⁶ Världsläget gjorde naturligen ett nyval mindre önskvärt. I brev till Wigforss i april 1918 meddelade dåv. statsrådet Undén: »Nya val har det hittills inte varit tal om, ehuru naturligtvis den frågan får allvarligt övervägas. Men man ska då ha taktiken för fortsatt strid klar.» Wigforss' naturliga kommentar var, att någon taktik icke syntes vara uppgjord. Se Wigforss, Minnen II, sid. 95.

⁸⁷ Samtal mellan Edén och Hamilton 23/10 1918, se Hamilton, Dagböcker II, sid. 314 ff. Edén hade sagt sig vara säker på en vänsterframgång i ett nyval, men ansåg läget olämpligt för en dylik procedur — »det är så mycket, som då kan göras i storpolitik».

talande alternativ i dåvarande labila läge. Saken diskuterades inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen den 18 november, varvid enligt Palmstierna⁸⁸ alla voro emot en upplösning med motive- ringen, att en dylik vore både riskabel och praktiskt omöjlig, eme- dan riksdagen skulle sammanträda den 10 januari.

Nyval kan sålunda knappast sägas hava blivit i högre grad ak- tuellt 1918. Dock må nämnas, att frågan i någon utsträckning dis- kuterades inom högern. Dels hävdades, att högern icke kunde över- giva det program, varpå den erhållit sina mandat, utan föregåen- de nyval, dels framkastades såsom ett alternativ till Edéns ministär möjligheten av en kampregering, vilken inom kort finge upplösa riksdagen.⁸⁹ Bådadera tankarna sakna likväl mera avsevärd poli- tisk betydelse.

9 FÖRFATTNINGSREFORMENS GENOM- FÖRANDE 1919—21

Författningsrevisionens grunddrag fastlades sålunda vid urtima riksdagen 1918. På grund av lagtima riksdags exklusiva behörighet i grundlagsfrågor kunde emellertid endast nya bestämmelser om den kommunala rösträtten antagas vid det urtima mötet. De er- forderliga grundlagsändringarna kunde beslutas först vid 1919 års lagtima möte. Sedan då framlagda förslag antagits såsom vilande, blev 1921 års riksdag anvisad att fatta det slutliga avgörandet. De nya reglerna skulle till följd härav enligt den normala ordningen icke hava trätt i tillämpning förrän vid mitten av 1920-talet.⁹⁰ En

⁸⁸ Palmstierna, 1917—1919, sid. 245. Jfr dock sid. 252: »Skulle det bli ny- val, finge vi ett nytt 'för eller mot kungen' men i omvänd ordning.» Om för- fattningsrevisionen vid urtima riksdagen 1918, se Gerdner, 1917—1920, sid. 30 ff., samt dens., Ministären Edén, Studier, sid. 265 ff. Palmstierna, a.a., sid. 245 ff., upplyser, att socialdemokraterna avsågo att, därest första kammaren avlog reformförslaget, upplösa denna kammare och låta den andra övertaga makten.

⁸⁹ Om förhandlingarna inom högern, se främst Hamilton, a.a., särskilt sid. 320, 326, 330, 333, 342, 344 f., 349 f och 352. Konungen meddelade Trygger och Lindman 7/12, att han icke komme att utnämna en högerregering i händelse av Edéns avgång. Lindmans uppgift i brev till SvD:s redaktör Key, att avslag på propositionen om den kommunala rösträtten m. m. hade medfört en höger- ministär samt riksdagsupplösning och nyval inom några månader, bör ses mot denna bakgrund, se R. Andersson, Svenska Dagbladet, sid. 305.

⁹⁰ Ordinarie nyval till andra kammaren skulle ske 1924. Sista förstakammarva- let enligt äldre ordning skulle normalt hava skett 1920 och gällt till 1926.

så utdragen procedur kunde emellertid icke accepteras av vänsterpartierna.

Vad till en början beträffar *första kammaren* och dess valkorporationer, beslöts vid 1918 års urtima riksdag, att de senare skulle nyväljas enligt de nya bestämmelserna redan våren 1919. Genom förordnande om nya val avsågs därefter första kammarens sammansättning bringas i överensstämmelse med valkorporationernas nyvunna. Detta nyvalsförordnande, vars meddelande under första halvåret 1919 var redan under det urtima mötet 1918 klart tillkännagivet av regeringen, väckte vissa intressemötsättningar. Inom vänstern restes sålunda vissa krav på att nyvalen skulle äga rum omedelbart efter kommunalvalens förrättande, vilket skulle hava medfört den pågående lagtima riksdagens upplösning.⁹¹ Inom högern hystes farhågor för att ett dylikt förfarande var påtänkt av regeringen, ehuru statsministern mot slutet av år 1918 förklarade, att hans avsikt »för närvarande vore» att undvika upplösning av påföljande års riksdag.⁹² Denna uppfattning vidhöll Edén, som förklarade sig anse, att det vore »mer än underligt att gå till upplösning mitt under en riksdag förrän det visat sig behövt». Det vore »ur praktisk synpunkt galet att utan nödtvång upplösa en riksdag mitt i dess arbete för att efter några månader få börja om igen, där man brutit av».⁹³ Nyval förordnades ock först den 20 juni 1919 efter den lagtima riksdagens slut. Beslutet därom⁹⁴ var helt likalydande med 1911 års.

Nyvalsförordnandet till första kammaren 1919 är så till vida unikt, som därigenom för enda gången i svensk riksdagshistoria även denna kammare omedelbart bragtes i överensstämmelse med den vid tillfället rådande folkmeningen. Ett ordinärt nyvalsförordnande kan ju icke på detta sätt medföra ett uttalande av folkviljan, vilket ock, såsom av den föregående framställningen framgått, ofta åberopats såsom skäl mot vidtagande av en dylik åtgärd. Att ome-

⁹¹ Inom pressen t. ex. GHT, se not 93 nedan. Jfr dåv. statsrådet Schotte i april 1919: »fäller 1:a k:n 8-timmarsdagen... följer omedelbart 1:a k:r-upplösning», se Gerdner, Krigsslut, vänsterseger och reformer, sid. 128.

⁹² Hamilton, a.a., sid. 335, jfr sid. 334, 400 och 402.

⁹³ Gerdner, 1917—1920, bil. 5, sid. 352 ff. (brev till GHT:s redaktör Segerstedt 19/4 1919).

⁹⁴ SFS 1919 nr 329.

delbart före ett nyvalsförordnande stifta en *lex in casu* rörande valkorporationernas upplösning är väl teoretiskt tänkbart, då ju dessa regleras av kommunallagar, vilka kunna ändras eller stiftas genom vanlig samfällad lagstiftning, men i praktiken torde ett dylikt förfarande mera sällan kunna förekomma. En dylik lag fordrar dock för sin tillkomst båda kamrarnas gemensamma beslut, vilket väl vanligen icke kan åstadkommas i ett läge, där regeringen ser sig nödsakad att kalla väljarna i verksamhet.⁹⁵

I övergångsbestämmelserna till de beslutna grundlagsändringarna bestämdes, att alla mandat till första kammaren skulle utlöpa med utgången av året närmast efter det, varunder nya val förrättats till andra kammaren. Till följd härav ägde ytterligare en total förnyelse av kammaren rum i september 1921.

Vad härefter beträffar *andra kammaren* var naturligtvis ett dröjsmål med förändringen av dess sammansättning i enlighet med de nya bestämmelserna till 1924 års ordinarie val icke acceptabelt för vänstern. Nyvalsförordnande tillkännagavs komma att ske under år 1921, ett förfarande varmed även högern var införstådd. Röster höjdes emellertid för att ytterligare påskynda nyordningen. Yrkanden därom framkommo i den debatt, som under året 1919—20 fördes inom det socialdemokratiska partiet, sedan sammanhållningen inom koalitionsministären visat tecken att brista. En ministerkris skulle enligt allmän uppfattning leda till en socialdemokratisk regeringsbildning, vilket även blev förhållandet mars 1920. Att en dylik ministär skulle erhålla svårigheter i samarbetet med riksdagen var uppenbart, vilket aktualiserade möjligheten av riksdagsupplösning och nyval. En icke obetydlig opinion inom partiet förordade, att dessa konsekvenser skulle tagas⁹⁶, och vid överläggningar inom partistyrelsen och riksdagsgruppen i oktober 1919 antogs också en enhällig deklaration till förmån för ett nyval till andra kammaren i maj 1920, vilket skulle få till följd, att de nya bestäm-

⁹⁵ Andra lägen, mera likartade med 1919 års, äro naturligtvis tänkbara. Nyvalsförordnande har över huvud icke aktualiserats för första kammaren på grund av akut konflikt annat än möjligen 1907 (punkt 3 ovan) och 1933, ev. 1935 (IV: 4 och 5). Jfr VIII: 2.

⁹⁶ Gerdner, 1917—1920, sid. 94 ff., särsk. sid. 107 f. (bl. a. Thorsson mot, Möller för upplösning och nyval).

melserna kunde tillämpas redan vid de ordinarie valen samma år.⁹⁷ En dylik åtgärd blev emellertid icke av. Behandlingen av den kontroversiella kommunalskattefrågan drog vid 1920 års riksdag ut på tiden, så att ett avgörande icke kom till stånd förrän i juni, då regeringsförslaget förkastades. Nyvalsförordnande kunde då icke längre ifrågakomma.⁹⁸ Att konungen icke skulle acceptera en dylik åtgärd hade redan tidigare framhållits för riksdagsgruppen.⁹⁹

Den ursprungliga planen fick sålunda följas. Sedan författningsreformen definitivt antagits vid 1921 års riksdag, förordnade konungen den 18 juli om nyval till andra kammaren. Beslutet där-
om¹⁰⁰ var helt likalydande med 1919 års.

Det må slutligen förtjäna nämnas, att vid upprepade tillfällen yrkanden framställdes om uppskov med nyvalsförordnandet till år 1922. Både högern och liberalerna uttalade sig bestämt emot nyval redan 1921 under hänvisning till en vidsträckt valtrötthet bland folket. Då emellertid Branting lika klart motsatte sig ett uppskov, ansåg sig den fungerande expeditiönsministären von Sydow icke kunna frångå den avsedda planen.¹⁰¹

⁹⁷ Gerdner, a.a., sid. 146 ff., samt bil. 12, sid. 375 och 377 (upplösning i maj, »såvida tekniska hinder ej gjorde det omöjligt» enligt dåv. statsrådet Undén). Jfr Schotte i april 1919: »När 2:dra k:ns upplösning skall ske, är mera ovisst, jag förmodar dock, att det sannolikaste är, att 1920 års val få försiggå o. 1921 års kamrar bekräfta grundlagsändringarna, samt att upplösning av 2:dra k:n sedan omedelbart sker på våren 1921», se Gerdner, Krigsslut, vänsterseger och reformer, sid. 126, jfr sid. 137.

⁹⁸ Gerdner, 1917—1920, sid. 294. Branting framhöll, att en naturlig utväg vore att vädja till folket i val, men att detta ställde sig omöjligt så nära inpå de ordinarie valen. Det må tilläggas, att nytt lagtima möte icke kunde åvägbringas genom upplösning (jfr not 3 och 4), varför grundlagsändringarna ändå icke kunde antagas redan 1920.

⁹⁹ Diskussion i partistytelsen 25/4 1920 kommunalskattepropositionens förutsedda fall. Tanken på upplösning och nyval berördes flyktigt. Dåv. statsrådet Nilsson »uppgav, att en sådan åtgärd ej komme att accepteras av kungen». Se Gerdner, a.a., sid. 282.

¹⁰⁰ SFS 1921 nr 429. Regeringsförklaringen, se PoIT 27/10 1920, uttalade bl. a.: »Därest de vilande besluten om grundlagsändringar varda av 1921 års riksdag antagna, bör enligt regeringens mening, redan under nästa år andra kammaren upplösas och förordnande utfärdas om nya val.»

¹⁰¹ Se härom Gerdner, Parlamentarismens kris, sid. 300 ff.

IV TIDEN EFTER FÖRFATTNINGSRE- FORMENS GENOMFÖRANDE

Den fullständiga demokratiens och parlamentarismens genomförande år 1921 markerar en viktig skiljelinje även för det föreliggande ämnet. Nya frågeställningar och synpunkter uppkommo därefter i debatterna kring rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val. Som bekant ha under de därefter gångna fyra decennierna dessa befogenheter endast vid ett tillfälle tagits i bruk, nämligen 1958. Detta innebär likväl icke, att de dessförinnan saknat aktualitet. Tvärtom har upplösning och nyval även under denna period icke blott diskuterats utan även allvarligt övervägts vid ett flertal tillfällen.

Ifrågavarande period omfattar tre skeden, åtskilda av åren 1936 och 1957. Mellan dessa år ägde regeringarna majoritetsställning i riksdagens båda kamrar och saknade därför anledning att överväga nyval. Från denna tid är endast en incident att i korthet notera (punkt 6). Det första skedet, sålunda åren 1921—36, omfattar i sin tur tre ur denna framställnings synpunkt olikartade perioder. Under de första, av försvarsfrågan dominerade åren var upplösning vid ett tillfälle överhängande (punkt 1). Den vilja, som då fanns att genom en kraftåtgärd hävda regeringens ställning, återfinnes icke under de följande åren. Under tiden mellan 1925 års riksdag, då försvarsfrågan bragtes till en lösning, och 1932 års regeringsskifte övervägdes icke någon upplösning. Denna period bör likafullt uppmärksammas på grund av den debatt, som då fördes om första kammarens ställning till rätten att förordna om nya val. Denna fråga blev föremål för initiativ både från regeringens sida och inom riksdagen (punkt 2). Åren 1932—36 utgöra ett övergångsskede, varunder ministären Hansson lyckades övervinna minoritetsparlamentarismens tidigare svagheter. Härvid spelade upplösningrätten en icke oviktig roll, vilken förtjänar belysning (punkterna 3—5). Återkomsten av en socialdemokratisk minoritetsminis-

tär hösten 1957 ledde som bekant närmast omedelbart till riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. Detta näraliggande händelseförlopp kan här blott helt flyktigt beröras (punkt 7).

1 TIDEN T. O. M. 1925 ÅRS RIKSDAG

Den socialdemokratiska ministären 1921—23 framträdde icke såsom en kampregering. Att en konflikt med riksdagen borde föranleda regeringens avgång men icke nyval torde redan från början hava stått klart.¹ Dock ingåvo 1922 års kommunalval förhoppningar om sådana framgångar för regeringspartiet, att ett därefter förrättat nyval till första kammaren kunde giva ministären majoritet därstädes. Dessa förhoppningar infriades emellertid icke.² Regeringens avgång föranleddes av första kammarens ställningstagande till en detaljfråga, vilken gjorts till kabinettsfråga.³ Ny ministär bildades därefter av högern under ledning av Trygger. Känt är, att delade uppfattningar rådde inom högern, huruvida uppdraget borde mottagas eller icke, varvid Lindman framträdde såsom huvudopponent.⁴ Regeringens program presenterades såsom samförståndspolitik. Dess huvuduppgift bleve att vid 1924 års riksdag söka åvägabringa en medlande uppgörelse i försvarsfrågan, vilken till följd av vänsterpartiernas nedrustningskrav åter blivit dagspolitikens huvudfråga. Det må ock nämnas, att viss tvekan rådde vid ministärens tillträde, huruvida nyval borde förordnas till första kammaren. Därigenom skulle högern hava flera mandat att vinna. Samtidigt befarades likväl en motsvarande förskjutning inom väns-

¹ Se socialdemokratiska partistyrelsens protokoll 6—8/10 1921, intaget hos Gerdner, *Parlamentarismens kris*, bil. 23, sid. 507 ff. Jfr Wigforss, *Minnen II*, sid. 208 f.

² I sitt tal vid Allmänna Valmansförbundets representantskaps sammanträde 1923 underströk Lindman särskilt, »att just *utgången av landstingsvalen* haft den allra största betydelse för det senare politiska händelseförloppet». Det vore »lätt att se, att striden mellan ministären Branting och Första kammaren . . . fått ett helt annat slut, om ministären haft i sin hand att med framgång gripa till en upplösning av denna kammare». Efter valen hade det »varit förunderligt tyst med talet om en upplösning av första kammaren». Koncept till talet bland Lindmans papper.

³ Se särskilt Nothin, *Från Branting till Erlander*, sid. 69 ff., där bl. a. upplyses, att regeringen icke var enig i konfliktfrågan.

⁴ Se härom I. Andersson, *Lindman*, sid. 283 ff.

terpartierna till nackdel för de försvarsvänligare kretsarna. Tanken på ett nyvalsförordnande övergavs därför.⁵

Tryggers försök att ernå en samförståndslösning av försvarsfrågan vid 1924 års riksdag misslyckades helt.⁶ Efter utdragen och invecklad behandling av frågan stannade kamrarna i olika beslut. Ett försök till sammanjämkning företogs, varvid vissa utsikter syntes för handen, att en vänsterkompromiss skulle kunna nås. En dylik skulle otvivelaktigt bli oantaglig för regeringen.

I det angivna läget upptogs regeringens ställning till allvarligt övervägande inom riksdagshögern. Därest sammanjämkningsförsöket misslyckades, voro alternativen ministärens avgång eller dess kvarstående över de ordinarie valen samma höst. Möjligen kunde ett extraval med åtföljande urtima riksdag för försvarsfrågan ifrågakomma. Antog åter riksdagen ett positivt förslag, vilket regeringen icke kunde godtaga, voro alternativen avgång eller riksdagsupplösning. Endast sistnämnda möjlighet skall här beaktas.

Under dagarna den 26 och 27 maj 1924 ägde intensiva överläggningar rum, först vid ett sammanträffande mellan Trygger och Lindman, därefter vid separata möten av första- resp. andrakammarhögerns förtroenderåd och slutligen vid en konferens mellan Trygger, Lindman och förstakammargruppens tillfällige ordförande Wennersten.⁷ Resultatet av dessa diskussioner blev i korthet följande. Andrakammarhögerns majoritet motsatte sig upplösning och förordade demission. Såväl Trygger och förstakammargruppen som även Lindman uttalade sig däremot för upplösning och nyval, för den händelse ett ogynnsamt riksdagsbeslut skulle komma till stånd. Statsministern, som mycket bestämt intog denna ståndpunkt, förklarade sig beredd att förordna om nya val icke blott till andra utan även till första kammaren, något som däremot Lindman icke ansåg vara tjänligt.

⁵ Lindmans anteckningar från sammanträde med riksdagshögern om regeringsbildningen 9/4 1923.

⁶ Se härom I. Andersson, a.a., sid. 288 ff.

⁷ Utförliga anteckningar härom finnas bland Lindmans papper. Det må nämnas, att Lindman själv medgav åtskilliga betänkligheter mot ett extraval. Förstakammarfrågan diskuterades även vid ett mindre sammanträde mellan Lindman och fem andrakammarledamöter, varvid slutsatsen blev: »man vinner ej mycket».

Några dagar senare föll sammanjämkningen och därmed hela försvarsfrågan. En allmän sammankomst med hela riksdagshögern ägde därefter rum den 1 juni för att diskutera regeringens ställning.⁸ Majoriteten förordade därvid i enlighet med Tryggers rekommendation kvarstående i avvaktan på höstvalen. En icke obetydlig minoritet under Lindmans ledning önskade i stället omedelbar demission. För riksdagsupplösning höjdes i denna situation endast någon enstaka röst.

Upplösningss Diskussionerna fingo sin avslutning vid konseljen den 6 juni, där Trygger klargjorde regeringens ställning. Han anförde därvid till statsrådsprotokollet bl. a. följande:

»Vid sådant förhållande kunde det ifrågasättas, om icke regeringen borde tillråda konungen att genom andra kammarens upplösning sätta vårt folk i tillfälle att taga ställning till det väsentliga i de olika förslag, som varit föremål för riksdagens prövning. Då emellertid nämnda kammare redan i höst står under omval, har jag ansett olägenheterna av ett omedelbart nyval uteslutande på försvarsfrågan övertäga de därmed förenade fördelarna. Jag har därför avstått från tanken på denna eljes naturliga åtgärd.»

Uttalandet är något förvånande mot bakgrunden av den diskussion, som fördes den 1 juni, då riksdagsupplösning över huvud knappast ifrågasattes. Det torde få ses såsom endast en demonstration av den försvarspolitiska ambition, varom ministärens kvarstående eljes knappast hade vittnat.

Det må här ock nämnas, att den betydande oenighet, som rådde inom riksdagshögern, återspeglades även i pressdebatten. Olika meningar gjordes gällande rörande lämpligheten av ett nyvalsförordnande.⁹

⁸ Lindman har blott noterat, att en ledamot (Hallin) yttrade sig för nyval i denne situation. (»Ville ha riksdagsupplösning och referendum m. m.»)

⁹ För nyval ivrade särskilt SkAB, se 24/5, 26/5, 28/5, 30/5, 31/5, 4/6 och HP, se 26/5 och 30/5. Motsatt mening drevs bl. a. av NDA 21/5, 25/5, 30/5, SvD 27/5, StD 25/5, 30/5, NorrkT 30/5, LD 30/5. Vissa menade, att nyval kunde hava förordnats tidigare under riksdagen men icke vid så sen tidpunkt, t. ex. ÖC 13/3, jfr 26/5, SvT 1924 sid. 237. Inställningen till regeringsfrågan behöver ej närmare beröras. Som belysande exempel på motsättningarna må anföras NDA 25/5 (kvarstående »naturligtvis fullkomligt uteslutet») och StD 30/5 (kvarstående »självfallet»). Inom den försvarsvänliga vänstern förordades nyval vid ofördelaktig sammanjämkning t. ex. av StT 21/5, 23/5, AB 25/5, GHT 26/5. Den övriga vänstern avvisade tanken genomgående, se t. ex. DN

En riksdagsupplösning våren 1924 hade uppenbarligen icke motiverats av några större förhoppningar om framgång i nyvalen. De små vinster, som gjordes i höstvalen, motsvarade tämligen väl förväntningarna. Skälen för en upplösning skulle i första hand hava varit att förhindra ett otillfredsställande beslut, vinna uppskov och föra försvarsstriden till slut, först i andra hand att erhålla en sådan förskjutning i riksdagens sammansättning, som kunde möjliggöra ett positivt, acceptabelt beslut.¹⁰ Det är ock av intresse att notera, huru 1924 ett nyvalsförordnande för andra kammaren för fjärde gången blev aktuellt under det sista året i dess mandatperiod. Båda upplösningarna 1887 och 1914 inträffade blott några månader före ordinarie val. 1919 hade socialdemokraterna inför den förutsedda regeringsbildningen beslutit genomdriva en upplösning vid motsvarande tidpunkt 1920.¹¹

Sedan andrakammarvalen 1924 resulterat i en mindre framgång för högern och en större för socialdemokraterna, upptogs regeringsfrågan till ny behandling inom högern. Alternativen voro att *endera* lämna rum för en vänsterregering, som då komme att eftersträva och sannolikt genomföra en för högern icke acceptabel lösning av försvarsfrågan vid 1925 års riksdag, *eller* genom kvarstående söka i allt fall vinna ett uppskov. Valdes det sistnämnda alternativet, måste ministären i förväg hava gjort klart, hur den skulle handla, därest en ny konflikt uppstode med riksdagen i försvarsfrågan. Härvidlag funnos endast möjligheterna avgång eller riksdagsupplösning att välja mellan. Av Lindmans anteckningar från överläggningarna med andrakammarhögerns förtroenderåd framgår, att dessa alternativ stodo fullt klara och livligt diskuterades. Lindman ansåg för egen del, att en upplösning icke borde komma i frå-

22/5, SocD 22/5, 24/5, 30/5, Arb 14/3, 26/5, 27/5, 3/6, NyT 26/5. Ett undantag utgjorde SvMB, se 27/5.

¹⁰Jfr de synpunkter, som framkommo 1871, 1877, 1880 och 1887. Parallellen framgår klart av pressuttalandena, se t. ex. GHT 26/5 (»så framt regeringen icke är fullkomligt övertygad om det lönlösa i att vädja till landet, kan den icke underlåta att genom nya val utröna vad svenska folket önskar»), eller meningsutbytet mellan SocD 22/5 och 24/5 och StT 21/5 och 23/5. (Vartill tjänade en upplösning, om »ingen avgörande förskjutning till förmån för regeringsförslaget» kunde förväntas? Jordskred väntades ej, »men den saken har ingenting att göra med ett val för en urtima riksdag och för en enda fråga»).

¹¹I mindre mån var extraval aktuellt även 1905 (III:1 ovan) och 1936 (punkt 5 nedan).

ga. Med avseende å ett eventuellt nyval till första kammaren framhöll han, att en dylik åtgärd vore »principiellt motbjudande för högern». Efter ett flertal inlägg, vilka alla gingo emot upplösning, summerade Lindman, att en dylik »måste absolut undvikas». ¹²

Även på hösten 1924 förelågo starkt delade meningar i regeringsfrågan inom högerns riksdagsgrupper. Utgången blev emellertid demission, varefter den tredje socialdemokratiska minoritetsregeringen tillträdde. Denna skilde sig med avseende å det politiska programmet icke från den föregående. Någon kamppolitik var icke att emotse. ¹³

Vid 1925 års riksdag genomfördes ett nedrustningsbeslut, vilket väckte stark motvilja icke blott inom högern utan naturligt nog även hos konungen. Lindman har efterlämnat en utförlig anteckning om tre samtal, som han under riksdagens lopp haft först med konungen, därefter med hans handsekreterare samt slutligen med drottningen. ¹⁴ Dessa hade framfört starka betänkligheter mot regeringens försvarspolitik. Konungen, som sammanträffade med Lindman, innan propositionen ännu framlagts, hade ifrågasatt, huruvida han icke i allt fall borde göra en diktamen till statsrådsprotokollet. Därifrån avrådde emellertid Lindman. En demonstration nyttade till intet, om icke konungen även beslöt sig för att göra motstånd mot ett otillfredsställande riksdagsbeslut. Detta skulle innebära regeringskris, en kampregering och nyval. Därvid skulle konungen icke kunna undgå att bliva på ett ofördelaktigt sätt indragen i valpolemiken. Lindman avrådde därför från varje demonstration. Denna uppfattning vidhöll han vid de två senare samtalen. Han betonade emellertid samtidigt, att fråga blott vore om ett råd. Följdes icke detta, skulle icke högern lämna konungen utan regering. Därom förvissade han sig före det sista av samtalen genom samråd med de mera ledande inom partiet, vilka förklarade sig helt dela hans mening. Då det senare framkom, att konungen upp-

¹² Sammanträde 8/10. Lindman förklarade själv redan i inledningsanförandet, att upplösning 1925 ej vore tillräddig. Högern skulle förlora i val till andra kammaren. Lika mycket som vanns av högern i nyval till första kammaren skulle förloras av liberalerna till de försvarsfientligare frisinna. De sju talare, som Lindman antecknat, uttalade sig alla i princip för regeringens kvarstående. Enighet rådde dock om att upplösning måste undvikas.

¹³ Se särskilt Wigforss, *Minnen II*, sid. 235 ff.

¹⁴ Anteckningen gjordes »av förekommen anledning» 10/9 1925.

givit, att han ej kunnat protestera mot regeringsförslaget, därför att högern »lämnat honom i sticket genom att vägra åtaga sig att bilda regering», väckte detta stark irritation hos Lindman och föranledde den angivna anteckningens nedskrift.

Det lär sålunda kunna slutas, att någon upprepning av 1914 års händelser icke var aktuell 1925, ehuru tanken framkastades.

2 MINISTÄRERNA 1926—32

Perioden 1926—32 är för denna framställning så till vida intresselös, som riksdagsupplösning och nyvalsförordnande icke torde hava vid något tillfälle övervägts av de då fungerande ministärerna. Slanders ministär avgick i elfte timmen av 1926 års riksdag på grund av en konflikt med andra kammaren rörande en mindre fråga, vilken på motsvarande sätt som 1923 gjorts till prestige- och förtroendefråga.¹⁵ Ekmans ministärer 1926—28 och 1930—32 introducerade »tyngdpunktsparlamentarismen». Ett mycket litet parti kunde till följd av sin centerställning innehava regeringsmakten i bortåt fem år genom kompromisser med flygelpartier från fall till fall. Kraftåtgärder såsom upplösning och nyvalsförordnande voro självfallet främmande för ett dylikt regeringssystem. Lindmans andra ministär 1928—30 tillkom efter viss tvekan inom högern rörande lämpligheten att åtaga sig ett regeringsuppdrag. Demissionen vållades av en konflikt rörande tullpolitiken. Att nyval icke övervägdes torde vara uppenbart redan på den grund, att enighet icke rådde inom regeringen i den aktuella krisfrågan. Då högers främsta strävan var samverkan med de övriga borgerliga partierna, till vilka motsättningarna naturligen skulle skärpas i händelse av nyvalsförordnande, lär det utan vidare kunna antagas, att en dylik åtgärd redan a priori var ministären främmande.¹⁶

¹⁵ Se härom Wigforss, a.a., sid. 245 (hade regeringen »varit beredd att stupa, kunde den ha gjort det i större skönhet»). I. Andersson, a.a., sid. 310 (regeringen var »inte hågad för avgång»), G. Andersson, Från bondetåget till samlingsregeringen, sid. 59 (konfliktfrågan »utnyttjades av . . . regeringen som en lämplig ättestupa»).

¹⁶ Se närmare I. Andersson, a.a., om regeringsbildningen sid. 314 ff., om ministärens avgång sid. 328 ff.

Ifrågavarande period är likafullt, såsom inledningsvis antytts, av intresse på grund av det initiativ, som därunder togs av Ekmans första ministär i syfte att stärka första kammarens ställning i förhållande till rätten att förordna om nya val. Redan hösten 1926 tillkallade regeringen fem sakkunniga¹⁷ att »verkställa utredning och avgiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare ävensom . . . i de övriga frågor, vilka i sådant sammanhang borde komma under övervägande». De sakkunniga begränsade sin uppgift till att avse kammarens sammansättning och ställning i och för sig och utgingo från att förhållandet de båda kamrarna emellan skulle förbli oförändrat. Efter att hava preciserat första kammarens uppgift såsom grundlagsstiftaren avsett den, stannade de sakkunniga inför två huvudfrågor: dess stabilitet och dess kvalitet. I förstnämnda hänseende fäste de sakkunniga uppmärksamheten på möjligheten att genom nyvalsförordnande åvägabringa samtidig total förnyelse av kammaren. En utredning företogs av den sakkunnige professor Sigfrid Wallengren angående upplösningsinstitutets tillämplighet på första kammaren i demokratiska tvåkamarsystem. Denne underströk särskilt det förhållandet, att utgången av ett upplösningsval till första kammaren är fullt förutsebar, och att man därför icke kunde bortse från risken för missbruk av den ifrågavarande befogenheten. Majoriteten av de sakkunniga avstyrkte likväl en inskränkning av rätten att förordna om nyval till första kammaren under framhållande, att missbruk dittills icke kunnat påvisas och ej heller torde behöva befaras. Två reservanter, redaktör Mauritz Hellberg och professor Axel Brusewitz — den senare inträdde vid Wallengrens död såsom sakkunnig — förordade emellertid bestämt en begränsning. Riskerna för missbruk voro enligt deras mening påtagliga och borde i tid elimineras. De anförde bl. a.:

»Det må i detta samband, såsom bevis för att här uttalade farhågor icke äro enbart av teoretisk art, erinras att redan vid ett par tillfällen diskuterats, huruvida icke upplösningsrätten borde användas. Ändock var vid intet av dessa tillfällen partiläget sådant, att utsikter förefunnos för regeringen att erhålla majoritet i första kammaren, ej ens gemensam voteringsmajoritet. Vad man kunde vinna var endast en viss ökning av regeringspartiets numerär.»

¹⁷ SOU 1927: 35.

Bland utredningens övriga förslag märktes borttagandet av valbarhetscensus, vilket sedan länge varit ett socialdemokratiskt krav.

Departementschefen, Johan Thyrén, ansåg valbarhetscensus böra avskaffas samt anslöt sig till reservanternas uppfattning rörande rätten att förordna om nya val. Till 1928 års riksdag framlades en proposition¹⁸ med förslag till grundlagsändringar i dessa båda hänseenden. I RO § 3 föreslogs följande stycke bli va infogat:

»Förordnande om nya val till första kammaren må icke utfärdas i annat fall än då ett av Konungen väckt förslag, som genom kammarens avslag förfallit, sedermera med enahanda utgång av honom förelagts kamrarna vid första riksdagen efter nästa allmänna val till andra kammaren eller, i fall som avses i 17 § 1 mom., vid första lagtima riksdagen efter valet; skolande förordnandet om nya val vara gjort inom fyra månader.»

Propositionen rönt ett osedvanligt dåligt mottagande. Det ansågs klart, att regeringen genom sammankopplingen av de två frågorna avsett att vinna socialdemokraternas stöd för borttagande av census och högerns stöd för begränsning av upplösningsrätten. Reaktionen mot denna förmodade beräkning blev kraftig. Högern och socialdemokraterna enades i konstitutionsutskottet om helt avslag. Utlåtandet innefattade en ytterst skarpt formulerad kritik av regeringen.¹⁹ Fyra högermän reserverade sig med framhållande, att begränsningen av upplösningsrätten icke kunde anses »utgöra kompensation för valbarhetscensus' avskaffande». Av den borgerliga vänsterns representanter yrkade två bifall till propositionen, medan den tredje yrkade bifall till census' borttagande men avslag på upplösningsrättens begränsning.

Sedan de båda stora partierna enats, var utgången i riksdagen given. Propositionen föll med stor majoritet i båda kamrarna. I debatterna riktades även kritik mot konstruktionen av den föreslagna inskränkningen i upplösningsrätten.²⁰

¹⁸ KProp nr 183.

¹⁹ KU utl. nr 25. Majoriteten tog icke upp förslagen till saklig kritik utan uttalade, att »representanterna inom utskottet för de båda partier, som . . . varit avsedda att utspelas mot varandra, . . . med fasthållande av sina motsatta sakliga ståndpunkter enats om att icke lämna sin medverkan till en . . . ur olika synpunkter motbjudande byteshandel».

²⁰ FK prot. 32: 63 ff., AK prot. 35: 11 ff.

Förslaget till ändring av RO § 3 upptogs i oförändrat skick 1929 i två likalydande motioner i riksdagens båda kamrar.²¹ Denna gång erhöill förslaget saklig behandling i konstitutionsutskottet, vilket emellertid avstyrkte detsamma. Utskottet medgav, att »varje upplösning av första kammaren är i hög grad ägnad att eliminera verkan av den successiva förnyelsen och den långa valbarhetsperioden», och framhöll även, att ett nyval till sagda kammare »icke innebär en vädjan till folket i val, till urväljarna, vilket dock borde vara ett upplösning sinstitutts egentliga ändamål». Emellertid syntes nyvalsförordnande icke vara mera berättigat i den av motionärerna utpekade situationen än eljest. Någon garanti mot missbruk av upplösning rätten innebure förslaget ej. I stället kunde preciseringen av vissa fall, där nyval kunde förordnas, medföra praktiska nackdelar.

De nu relaterade debatterna visa, att en förskjutning skett i upplösning rätts politiska betydelse efter parlamentarismens erkännande. Vad som åberopades såsom skäl för den föreslagna grundlagsändringen var sålunda icke de tre totala förnyelser av första kammaren, vilka ägt rum 1911, 1919 och 1921, utan enbart vad därefter förekommit. Av inläggen vid riksdagsförhandlingarna framgår, att reformen ansågs i första hand vända sig emot socialdemokraterna.²² Av vad ovan anförts har emellertid framgått, att man även inom högern umgåtts med vissa tankar på nyvalsförordnande för första kammaren, oaktat man icke därmed kunnat vinna majoritetsställning där. Över huvud är tydligt, att, på sätt de sakkunnigas minoritet befarade, en förändring i första kammarens ställning var på väg redan vid denna tid. Den efterföljande framställningen kommer icke att i enskildheter följa de resonemang, som tid efter annan förts angående nyval till första kammaren. Frågeställningen kommer däremot att närmare betraktas under VII: 1.

²¹ Motioner FK nr 226, AK nr 350. KU utl. nr 21.

²² Se särskilt Möllers anförande i första kammaren, FK prot. 32: 84.

3 REGERINGSSKIFTET 1932 OCH DESS FÖRSPEL

Den svaga regeringsmakt, som varit ett för svensk parlamentarism utmärkande drag alltsedan Edéns demission 1920, väckte småningom en allt starkare kritik. Från mitten av 1920-talet fördes en oavslutlig debatt om möjliga åtgärder till vinnande av ett stabilare regeringssystem. För den förändring, som kom till stånd efter den socialdemokratiska regeringsbildningen 1932, spelade, såsom redan inledningsvis antytts, upplösningsrätten en icke oviktig roll. Detta var ingalunda en tillfällighet. Sagda maktmedels betydelse hade redan tidigare uppmärksammats inom detta parti på ett annat sätt än inom de övriga. Detta förhållande hade ock, vilket redan de nyss belysta debatterna om begränsning av rätten att förordna om nya val till första kammaren visat, iakttagits av motståndarna. En blick på partiets politik åren närmast före den aktuella regeringsbildningen synes vara av värde.

Det ringa mått av framgång, som vunnits av de tre första socialdemokratiska ministärerna, utgör bakgrunden till den debatt om regeringsfrågan, som inom partiet på allvar inleddes efter 1926. En utförlig diskussion fördes därom vid 1928 års partikongress²³, varå en av Wigforss presenterad översikt över förutsättningarna för en ny regeringsbildning vann stark anslutning. En ny minoritetsminister av konventionell typ var partiet icke villigt att ställa upp. Då emellertid accepterandet av parlamentarismen medförde, att regeringsuppdrag icke kunde utan vidare avböjas, måste medel sökas till stärkande av ministärens ställning. Att upplösningsrätten uppfattades såsom ett dylikt medel, syntes framkomma redan vid påföljande års riksdag.

I slutet av 1929 års riksdag inträdde en kris, som vållade finansministerns avgång och för en kort tid gjorde hela ministärens avgång ifrågasatt. En allmän demission ansågs hava lett till bildandet av en socialdemokratisk regering. Det bedömdes sannolikt, att denna därvid skulle begära konungens medgivande till riksdagsupplösning och nyval till andra kammaren. I denna riktning pekade

²³ Se närmare härom H. Tingsten, *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling* II, sid. 110 ff.

partiordföranden P. A. Hanssons uttalanden i den socialdemokratiska tidningen *Ny Tid*, där han påpekat möjligheten »att låta väljarfolket försöka åstadkomma en bättre parlamentarisk situation».²⁴ Ett senare uttalande, att det kunde anses klart, »att en ny regering måste göra försöket att regera med den nuvarande riksdagen»²⁵, bedömdes icke såsom lugnande. Vid den överläggning om regeringsfrågan, som den 7 juni ägde rum med högerens förtroenderåd, framhöll sålunda Lindman med skärpa, att regeringen borde kvarstå, emedan eljest en socialdemokratisk ministär skulle komma till stånd samt upplösa riksdagen. Ett nyval vore icke önskligt. Samma synpunkt underströks av flera deltagare, varefter diskussionen utmynnade i enighet om ministärens kvarstående.²⁶

Vid 1930 års riksdag väckte tre framstående socialdemokrater i första kammaren, Möller, Sandler och Schlyter, en motion med begäran »om utredning rörande grundlagsändring för åstadkommande av en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt».²⁷ Motionärerna förklarade syftet med motionen vara »att undanröja sådana stadganden i grundlagarna, vilka direkt stå hindrande i vägen för en sund utveckling» av det parlamentariska styrelseskicket. I samband härmed fästes uppmärksamheten bl. a. på upplösningsrätten, varom inledningsvis anfördes:

»Det bör emellertid icke ens vara den direkt folkvalda kammaren, som i sista hand avgör regeringens öde. En regering, som fått misstroendevotum, bör städse kunna vädja till folket i val. I ett demokratiskt statsskick är det folket självt, som ytterst har att bestämma den politiska kursen. Representationen är allenast medlet för folkviljan. Om en regering icke kan samarbeta med en andrakammarmajoritet, bör den ha tillfälle att försöka skaffa sig en majoritet, med vilken den kan samarbeta.»

Grundlagarnas regler om upplösningsrätten vore emellertid otillfredsställande. Ett nyvalsförordnande inverkade sålunda icke på de ordinarie valens avhållande, utan de genom extraval tillskapade fullmakterna gällde blott till den löpande periodens utgång. Detta gjorde befogenheten i fråga mindre praktiskt brukbar. Ny mandat-

²⁴ *Ny Tid* 21/5.

²⁵ *Ny Tid* 7/6.

²⁶ Utförliga minnesanteckningar finnas bland Lindmans papper.

²⁷ FK motion nr 239.

period föreslogs därför skola löpa för andra kammaren även efter nyvalsförordnande. Detta förslag avvisades av konstitutionsutskottet²⁸, som bl. a. anförde:

»Överhuvud synes en utsträckt användning av upplösning sinstitutet, som kunde väntas bli en följd av den föreslagna reformen, icke vara värd att eftersträva. Utskottet vill jämväl betona, att partistriderna vid nyval efter upplösning i regel koncentreras kring viss eller vissa speciella frågor, och att dessa val därför icke med säkerhet giva så allsidiga uttryck för den allmänna opinionen som i ordinarie ordning företagna val.»

Vidare framhöll utskottet, att den existerande ordningen, enligt vilken val förträttades vartannat år, vore värd att behålla orubbad. Denna synpunkt ansågs allmänt äga betydande styrka och omfattades i utskottet även av fyra socialdemokrater.

I kamrarna fick den föreslagna reformen av upplösningssinstituten ett förstrött mottagande.²⁹ Huvudtalare för förslaget i denna del var Möller, som bl. a. utvecklade, att

»det råder intet tvivel om att en regering, som har ett effektivt hot i upplösningssinstituten, åtminstone kan skaffa sina önskingar något större respekt än för närvarande, i det att kamrarna då skulle nödgas besluta under den känslan, att det kunde bli nyval på vilken fråga som helst, som regeringen valde, därest beslutet gick regeringen emot — om det nämligen inte då är en allmän önskan i riksdagen, att en sådan upplösning skall äga rum, ty då spelar det inte någon roll. För närvarande är det faktiskt på det sättet, att på grund av att våra riksdagsperioder äro fasta, blir följden, att regeringarna knappast kunna begagna upplösningssinstituten.»

Motionen avlogs av båda kamrarna.

1930 års riksdagsdebatt gav klart besked om att riksdagsupplösningssinstituten kunde förväntas erhålla en icke ringa aktualitet, då socialdemokraterna ånyo kommo till makten. 1928 års partikongress pekade i samma riktning. Det är emellertid även av vikt att notera, att en betydande opinion inom det socialdemokratiska partiet 1930 motsatte sig en aktivering av befogenheten i fråga. Att märka är, att de förutnämnda fyra ledamöterna i konstitutionsutskottet på den här relevanta punkten även godtogo utlåtandets ovan citerade, helt avvisande motivering.

²⁸ KU utl. nr 20.

²⁹ FK prot. 27: 61 ff., AK prot. 29: 20 ff.

Det nu utvecklade har belyst utgångsläget vid *regeringsbildningen 1932*. Valen hade givit socialdemokraterna samma mandatunderlag i andra kammaren som den närmast föregående av partiets ministärer. Enligt de riktlinjer, som accepterades 1928, var det tveksamt om regeringsuppdraget borde antagas. En stor majoritet inom partistyrelsen anslöt sig emellertid till Hanssons uppfattning, att så borde ske. Emellertid framhöll den blivande statsministern även redan vid de inledande överläggningarna, att det måste bli en klar skillnad gentemot det rådande systemet. Man måste fasthålla vid de linjer, på vilka man gått fram vid valet. Ifall riksdagen vägrade följa regeringen, finge denna vädja till folket i nya val. Dock borde konungen av försiktighetsskäl icke avkrävas ett löfte att medverka till en upplösning, utan man borde nöja sig med ett påpekande, att saken kunde bli aktuell. De linjer Hansson sålunda angav vunno partistyrrelsens fulla anslutning.³⁰

Att den nya regeringen redan vid dess tillkomst beslutit att vid behov utnyttja rätten att utlysa nyval synes alltså klart och understrykes ytterligare därav, att majoriteten av dess medlemmar endera vid de nyssnämnda överläggningarna i partistyrelsen eller under de närmast föregående åren uttalat sig för en aktivering av sagda maktbefogenhet.³¹

4 RIKSDAGEN 1933

1933 års riksdag dominerades helt av frågan om åtgärder till lindring av den dåvarande ekonomiska krisen. Jordbruks- och arbetslöshetspolitiken stodo främst på regeringens arbetsprogram. Det parlamentariska läget erbjöd olika möjligheter. Oppositionen kunde otvivelaktigt när som helst störta ministären. Att denna å ena sidan måste eftersträva en samförståndslösning, å andra sidan icke finge gå för långt i medgivanden utan vara beredd att möta en

³⁰ Se närmare härom Nyman, 1932—1936, sid. 55 ff.

³¹ Bland ministärens tolv medlemmar återfunnos 1930 års motionärer, Sandler, Möller och Schlyter, motionens huvudförsvarare i andra kammaren, Engberg, samt Wennerström, som reserverat sig blankt till konstitutionsutskottets utlåtande över 1930 års motion. Om Wigforss inställning (obs. 1928 års partikongress), se Minnen II, sid. 379 och 382, och III, sid. 10. Om Hansson, se nyss ovan.

konflikt, stod klart inom regeringspartiet, vars press underströk, att riksdagsupplösning och nya val måste bli den utväg, som i sista hand finge tillgripas, där andra medel att åvägabringa en lösning visade sig otillräckliga.³² Oppositionen beklagade de framkomna tendenserna till kamppolitik i ett läge, som manade till samförstånd, men förklarade sig icke rädas ett nyval.³³ Inom vissa högerkretsar ansågs stundom ett nyval rentav vara tilltalande, då läget vid en sådan kris, som skulle utlösa ett förordnande därom, kunde förutses bli gynnsamt för högern, däremot icke för den borgerliga vänstern, för vars taktik rädslan för en upplösning förutsades komma att spela en väsentlig roll under den kommande riksdagen.³⁴

Rörande riksdagsbehandlingen av krisfrågorna behöva här blott i korthet de yttre fakta noteras.³⁵ Ett särskilt »välfärdsutskott» tillsattes, där majoriteten innehades av oppositionen. Vid sidan av utskottets överläggningar fördes redan tidigt enskilda, helt inofficiella förhandlingar, vari även regeringsmedlemmar deltog. Sedan utskottsarbetet mot slutet av april fortskridit fram till en principdebatt före det slutliga ställningstagandet, tog statsministern initiativet till officiella förhandlingar, vartill inbjudan riktades till de borgerliga partierna. Förhandlingarna ägde rum i två omgångar, den första börjande den 4 och slutande den 10 maj, den andra vidtagande den 11 och slutförd den 23 maj. Under det första skedet fördes överläggningarna mellan regeringen och delegationer för oppositionspartierna vart för sig, under den senare däremot mellan regeringen och oppositionen gemensamt. Sista förhandlingsdagen sammanfattade regeringen sitt sista förhandlingsbud i en promemoria, som dock intet av oppositionspartierna var villigt att acceptera. Den 25 maj upptogs emellertid på enskilt initiativ från bondeförbundet nya diskussioner mellan statsministern och representanter för detta parti ensamt. Påföljande dag träffades så den bekanta krisuppgörelsen, vilken samma kväll godkändes av bondeför-

³² Se t. ex. Arb. 7/1, SocD 9/1, ÖK 7/1.

³³ Se t. ex. UNT 30/12 1932, DN 7/1, ÖC 9/1, SSD 10/1. Bl. a. GHT 4/1 ansåg däremot nyval realistiskt i händelse av kris.

³⁴ Se t. ex. NDA 7/1. Bemött bl. a. av SvMB 9/1.

³⁵ Se närmare härom Nyman, 1932—1936, sid. 89 ff., dens., Krisuppgörelsen, dens. i Statsvetenskapliga studier, sid. 498 ff.

bundets riksdagsgrupp genom majoritetsbeslut och med desavouerende av ordföranden.

De faktorer, som inom de berörda partierna övade inverkan under de långvariga och något dramatiska förhandlingarna under riksdagens sista skede, voro tvivelsutan många och skiftande. En av dessa utgjordes av utsikten till en riksdagsupplösning med åtföljande nyval. Vilken betydelse denna faktor kan hava haft är svårt att klart uppskatta. De i efterhand gjorda uttalandena ha otvivelaktigt i betydande utsträckning påverkats av politiska hänsyn. Naturliga tendenser ha varit, att de, som stödde krisuppgörelsen, framhållit upplösningshotet såsom allvarligt menat och överhängande³⁶, medan motståndarna velat förringa dess betydelse.³⁷ Statsministern själv förklarade t. ex. i ett politiskt tal den 5 juni 1933, att nyval hade blivit oundvikligt, därest en överenskommelse icke hade kunnat nås.³⁸ Två år senare framhöll han i stället för bondeförbundets dåvarande ledare, att han 1933 motverkat funderingarna på upplösning.³⁹

Att riksdagsupplösning och nyval var en möjlighet att räkna med, erkändes emellertid på alla håll. Detta framgår redan av pressdebatten före riksdagens början, vilken ovan berörts. Diskussionerna avstannade emellertid, sedan riksdagen påbörjat sitt arbete. Under bortåt fyra månader voro antydningarna om nyvalsmöjligheten i det närmaste helt försvunna. Alla följde utskottsförhandlingarnas gång med spänning och vannlade sig om moderation. Då avgörandet i välfärdsutskottet nalkades mot slutet av april månad, återupptogs emellertid resonemangen. Oppositionen noterade allmänt, att en förändring från kamp- till samförståndsvilja syntes hava skett inom regeringspartiet. Det tidigare talet om nyvalsförordnande hade tystnat. Orsaken därtill förklarades vara, att regeringens valutsikter undergått en avsevärd försämring.⁴⁰ Dock visste man på sina

³⁶ Se t. ex. Nyman, 1932—1936, sid. 533 (Westman), 537 (Jeppson). Jfr dens., Krisuppgörelsen, sid. 39 f. Se även Wigforss, Minnen III, sid. 41.

³⁷ Se t. ex. Nyman, 1932—1936, sid. 539 (Bergman), G. Andersson, Från bondetåget till samlingsregeringen, sid. 116.

³⁸ Nyman, 1932—1936, sid. 142.

³⁹ Nyman, a.a., bil. 22, sid. 557.

⁴⁰ Se t. ex. GMP 12/4, NDA 3/5, SSD 4/5, NorrkT 5/5, DN 29/4, SvMB 1/5, KT 8/5.

håll även berätta, att man i åtminstone vissa riksdagskretsar alltjämt väntade upplösning och rentav förberedde ett nyval.⁴¹

En helt ny vändning togo diskussionerna i samband med statsministerns förhandlingsinitiativ. Samma dag, den 4 maj, höjdes kraven på upplösning och nyval ånyo.⁴² Regeringspressen synes genomgående hava följt samma linje. Samma dag, som den andra förhandlingsronden började, den 11 maj, återfunnos i åtminstone ett par regeringsorgan stora förstasidesartiklar, där upplösning av riksdagen förklarades hava blivit aktuell.⁴³ En borgerlig front mot regeringen i krisfrågorna sades vara under bildande, sedan bondeförbundet dragit sig samman med de övriga oppositionspartierna. Regeringen uppgavs vara beredd att upplösa riksdagen och utlysa nyval. Då förhandlingarna mot maj månads utgång ledo mot sitt slut, tilltog ryktena. En socialdemokratisk valledarekonferens i Stockholm den 21 maj väckte många gissningar. I en rad nyhetsartiklar visste pressen — icke blott den socialdemokratiska — berätta, att upplösning stod för dörren, därest en uppgörelse ej komme till stånd.⁴⁴

Om regeringens rådslag är icke mycket känt. I sitt hälsningsanförande till riksdagsgruppen hade statsministern blott förklarat, att man vid en kris finge »överväga vad läget bjuder för att hävda folkviljans önskemål».⁴⁵ Någon överläggning om nyval förekom icke i gruppen vid något tillfälle under riksdagen. Vid dess sammanträde den 19 maj förklarade emellertid Hansson, att frågan om riksdagens upplösning bleve aktuell, därest en acceptabel kompromiss ej kunde nås, och att i så fall nyval borde förordnas till båda kamrarna. Någon debatt därom ägde dock icke rum.⁴⁶ Vid förhandlingarna med oppositionen uttalade statsministern åtminstone den 22 maj, att regeringens bestämda avsikt vore att vid en kris förordna om nya val.⁴⁷

⁴¹ Se t. ex. AB 28/4.

⁴² Se t. ex. Arb. 4/5, NyT 9/5, Folket 11/5, SmF 11/5.

⁴³ Se t. ex. Ny Tid och ÖK 11/5.

⁴⁴ Se t. ex. AB 20/5, 22/5, 23/5, DN 21/5.

⁴⁵ Cit. ur pressreferat.

⁴⁶ Nyman, 1932—1936, sid. 124, dens. Krisuppgörelsen, sid. 39 not 2 och sid. 41.

⁴⁷ Nyman, 1932—1936, sid. 125.

Även om det måhända icke är möjligt att göra ett bestämt uttalande om den verkan nyvalsutsikten kan hava haft, eller om regeringens avsikt att verkligen driva en konflikt till dess spets, kan det dock fastslås, icke blott att möjligheten fanns och allmänt observerades, utan även att den med energi framhölls av ministären och regeringspartiet, och att betydande representanter för oppositionen bedömde hotet som aktuellt. Det vill synas, som om socialdemokraterna så starkt engagerat sig i frågan, att det varit svårt för regeringen att blott demissionera, därest riksdagen hade fattat ett för densamma ej acceptabelt beslut.⁴⁸

Det kan antecknas, att utgången av ett eventuellt nyval spelade en väsentligt större roll i de borgerligas inlägg i upplösningsdebatten 1933 än i socialdemokraternas. Två faktorer ägde större betydelse för de senare, nämligen dels viljan att bryta den konventionella minoritetsparlamentarismen, dels hänvisningen till valsegern föregående år.

5 RIKSDAGARNA 1934—36

Efter 1933 års krisuppgörelse blev *1934 års riksdag* relativt stillsam. Här må blott antecknas en därunder inträffad incident, vilken är av visst intresse, ehuru dess verklighetsunderlag måhända är diskutabelt.⁴⁹ I mars fick statsministern av en ledande frisinnad riksdagsman upplysning om att överläggningar syntes hava med positivt resultat förts mellan oppositionspartierna om att framtvinga en regeringskris. Planen gick ut på bildande av en borgerlig trepartiregering, vilken efter riksdagens slut skulle förordna om nya val till andra kammaren. Dessa uppgifter diskuterades inom regeringen, varvid olika meningar gjordes gällande, huruvida de förtjänade beaktande eller ej. Hansson synes dock hava varit benägen att se visst allvar i desamma. Då de i allt fall icke kunna vara alldeles gripna ur luften, torde de giva belägg för att nyvalsmöjligheten behöll sin aktualitet inom alla grupper i riksdagen.

⁴⁸ Nymans uppfattning, se 1932—1936, sid. 142, Krisuppgörelsen, sid. 39 f., är, att starka skäl tala för att upplösning skett, om uppgörelse ej träffats, ehuru detta icke är alldeles klart.

⁴⁹ Nyman, 1932—1936, bil. 12, sid. 544 f.

1935 års riksdag, före vilken landstingsval förrättats, vilka medfört beaktansvärda framgångar för regeringen, blev mera konfliktfylld än föregående års. Den främsta stridsfrågan gällde lagstiftning till förmån för tredje mans rätt vid arbetskonflikter.

Att riksdagsupplösning och nyval till andra kammaren kunde bli va aktuellt i händelse av en konflikt under riksdagens lopp, framgick klart av de uttalanden om det politiska läget, vilka gjordes kring årsskiftet. Regeringen kunde icke utan vidare avgå, sedan kommunalvalen 1934 givit den ett i förhållande till 1932 års andra kammarval ökat röstunderlag, framhöll den socialdemokratiska pressen. Den aktiva politiken borde fullföljas, vilket även underströks av statsministern i riksdagsgruppen den 10 januari.⁵⁰ Inom oppositionen voro meningarna delade rörande allvaret bakom upplösningssplanerna.⁵¹

Vid remissen till lagutskottet av regeringens proposition i tredjemansfrågan avgav Hansson en förklaring, vilken allmänt uppfattades såsom en på förhand ställd kabinetsfråga. I ett politiskt tal kort efteråt framhöll han ytterligare, att regeringen kunde bli tvingad att lägga avgörandet i folkets händer.⁵² Dessa uttalanden underströks med gillande av den socialdemokratiska pressen.⁵³

Oppositionens reaktion inför de nu auktoritativt framförda nyvalsplanerna uteblev icke. En kort men livlig och ganska ingående debatt fördes därom kring månadsskiftet januari—februari. På flera håll gjordes visserligen försök att bagatellisera riskerna. Debatten giver emellertid intryck av en ganska allmän uppfattning, att upplösning nu verkligen var av regeringen allvarligt övervägd. Ett indicium härpå synes vara det ofta återkommande argumentet, att upplösningssrätten ytterst låg i konungens händer, icke i regeringens, och att man icke hade anledning tro, att konungen skulle giva sitt samtycke till en upplösning. Rättmätigheten i en upplös-

⁵⁰ Nyman, a.a., sid. 244. Med hänsyn till landstingsvalens utfall borde regeringen vid nederlag i riksdagen icke avgå utan förordna om nyval enligt Hansson. Se i pressen t. ex. Arb. 2/1, SocD 7/1, ÖK 8/1, Ny Tid 4/1.

⁵¹ GHT t. ex. inskräpte allvaret i nyvalshotet 5/1 (jfr not 33). Bl. a. ÖD 2/1, 8/1 och EK 8/1 intogo motsatt ståndpunkt. I övrigt framhölls vanligen blott, att oppositionen ej fruktade nyval, se t. ex. ÖC 4/1, StD 10/1, StT 4/1.

⁵² Om remissdebatten, se Nyman, 1932—1936, sid. 243 f. Tal i Sundsvall 27/1.

⁵³ Se t. ex. Arb 28/1, 29/1, SkSocD 29/1, ÖK 7/2, Ny Tid 3/2, VF cit. i Ny Tid 3/2, SocD 4/2.

ning bestreds även med ingående principiella motiveringar, varvid ministärens egenskap av minoritetsregering kraftigt underströks.⁵⁴

Möjligheten att vid en eventuell konflikt upplösa riksdagen tillmättes av regeringen sådan vikt, att statsministern förde den på tal med kronprinsen i dennes egenskap av regent. Denne ville emellertid icke giva någon utfästelse på förhand. För samtalet redogjorde Hansson inför riksdagsgruppen den 28 april utan någon polemik mot det oförbindande svaret.⁵⁵ I ett samtal med bondeförbundets partiledare underströk han ock regeringens bestämda avsikt att möta ett oantagligt riksdagsbeslut i tredjemansfrågan med upplösning och nyvalsförordnande.⁵⁶

Som bekant föll tredjemansfrågan helt vid 1935 års riksdag. De förda diskussionerna synas likafullt vara av betydande intresse. Dels torde det knappast kunna bestridas, att en verklig avsikt förelegat att verkställa en upplösning i händelse av konflikt. Dels visa diskussionerna, att nya aspekter uppkommit på upplösningsrätten som sådan. Vid de sistnämnda är skäl att något dröja.

Nyss har sagts, att utgångspunkten för de förda resonemangen var ministärens egenskap av en, låt vara stark minoritetsregering. Under vilka förutsättningar kunde nu en sådan hava parlamentariskt berättigade anspråk på att få taga upplösningsrätten i bruk? Oppositionens ståndpunkt var i allmänhet, att den riksdagsmajoritet, som fällt regeringen, först måste beredas tillfälle att söka bilda regering. Åtskilliga nyanser funnos. Särskilt kunde olika meningar göras gällande om hur den regering borde se ut, som skulle övertaga regeringsmakten. Borde den hava stöd av hela den dittillsvarande oppositionen, eller vore det tillräckligt, om en ny minoritetsregering komme till stånd? Något klart svar gavs icke på något håll på denna fråga, men åtskilliga uttalanden tyda på en klart avvisande hållning till upplösning över huvud. En dylik finge blott ske i extrema fall, såsom då en fråga av exceptionell betydelse motiverade folkets hörande, eller då oppositionen ej mäktade

⁵⁴ Se t. ex. ÖD (h) 4/2, EK (1) 4/2, SvD (h) 5/2, NDA (h) 5/2, StT (1) 31/1, 2/2, DN (1) 1/2, 3/2, SSD (h) 30/1, SkD (bf) 10/1, NorrkT 4/2, GHT (1) 5/2, ÖC (h) 28/1, KLT (h) cit. i SSD 30/1.

⁵⁵ Nyman, 1932—1936, sid. 245 f. Socialdemokratiska partistytrelsens protokoll 28/4.

⁵⁶ Nyman, a.a., bil. 22, sid. 556 f. Jfr not 39.

bilda regering. Andra uttalanden åter syntes, mer eller mindre klart, förutsätta, att en majoritetsregering komme till stånd.⁵⁷ Mot oppositionens argument anfördes från socialdemokratiskt håll, att partiet vunnit en sådan ställning bland valmännen, att det hade utsikt att nå en egen majoritet. Man framhöll även, att ministären icke spärrade vägen till regeringsmakten med en upplösning. Valutslaget finge avgöra regeringsfrågan.⁵⁸

I den sålunda förda debatten måste uppenbarligen konungens personliga ställning spela en icke oväsentlig roll. Frågan gällde ytterst, i vad mån denne kunde anses berättigad att vägra upplösning. Oppositionen underströk allmänt konungens i sista hand avgörande betydelse. Sitt inflytande över upplösningsrätten ägde han »i full överensstämmelse med parlamentarisk åskådning och sed».⁵⁹ Däremot figurerade konungen knappast alls i regeringspressens uttalanden.

En jämförelse mellan 1935 års debatt och 1924 års är måhända mindre träffande med hänsyn till att en upplösning 1924 skulle hava företagits på försvarsfrågan, vilken otvivelaktigt ägde väsentligt större betydelse än tredjemansfrågan 1935. En jämförelse är dock icke alldeles oberättigad. Det torde kunna fastslås såsom obestridligt, att Tryggers ministär var en svag, Hanssons en stark minoritetsregering, samt att utsikterna för en regeringsframgång i ett nyval till andra kammaren voro åtskilligt gynnsammare 1935 än 1924. Mot denna bakgrund kan det vara av intresse att notera, att samma kretsar, som ej skulle hava avböjt ett nyvalsförordnande 1924, motsatte sig en dylik åtgärd med ingående principiella motiveringar 1935.

1936 års riksdag ägde rum under ordinarie valår. Upplösning och nyvalsförordnande var icke aktuellt, oaktat riksdagen var åtskilligt mera konfliktfylld än de föregående. Regeringen fälldes så-

⁵⁷ Detaljerad analys av uttalandena kan här icke ifrågakomma. Ett urval av belysande uttalanden har gjorts i not 54. DN och ÖC synas t. ex. hava förutsett majoritetsregering, för att upplösning skulle kunna vägras, varemot bl. a. NorrkT, ÖD och StT varit helt avvisande mot upplösning.

⁵⁸ Ej heller här kan detaljanalys av uttalandena ske. Belysande exempel ha anförts i not 53. Principiella bemötanden av oppositionspressen förekommo knappast.

⁵⁹ Cit. ur DN 3/2.

lunda i både försvars- och folkpensionsfrågorna, varav den tog konsekvensen genom att demissionera.

Från försvarsdebatten 1935—36 skall här blott i korthet noteras, dels att tanken på en folkomröstning till en början vann viss anslutning inom det socialdemokratiska partiet såsom ett alternativ till uppskov över nyvalen⁶⁰, dels att tanken på ett nyvalsförordnande i stället för en dålig kompromiss även denna gång, liksom 1924, framskytnade i högerpressen.⁶¹

6 RIKSDAGEN 1947

Tillkomsten av koalitionsregeringen hösten 1936 medförde, att rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val förlorade sin aktualitet. Under drygt två decennier därefter behärskade de fungerande regeringarna majoriteten i riksdagens båda kamrar⁶² och saknade därmed anledning att överväga ett utnyttjande av de ifrågavarande befogenheterna, där icke möjligen ett läge av sådan extraordinär beskaffenhet uppstått, som 1913—14 gjort ett nyval till andra kammaren till ett handlingsalternativ för den dåvarande liberala regeringen, något som dock ej inträffade. Ett förordnande om nya val kunde under den nu avsedda perioden endast bliva ett intresse för oppositionen. Med hänsyn till vad tidigare utvecklats om upplösningsrättens egenskap av ett konungens — efter parlamentarismens erkännande närmast regeringens — maktmedel borde det kunna antagas, att oppositionen icke skulle finna lönt att påfordra dess begagnande. Ett nyvalsförordnande, som gynnar oppositionen, är självfallet principiellt oegentligt. Dylika krav ha ej heller framställts vid mer än ett tillfälle, nämligen under 1947 års riksdag.

Riksdagen 1947 fick sin prägel av de allvarliga meningsbrytningarna mellan regeringen och oppositionen om den ekonomiska poli-

⁶⁰ Se härom Nyman, 1932—1936, sid. 279.

⁶¹ Se t. ex. ÖC 7/1.

⁶² Regeringens mandatunderlag i andra kammaren var visserligen blott 115 åren 1945—48 och 112 åren 1949—51, men reellt fick den otvivelaktigt betraktas såsom majoritetsregering.

tiken. Motsättningarna fingo sitt tydligaste uttryck i den riksdagsdebatt, som hölls den 19 och 21 mars i anslutning till statsministerns tillkännagivande om riktlinjerna för regeringens finanspolitik.⁶³ Oppositionspartierna gjorde med kraft gällande, att riksdagens sammansättning icke motsvarade folkmeningen. Utvecklingen efter 1944 års val hade helt förändrat det politiska läget. Från denna utgångspunkt framställdes i andra kammaren av både högerns och folkpartiets ledare krav på att nyval skulle förordnas.⁶⁴ Det sades vara »ett demokratiskt krav, att riksdagen motsvarar en stadgad folkmening», varför regeringen icke borde motsätta sig nyvalskraven. Häremot genmälte regeringen, vars talan härvid främst fördes av finansministern⁶⁵, att det innebure en uppseendeväckande avvikelse från parlamentarismen, därest man förordnade om nya val, därför att oppositionen fann detta lämpligt.

Någon diskussion synes icke tidigare under året hava förts om nyvalstanken. Denna mottogs inom pressen med överraskning, men togs omedelbart upp av högerns och folkpartiets organ, varemot regeringspressen, som naturligt var, helt avvisade densamma.⁶⁶

Utöver den nu antydda diskussionen erhöll nyvalsförordnande under denna tid i huvudsak icke annan aktualitet, än att varje andrakammar- och kommunalval föregicks av spekulationer, huruvida en eventuellt av oppositionen bildad regering skulle vinna fördel genom ett nyval till första kammaren. Vid dessa diskussioner synes anledning icke föreligga att dröja.⁶⁷

⁶³ FK prot. 12: 12 ff., AK prot. 12: 15 ff. och 13: 1 ff.

⁶⁴ Se FK prot. 12: 23 (Domö) och AK prot. 12: 26 och 30 (Ohlin).

⁶⁵ Se FK prot. 12: 47 (Wigforss) och AK prot. 12: 29 (Erlander).

⁶⁶ Se i oppositionspressen t. ex. Expr 19/3, 20/3, 22/3, GHT 20/3, SvD 18/3, 21/3, DN 20/3, AB 19/3, 20/3, 22/3, StT 20/3, i regeringspressen t. ex. Arb 20/3, NyT 20/3, SödK cit. i NyT 22/3, ÖK cit. i DN 22/3. Jfr Wigforss, Minnen III, sid. 351, där denne uttalat, att oppositionens krav på nyval »tydligen inte bara var taktik».

⁶⁷ Närmast som ett kuriosum må nämnas den debatt, som fördes sommaren 1951 om regeringsfrågan efter 1952 års val. På vissa håll, där samlingsregering förordades, framfördes tanken på ett upplösningsval kort efter de ordinarie, vilket skulle få karaktären av en folkomröstning för eller emot samregerande, se SvT 1951 sid. 317.

7 RIKSDAGSUPPLÖSNINGEN 1958 SAMT DESS FÖRSPEL OCH EFTERSPEL

Skeendet kring riksdagsupplösningen 1958 är alltför närliggande för att tillåta en mera ingående behandling. Endast några korta notiser skola därför givas om detsamma. I sakens natur ligger att vad som anföres i huvudsak utgör välkända fakta.

Den politiska ställningen i riksdagen efter 1956 års andrakammarval var följande. I *första* kammaren innehade socialdemokraterna ensamma majoriteten. Ett nyvalsförordnande kunde icke eliminera deras övervikt. Först kommunalvalen 1958 kunde medföra en annan situation. I *andra* kammaren besatte socialdemokraterna 106 platser, däribland talmannens. Bondeförbundet, vilket ännu deltog i regeringen, innehade 19 mandat. Av oppositionspartierna hade folkpartiet erhållit 59 mandat, högern 42 samt kommunisterna 6. Upplöstes regeringskoalitionen, skulle sålunda en motsättning mellan kamrarnas majoriteter komma till synes.

Det närmast efter andrakammarvalet 1956 följande året präglades av dels stigande förväntningar om den fungerande koalitionsministärens avgång, vilka föranledde en ständigt fortgående debatt om regeringsfrågan, dels den snabba utvecklingen av frågan om allmän tilläggspensionering till dagspolitikens helt dominerande fråga. I oktober 1957 förrättades en folkomröstning i pensionsfrågan, varvid socialdemokraterna och bondeförbundet företrädde var sitt alternativ, varjämte ett tredje understöddes av högern och folkpartiet.

Koalitionsministären demissionerade kort efter folkomröstningen. Sedan först folkpartiet, högern och bondeförbundet erhållit och nekande besvarat konungens förfrågan, huruvida de kunde åstadkomma en regering, stödd av andra kammarens majoritet, bildades en rent socialdemokratisk ministär. På den omfattande debatt, som dessförinnan förts om regeringsfrågan, torde anledning saknas att här ingå. Dess premisser ha angivits. Det bör blott antecknas, att möjligheten av ett nyvalsförordnande redan tidigt uppmärksammades. Ett dylikt kunde bli aktuellt på två sätt. För det första utsades det klart, att en borgerlig regeringsbildning med åtföljande framgång i 1958 års kommunalval skulle medföra nyval till

första kammaren 1959, sedan de nya kommunala mandaten trätt i kraft. Ingen anmärkning riktades däremot från något håll. För det andra insågs genast efter 1956 års val möjligheten, att en socialdemokratisk ministär, vilken befann sig i minoritet i andra kammaren, kunde vid en inträffande konflikt komma att överväga ett förordnande om nya val till denna kammare.⁶⁸

Regeringsskiftet hösten 1957 innebar, att 1958 års riksdag finge taga ställning till pensionsfrågan. På alla håll stod utsikten till ett extraval till andra kammaren under loppet av år 1958 klar. Sedan partiförhandlingarna i pensionsfrågan misslyckats i början av riksdagen, synes en allmän förväntan hava varit, att andra kammaren skulle förkasta regeringens proposition i den omstridda frågan, och att nyval därefter skulle förordnas. Någon överraskning väckte det därför icke, då statsministern före andra kammarens votering den 25 april 1958 förklarade regeringens avsikt vara att vid avslag på propositionen »hos konungen hemställa om andra kammarens upplösning för att ge folket i val tillfälle att ge sin mening till känna.»⁶⁹ Regeringsförslaget förkastades med 117 röster mot 111.

Riksdagsupplösningen dröjde till den 28 april. Under mellantiden beslöt riksdagen en hittills unik anordning med provisorisk riksstat att tills vidare gälla från det nya budgetårets ingång, intill dess riksdagen vid dess nya sammanträde hunnit fastställa en definitiv riksstat. Till detta förfarande återkommer framställningen under XV. Sedan detta arrangemang genomförts och skrivelse därom expedierats, upplöstes riksdagen. Det kortfattade tillkännagivandet därom saknade till skillnad mot 1887 och 1914 års upplösningsbeslut hänvisning till den aktuella konfliktfrågan. Däri uttalades endast, att Kungl. Maj:t »funnit gott att jämlikt § 108 RF samt §§ 3 och 5 RO, med upplösande av riksdagen, förordna om nya val i hela riket till riksdagens andra kammare.»⁷⁰

Även om man sålunda icke på något håll var överraskad över nyvalsförordnandet, rådde dock icke full enighet om att detsamma varit berättigat. En omfattande principdebatt fördes sålunda under januari 1958 om en minoritetsregerings rätt att upplösa riksdagen.

⁶⁸ Framställningen grundar sig på studium av uttalanden i ledande regerings- och oppositionstidningar från valet 1956 till upplösningen 1958. Detaljhänvisningar ha icke synts påkallade.

⁶⁹ AK prot. 1958 A 17: 310. ⁷⁰ SFS 1958 nr 152.

I centrum stod frågan om konungens rätt att vägra upplösning. Ett flertal företrädare främst för folkpartiet hävdade, att nyval icke borde förordnas, därest den riksdagsmajoritet, som nedvoterat ministären, kunde åstadkomma en ny regering.⁷¹ Andra åter intogo ståndpunkten, att konungen över huvud aldrig ägde rätt att motsätta sig en begäran om upplösning. Monarken borde helt stå utanför de politiska avgörandena. Ansvarlet åvilade regeringen allena.⁷² Det vill synas, som om ingendera av dessa motsatta åsikter vann en mera allmän anslutning. De exakta ståndpunkterna äro dock svåra att angiva. Den regeringsvänliga pressen understök vanligen endast, att ministären blott behövde ett fåtal mandatvinster för att fråntaga de tre borgerliga partierna majoriteten i andra kammaren. En vägran att bifalla dess begäran om nyval vore därför orimlig, allra helst som konflikten komme att gälla en fråga av synnerlig vikt. Ett principiellt avståndstagande från tanken på en konungens rätt att vägra upplösning, där dylika särskilda skäl icke kunna åberopas för en framställning, torde knappast kunna utläsas ur dessa uttalanden.⁷³ Dock lär det kunna konstateras, att debatten 1958 visar en väsentligt mera restriktiv inställning till konungens handlingsfrihet än den, som fördes vid motsvarande tillfälle 1935.

1958 års nyval till andra kammaren resulterade i att högern, folkpartiet och bondeförbundet erhöilo tillhoppa 115 mandat, socialdemokraterna 110 — däribland talmannens — samt kommunisterna 6. Utgången av kommunalvalen samma höst medförde, att ett nyvalsförordnande icke skulle kunna beröva socialdemokraterna majoriteten i första kammaren under de närmaste fyra åren.

Det må slutligen nämnas, att den sammansättning, som andra kammaren sålunda erhöil genom nyvalet 1958, föranledde, att möjligheten av ett nyvalsförordnande mot densamma icke helt försvann ur den politiska debatten. Särskilt uppmärksammades denna

⁷¹ Se t.ex. EK 8/1, 20/1, Expr 9/1, 15/1, 16/1, 20/1, KristB 8/1, 16/1, 18/1, 23/1, MB 16/1, 20/1, 25/1, VLT 9/1, 14/1, 28/1, samtl. fp. Jfr t.ex. SvD 19/1, SvT.

⁷² Se t.ex. DN (fp) 19/1, UNT (fp) 17/1, SkD (bf) 11/1, 15/1, 16/1, ArbB (s) 7/1, 19/1.

⁷³ Se t.ex. AB (s) 15/1, Folket (s) 17/1, 21/1, MT (s) 24/1, Ny Tid (s) 16/1, StT (s) 4/1, 18/1, GHT (fp) 17/1, NerAll (fp) 16/1.

utväg, då behandlingen av propositionen om införande av omsättningsskatt vid höstsessionen av 1959 års riksdag öppnade möjlighet till en svårlöst regeringskris. Högerledaren förklarade sålunda i andra kammaren, att ett ministärskifte borde följas av ett nytt val.⁷⁴ Genom 1960 års andrakammarval torde nyvalsförordnande emellertid hava förlorat all aktualitet för de närmaste fyra åren.

⁷⁴ AK 28/11 prot. 1959 28: 132 och 206. Ett nyval innebure, att under åren 1956—60 skulle hava avhållits fyra andrakammarval, ett kommunalval och en folkomröstning. Om möjligheten att förordna om nyval till andra kammaren vid ifrågavarande tidpunkt, se nedan under IX: 2 a), sid. 178. — Högerpres-sen instämde med partiledaren i att ett nyval vore naturligt, se t. ex. SvD 28/11, NorrkT 28/11, SSD 2/12. Den övriga pressen intog motsatt ståndpunkt, se t. ex. Expr 28/11 (»ett befängt spektakel»), AB 29/11 (»ytterligt osannolikt»).

ANDRA AVDELNINGEN

V UPPLÖSNINGSRÄTTENS STATS- RÄTTSLIGA OCH PARLAMENTARISKA BEGREPP

Sedan i första avdelningen undersökts den författningshistoriska bakgrunden till konungens befogenheter att upplösa riksdagen och förordna om nya val samt dessas betydelse i statslivet efter representationsreformen, skola desamma underkastas en systematisk statsrättslig granskning. Såsom redan under I förutskickats är det härvid nödvändigt att först betrakta de grundläggande begreppen, då en diskrepans kan noteras mellan de svenska grundlagarnas terminologi och internationellt parlamentariskt språkbruk, vilken är väsentlig att beakta vid undersökningen av de särskilda grundlagstolkningsspörsmålen. Härvid måste emellertid hänsyn tagas till att de grundläggande författningsrummen undergått viktiga även formella ändringar 1949. Det blir därför nödvändigt att först betrakta terminologien under det tidigare skedet för att därefter belysa, i vad mån 1949 års ändringar kunna antagas hava medfört en begreppsmässig förskjutning.

1 TIDEN 1866—1949

Ordet upplösa infördes vid representationsreformen i RF § 109, RO §§ 5, 23 och 36 samt rubriken till RO §§ 31—36. En språklig granskning av de sammanhang, vari det inställdes, visar att det kunde avse flera olikartade situationer.

RF § 109 och RO § 5, av vilka båda närmast likalydande stadganden det senare under I återgivits i dess ursprungliga lydelse¹, tillerkände konungen rätt att *upplösa* lagtima riksdag utan dess egen begäran, innan den varit samlad fyra månader, därest han förordnade om nyval endera till hela riksdagen eller till en kam-

¹ Se ovan sid. 23.

mare. Skedde så skulle riksdagen ånyo sammanträda inom tre månader från det den blev *upplöst*. Om urtima riksdag föreskrevs, att den kunde av konungen efter gottfinnande *åtskiljas*, och att den alltid skulle vara *upplöst*, innan nästa lagtima riksdag sammanträdde.

RO § 23 omnämnde i dess ursprungliga lydelse konungens rätt att *upplösa* riksdag, som icke varit samlad fyra månader.

Över RO §§ 31—36 sattes rubriken »riksdagens början och *upplösning*». §§ 31—35 avhandlade riksdags början. § 36 första stycket angav förfarandet, då konungen ville med *upplösande* av riksdag förordna om nya val, andra stycket åter tillvägagångssättet, då riksdag skulle *avslutas* efter fullbordat värv.

Tydligt är att upplösning kunde ske både med och utan riksdagens samtycke och såväl innan dess arbete var slutfört som efter dess fullbordan. Upplösning kunde företagas utan nyvalsförordnande, som blott i ett särskilt angivet fall utgjorde en förutsättning. Såväl lagtima som urtima riksdag kunde upplösas.² Urtima riksdag förutsattes rentav bli upplöst oberoende av någon konungens eller riksdagens åtgärd, då tid var inne för lagtima riksdag.³

Vad särskilt beträffar det fall, då upplösning var förbunden med nyvalsförordnande, bör uppmärksammas, att hela riksdagen i RF § 109 samt RO §§ 5 och 36 angavs bli upplöst, även om blott ena kammaren skulle nyväljas. En upplösning träffade sålunda icke riksdagsmandaten. Med hänvisning till engelsk parlamentarisk terminologi kan fastslås, att upplösning icke innebar *dissolution*. I stäl-

² Följande schematiska uppställning kan givas:

I På begäran, efter slutat arbete, utan nyvalsförordnande.

1 Generellt stadgande i RO § 36 st. 2. Märk rubriken till §§ 31—36.

2 Speciellt för lagtima riksdag inom 4 mån.: RF § 109 st. 1.

II Utan begäran, före arbetets slut.

1 Med nyvalsförordnande: lagtima riksdag inom 4 mån. jml RF § 109 st. 1.

2 Utan nyvalsförordnande:

a) lagtima riksdag efter 4 mån. jml RF § 109 st. 1;

b) urtima riksdag jml RF § 109 st. 2.

³ Jfr Reuterskiöld, Samhällsförfattningen, sid. 263. Då t. ex. Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 50 f., och Naumann, Statsförfattningsrätt III, sid. 419, endast förklara konungen vara skyldig att upplösa urtima riksdag före lagtima mötes början enligt procedur, som angivits i RO § 36 andra stycket, torde detta icke böra så uppfattas, att konungens underlåtenhet att åtskilja ansetts medföra urtima mötets fortvaro.

let inrymdes under ifrågavarande begrepp konungens rätt att hemförlova riksdagen. I vilka situationer denna rätt än begagnades — med eller utan samtycke, före eller efter arbetets slut, med eller utan nyvalsförordnande, gentemot lagtima eller urtima möte — företogs grundlagsenligt en upplösningsakt. *Upplösa* innebar sålunda det samma som *åtskilja*, vilket ord återfanns i RF §§ 81, 87 och 109. Ordet *avsluta* begagnades i RO § 36 andra stycket i betydelsen hemförlova riksdag efter slutfört arbete, men därutöver i RF § 109 tredje stycket synonymt med *åtskilja*.⁴ Det vill sålunda synas som om de tre grundlagstermerna avsluta, åtskilja och upplösa hade samma betydelse.

En blick på författningstexternas utformning före 1866 är upplysande. RF § 109 fastslog konungens rätt att *åtskilja* ständerna då de efter fyra månaders riksdag icke avslutat sitt arbete. 1810 års RO hänvisade i § 80 till RF § 109 samt tillade, att riksdag kunde *slutas* tidigare, då alla riksständen det begärde. § 81 angav förfarandet för riksdags *slutande* efter fullbordat arbete, något som skulle av ständerna begäras och av konungen beviljas. I § 82 föreskrevos deputationer att företaga vissa avskedsuppvaktningar, innan ständerna *åtskildes*. Om tryckning av riksdagshandlingar efter riksdagens *slutande* stadgades i § 59. RF § 87 hänförde sig till den händelse, att konungen icke hann meddela beslut över en av ständerna föreslagen lagändring, innan dessa *åtskildes*. Tydligt är att slutande närmast var termen för ständernas hemförlovande efter slutfört arbete, ehuru ordet även i RO § 59 begagnades i den vidsträcktare bemärkelse, som eljest tillkom åtskiljande. Den äldre terminologien avlivades alltså icke genom nya RO.⁵ Båda de äldre termerna behölls och insattes även i nya sammanhang, nämligen åtskilja i RF § 81, avsluta i RF § 109 tredje stycket. Därutöver

⁴ Det må även redan här påpekas, att RO § 36 icke uttalade sig om det fall, där konungen åtskilde pågående urtima riksdag eller lagtima möte, som pågått fyra månader. Närmare härom under X: 3 och XI: 1 e). I en dylik situation torde förfarande enligt andra stycket hava fått anlitas utan uppläsning av riksdagsbeslut. Avslutning enligt § 36 kunde sålunda realiter innefatta åtskiljande före arbetets slut, ehuru lagrummet i andra stycket förutsatte, att riksdagsgöromålen förts till ända.

⁵ Om terminologien i representationsförlagen före RO:s tillkomst, se Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 416 ff., Sundin, a.a., sid. 31 ff., Florén, Tillkomsten av 1866 års RO, sid. 64 ff.

infördes ett tredje ord för samma sak, som avsågs med de från de äldre grundlagstexterna övertagna.

Enda förklaringen till den synbarligen meningslösa tilltrassling av begreppen, som införandet i 1866 års RO av det i sak överflödiga ordet upplösa innebar, torde vara att söka i den långvariga konstitutionella debatt, som under flera decennier före representationsreformen fördes med utnyttjande av utländska förebilder. Då därunder ofta talades om upplösning, avsågs i överensstämmelse med internationellt språkbruk vanligen *dissolution*.⁶

Har sålunda påvisats, att upplösa enligt RO:s terminologi innebar åtskilja, bör för fullständighetens skull redan här antecknas, att den närmare innebörden av detta åtskiljande kunde vara en kontroversiell fråga, nämligen i det fall där nytt sammanträde skulle komma till stånd enligt RO § 5. Den närmare behandlingen av detta spörsmål kommer att ske under XI. Här må blott antecknas, att i princip två motsatta åsikter kunde hävdas med avseende å åtskiljandets innebörd. Å *ena sidan* kunde upplösningen anses medföra en definitiv avslutning av den upplösta sessionen, vilket innebar, att oavslutade ärenden förföllo, och att riksdagen, då den efter nyvalen ånyo sammanträdde, måste konstituera sig på nytt, varefter de ärenden, som skulle behandlas, fingo anhängiggöras i vanlig ordning. Denna åsikt, vilken i de olika detaljerna kan utformas på skiftande sätt, medför tydligen, att upplösning motsvarar det engelska begreppet *prorogation*.⁷ Å *andra sidan* har den åsikten ansetts möjlig, att det senare sammanträdet utgjorde endast en direkt fortsättning av det föregående, vilket skulle innebära, att arbetet återupptoges, där det avbrutits. Enligt denna mening skulle tydligen upplösning närmast motsvara en av konungen genomdriven *ajournering* av riksdagens arbete.⁸

Efter föregående granskning av den upplösningensrätt, som tillades konungen i 1866 års RO, får blicken vändas mot den *rätt att*

⁶ Se härom t. ex. Lagerroth, a.u., sid. 427, Sundin, a.a., sid. 49.

⁷ Jfr Lagerroth, a.u., sid. 428, StatsvetT 1926, sid. 393, Hagman, Handbok, sid. 296.

⁸ Termerna prorogation och ajournering kunna användas i olika bemärkelser. Här anknytes endast till engelskt språkbruk. Jfr Naumann, a.a. I, sid. 465 f., och III, sid. 418, Hagman, a.a., sid. 297, Reuterskiöld, a.a., sid. 267, Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 417 ff.

förordna om nya val, som samtidigt tillerkändes honom. Denna rätt omnämndes utöver i de nyssnämnda RF § 109 och RO §§ 5 och 36 jämväl i RO §§ 3, 7 och 15. § 3 har i dess sedan 1866 oförändrade lydelse återgivits under I.⁹ I detta stadgande gavs den allmänna regeln om riksdagsmandaten: dessa skulle gälla för viss tid, konungen medgivet att förkorta denna tid, vilket kunde ske genom nyvalsförordnande. Det kan förty fastslås, att vad som i allmänt parlamentariskt språkbruk benämnes upplösningsrätt tillades konungen genom 1866 års RO icke under detta namn utan såsom en rätt till nyvalsförordnande. Denna rätt kan alltså sägas motsvara det engelska begreppet dissolution.¹⁰

Att vad här utvecklats blivit iakttaget i praxis har framgått av de i första avdelningen omförmälda besluten. 1887 och 1914 förordnade konungen om nya val till andra kammaren med upplösande av riksdagen. 1911, 1919 och 1921 däremot förordnades endast om nya val, varemot upplösning ej omnämndes, enär riksdagen vid dessa tre tillfällen icke var samlad.¹¹

Den terminologi, som infördes i 1866 års RO, slog emellertid, som av framställningen i första avdelningen framgått, aldrig igenom i det parlamentariska livet. Vid varje tillfälle, då nyval till endera kammaren aktualiserades, blev detta tydligt. Icke blott talade den politiska pressen om andra kammarens upplösning etc. Även i de interna diskussionerna mellan monarken och hans rådgivare visade sig motsvarande uppfattning. Mellan Oscar II och De Geer fördes sålunda 1880 resonemang först om andra och sedan om första kammarens eventuella upplösning. Telegramväxlingen före nyvalsförordnandet 1887 talade likaså från båda sidor om andra kammarens upplösning liksom konungens brev till Boström 1892. Detsamma gäller båda de kungliga diktamina till statsrådsprotokollet 1906. Diskussionerna 1911 ansågos både i och utanför de engagerade kretsarna gälla första kammarens upplösning, liksom fråga 1913—14 ansågs vara om att upplösa medkammaren. 1924 anförde dåvarande statsministern till statsrådsprotokollet, att han

⁹ Se ovan sid. 23.

¹⁰ Att teoretiskt en reservation bör göras, vilken emellertid saknar all praktisk betydelse påpekas under VII i not 19. Tänkbart är sålunda, att nyval förordnas, utan att giltiga mandat träffas därav.

¹¹ SFS 1887 nr 6, 1911 nr 102, 1914 nr 11, 1919 nr 329 och 1921 nr 429.

avstått från att tillråda andra kammarens upplösning. Av vad förut sagts har framgått, att en kammare icke kunde upplösas utan blott riksdagen enligt grundlagarnas terminologi.

Att sålunda icke ens den främste initiativtagaren till 1866 års RO iakttagit den formella utformningen av konungens rätt att upplösa riksdag och förordna om nya val¹², och att det parlamentariska språkbruket genomgående accepterat en terminologi, avvikande från grundlagarnas, är icke blott ett etymologiskt kuriosum. Av den efterföljande framställningen kommer att framgå, att grundlagstolkningarna i icke oviktiga hänseenden torde hava påverkats därav. Dock må även upplysas, att ifrågavarande diskrepans blivit uppmärksammas i någon mån, såväl i riksdagen som i den statsrättsliga doktrinen. Redan i debatten före RO:s antagande anmärkte den framstående konservative motsståndaren till representationsreformen Henning Hamilton¹³ mot det föreslagna upplösningsbegreppet, och i en motion 1914, vilken avslogs, åsyftade professor Rudolf Kjellén att bl. a. åvägbringa större begreppsmässig klarhet.¹⁴ Inom doktrinen har förhållandet ej heller passerat obemärkt, ehuru olika meningar gjorts gällande. Sålunda har ifrågasatts, om riksdagen som statsorgan eller blott dess sammankomst kan drabbas av en upplösning.¹⁵ Vid detta spörsmål synes icke skäl föreligga att närmare dröja. Framställningen får i senare avsnitt anledning beröra detsamma. Här må blott antecknas, att grundlagarna icke alltid klargjorde, när i ordet riksdag inlades den ena eller den andra betydelsen, varför de i detta hänseende ofta

¹² Se även De Geers inlägg i debatten å 1887 års vaderiksdag, FK prot. 10: 41. Se närmare därom under XIV: 5 a).

¹³ Se citat hos Sundin, a.a., sid. 47.

¹⁴ FK motion B 82, KU utl. B 14. Kjellén föreslog, att *upplösa* skulle genomgående ersättas med *åtskilja*. KU ansåg »innebörden av det föreslagna utbytet . . . ej vara fullt klar».

¹⁵ I huvudsaklig överensstämmelse med vad här anförts ha yttrat sig Nau-mann, a.a. III, sid. 413, Sundin, a.a., sid. 44 ff., Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 396 och 400, StatsvetT 1939, a. st. Reuterskiöld lanserade begreppet kammarupplösning såsom synonym för nyvalsförordnande, något som knappast befrämjat klarhet, se a.a., sid. 268 ff., och Sessioner, sid. 51 ff. Malmgren, Sveriges författning I, sid. 297, ansåg tveksamt, om riksmötet eller statsorganet träffades av upplösning. Rydin, Svenska riksdagen I, sid. 52 noten, och Petri, SvJT 1958, sid. 245, ha varit benägna att i upplösa inläsa även betydelsen upphäva mandat.

kunna föranleda tvekan rörande tolkningen.¹⁶ Emellertid synes knappast befogat att ur logisk synpunkt rikta anmärkning mot en grundlagstolkning, enligt vilken upplösning i vissa stadganden skall anses hänföra sig till statsorganet: även detta kan åtskiljas i betydelsen fråntagas egenskapen samlad.

2 INNEBÖRDEN AV 1949 ÅRS GRUNDLAGS- ÄNDRINGAR

Den kommitté, som efter andra världskriget fick i uppdrag att överse riksdagens arbetsformer, uppmärksammade i förbigående det här behandlade spörsmålet i samband med utarbetande av förslag till vissa grundlagsändringar. I dess 1947 avgivna betänkande¹⁷ föreslogs sålunda en omformulering av RF § 109 och RO § 5 i syfte att skapa en klar skillnad mellan begreppen åtskilja och upplösa samt åvägbringa ett med gängse språkbruk överensstämmande nödvändigt samband mellan upplösning och nyvalsförordnande: »Riksdagen må ej av Konungen åtskiljas. Konungen äge ej heller makt att *upplösa* riksdagen, därest Han icke . . .»

Det nämnda kommittébetänkandet följdes emellertid icke i här berörda del vid de för denna framställning viktiga grundlagsändringar, som slutligen genomfördes år 1949.¹⁸ I samband med

¹⁶ Närmare härom under XI: 1 c).

¹⁷ SOU 1947: 79, sid. 87 noten. Ordet upplösa syntes »kunna innefatta såväl enbart ett åtskiljande av församlad riksdag som en upplösning, genom vilken de innehavda riksdagsmannamandaten utslockna», en uppfattning som sålunda icke här kunnat biträdas. — Kommittén föreslog borttagande av begreppen lagtima och urtima riksdagar samt införande av vår-, höst- och extra sammanträden av årets riksdag med mellanliggande ferier.

¹⁸ I KProp 1948: 244 föreslogs inga ändringar i här berörda lagrum. För att minska antalet grundlagsändringar förordades, att begreppen lagtima och urtima riksdag skulle bibehållas, samtidigt som årets lagtima riksdag erhöll möjlighet att dela sig på flera sammanträden. Urtima möte bleve därmed en ren undantagsföreteelse. Herlitz framhöll i motionen FK 391, att reglerna om upplösningsrätten icke kunde oförändrade kvarstå. Särskilt vore det oegentligt att bibehålla möjligheten att utan vidare upplösa lagtima riksdag efter fyra månader, då denna skulle erhålla rätt till höstsession. SäU, utl. 1, ansåg urtima-institutionen överflödigt och vidtog väsentliga omredigeringar i grundlagstexterna. Själva begreppet session infördes på SäU:s förslag. Någon särskild motivering gavs icke för de ändringar i främst RO § 5, vilka här äro av intresse, se vid not 21.

dessa ändringar avskaffades begreppen lagtima och urtima riksdag, vilka ersattes med regler om riksdagens sessioner: vår-, höst- och extra sessioner. Då jämväl institutionen tryckfrihetskommitterade upphävdes, flyttades stadgandet om konungens rätt att upplösa riksdag och förordna om nya val till RF § 108, varefter § 109 endast avser bevillnings- och statsregleringsförfarandet. Den nya, ännu gällande lydelsen av RF § 108, vilken är av stor betydelse för den efterföljande framställningen, må här återgivas:

»Konungen må upplösa riksdagen, därest Han, såsom i riksdagsordningen sägs, förordnar om nya val till båda kamrarna, eller den ena av dem. Varder riksdagen upplöst, skall den sammanträda å den tid inom tre månader från upplösningen, som Konungen bestämmer, samt må ej vidare av Konungen upplösas förr än efter fyra månader från det senare sammanträdet början.»

I RO företogs 1949 utöver i § 5 de för det terminologiska sammanhanget relevanta ändringarna, att bestämmelsen om formell avslutning av riksdag, som slutfört sitt arbete¹⁹, upphävdes och ersattes av en allmän regel i 2 § om formlös *avslutning* av riksdag den 31 december eller dagen före nästa riksdags början. § 35 anger numera förfarandet, då riksdag under pågående session *upplöses* i samband med nyvalsförordnande. Rubriken »riksdagens början och *upplösning*» står kvar.

Att grundlagstermen upplösa icke har samma innehåll efter 1949 som tidigare är tydligt. Möjligheterna av upplösning med riksdagens samtycke eller eljest utan samband med nyvalsförordnande äro numera okända för grundlagarna, vilket otvivelaktigt innebär ett närmande till gängse språkbruk. Av icke obetydlig vikt för flera av de i denna undersökning behandlade tolkningsfrågorna är, i vad mån 1949 års grundlagsändringar endast inskränkt *tillämpligheten* av begreppet upplösa, eller om därutöver dess *betydelse* undergått förändring. I den senare riktningen talar naturligtvis i första hand, att kommittébetänkandet 1947 uttryckligen fäste uppmärksamheten på vad som ansågs vara en begreppsmässig oegentlighet, och att reformen, som nyss sagts, obestriddligen inneburit åtminstone ett steg hän mot överensstämmelse med

¹⁹ De ursprungliga reglerna i RO § 36 hade justerats 1933. Stadgandet hade 1937 omnumrerats till § 35.

gängse språkbruk. Ytterligare måste beaktas, att numera en klar åtskillnad föreligger mellan avslutning och upplösning, i det den förre termen endast utgör benämningen för det formlösa konstaterandet, att ett års riksdag är slut, medan den senare uteslutande förekommer i samband med nyvalsförordnande. Att det dock alltså icke är möjligt att i ordet upplösa inlägga betydelsen upphäva riksdagsmandat, framgår av den citerade RF § 108. Hela riksdagen förklaras sålunda bliva upplöst, även om blott den ena kammaren drabbas av ett nyvalsförordnande. Samma förhållande klargöres även av RO § 35: vill konungen förordna om nya val, endera till hela riksdagen *eller till en kammare allena*, skall beslutet därom på visst sätt tillkännagivas, »och vare riksdagen omedelbart upplöst». Att mandatförintelsen är en följd uteslutande av nyvalsförordnandet är sålunda fortfarande otvivelaktigt. Det engelska begreppet *dissolution* kan sålunda, med anknytning till vad tidigare sagts, konstateras alltså ha sin motsvarighet i nyvalsförordnande och icke i upplösning.²⁰

Står upplösning sålunda i motsats till avslutning utan att därför innebära mandatupphävande, är ordets egentliga betydelse tydligen dunkel. Två tolkningsmöjligheter finnas. *Endera* kan det hava samma innebörd som tidigare, nämligen *åtskiljande* av riksdag. *Eller* kan det hava betydelsen av påbörjad riksdags *avslutning genom konungens beslut före den i RO § 2 angivna tidpunkten*. Skillnaden kommer till synes i det fall, där konungen förordnar om nya val mellan riksdagens sessioner. Att han är berättigad därtill kommer att utredas under VII:4b). Frågan är, om upplösning skall anses förekomma även i ett dylikt fall.

För den efterföljande framställningen är det av icke oväsentlig vikt, att ett val träffas mellan de angivna båda tolkningsmöjligheterna. Härvid kunna redan från början följande omständigheter fastslås. Antages det senare alternativet såsom det rätta, innebär detta en klar skillnad mot äldre rätt, vilken bör kunna objektivt beläggas. Ingendera tolkningen överensstämmer med gängse parlamentariskt språkbruk. Några motivuttalanden finnas icke att

²⁰ Jfr Petri, a. st.: av skillnaden mellan *avslutning* och *upplösning* »kan ej dragas annan slutsats än att mandaten vid *upplösande* av riksdagen utslockna». Jfr ock VII: 3.

tillgå. Den från kommittébetänkandet avvikande utformningen av de relevanta lagrummen har icke särskilt motiverats.²¹ De fåtaliga uttalanden, vilka gjorts rörande spörsmålet i fråga i doktrinen äro motstridiga. Grunden för desamma har icke närmare utvecklats.²²

Vid en språklig granskning av författningstexterna torde uppmärksamhet böra fästas i första hand vid följande omständigheter. *För det första* antyder rubriken till RO §§ 31—35, att samtliga fall av riksdagens upplösning angivas i dessa stadganden. Även § 35 avser blott den situation, »då session pågår». *För det andra* använda grundlagarna genomgående uttrycket »förordnar Konungen om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem», där, om den senare av de nyss angivna tolkningsalternativen vore det rätta, det enklare uttrycket »upplöser Konungen riksdagen» kunnat anlitas. Exempel härpå utgöras av det 1949 ny tillkomna stadgandet om uppskovsbeslut i RO § 58 samt det 1949 ändrade och omnumrerade stadgandet om utrikesnämnd i RO § 49.

Det sist sagda har antytt, att nyvalsförordnandet grundlagsenligt utgör det konstitutiva innehållet i konungens här relevanta beslut. Att så är förhållandet bestyrkes av den tidigare citerade RO § 35. Upplösning utgör uteslutande *en verkan ipso jure av ett förordnande om nya val*. Konungens mot riksdagen riktade förklaring behöver icke innehålla något uttalande om dess upplösning. Att konungen enligt RO § 5 upplöser riksdagen innebär alltså, att han besluter nyvalsförordnande samt låter tillkännagiva

²¹ Spörsmålet framskymtar blott i prop. På sid. 17 uttalas, att uppskovsbeslut böra förfalla, därest konungen *upplöser riksdagen och förordnar om nya val*. I förslaget till lagtext å sid. 43 är det kurs. ledet icke med. Man lär sålunda hava utgått från att upplösning alltid åtföljde nyvalsförordnande, vilket dock var felaktigt, enär de äldre, under punkt 1 belysta reglerna i RF § 109 och RO § 5 icke föreslogos ändrade. Jfr not 18.

²² Herlitz, Grunder, sid. 73 not 21, uttalar, att upplösning alltid är förbundet med nyvalsförordnande. Före 1949 »kunde det inträffa, att nyvalsförordnande meddelades vid en tidpunkt, då riksdag icke pågick». Innebörden av en upplösning är, att riksdagens sammankomst blir avslutad, sid. 60 not 17. Att anse riksdagens sammanträde pågå, sedan en session avslutats, och innan en ny börjat, synes innebära en fiktion men belyser vanskligheten i att angiva en exakt betydelse av ordet upplösning, därest sådan kan förekomma även mellan sessioner men utan att beröra mandat. Jfr Petri, a. st., och Juridikens termer, sid. 143 och 174. Motsatt mening, se Lagerroth, Moderna författningar, sid. 174. Upplösning innebär enligt denne endast åtskiljande av riksdagen under pågående session.

detta jämlikt § 35, därest session pågår. Frågan är, om nyvalsförordnande skall, utan att detta anges i grundlagarna, anses hava upplösningsverkan, även där session icke pågår och RO § 35 därför ej är tillämplig.

I anslutning till det sist sagda bör det antecknas, att det visserligen är fullt logiskt möjligt att tala om en upplösningsverkan även vid tidpunkt, då riksdagen icke är samlad, enär denna numera består efter det enskilda sammanträdet slut icke blott såsom statsorgan utan även såsom riksmöte, men att en dylik särskild beteckning för ett nyvalsförordnandes verkan gentemot en icke i session varande riksdag ej är erforderlig. Det bör beaktas, att t. ex. RO § 58, såsom nyss nämnts, tillägger nyvalsförordnande verkan att förrinta uppskovsbeslut utan omnämnande av upplösning.²³

Ytterligare står icke att utvinna av en granskning av grundlagstexterna ur enbart språklig synpunkt. De angivna tolkningsdata synas tala mot ett antagande om en förändring i upplösningsbegreppet gentemot äldre rätt men äro helt visst icke bindande. Därutöver måste det beaktas, att den vidsträcktare tolkningen medför konsekvenser, vilka ej torde hava uppmärksamrats i samband med 1949 års grundlagsändringar. Viktigast är härvid, att den innebär, att konungen blivit skyldig att inkalla riksdagen jämlikt RO § 5, även där han förordnat om nya val vid tidpunkt, då session icke pågick. Hur § 5 bör tolkas i detta hänseende synes bliva avgörande för innebörden av grundlagarnas upplösningsbegrepp. I detta inledande avsnitt kan emellertid detta spörsmål icke upptagas till besvarande. Tolkningen är beroende av utredning på ytterligare punkter och kommer därför att utvecklas under VIII: 3.²⁴ Här må det vara tillfyllest att fastslå, att till *utgångspunkt* vid grundlagstolkningen i de enskilda frågorna i närmast följande avsnitt måste tagas, att i själva *begreppet* upplösning icke kan a priori språkligt inläggas mera än åtskiljande av samlad riksdag.

²³ Att det är sakligt obehövt att i ordet upplösa inlägga den vidsträcktare betydelsen torde bl. a. framgå därav, att enligt gängse uppfattning mandaten utslockna omedelbart vid nyvalsförordnandes meddelande (VII: 3), var-efter det sålunda är självfallet, att riksdagen icke kan återupptaga sitt arbete, att ny konstituering alltid måste ske efter nyvalsförordnande (XII), och att alla uppskovsbeslut förfalla, då nyval förordnas (XVI).

²⁴ Se nedan, sid. 172 ff.

Rörande ordalagen vid 1958 års riksdagsupplösning må erinras om att konungen förklarade sig med upplösande av riksdagen förordna om nya val till andra kammaren, såsom framgått av det under IV ovan återgivna beslutet.²⁵

Vad här och tidigare under I anförts torde hava givit vid handen, att den efterföljande framställningen till vinnande av önskvärd klarhet bör i två särskilda avsnitt närmare belysa *först* konungens rätt att genom förordnande om nya val angripa riksdagsmandaten, *därefter* hans i nära samband därmed stående rätt att åvägabringa avslutning av riksdagens sammanträde genom upplösning. Att den sistnämnda efter 1949 icke längre utgör en fristående befogenhet utan blott inneslutes i den förra lär icke utgöra ett bärkraftigt skäl mot en dylik tudelning av framställningen. Detaljspörsmålets olikartade beskaffenhet samt de äldre reglernas delvis oklara innehåll torde giva tillräcklig motivering för en dylik disposition. Med en nära till hands liggande parallell med engelsk terminologi kan framställningen sägas komma att till närmare granskning upptaga först de i de relevanta grundlagsreglerna inneslutna momenten av dissolution, därefter de av prorogation. Detta kommer att ske under VII resp. VIII, sedan under VI först något berörts konungens ställning såsom grundlagsenlig utövare av de ifrågavarande befogenheterna.

²⁵ SFS 1958 nr 152.

VI KONUNGENS STÄLLNING

1 KONUNGENS STÄLLNING ENLIGT GRUNDLAGARNA OCH DERAS MOTIV

Rätten att förordna om nya val har av grundlagarna tillagts konungen allena, med skyldighet endast att vid dess utövande inhämta statsrådets mening enligt RF § 7 samt vederbörlig kontrasignation jämlikt RF § 38 å utgående expedition. Detsamma gällde före 1949 rätten att upplösa riksdagen, vilken, såsom under V:1 påvisats, då kunde utövas utan samband med den förstnämnda befogenheten. Endast i det här ointressanta fall, att lagtima riksdag önskades upplöst före fyra månaders sammanträde *utan* nyvalsförordnande, erfordrades ytterligare, såsom naturligt var, riksdagens »begäran» enligt RF § 109 och RO § 5. Dylik upplösning förekom 1881, då avslutning skedde den 29 april, och 1893, då riksdagen hemförlovades den 10 maj. I båda fallen avlät riksdagen skrivelse till konungen, vari den, under åberopande av nyssnämnda lagrum, anhöll, att det lagtima mötet måtte »avslutas». Ordet upplösning förekom icke. Samma förfarande anlidades efter upplösningen 1887. Riksdagens den 2 maj begynta sammanträde avslutades på begäran den 9 juli.¹ Även i dylika fall ankom alltså beslutet om åtskilljande på konungen allena. Som ett specialfall framstår den aldrig inträffade, men i sagda båda lagrum före 1949 förutsedda situationen, att urtima riksdag blev utan någon konungens åtgärd »upplöst», då lagtima riksdag sammankom.

Av RF §§ 39—42 framgår, att ifrågavarande befogenheter i där angivna fall övergå på interimregeringen, dvs regenten eller det regerande statsrådet. Likaså må desamma utövas av förmyndarstyrelse enligt RF § 93 ävensom av den riksstyrelse, som riksdagen förordnar jämlikt RF §§ 91 och 92, därest nu dessa stadgan-

¹ Se RdSkr 1881 nr 76, 1887 B nr 82 och 1893 nr 97.

den så tolkas, att andra möjligheter finnas än utseende av ny konung eller interimsstyrelsens fortvaro.²

Att konungen med nyssnämnda självklara undantag tillerkändes att ensam förfoga över rätten att upplösa riksdag och förordna om nya val, var, såsom framställningen i första avdelningen under I visat, det enda författningshistoriskt naturliga. I betydande utsträckning inneburo den nya RO:s regler blott ett bibehållande av rättigheter, som redan tidigare tillkommit konungen. Enligt 1809 års RF hade han sålunda rätt att utan vidare åtskilja riksdagen efter fyra månaders samvaro. Denna befogenhet kvarstod sålunda även efter 1866. Av de urtima riksdagarnas förändrade ställning i ett system med årliga lagtima möten följde såsom en naturlig konsekvens, att konungen borde kunna åtskilja en dylik sammankomst efter gottfinnande. Då ytterligare före 1866 möjlighet hade förelagat att efter lagtima riksdags slut, eventuellt dess åtskiljande efter fyra månaders samvaro, inkalla urtima möte, vilket alltid nödvändiggjorde nytt val av alla riksdagsmän, som icke voro självskrivna, måste tydligen i den nya RO inlemmas en rätt att påkalla nyval, därest icke konungens ställning skulle försämrast.

Den nyhet, som 1866 års RO medförde i här berörda hänseende, var, att den okränkbarhet, vilken tidigare tillkom de första fyra månaderna av riksdags sammanträde, upphävdes. Konungen tillades rätt att *en* gång avbryta lagtima riksdag, innan dess ordinarie sammanträdestid utlöpt. Förutsättning härför var, att han förordnade om nya val. Skedde ett dylikt avbrott, inträdde riksdagen inom tre månader ånyo i sin rätt till viss samvaro, denna gång utan möjlighet för konungen att hindra dess verksamhet före minimifristens utlopp. Nyvalsförordnande blev ett självständigt författningsinstitut. Som under I framhållits, motiverades utvidgningen av konungens förutvarande rättigheter därmed, att han borde erhålla en kompensation, då riksdagens styrka och handlingsförmåga kraftigt öka-

² Se härom främst E. Fahlbeck, *Förvärv och förlust av Sveriges krona*, (särsk. sammanf. sid. 106) och Malmgren, *Sveriges författning I*, sid. 70 ff., 131 f. och 144 f., ur äldre litt. Blomberg, *Svensk statsrätt*, sid. 236 f., 242 f., 245 och 250. Att rätten att förordna om nya val undantages tillförordnad regeringskompetens i gängse instruktion är självfallet, se Malmgren, a.a., sid. 139. I detta sammanhang må även hänvisas till IX: 3, där det visas, att RF §§ 91—94 innebära bestämda begränsningar i interimsgovernmentets handlingsförmåga.

des. Att de i grund ändrade förhållandena förlänade väsentlig tyngd åt konungens befogenheter stod klart för RO:s stiftare. Framhävandet av ett nyvalsförordnandes innebörd av en »vädjan till nationen» får icke skymma blicken för att rätten därtill allmänt uppfattades såsom ett av konungens viktigaste maktmedel mot den nya riksdagen.³ En begränsning av denna rätt genom skyldighet att inhämta endera kammarens samtycke, såsom fallet sedermera blev i Frankrike, kunde därför icke övervägas, något som för övrigt framgår redan av att båda kamrarna skulle kunna träffas av nyvalsförordnande. Ett folkligt initiativ framstod helt visst som en närmast grotesk tanke⁴, liksom att riksdagen kunde erhålla rätt att själv begära nyvalsförordnande, eller eljest sin upplösning, innan dess arbete förts till ända.⁵ Ej heller ifrågasattes någon formell begränsning av antalet upplösningar och nyvalsförordnanden utöver den, som innefattades i fyramånadersgarantien för den efter upplösning sammanträdande riksdagen. Tillämpningen lades helt i konungens händer.

Den författningshistoriska bakgrunden till RO:s stadganden om konungens rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val kan i korthet summeras sålunda, att dessa till stor del inneburo ett bibehållande under ändrade konstitutionella förhållanden av konungens gamla befogenheter, och att den egentliga nyheten motiverades av hänsyn till konungamakten. Dessa omständigheter ha stundom fått motivera åsikten, att, då grundlagens bestämmelser i åtskilliga hänseenden äro oklara och bereda utrymme för ett val mellan flera möjligheter, konungens intresse bör tillmätas primär betydelse vid tolkningen. Särskilt har denna mening framförts av SUNDIN.⁶ Här emot har genmälts, att tvärtom befogenheternas extraordinära ka-

³ Om den tvekan, som i den konstitutionella debatten före RO:s tillkomst förspordes rörande värdet av ifrågavarande befogenheter för stärkandet av konungens ställning, se under I, främst Kihlberg, Den svenska ministären, sid. 108 f.

⁴ Jfr Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 38.

⁵ Jfr i första avd. meningsutbytet i andra kammaren 1871 (II: 1), interpellationen 1909 (III: 4), riksdagsdebatten 1947 (IV: 6).

⁶ Se Sundin, a.a., sid. 69. Det må likväl observeras, att resultaten icke stämma med utgångspunkten. Utifrån denna har t. ex. frågan om konungens rätt att förordna om nya val mellan riksdagens sammanträden besvarats (se VII: 4 b, där samma mening hävdas). Vid betraktandet av vaderiksdagen och därmed

raktär och för riksdagen djupt ingripande verkningar borde föranleda en restriktiv tolkning. Denna åsikt har hävdats och med konsekvens genomförts särskilt av ÅSTRÖM.⁷

Ingen av de nämnda synpunkterna har varit bestämmande för de grundlagstolkningar, som utförts i denna undersökning. Vid behandlingen i första avdelningen av de skiftande, konfliktfyllda lägen i svensk historia efter 1866, då ifrågavarande befogenheter aktualiserats, och då det ena eller andra förfaringssättets överensstämmelse med grundlagarnas anda satts i fråga, har visserligen städse understrukits, att konungen har rätt att förfoga över detta yttersta maktmedel på det sätt, som bäst gagnar hans eget intresse, och att anmärkningar, grundade på påståenden om RO:s tanke, ändamål etc., saknat fog.⁸ Grundlagstolkningen rörande de konkreta detaljfrågorna är emellertid en annan sak än befogenheternas politiska utnyttjande. Därvid bör en objektiv metod anlitas. Bådadera de förutnämnda synpunkterna vila på mindre hållfast grund. Att a priori antaga vare sig att grundlagstolkningen bör in dubio tillvarata konungens intresse eller att densamma bör utföras restriktivt synes icke bärkraftigt. I allt fall torde dylika antaganden vara svårförenliga med en objektiv metod. Vål är det otvivelaktigt riktigt, att konsekvenserna av erhållna resultat för konungen och för riksdagen böra beaktas. Eljest torde den för varje grundlagstolkning väsentliga synpunkten lätt kunna förloras ur sikte, att författningsreglerna fylla bestämda funktioner. Att högst olika uppskattningar kunna göras från fall till fall av konungens och riksdagens respektive intressen torde emellertid vara överflödigt att konstatera. Bådadera förtjäna iakttagande, deras inbördes styrka varierar.⁹ Där de omedelbart relevanta grundlagstexternas avfatt-

sammanhängande frågor, är aspekten däremot borta. Sålunda förnekar Sundin t. ex. konungens möjlighet att på vaderiksdag återupptaga fråga, som avgjorts till hans nackdel på det upplösta sammanträdet (se XIII: 1 nedan, där motsatt ståndpunkt intages).

⁷ Se Åström, Valkretsordningen, främst sid. 71 f. och 81. Att uppfattningen genomförts konsekvent framgår av framställningen under VII: 4 a) och b) nedan, där dock annan tolkning förordas.

⁸ Se t. ex. framställningen om händelseförloppen 1887 (II: 7) och 1906 (III: 2).

⁹ Sålunda kan konungens intresse synas överväga t. ex. under VII: 4, XIII: 1 och XV: 2, riksdagens t. ex. under VII: 3, IX: 2 och 3, XIV: 1, XV: 3, XVII: 3 (äldre rätt) och XVIII.

ning giva bristfällig ledning för besvarandet av konkreta spørsmål, bör tolkningen i första hand taga fasta på författningsreglernas objektiva konstruktion och logiska sammanhang. Vad här påvisats om grundlagstiftarens otvivelaktiga avsikt att värna konungamak- tens ställning i statslivet genom införandet av rätten att upplösa riksdagen och att förordna om nya val kan därvid giva vissa an- visningar och ledtrådar. Det synes vara rimligt att föreställa sig, att det angivna syftet kommit till uttryck i lagtexternas avfattning. Redan på förhand lär kunna sägas, att en grundlagstolkning, som gör konungens befogenheter praktiskt obrukbara, kan antagas vara felaktig,¹⁰ och att en mot konungen restriktiv tolkning normalt bör kunna motiveras med hänvisning till ett riksdagens av grundlagar- na erkända intresse.¹¹

2 KONUNGEN OCH STATSRADET

Ovan har sagts, att konungen vid utövandet av rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val endast är skyldig att höra stats- rådet samt att inhämta kontrasignation å utgående expedition. Att stadgandet i RF § 9, att det är konungen »förbehållet att allena be- sluta», icke återgiver verkligheten är i och för sig överflödigt att konstatera. Dock är det oklart, huruvida utvecklingen lagt även de här ifrågavarande befogenheterna helt i statsrådets händer. En- ligt en ofta framförd mening föreligger här ett undantag i förhål- lande till vad i allmänhet gäller. Konungen har antagits alltjämt äga viss handlingsfrihet. Grundlagarnas formella regler rörande monarkens personliga maktställning skulle i någon mån hava ett reellt innehåll. Hur härmed förhåller sig är ett spørsmål, som icke bör här helt förbigås. Den i första avdelningen lämnade historiska framställningen har lämnat ett material till frågans belysning, vil- ket kan vara av värde att sammanställa. En konturskarp teckning

¹⁰ Såsom ex. härpå kan särskilt nämnas den konsekventa s. k. fortsättningsteo- rien rörande förhållandet mellan upplöst riksdag och vaderiksdag, se främst under XI och XIII: 1. Såsom där visas är emellertid icke erforderligt att åter- falla på allmänna reflexioner om konungens intresse etc. Grundlagarnas rätta tolkning synes klart framgå av deras konstruktion.

¹¹ Se t. ex. VII: 4 a) och b).

av utvecklingen eller ett exakt resultat kan naturligtvis ej erhållas. Redan en allmän belysning av frågan lär emellertid vara tillfyllest med hänsyn till framställningens statsrättsliga syfte.

De första tillfällen, som behandlats i första avdelningen, erbjuda föga av intresse i detta sammanhang. 1871, under Karl XV:s sista regeringsår, erhöilo konungens ifrågavarande befogenheter visserligen aktualitet under den konfliktfyllda lagtima riksdagen, men nyval förordnades icke. En viss personlig aktivitet från monarkens sida kom till synes. 1877 framförde konungen, då Oscar II, vissa önsknningar men ej med större energi. Statsrådets avvisande hållning blev avgörande.¹² 1880 visade en större aktivitet. Redan tidigt under riksdagen begärde konungen statsrådets yttrande om ett ifrågasatt nyval. Trots avböjande svar utnyttjade han bl. a. nyvalshot i aktiva underhandsförhandlingar med riksdagsmän. Efter nederlaget i riksdagen begärde han ånyo, sannolikt mest som en demonstration, statsrådets yttrande och böjde sig för dess nekande svar.¹³ Vid förhandlingarna om bildande av ny ministär utfäste han sig gentemot De Geer att icke bifalla en av Posse eventuellt framställd begäran om nyvalsförordnande till första kammaren. Diskussionen vid Posses avgång 1883 har föga att giva: statsministern avgick frivilligt. 1886 fördes förhandlingar mellan statsrådet, kronprinsen och konungen, varvid enighet uppnåddes om nyval i viss situation, som icke inträffade.

Det första nyvalsförordnandet 1887 beslöts i full enighet mellan konungen och statsrådet: på samma gång avsände konungen och statsrådet meddelanden om sin uppfattning, båda hade var för sig samtidigt kommit till samma mening. Sedan tvekan uppstått inom

¹² Enda förskjutningen mellan 1871 och 1877 framgår av en jämförelse mellan justitiestatsministerns uttalande i andra kammaren vid det förra tillfället och ministärens officiösa förklaringar vid det senare. Frågan fördes 1877 ut ur regeringskretsen.

¹³ I anslutning till dessa äldsta incidenter må uppmärksammas den under II påpekade brytningen mellan å ena sidan den främst av De Geer företrädde, parlamentariska uppfattningen av upplösningsrätten, å andra sidan den för konungen icke främmande åsikten, att upplösning och nyval kunde förordnas närmast såsom en demonstrativ kraftyttring. Det lär kunna hävdas, att ett närmande till den parlamentariska inställningen, att nyval skall tjäna ett positivt syfte och endast förordnas, där rimlig utsikt till framgång föreligger, torde medföra en maktförskjutning från konungen till statsrådet, oavsett hurvida det senare i förhållande till riksdagen är parlamentariskt eller icke.

statsrådet, ingrep kronprinsen och bidrog på ett betydelsefullt sätt till ett positivt avgörande. Beslutet fattades av konungen med omvittnad glädje och uppfattades av statsrådet som en konstitutionell nödvändighet. I sina förhandlingar under vintern 1887—88 leddes konungen av en önskan att undgå ett upprepat nyvalsförordnande, varifrån han tog uttryckligt avstånd. 1892 väckte konungen ånyo fråga om nyval till andra kammaren, men enighet vanns om avstående.

Sekelskiftet nåddes sålunda, utan att påtagliga reträtter av konungamakten kunna påvisas. Inom kort begynte dock en maktkamp. Vid regeringsbildningen i november 1905 gjorde den blivande statsministern en hemställan att få tillgripa nyvalsförordnande, därest rösträttspropositionen avsloges. Begäran avvisades, då konungen och kronprinsen icke ville på förhand binda avgörandet. Då krisen blev akut våren 1906, avslogs ministärens officiella hemställan, varigenom regeringskris utbröt. I två diktamina till statsrådsprotokollet motiverade konungen sitt avslag.¹⁴ Krisen blottade en motsättning mellan konungen och statsrådet, i vilken den förre fasthöll vid sin grundlagsenliga maktställning.

1906 års kris utlöste en avsevärd polemik och innebar en inledning till konungamaktens reträtt. Under 1907 års riksdag torde konungen hava varit beredd att ställa upplösningsvapnet till högerministärens förfogande. Väl torde dess begagnande icke hava varit emot hans personliga önskan, men oavsett detta hade det politiska läget gjort ett medgivande ofrånkomligt. Nyval blevo dock ej erforderliga. Interpellationsdebatten 1909 ställde de principiella motsättningarna i klar belysning. Riksdagsoppositionens begäran om ett förhandsbesked, att nyval skulle ske hösten 1910 avvisades med hänvisning till att det statsråd, som då sätte, finge bedöma frågan efter dåvarande politiska läge, och att konungen i sista hand hade avgörandet. 1911 års nyval till första kammaren markerar ett viktigt steg mot ökad maktställning för statsrådet. Väl fasthöll konungen vid sin vägran att lämna den nya regeringen en generell fullmakt att föranstalta om nyval, men mot sin personliga önskan

¹⁴ Det må uppmärksammas, att konungens i dessa diktamina uttalade uppfattning innebar en icke oväsentlig begränsning av hans befogenheter, vilken utifrån grundlagarnas utgångspunkt synes framstå såsom omotiverad, se III: 2 ovan.

nödgades han medgiva omedelbart nyval. Händelseförloppet 1913—14 karaktäriserades tydligt av konungens hävdande av sin personliga handlingsfrihet. Då det av honom länge önskade nyvalet till andra kammaren kom till stånd, betraktades dock detta i och för sig med allmänt gillande, varemot hans handlande kring regeringskrisen uppväckte stark kritik.

Även under perioden mellan sekelskiftet och första världskriget hävdade konungen sålunda tämligen väl sin maktställning. Inom kort ändrades emellertid förhållandena. Redan vid regeringsbildningen hösten 1917 nödgades konungen att tämligen kategoriskt meddela den generella fullmakt för statsrådet att utöva ifrågavarande befogenheter, som han dittills vägrat giva. Författningsreformerna genomfördes 1918 utan nyvalsförordnande, men 1919 förordnades om nyval av första och 1921 av andra kammaren i och för reformens snara ikraftträdande. För den uppskovspolitik, som fördes vid den föregående rösträttsreformen, fanns intet utrymme.

Konungens ställning hade sålunda vid 1920-talets början genomgripande förändrats. Hans maktbefogenheter hade likväl icke utplånats. Att han ägde rätt att vägra ett nyvalsförordnande för sommaren 1920, synes hava klart accepterats av den första socialdemokratiska regeringen. I den debatt, som fördes vid motsvarande tidpunkt 1924, stod ministären helt i fokus. Vid regeringsbildningen 1932 begärdes »av försiktighetsskäl» icke någon generell fullmakt för den nya ministären att förordna om nya val. Dock framhölls frågans aktualitet. Under riksdagen 1933 svävade ett nyvalshot oavbrutet över riksdagsmännens huvuden. Konungens ställning upptogs icke i debatten till närmare begrundande. Så skedde däremot 1935, då den borgerliga oppositionen underströk konungens rätt att vägra nyval: innan den fungerande minoritetsregeringen tillätes utskryva nyval, borde möjligheterna att bilda en ny regering undersökas. Regeringspartiet hävdade bestämt sin rätt att vädja till folket, dock utan att rikta direkta angrepp mot konungens förmenta befogenheter. På statsministerns fråga förklarade kronprinsen-regenten, att löfte om nyval icke kunde givas på förhand. Samtalet refererades i riksdagsgruppen utan kritik av det oförbindande svaret. I jämförelse med 1935 års debatt förmedlar 1958 års intrycket, att konungens handlingsfrihet betraktades med

större restriktivitet, men att man i allmänhet dock ej var benägen att utestänga honom från allt inflytande. Man torde sålunda rätt allmänt icke hava velat betaga honom rätt att vägra upplösning i lägen, där nyval ej kan antagas leda till starkare regeringsbildning än den oppositionen kan prestera. Då en dylik situation knappast kunde anses föreligga 1958, vanns ej större anslutning för tanken, att konungen skulle kunna vägra upplösning.

Den korta överblicken har visat, att utvecklingen efter 1866 kan indelas i tre stadier med regeringsskiftet i november 1905 samt författningsreformen 1917—21 som gränsmärken. Historiskt är detta förhållande naturligt, då samma årtal markera viktiga milstolpar för parlamentarismens utveckling. Spörsmålets kärnpunkt ligger i dess samband med regeringsbildningen. Förutsättning för en vägran att förordna om nyval är, att en ny ministär kan åstadkommas. Likaså kan nyval icke av konungen genomdrivas mot den sittande regeringens vilja, där icke ett nytt statsråd kan erhållas. Även om den angivna förutsättningen är för handen, är konungens handlingsfrihet icke ur parlamentarisk synpunkt obestridlig. Av den historiska utredningen vill det synas framgå, att likväl parlamentarismens godtagande icke helt försatt grundlagarnas regler om konungens ställning ur kraft. Dessa torde alltså hava ett reellt innehåll. Att närmare precisera gränserna för konungens handlingsfrihet är naturligen icke möjligt. Inom den statsvetenskapliga doktrinen ha ock olika meningar framställts i de uttalanden, som gjorts under de senaste åren. I princip ha tre ståndpunkter bedömts möjliga.

För det första har konungen ansetts väl kunna tillerkännas en vidsträcktare rätt än eljest till saklig överläggning men däremot icke det yttersta avgörandet. Denna ståndpunkt har intagits av TINGSTEN¹⁵ och WESTERSTÅHL¹⁶. Monarken har enligt den senare rätt att realdiskutera en upplösningsfråga. »Läget är icke detsamma som i fråga om framläggandet av en proposition, där han normalt bara begär information.» Därest regeringen står fast vid sin begäran, skulle det emellertid gälla, »att monarken inte kan göra annat än att bifalla framställningen».

¹⁵ Se DN 15/1 och 19/1 1958.

¹⁶ Uttalande för GHT 18/1 1958.

För det andra åter har konungen ansetts under vissa förhållanden hava rätt att vägra upplösning men däremot icke att genomdriva en dylik åtgärd med entledigande av den fungerande ministären. Denna mening synes omfattad av NYMAN.¹⁷ »Klart är» enligt denne, »att ett nyvalsförordnande inte bör få komma till stånd mot den sittande ministärens vilja.» Dock anses konungen hava »ett något vidare spelrum för ett bedömande, då han har att taga ställning till en positiv framställning om nyval». Han bör emellertid »lämna sin medverkan till en upplösning, om det begäres av en minister, som lidit ett nederlag i riksdagen och har rimliga motiv för sin önskan att vädja till folket i val».

För det tredje slutligen har konungen ansetts äga viss möjlighet både att vägra och att själv genomdriva ett nyvalsförordnande. Denna mening synes omfattad av HERLITZ¹⁸. Enligt denne kan det »ej under alla förhållanden anses som en mot parlamentarismens grundsatser stridande hållning» att vägra upplösning. »Det är också tänkbart, att, om konungen men ej regeringen önskar ett nyval, han förordnar därom, sedan regeringen avgått och en ny regering, som delar hans mening, kommit till stånd.»

Att här träffa ett val mellan de anförda uppfattningarna synes tämligen meningslöst. Det synes tillfyllest att framhålla, att utvecklingen i allt fall ännu icke lett fram till ett allmänt erkännande av den första ståndpunkten.¹⁹

¹⁷ Artikel i SvD 30/10 1957.

¹⁸ Herlitz, Grunder, sid. 60.

¹⁹ Dock må det mera parentetiskt kunna påpekas, att icke oväsentliga logiska och principiella skäl torde kunna andragas för den andra ståndpunkten. Parlamentarismens erkännande torde helt allmänt kunna sägas innebära, att vad grundlagarna tillagt monarken, numera skall anses tillkomma regeringen. Har rätten att förordna om nya val tillskapats för att gynna konungen, bör den numera anses avse att gynna regeringen. Därför bör det vara logiskt uteslutet, att konungen genomdriver ett nyval mot den sittande regeringens önskan. Av att upplösningrätten tjänar regeringsmaktens intresse torde emellertid även följa, att den ej bör få tagas i bruk, där icke rimliga skäl föreligga för antagande, att den sittande regeringen kan trygga ett fortsatt maktinnehav genom ett nyval, oavsett sedan om regeringspartiet kan antagas hava valframgångar att vinna. Ett nyval, som endast ökar regeringens mandatunderlag men ej skapar möjlighet för densamma att kvarstå, lär framstå såsom mindre befogat. Konungen bör genom en rätt att vägra sin medverkan erhålla möjlighet att upprätthålla grundlagarnas intentioner. Praktiska fall anvisas av minoritetsregeringen 1921—32.

VII KONUNGENS MAKT ATT ANGRIPA RIKSDAGSMANDATEN

Då i enlighet med vad under V förutskickats i detta avsnitt för sig upptages konungens rätt att angripa riksdagsmandaten — hans rätt att åvägabringa *dissolution* — bör det inledningsvis erinras om att med grundlagarnas terminologi *nyvalsförordnande* utgör det centrala begreppet, varemot *upplösning* saknar omedelbar relevans.¹ De frågor, vilka skola upptagas, avse objektet för konungens förordnande, först riksdagens kamrar som sådana (punkt 1), därefter de enskilda mandaten (punkt 2), tidpunkten för inträdet av förordnandets verkan gentemot mandaten (punkt 3), samt huvudreglerna om konungens rätt att förordna om nya val när som helst under pågående session eller mellan riksdagens sessioner (punkt 4).

1 RIKSDAGENS KAMRAR SOM OBJEKT FÖR NYVALSFÖRORDNANDE

För betraktandet av konungens makt att genom nyvalsförordnande angripa riksdagsmandaten är utgångspunkten, att endast en hel kammare men icke enstaka mandat kan bli föremål för dylikt förordnande. Därutöver innehålla grundlagarna icke någon här relevant begränsning av konungens befogenheter. I vilka situationer nyval bör förordnas är helt överlämnat åt konungen att bedöma, liksom ej heller någon gräns för antalet nyvalsförordnanden har givits. Inga särbestämmelser hava givits med avseende å kamrarnas inbördes förhållande: första och andra kammaren äro helt

¹ Även om termen upplösning anses hava jämväl annan betydelse än blott åtskiljande, är det dock klart *både* att det icke har avseende å mandaten, *och* att någon annan term icke finnes för åtskiljandet. Ifrågavarande begrepp hör sålunda hemma i det följande avsnittet VIII.

likställda med avseende å möjligheterna att drabbas av ett nyvalsförordnande.²

Av framställningen i första avdelningen har framgått, att man vid skilda tillfällen gjort gällande, att grundlagstiftarnas tanke icke varit, att full frihet skulle tillkomma konungen vid utnyttjandet av hans befogenhet att förordna om nya val, ehuru någon formell inskränkning däri icke gjorts. 1887 riktades sålunda åtskillig kritik mot det ensidiga nyvalsförordnandet: ehuru endast andra kammaren bifallit men den första avslagit tullmotionen, borde båda hava nyvalts, då den författningsenliga innebörden av nyvalet vore en vädjan till folket och detta representerades av båda kamrarna.³ Såsom tidigare framhållits framstår kritiken som obefogad. Rätten att förordna om nya val var tillskapad som ett konungens maktmedel att av honom nyttjas på sätt han funne bäst tjäna sina intressen.

Att grundlagarna sakna bestämmelser om när och hur konungens befogenheter få begagnas, innebär även, att något hinder icke finnes för att han i ett läge, där kamrarna stannat i motsatta beslut, förordnar om nya val till den kammare, vars beslut han kan godtaga, men däremot icke till den, vars ståndpunkt han ogillar. Såsom under III:2 utvecklats i anslutning till regeringskrisen 1906⁴ lär ej av konungens plikt att respektera kamrarnas lika behörighet och myndighet kunna deduceras någon inskränkning i hans rätt att efter gottfinnande förfoga över det yttersta maktmedel, varom här är fråga.

Den enda begränsning av konungens fria förfoganderätt över ifrågavarande maktmedel, som synes med fog kunna göras gällande från grundlagstiftarnas utgångspunkt, avser första kammaren. Denna avsågs vid RO:s tillkomst såsom en viktig konservativ ga-

² Det torde vara möjligt att hävda, att *andra* kammaren intager en gynnad ställning, nämligen *dels* på grund av dess sammansättning genom direkt val, vilken medför helt andra politiska konsekvenser av ett nyvalsförordnande, än då ett dylikt drabbar första kammaren, *dels* med hänsyn till de nya mandatens korta giltighetstid, se närmare under punkt 2 b) nedan.

³ Se under II: 7, sid. 49, 53. Där har även visats att avsikten var att blott förordna om nya val till andra kammaren, redan då det förutsågs, att båda kamrarna skulle antaga tullmotionerna. Någon anmärkning däremot framstår icke såsom befogad. Ett nyvalsförordnande, som motverkar konungens intresse, harmonierar ej med RO:s tanke.

⁴ Se under III: 2, sid. 65 f.

ranti. Reglerna för dess sammansättning skulle verka i denna riktning. Utöver tillsättningen genom indirekta val, strängare valbarhetsvillkor etc. skulle kammarens successiva förnyelse tjäna det konservativa syftet. Ett obegränsat utnyttjande av rätten att genom nyvalsförordnande föranstalta om total förnyelse kunde uppenbarligen helt omöjliggöra förverkligandet av denna grundtanke. Härutöver har ofta framhållits, att nyval till första kammaren icke får karaktären av en vädjan till folket och därför framstår som principiellt oegentligt.⁵ Sistnämnda synpunkt lär, med hänsyn till vad nyss anförts, icke förtjäna större avseende. Den successiva förnyelsen synes däremot värd att närmare betraktas.

Enligt RO:s ursprungliga regler gällde förstakammarvalen en nioårig mandattid. De skulle enligt § 7 förrättas, så ofta ledighet uppstode, samt då konungen förordnade om nya val.⁶ Dessa bestämmelser inneburo alltså, att mandaten förnyades helt oberoende av varandra. Successivitet blev sålunda beroende av den utsträckning, vari riksdagsmän avgingo annorledes än med mandattidens utlopp. En mera påtaglig skillnad mellan mandatens giltighetstider kunde förutses hava kommit till stånd först efter ett ganska avsevärt antal år, och ett nyvalsförordnande kunde för lika avsevärd tid framåt förhindra återställandet av verklig successiv förnyelse. I samband med rösträttsreformen 1909 ändrades dessa regler. Mandaten träda därefter i kraft den 1 januari året efter valåret. Den successiva förnyelsen garanterades genom den alltfört bestående ordningen med indelning av mandaten på lika många valkretsgrupper som mandatsperiodens årsantal samt föreskrift, att en grupp skulle nyväljas varje år. Då nyval efter konungens förordnande endast gälla till utgången av löpande ordinarie mandatperiod, ha följderna av ett dylikt reducerats. Innan en full mandatperiod utlöp därefter, har det normala förhållandet återställts. Då

⁵ Se härom under II: 7 (1887), III: 2 (1906), III: 8 (1917). Inom doktrinen t. ex. Herlitz, Grunder, sid. 61.

⁶ Jämlikt RO § 8 gällde mandaten dock städse till den pågående riksdagens slut. Som ett kuriosum kan därför noteras, att ett förordnande om nya val endast till andra kammaren kunde medföra, att mandat utslöcknade även i första kammaren. Hade riksdagen nionde året dessförinnan upplösts i samband med förordnande om nyval till första kammaren, komme rentav närmast hela denna kammare att bliva omvald utan särskilt förordnande därom.

intet grundlagsenligt hinder ligger i vägen för ett nytt nyvalsförordnande, kan emellertid ordningen omedelbart ånyo brytas.

Det nu anförda leder till den något anmärkningsvärda konklusionen, att av de regler rörande första kammarens konstruktion, vilka gällt efter 1866, de ursprungligen gällande berett de största möjligheterna att i praktiken åsidosätta grundtanken om kammarens successiva förnyelse. Därav torde dock ej böra dragas slutsatsen, att RO:s stiftare i själva verket fäst ringa avseende vid den successiva förnyelsen. I stället lär det därav kunna slutas, att första kammaren betraktades såsom konungens naturliga bundsförvant, varför nyvalsförordnande knappast vore praktiskt, ehuru en möjlighet därtill borde lämnas öppen.⁷ Det torde därför kunna hävdas, att utnyttjandet av konungens befogenhet gentemot sagda kammare måste ske ytterst restriktivt för att stå i överensstämmelse med RO:s anda. Såsom redan i första avdelningen antytts, har den politiska utvecklingen sedan 1866 medfört en förändrad inställning till den berörda frågan. En kort sammanfattning av det anförda historiska materialet till belysning av denna utveckling synes motiverad.

1871, 1877 och 1880 inträffade de konflikter, som aktualiserade nyval, mellan konungen och andra kammaren. Första kammaren berördes ej av debatten.⁸ Däremot aktualiserades den vid regeringskrisen 1880, då konungen utfäste sig gentemot De Geer att icke medgiva Posse nyvalsförordnande till första kammaren, på det att lantmannapartiet icke måtte erhålla majoritet där. Vid Posses avgång 1883 förelåg konflikt med båda kamrarna, men endast den andra berördes av de flyktiga nyvalsdiskussionerna. Situationen 1887 var så till vida likartad, som både konungen och statsrådet voro inställda på nederlag i båda kamrarna men blott övervägde

⁷ Det må här nämnas, att De Geer ursprungligen önskat garantera första kammarens successiva förnyelse genom en bestämmelse, att nyval efter konungens förordnande endast skulle gälla för vad som återstod av de avgångna ledamöternas mandattid. Att denna bestämmelse icke upptogs i propositionen lär hava föranletts av konungens önskemål, vilket torde hava berott på att denne fäste större avseende vid den längre mandattiden än vid den successiva förnyelsen såsom konservativ garanti. Se härom G. Andrén, Tvåkammar-systemets tillkomst och utveckling, sid. 120.

⁸ Endast enstaka uttalanden i vänsterpressen, se II not 35.

nyval till den andra. Även om motiven för att icke nyvälja första kammaren ej i första hand tog fasta på dennas särskilda skaplynne och därav betingade speciella ställning i förhållande till rätten att förordna om nyval, innebar likväl beslutet ett fasthållande därvid och sålunda vid RO:s tanke. Den mot det uteblivna första kammarvalet riktade kritiken har nyss omnämnts.

Även med avseende å första kammarens ställning, liksom tidigare visats hava varit fallet med konungens, nåddes sålunda trots konflikt sekelskiftet, utan att RO:s grundtanke åsidosattes. Om konflikten 1906 har ovan talats. Tilläggas må blott, att konungen och statsrådet voro ense om att nyval icke skulle förordnas till första kammaren.

Rösträtsreformens genomförande 1907—11 bildade utgångspunkten för en förändrad inställning till den berörda frågan. Redan under riksdagen 1907 blev för första gången sedan 1887 ett nyval till första kammaren en i debatten framkastad möjlighet. Interpellationen 1909, understödd av andra kammarens majoritet, krävde nyval jämväl till första kammaren enligt de nya bestämmelserna hösten 1910. Under upplösningsdebatten 1910 framfördes likaså krav på nyval till båda kamrarna. Regeringskrisen 1911 ställde så frågan på sin spets. Nyvalsutsikten utgjorde ett av högerregeringens främsta skäl för att om möjligt kvarstå. Då detta icke visade sig möjligt och den blivande statsministern icke fränföll sitt krav, nödgades konungen mot sin önskan medgiva ett nyvalsförordnande. Vid 1912 års riksdag föranledde detta en reservation till konstitutionsutskottets déchargebetänkande⁹ under hänvisning bl. a. till att första kammarens skaplynne innebure, att nyval icke borde förrättas annat än i extrema fall.

Krisen 1913—14 lämnade kammarens ställning oberörd. Författningsreformens genomförande 1917—21 medförde däremot *först* hösten 1917 konungamaktens kapitulation inför statsrådet, som erhöi en i princip generell upplösningsfullmakt även i ett läge motsvarande 1906 års, *därefter* ett nyvalsförordnande till första kammaren sommaren 1919 efter föregående upplösningsval till valkorporationerna, och *slutligen* ytterligare en total förnyelse av kam-

⁹ KU utl. 36.

maren hösten 1921 till följd av mandatens utslöcknande i enligt med övergångsbestämmelserna till författningsreformen.¹⁰ Hela dennas genomförande präglades av ett klart och fullständigt åsidosättande av RO:s grundtanke om första kammarens successiva förnyelse och särställning i förhållande till rätten att förordna om nya val.

Författningsrevisionen markerar en viktig skiljelinje i här berörda hänseende. Sin gamla av RO:s stiftare avsedda särställning har första kammaren därefter aldrig förmått återerövra. Det slutliga genomförandet av riksdagens partibindning och andrakammarparlamentarismen, i förening med det förhållandet att utgången av ett nyval till första kammaren blivit lätt förutsebar, har tvärtom medfört, att nyvalsförordnande till denna kammare blivit ett vanligt diskussionsämne. Den historiska framställningen har icke i enskildheter redogjort för denna utveckling. Anmärkningsvärt är emellertid särskilt det initiativ, som vid 1928 års riksdag togs av den dåvarande frisinna ministären i syfte att stärka första kammarens ställning.¹¹ Först sedan andra kammaren efter förrättade nyval upprepat ett beslut, som medkammaren vägrat biträda, och ånyo mött avslag, skulle nyval kunna förordnas till första kammaren. Som motiv för den föreslagna bestämmelsen anfördes, att nyval till första kammaren redan vid flera tillfällen förts på tal i lägen, då en regering icke kunnat vinna majoritet därstädes utan blott kunnat öka sitt mandattal, och att missbruk av konungens rätt därför vore att befara. Förslaget, vars grundtanke syntes understödd av de borgerliga partierna, avvisades emellertid liksom motioner i samma syfte vid 1929 års riksdag.

Efter 1929 har intet nytt initiativ tagits i riktning mot ett stärkande av första kammaren gentemot konungens rätt att förordna om nya val. I stället har nyvalsförordnande varit ett ständigt åter-

¹⁰ I övergångsbestämmelserna till författningsreformen 1919—21 stadgades bl. a.: »Riksdagsman i första kammaren, som är vald med tillämpning av de före första valåret (= det år, varunder lagtima riksdag först sammanträdde efter nyval till andra kammaren) gällande stadganden, äger ej med sin befattning fortfa ra längre än till utgången av nämnda år . . . Val till första kammaren skall i hela riket förrättas under första valåret i september månad . . .» SFS 1921 nr 20.

¹¹ SOU 1927: 35, KProp 1928: 183, motionerna 1929 FK 226 och AK 350, se IV: 2, sid. 95 ff., och i anslutning därtill Nyman, StatsvetT 1954, sid. 155 ff.

kommande moment i den parlamentariska debatten. Hade nyval måst tillgripas under riksdagen 1933, hade det enligt statsministerns förklaring bort avse båda kamrarna. Samma ståndpunkt intogs 1935. Varje andrakammar- eller kommunalval har aktualiserat spörsmålet. Ett eventuellt regeringsskifte har förutsagts bliva följt av nyval till första kammaren i syfte att förbättra den tänkta nya ministärens ställning.

Det har sålunda påvisats, att RO:s tanke om restriktiv tillämpning av konungens rätt att förordna om nya val till första kammaren sedan länge är helt avskriven. Upprätthållen till början av århundradet genombröts den 1911, åsidosattes helt vid författningsrevisionen 1917—21 och har därefter småningom helt försvunnit.

Att trots vad nu sagts nyval till första kammaren faktiskt icke förekommit efter författningsreformens genomförande 1921, har berott på tillfälligheter. Längre stod icke mycket att vinna på ett nyval för de fungerande ministärerna, eller ock undvekos konflikter. Sedan åtskilliga år ha numera regeringarna haft majoritetsställning i första kammaren.

Åsidosättandet av RO:s syften i berörda hänseende har i princip vittgående konsekvenser. Därest rätten att förordna om nya val kan utnyttjas obegränsat utan hinder i grundlag, och ett dylikt förfarande står i överensstämmelse med en allmän parlamentarisk uppfattning, kan detta innebära, att RO:s förstakammarkonstruktion delvis förlorat sin mening.

2 MANDATEN SOM OBJEKT FÖR NYVALSFÖRORDNANDE

a) INNEHÅLLET I KONUNGENS FÖRORDNANDE

Sedan i det föregående betraktats kamrarnas ställning som sådana till konungens rätt att förordna om nya val, skall blicken vändas mot de enskilda mandaten. Såsom utgångspunkt bör undersökas, vad grundlagarna ha att utsäga om innehållet i konungens förklaring.

Ett studium av RO § 3 och andra grundlagsbud, som avse konungens nyvalsförordnande giver vid handen, att över huvud intet utsäges om upphävande av mandat. Konungen förordnar endast, att nya val skola förrättas. Detta beslut bildar utgångspunkten för en valprocedur, vilken i sinom tid leder till att nya fullmakter utfärdas till den kammare, som omfattats av förordnandet. Dessa nya fullmakter skola avse viss av RO bestämd giltighetstid. Då RO i §§ 6 och 13 angiver det antal fullmakter, som skola finnas till respektive kammare, blir en ofrånkomlig följd av nyvalsförordnandet, att samtliga äldre fullmakter förfalla, vilka äro utfärdade för samma tid, som de nya komma att avse.¹²

Någon ytterligare slutsats utöver den anförda torde varken RO § 3 eller de andra grundlagsbud, som omförmäla konungens nyvalsförordnande, medgiva. Detta förhållande får betydelse i två hänseenden, nämligen *dels* vid besvarandet av spörsmålet om den tidpunkt, vid vilken de av nyvalsförordnande träffade mandaten upphävas, *dels* vid betraktandet av de specialfall, där avvikelse föreligger från det normala förhållandet, att *en* mandatuppsättning finnes för varje kammare. Den förra frågan behandlas nedan under punkt 3. Den senare skall här upptagas.

RO § 3 har ansetts visa, att nyvalsförordnande principiellt riktar sig mot de för tillfället fungerande riksdagsmännen, icke mot sådana, som ännu icke hunnit tillträda sina befattningar. Härvid har uppmärksamheten främst fästs vid uttrycket i RO § 3, att konungen må, »innan den tid tilländagått», för vilken riksdagsmännen valts, förordna om nya val.¹³ Då, såsom nedan under b) och c) skall visas, en olikhet föreligger mellan första och andra kammaren med avseende å nyvalsförordnandes förmåga att träffa mandat, som icke trätt i kraft, har en mindre logisk tolkning av nyssnämnda ord i RO § 3 ansetts uppkomma. Iakttages det, att stadgandet intet utsäger om upphävandet av mandat, torde det befinnas, att an-

¹² Bestämt antal riksdagsmän för respektive kammare angavs i RO först efter 1909. Detta saknar likväl betydelse för utvecklingen här.

¹³ Se härom t. ex. Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 64 f., Fahlbeck—Sundberg, sid. 128.

^{13a} En annan sak är att, såsom av framställningen under a) och b) nedan kommer att framgå, under tiden 1866—1909 på grund av dåvarande RO §§ 7 och 17 andra mandat icke kunde träffas än de, som redan börjat löpa. Vilka mandat, som drabbas av nyvalsförordnande, framgår emellertid ej av § 3.

märkningen ej är befogad. De citerade orden synas utgöra en av språkliga skäl motiverad pleonasm.^{13*}

Till ytterligare belysning av det sagda må anföras följande ur principiell synpunkt intressanta men eljest högst teoretiska situation. Konungen antages hava förordnat om nya val till andra kammaren¹⁴, vilka förrättats. Fullmakter kunna emellertid icke utfärdas förrän tidigast åttonde dagen efter valdagen.¹⁵ Skulle till äventyrs någon oegentlighet hava inträffat under valet, exempelvis av beskaffenhet att göra valbesvär av betydande omfattning sannolika, kan konungen tänkas finna fördelaktigt att meddela ytterligare ett nyvalsförordnande till förekommande av störningar i riksdagsarbetet efter dess återupptagande.¹⁶ Avvaktar han fullmakternas utfärdande, lär ett nytt förordnande vara praktiskt taget uteslutet, då enligt RO § 5 endast tre månader stå till buds mellan upplösning och ny riksdagssessions början.¹⁷ Däremot kan ett andra val medhinnas, om förordnande därom gives omedelbart. Är detta möjligt? Inga mandat kunna tydligen träffas av ett nytt förordnande, då de gamla redan blivit drabbade av det tidigare¹⁸, och nya fullmakter ännu icke hunnit utfärdas. RO § 3 synes icke lägga hinder i vägen för att nya val förordnas i denna situation. Detta innebär sålunda, att ett nyvalsförordnande teoretiskt över huvud icke behöver hava något mandatobjekt.¹⁹

¹⁴ Ej till första kammaren, då nya fullmakter dit utfärdas redan valdagen.

¹⁵ Närmare om förfarandet, se under X: 1.

¹⁶ Detta förutsätter, att nyvalsförordnande kan meddelas även, då riksdagen icke är samlad. Att detta är möjligt visas under punkt 4 b).

¹⁷ Teoretiskt kan vaderiksdag sammanträda 81 dagar efter upplösningen, där nyval förordnas två gånger till andra kammaren med avvaktande av fullmakternas utfärdande efter det första valet.

¹⁸ Huruvida de även utslocknat eller ej saknar här relevans. Utan ytterligare åtgärd komma de dock att upphöra senast, då nya fullmakter utfärdas.

¹⁹ Någon praktisk betydenhet tillkommer icke detta påpekande. Dock har synts vara av principiell vikt att understryka, att frågorna, om mandat över huvud drabbas av ett nyvalsförordnande, *vilka* mandat som i ty fall träffas, och *när* de till följd därav bliva förintade, samtliga för sitt besvarande äro beroende av grundlagstolkning. Ur själva det statsrättsliga begreppet nyvalsförordnande och det därför grundläggande lagrummet, RO § 3, kunna icke några slutsatser dragas i dessa hänseenden. Med anknytning till vad under V anförts må t. ex. påpekas, att likhetstecken teoretiskt icke kan sättas mellan nyvalsförordnande och dissolution, då det alltså är tänkbart, att endast ett ofullbordat valförfarande men däremot icke några mandat träffas. Ett påstående t. ex., att nyvalsförordnande med nödvändighet förutsätter, att den drabbade kammaren bör-

Det sagda leder till att frågorna rörande nyvalsförordnandes mandatverkningar icke synas kunna besvaras med ledning av RO § 3. För de spörsmål, som närmast skola beröras, sålunda fall av dubbla mandatuppsättningar, bliva för första kammaren RO §§ 6 och 7, och för andra kammaren §§ 13 och 17 avgörande. Dessa stadganden få därför betraktas närmare.

b) FÖRSTA KAMMAREN. RO §§ 6 OCH 7.

Om de bestämmelser, som enligt RO ursprungligen gällde för förstakammarmandatens giltighetstid, har under punkt 1 upplysts. Fullmakterna gällde städse under nio år från valdagen. Dubbla mandatuppsättningar voro därför icke tänkbara. Annorlunda har läget varit sedan 1909. Enligt RO § 6 gälla ordinarie val från den 1 januari efter valåret. Förordnar konungen om nya val under årets sista månader, efter det att ordinarie val sålunda hållits i en valkretsgrupp, finnas tydligen för denna grupp två mandatuppsättningar. Då nu § 7 mom. 3 föreskriver, att de nya valen skola för rättas »för tiden intill utgången av den åttaårsperiod²⁰, för vilken val senast hållits inom den grupp, valkretsen tillhör», blir resultatet, att såväl de löpande som de ännu icke ikraftträdde fullmakterna förintas. De nya mandaten komma, i strid med § 6 mom. 1, att avse något längre tid än den eljest gällande. Annan grundlagstolkning är emellertid icke möjlig.²¹

c) ANDRA KAMMAREN. RO §§ 13 OCH 17.

Andrakammarmandaten ha alltsedan 1866 jämlikt RO § 13 gällt från den 1 januari året efter valåret. Dubbla mandatuppsättningar finnas sålunda de sista månaderna av det sista året i valperioden. För den händelse konungen förordnar om nya val, skola dessa, tidigare jämlikt § 15 andra stycket, sedan 1909 jämlikt § 17 mom. 2,

jat existera, se Berlin, Oplösningsretten, sid. 206, kan icke biträdas. Rydin har till stöd för en dylik mening åberopat RO § 4, a.a., sid. 53. Att detta icke är hållbart, har visats av Sundin, a.a., sid. 65.

²⁰ Intill 1921 sexårsperiod, eljest ingen ändring.

²¹ Inom doktrinen har frågan behandlats främst av Aström, Valkretsordningen, sid. 85 ff.

förrättas »för den tid som återstår» av den löpande perioden. Endast de i kraft varande fullmakterna upphävas sålunda, däremot icke sådana, som ännu icke börjat löpa.²²

I första avdelningen har upplysts, att vid ett tillfälle, nämligen 1887, skäl förelegat att omedelbart efter ordinarie andrakammarval förrätta omval. Även om senare tillkomna författningsändringar undanröjt risken för ett upprepande av den då föreliggande situationen, lär icke helt kunna bortses från möjligheten, att behov av snart omval kan uppträda. I dylikt fall blir det erforderligt att avvakta den nyvalda riksdagens sammankomst efter årsskiftet, om ett nyvalsförordnande skall kunna träffa de nya mandaten.²³

Om sistnämnda olägenhet av regeln om de nya andrakammarmandatens giltighetstid kan synas ringa, ha däremot vid flera tillfällen de nackdelar påtalats, som densamma medför med avseende å det praktiska värdet av konungens befogenhet. Att ett av konungen förordnat nyval till andra kammaren icke förmår bryta den sedvanliga mandatperiodiciteten, utan att de ordinarie valen hållas, som om intet inträffat, även om extravalen timat blott några månader tidigare under samma år, måste självfallet medföra, att ett nyvalsförordnande framstår som en extraordinär åtgärd. En avsevärd hämsko lägges på konungens makt, vars reella användbarhet därigenom förminsкас. Inträder å andra sidan en exceptionell situation, kunna, såsom visats av precedensfallen 1887 och 1914,

²² Lagerroth har, StatsvetT 1926, sid. 398 f., hävdad, att båda mandatuppsättningarna träffas av ett nyvalsförordnande, därvid återopande RO § 15 andra stycket före 1909: »Förordnar konungen om nya val eller avgår eljest riksdagsman för andra kammaren, innan den tid, för vilken han blivit vald, tilländalupit, verkställes . . . nytt val för den återstående tiden.» Om nyvald riksdagsman avsåde sig uppdraget före mandatperiodens början, förrättades alltså val för hela den kommande perioden. Därav borde enligt Lagerroth följa, att detsamma gällde vid nyvalsförordnande. Det vill synas, som om resonemanget utgår från vad som skall bevisas. Avgår nyvald riksdagsman, skall nytt val visserligen förrättas, men att han avgår, därför att nyval förordnas, är icke utsagt. Vad stadgandet utsade om nyvalsförordnandets verkan, finner man, om man bortser från det andra fall, varom stadgandet talar, dvs. orden »eller . . . tilländalupit». Nytt val förrättas för den återstående tiden, dvs. vad som återstår av den mandatperiod, varunder nyvalsförordnandet meddelas. Annan motargumentering, se Malmgren, Sveriges författning I, sid. 302 not 2.

²³ Att riksdagens sammankomst 10/1 måste avvaktas, framgår av vad under IX: 2 a) utvecklas. Att detta torde hava stått klart 1887, synes framgå av statsrådets PM till konungen 27/11 1887, se Petré, Ministären Themptander, sid. 300.

båda under ordinarie valår, konungens befogenheter dock bliva tillgripna utan avseende å de nackdelar, som åtfölja de nya andrakammandatens korta varaktighet.

Vid tre tillfällen ha av riksdagen prövats förslag, åsyftande att bereda längre varaktighet åt de mandat, som tillskapats efter konungens förordnande om nya val till andra kammaren. Vid 1912 års riksdag²⁴ väcktes sålunda en motion om rörliga mandatperioder. Samma giltighet föreslogs tillkomma mandaten, oavsett om de tillkommit genom ordinarie eller av konungen påbjudet nyval. Motionären underströk den gällande ordningens nackdelar för såväl konungen som riksdagen. Konstitutionsutskottet avstyrkte emellertid förslaget, vilket förklarades sakna större betydelse, då »kanske delvis just till följd av de kortare valperioderna upplösning av andra kammaren ej inträffat mer än en gång». Utskottet framhöll även, att vadeval kunde antagas bliva inriktade på en enstaka fråga, varför det kunde vara olämpligt att giva mandaten längre giltighetstid.

I första avdelningen har redan under IV berörts den motion, som framlades vid 1930 års riksdag²⁵ i syfte att undanröja den faktiska spärr för utnyttjandet av konungens rätt att förordna om nya val, vilken ligger i regeln om de nya andrakammandatens giltighetstid. Förslaget framkom i samband med en allmän inventering av olika möjligheter att stärka regeringsmakten. De nya mandaten skulle enligt motionen få samma giltighetstid, som om de tillkommit vid ordinarie val. Förslaget avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen.

Vid 1934 års riksdag²⁶ väcktes ny motion, som emellertid inskränkte sig till att förorda, att val till andra kammaren, som till följd av konungens förordnande förrättades under den löpande periodens sista år, skulle gälla i stället för de ordinarie valen. Även detta förslag röntes samma öde som de föregående.

De skäl, som vid de senare båda tillfällena anförts mot en reform²⁷, ha främst varit *dels* ändamålsenligheten i gällande system med andrakammarval eller kommunalval vartannat år, vilket helt

²⁴ Motion AK nr 78 (Hildebrand, högerman), KU utl. 22.

²⁵ Se under IV: 3, sid. 99 f.

²⁶ Motion AK nr 157 (sju högermän), KU utl. 3.

²⁷ Se utöver utskottsutlåtandena även Tingsten, SOU 1935: 21, sid. 91 ff.

skulle brytas genom reformens antagande, *dels* de svårigheter, som uppkomma med avseende å statsregleringen, då upplösning sker, och som synts antyda, att en aktivering av konungens befogenheter icke vore önskelig. Den sista synpunkten skall under XV närmare betraktas. Än vidare har, liksom 1912, anförts, att vadevalen i mindre mån än de ordinarie giva en verklig bild av den allmäntpolitiska opinionen, ävensom att man över huvud icke kunde utgå från vare sig att reformen skulle vara av praktisk betydelse för att höja värdet av rätten att förordna om nya val, eller att en ökad användning av denna rätt var något att eftersträva. Över huvud framgår av utskottsutlåtandena och riksdagsuttalandena, att någon önskan icke förelegat att förläna ökad vikt åt befogenheten i fråga. Även 1930, då dock missnöjet med regeringsmaktens svaghet var allmänt, vann reformförslaget endast ringa understöd.

3 TIDPUNKTEN FÖR MANDATENS FÖRINTELSE

Sedan under punkterna 1 och 2 undersökts nyvalsförordnandets objekt, blir den närmast framförliggande uppgiften att utreda, *när* de drabbade mandaten bliva ogiltiga. Två möjligheter finnas. *Endera* kunna mandaten upphöra omedelbart vid nyvalsförordnandets meddelande, *eller* kunna de utslockna först då nya mandat tillskapats. Det första alternativet medför, att under en mellantid inga giltiga mandat alls finnas. Det senare däremot innebär, att ständig kontinuitet föreligger, så att de för en valkrets utfärdade fullmakterna träda ur kraft först i samma ögonblick som nya fullmakter underskrivas.

En allmän, om än icke enhällig uppfattning har alltsedan RO:s tillkomst varit, att mandaten bringas till upphörande omedelbart genom nyvalsförordnandets tillkännagivande.²⁸ Då betydelsen av

²⁸ Att mandaten förintats omedelbart har antagits av Rydin, a.a., sid. 51, Naumann, Statsförfattningsrätt III, sid. 413, Sundin, a.a., sid. 72 f., Varenius, HistT 1897, sid. 34, Aström, a.a., sid. 83 f., Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 396 ff., Reuterskiöld, Sessioner, sid. 51, Malmgren, a.a., sid. 304 f., Herlitz, a.a., sid. 61 f., och Petri, SvJT 1958, sid. 245 f. Motsatt uppfattning har hävdats av Hagman, Handbok, sid. 293 och 298, tidigare av Reuterskiöld, Samhällsförfattningen, sid. 269, och senast av Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 425.

en dylik princip erkännande onekligen kan i vissa lägen medföra vittgående konsekvenser, bör frågan närmare belysas.

Utgångspunkten för granskningen har givits under punkt 2 a). Ett nyvalsförordnande innehåller ingen uttrycklig förklaring om riksdagsmandats upphävande. Möjligt är rentav att över huvud inga mandat finnas att tillintetgöra vid den tidpunkt, då förordnandet meddelas. Det enda, som omedelbart, utan ytterligare bevisning, kan utsägas om dess mandatförintande verkan, är, att äldre fullmakter, avseende samma tid som de nya, måste upphöra att gälla senast i samma ögonblick, som de nya träda i kraft. Detta är en nödvändighet, om icke vid någon tidpunkt flera riksdagsmän skola resa anspråk på att utöva medlemskap av en kammare, än RO tillåter. I den mån mera vittgående verkningar skola anses följa av ett nyvalsförordnande med avseende å riksdagsmandaten, måste särskilt stöd därför sökas i grundlagarna.²⁹ Med anknytning till vad under VI: 1 utvecklats läser det ock kunna med fog framhållas, att en extendering av konungens makt utöver vad grundlagarna uttryckligen angiva föranleder betänkligheter jämväl med hänsyn till riksdagens berättigade intresse. En restriktiv tolkning torde på denna punkt vara sakligt välmotiverad. Emellertid synes ett studium av grundlagstexterna giva vid handen, att åsikten om mandatens omedelbara förintelse vid meddelande av nyvalsförordnande bygger på en mindre påtaglig objektiv grund.

Att den för konungens rätt att angripa riksdagsmandaten grundläggande RO § 3 icke giver något vid handen rörande den tidpunkt, vid vilken fullmakterna förfalla, har redan sagts. Stadgan- det fastslår blott konungens rätt att förkorta mandattiden. En blick på *bestämmelserna om riksdagsmännens fullmakter* giver knappast ökad klarhet. Ursprungligen voro fullmaktsformulär intagna i RO §§ 10 och 20 men återfinnas numera i vallagen §§ 25 och 86. Någon förändring av intresse i detta sammanhang har dock icke vidtagits i desamma. Efter ordinarie val utfärdas fullmakter att gälla från nästföljande 1 januari och därefter under det antal år, som

²⁹ Se not 19 ovan. Utveckling av närmare skäl för uppfattningen, att mandaten omedelbart upphöra, återfinnes blott hos Malmgren och Petri, i någon mån Lagerroth.

mandatperioden omfattar.³⁰ Särskild lydelse har alltsedan 1866 varit angiven för de fall, då val till andra kammaren skett till följd av konungens förordnande. För den första har motsvarande speciella lydelse föreskrivits sedan 1909. Det förhållandet, att *å ena sidan* fullmakterna sålunda icke innehålla någon reservation för konungens rätt att upphäva desammas giltighet, men *å andra sidan* en särskild avfattning föreskrivits för den händelse fullmakter utfärdas efter ett av konungen förordnat nyval, måste innebära, att i allt fall intet stöd kan hämtas för meningen, att fullmakterna förlora sin giltighet omedelbart vid nyvalsförordnande.³¹

Ej heller synes klarhet stå att vinna av *RO* § 5 och därmed icke av *RF* § 109 före 1949 eller § 108 i dess nuvarande lydelse. 1866 års ursprungliga bestämmelser böra först granskas. En noggrann läsning av dessa giver rentav vid handen, att över huvud intet sades om verkan av ett nyvalsförordnande. Vad som utsades var i första hand vad konungen *icke* kunde göra: han kunde icke *upplösa* lagtima riksdag utan dess egen begäran, innan den varit samlad fyra månader, därest han icke samtidigt förordnade om nya val. I andra hand utsades, att, om han upplöste och förordnade om nya val, riksdagen skulle sammanträda med lagtima egenskap inom viss tid från *upplösningen*. Stadgandenas ordalydelser gävo sålunda intet vid handen om verkningarna av *nyvalsförordnande*. Över huvud angavs ej upplösning såsom en verkan av förordnandet. I stället inneburo bestämmelserna, lästa strikt efter bokstaven, att det stode konungen fritt att förordna om nya val utan att samtidigt upplösa riksdagen, och att i så fall ett nytt sammanträde icke bleve nödvändigt, helt enkelt därför att det i januari påbörjade aldrig avbrötes. Motsvarande gällde *RO* § 36 i dess äldre lydelse. Där föreskrevs blott tillvägagångssättet, då konungen ville, »med upplö-

³⁰ Fullmakterna för första kammaren utfärdades före 1909 alltid från valdagen.

³¹ I detta sammanhang må noteras vallagens 26 och 87 §§, vari anges förfarandet, då riksdagsman »avgått före den tid, för vilken han blivit vald». Därest mandaten omedelbart upphöra vid meddelande om nyvalsförordnande, borde dylik avgång innefattas i dessa §§, vilket dock ej är fallet. Jfr *RO* § 15 andra stycket, not 22 ovan. Ehuru fråga här blott är om en petitess, torde det, med hänsyn tagen även till fullmaktsreglerna, kunna påstås, att vallagen bäst överensstämmer med uppfattningen, att mandaten upphöra först vid nyalets förrättande.

sande av riksdag», förordna om nya val. Stadgandet kunde e contrario läsas så, att, om konungen ej önskade åtskilja den församlade riksdagen, behövde det föreskrivna förfarandet icke tillgripas. Numera anger emellertid RO § 35, att riksdagen blir »omedelbart upplöst», då nyvalsförordnande tillkännagives.³²

Huruvida den nyss anförda bokstavstolkningen av RF § 109 och RO §§ 5 och 36 i deras äldre lydelse³³ blott var formellt möjlig men sakligt omöjlig är ett spörsmål, som icke behöver här besvaras. Till närmare belysning därav återkommer framställningen under VIII: 2. Oavsett huruvida det antages eller icke, att nyvalsförordnande även tidigare alltid medförde upplösning av samlad riksdag, är i detta sammanhang av vikt att fasthålla, att redan förhandenvaron av en *dylik* verkan måste grundas på en tolkning, som gick utöver grundlagarnas bokstav. Att, såsom skett, göra denna tolkning till främsta eller rentav enda grund för meningen, att mandaten omedelbart förintas, synes icke tillfyllest. Steget från åtskiljandeverkan till obehörighetsverkan är icke mindre betydelsefullt, än att starkare belägg böra sökas därför.³⁴

Om sålunda ingen av de grundlagsbestämmelser, som vid RO:s tillkomst reglerade rätten att förordna om nya val, synes giva stöd åt den gängse uppfattningen rörande den uppställda frågans besvarande, så finnas å andra sidan vissa skäl av ingalunda oväsentlig styrka, som tala för att mandaten böra anses utslucknade först efter nyvalets förrättande. I första hand kan, såsom också skett³⁵, åberopas, att RO avsåg att i princip göra riksdagen till en permanent institution. Dess 2 § föreskrev ovillkorligt årligt sammanträde i januari månad samt rätt för konungen att, närhelst han önskade,

³² Orden »och vare riksdagen efter uppläsandet omedelbart upplöst» infördes i RO § 36 genom ändring 1933. Då emellertid inledningen »vill konungen, med upplösande av riksdag, förordna om nya val» icke ändrades, blev icke förordnandets upplösungsverkan fastslagen. Stadgandet omnumrerades 1937 till § 35. I samband med 1949 års reformer utbyttes orden »med upplösande av riksdag» mot »då session pågår». Härigenom blev uttryckligen angivet, att nyvalsförordnande alltid medför en eventuellt samlad riksdags upplösning.

³³ Det må f. ö. påpekas, att allttjämt RF § 108 och RO § 5 icke angiva nyvalsförordnandes upplösungsverkan. Denna framgår blott av RO § 35.

³⁴ Se t. ex. Malmgren, a.a., sid. 305.

³⁵ Reuterskiöld, Samhällsförfattningen, sid. 269, Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 425.

inkalla urtima möte. Vidare synas RF §§ 91—94 förutsätta, att riksdagen i där avsedda fall skall kunna omedelbart sammankallas. Att den politiska utvecklingen alltmer framhåvt kravet, att riksdagen skall kunna snabbt träda i funktion, är uppenbart.³⁶

Ytterligare må redan i detta sammanhang påpekas, att en regel om mandatens omedelbara upphävande medför svårigheter vid tillämpningen i andra hänseenden av konungens rätt att förordna om nya val och kan medföra, att möjligheter öppnas för missbruk av denna rätt. Närmare utveckling av dessa synpunkter får likväl anstå till behandlingen av de härav berörda tolkningsspörsmålen.³⁷

En författningshistorisk återblick kan synas giva stöd åt den gängse uppfattningen. Intill 1866 innebar städse åtskiljandet av en riksdag, att de valda ledamöternas behörighet omedelbart upphörde. Nytt val måste alltid föregå en ny riksdag. Oavsett det tvivelaktiga i att över huvud tillmäta den historiska bakgrunden avgörande betydelse för tolkningen av grundlagsreglerna i deras faktiska avfattning, torde likväl det angivna förhållandet sakna påtaglig betydelse. Skulle riksdagen efter 1866 kunna sammanträda mellan upplösning och nyval, förutsatte detta kallelse jämlikt RF § 51. Dylik kallelse hade under tiden 1809—66 kunnat utfärdas vid varje tidpunkt. Fråga är sålunda om konungens rätt att när som helst inkalla riksdagen inskränktes vid representationsreformen.

Med avseende å den berörda tolkningsfrågan enligt de ursprungliga reglerna vid RO:s tillkomst kan sammanfattningsvis anföras, att grundlagarna icke synas hava givit stöd åt meningen, att mandaten utlocknade omedelbart vid nyvalsförordnandes tillkännagivande. Fråga var om en extendering av konungens makt gentemot riksdagen, vilken, utan att vara erforderlig för denna makts effektivitet, medförde nackdelar icke blott för riksdagen utan även för

³⁶ Se t. ex. SOU 1947: 79, där en grundtanke var, att någon riksdagslös period icke skulle uppkomma. T. o. m. de korta dagarna mellan nyår och riksdagens öppnande beaktades vid grundlagsändringarna och föranledde f. ö. en reservation av professor Håstad, se särskilt sid. 30 f. och 136 f. — Jfr ock vad i inledningen anförts om utländska författningar. Att mandaten fortleva till nyvalen, så att folkrepresentationen kan efter upplösning ånyo sammankomma i situationer, motsvarande RF §§ 91—94, e.a. exceptionella lägen, är icke unikt.

³⁷ Se under IX.

konungen, vars gamla rätt att när som helst inkalla riksdagen därmed inskränktes. Det är av vikt att uppmärksamma, att det uppställda spørsmålet erhåller aktualitet blott under synnerliga krisförhållanden. Endast då kan konungen tänkas vilja ånyo inkalla en riksdag, som han en gång upplöst. Ett bestridande av möjlighet till riksdagskallelse i ett läge av dylik beskaffenhet bör kunna stödas på uttryckligt grundlagsstadgande. Ytterligare principiella skäl kunna anföras för uppfattningen, att mandaten även vid nyvalsförordnande upphöra först, då nya träda i kraft. Riksdagsmännen utses av folket och böra därför icke kunna avsättas av konungen, som i stället jämlikt RO § 3 bör anses äga rätt att erhålla folkets omprövning av tidigare förrättat val.³⁸ Han bör icke tillerkännas en makt att *upphäva* mandaten utan en makt att *angripa* dem.³⁹

Utan avseende å de skäl, som här framförts, har emellertid allmänt antagits, att nyvalsförordnande medför riksdagsmandatens omedelbara utslocknande. 1887 års riksdag antog, att efter dess upplösning någon andra kammare tillsvidare icke komme att finnas⁴⁰, och efter upplösningen väcktes motion om grundlagsändring, enligt vilken de gamla mandaten skulle gälla till dagen för det nya sammanträdets början. Ändringen avstyrktes av konstitutionsutskottet, enär praktiskt behov därav icke ansågs föreligga.⁴¹ Att utskottet biträdde den gängse uppfattningen är alltså klart. Emellertid kom saken aldrig i praktiken att ställas på sin spets. I sammanhanget må påpekas, att vissa krav på upplösning och nyval framfördes i maj 1905⁴², vilka sålunda, om de hörsammats, skulle hava medfört, att vårt land stått utan riksdag vid unionskrisens utbrott.⁴³

Den gängse uppfattningen har ansetts vinna visst stöd av nytilkomna grundlagstexter. I denna riktning har sålunda den år 1921 i RO § 50 införda bestämmelsen om utrikesnämnd ansetts tala,

³⁸ Jfr Malmgren, a.a., sid. 305.

³⁹ Det bör ock observeras, att flertalet riksdagsmän dock kunna förutsättas bli omvalda. Visserligen skola nya fullmakter utfärdas såsom en bekräftelse av det nya valet, men de komma att gälla samma tid som de gamla.

⁴⁰ AK prot. A 17: 63.

⁴¹ AK motion B 126. KU utl. B 12.

⁴² Se under III: 1, sid. 58 f.

⁴³ Se även IX: 3, sid. 186. Hade konungen avlidit i början av maj 1958, hade frågan blivit aktuell på grund av RF § 93.

vilken numera återfinnes i RO § 49.⁴⁴ Nämndens ledamöter innehåva sina befattningar, till dess nytt val anställts, dock att ledamot, vilken före mandattidens utgång avgår såsom riksdagsman eller utnämnes till statsråd, ej vidare skall anses tillhöra nämnden. Härtill lägges följande föreskrift: »Förordnar konungen om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, behålla utan hinder därav nämndens ledamöter sina befattningar.» Detta stadgande är emellertid näppeligen avgörande för det avhandlade spörsmålet. Även om mandaten icke utslockna genast vid nyvalsförordnandets meddelande, avgå ju likafullt vissa riksdagsmän i samband med nyvalet. Den citerade bestämmelsen är därför erforderlig — om än med avseende å en kortare tidsrymd — även om de gamla mandaten upphöra, först då de nya tillskapats.

Ej heller är möjligt att ur det förhållandet, att riksdagen efter 1949 jämlikt RO § 2 fjärde stycket själv äger taga initiativ till extra session, och att en dylik jämlikt RO § 58 i princip äger upptaga vilka frågor som helst till behandling, draga någon slutsats i berörda hänseende. Oavsett det ytterst tvivelaktiga i en dylik sessions rätt att återupptaga vid upplösningen oavslutade ärenden, är dock uppenbart, att konungen jämlikt RO § 5 äger utan vidare upplösa sammankomsten.⁴⁵ För effektiviteten av konungens befogenheter är sålunda allttjämt icke erforderligt att tillägga honom makt att omedelbart tillintetgöra riksdagsmandaten. I stället inskränkes därigenom bl. a. hans rätt att inkalla extra session jämlikt RO § 2 tredje stycket.

Vad förut anförts om resultatet av en objektiv tolkning av RO:s ursprungliga regler synes sålunda vara tillämpligt även för gällande rätt. Att ej heller en teleologisk tolkningsmetod leder till annat resultat torde vara uppenbart med hänsyn till vad förut utvecklats om de nackdelar, som för både konungen och riksdagen äro förknippade med en regel om mandatens omedelbara upphörande. Att den gängse uppfattningen framkommit är likväl icke på minsta sätt förvånande. Förklaringen synes ligga i den tidigare klarlagda diskrepansen mellan grundlagarnas upplösningssbegrepp och det gängse.

⁴⁴ Anfört av Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 397 f., och Petri, a. st.

⁴⁵ Om upplösningens inverkan på oavslutade ärenden, se under XIII och XIX. RO § 58 tillägger nyvalsförordnande verkan att förinta uppskovsbeslut.

I den vanliga föreställningen betyder upplösning just förintande av riksdagsmandat. Allt tal om upplösning av första resp. andra kammaren bygger på denna föreställning, som är och alltid varit okänd för grundlagarna.⁴⁶

Det må slutligen antecknas, att en konsekvens av den gängse uppfattningen självfallet måste bliva, att upplösning kommer att utgöra en ofrånkomlig följd av nyvalsförordnande, som meddelas under pågående session. Finnas ej längre några riksdagsmän i åtminstone den ena kammaren, är riksdagen naturligtvis obehörig att vidare sammanvara.

4 TIDPUNKTEN FÖR NYVALSFÖRORDNANDE

Under punkt 1 har framhållits, att grundlagarna så till vida utan inskränkning tillagt konungen rätten att förordna om nya val, som han kan helt efter gottfinnande utnyttja densamma gentemot den ena eller andra av riksdagens kamrar oberoende av den föreliggande politiska situationen. Det spörsmål, som närmast kräver besvarande, är, i vad mån hans frihet även på så sätt är obeskuren, att han äger meddela nyvalsförordnande vid vilken *tidpunkt* som helst. Härvidlag ha inom den statsrättsliga doktrinen tidigare gjorts gällande olika meningar rörande grundlagarnas tolkning, men i praxis ha dock de huvudreglerna blivit fastslagna, att konungen äger förordna om nya val, när helst han det önskar, såväl under riksdagens sammanträden som vid tidpunkt, då riksdagen icke är samlad. Med hänsyn till att dessa regler blivit erkända i praxis, skulle framställningen här möjligen kunna förbigå de bakomliggande tolkningsspörsmålen. Detta har emellertid icke ansetts riktigt. Ett klarläggande av grundlagarnas innebörd även i dessa hänseenden är av icke oväsentlig vikt för framställningens sammanhang, enär de relevanta lagrummen äga avgörande betydelse i senare avsnitt. En kortfattad belysning av huvudreglerna för nyvalsförordnandes tillåtlighet under session resp. mellan sessioner är därför önskvärd. Därvid må redan från början understrykas, att fråga blott är om

⁴⁶ Se även under V. Petri, a. st., har i detta sammanhang åberopat skillnaden mellan avsluta och upplösa.

huvudregler. Vissa inskränkningar gälla i dessa. Bedömningen av dessa förutsätter emellertid den utredning rörande reglerna för riksdagens åtskiljande och sammankallande i samband med upplösning och nyvalsförordnande, vilken redovisas under VIII nedan. Undantagen från de allmänna regler, som här avses, skola därför betraktas i ett särskilt avsnitt IX.

a) NYVALSFÖRORDNANDE UNDER SESSION

Konungens rätt att under riksdagens pågående sammanträde förordna om nya val framgår av RO § 5. Helt oomstritt har icke varit, att denna rätt alltid kunnat utnyttjas vid vilken tidpunkt under session som helst. ÅSTRÖM hävdade sålunda⁴⁷, att befogenheten var inskränkt till det i stadgandet uttryckligen angivna fallet, där lagtima riksdag ännu icke varit fyra månader samman, men att vid senare tidpunkt endast åtskiljande men ej nyvalsförordnande kunde ifrågakomma.

Ett studium av de äldre RF § 109 och RO § 5 giver icke stöd åt den av Åström förfäktade meningen. Tidigare har påpekats, att lagrummen voro negativt formulerade som i första hand ett förbud mot upplösning, och att det därför e contrario rentav var möjligt att därur positivt utläsa en obegränsad rätt att förordna om nya val, blott dessa icke förbundos med upplösning. Den restriktiva tolkning, som Åström förordade, torde därför icke hava varit objektivt bärkraftig. Dess bristande överensstämmelse med RO:s tanke framgår klart vid ett betraktande av dess materiella konsekvenser.

Den av Åström förespråkade begränsningen av konungens befogenheter bleve högst väsentlig. Att riksdagen kunde taga längre tid i anspråk än fyra månader, var välkänt för RO:s stiftare. Ingen riksdag under perioden 1809—66 kunde hålla sig inom sagda gräns. Därav måste följa, att konungen kunde förutses mycket väl kunna få anledning att begagna sin rätt till nyvalsförordnande vid en senare tidpunkt. Saknade han befogenhet därtill efter de fyra månadernas utlopp, finge han upplösa i betydelsen hemförlova samt avvakta nästa års lagtima riksdag för att omedelbart efter dess sammankomst förordna om nyval. En sådan ordning, medförande bety-

⁴⁷ Åström, a.a., särskilt sid. 76 f.

dande olägenheter för både konung och riksdag, kan icke hava varit avsedd. Uppenbarligen skulle det i så fall ligga i riksdagens intresse att förhålla alla viktiga ärenden över fyramånadersgränsen i beräkning att konungen icke skulle vilja påtaga sig ansvaret för de obehag en upplösnings- och nyvalsprocedur skulle medföra.

Vad sist anförts har varit tillämpligt å lagtima riksdag, som varit samlad fyra månader, men icke i samma mån å urtima riksdag. Då grundlagsbuden icke medgåvo någon skillnad mellan dessa båda fall, varigenom nyval skulle kunna ske i det ena men icke i det andra, måste slutledningen bliva, att nyvalsförordnande enligt RF § 109 och RO § 5 kunde givas i alla lägen, då vanlig lagtima eller urtima riksdag var samlad.

Att någon inskränkning i den angivna regeln i praxis icke antogs föreligga, visade sig, som av den historiska framställningen framgått, redan vid diskussionerna kring urtima riksdagen 1871 och under slutskedet av lagtima riksdagen 1883.

Efter 1949 kan en sådan begränsning av konungens befogenheter, som Åström gjorde gällande, över huvud ej längre hävdas. En huvudregel är sålunda allttjämt, att *konungen har möjlighet att förordna om nya val när som helst under pågående session*. Denna grundsats kan, mot bakgrunden av vad nyss anförts, sägas vara motiverad därav, att en sådan formell inskränkning knappast är tänkbar, som icke kan leda till otillfredsställande praktiska resultat. Med anknytning till vad under VI: 1 anförts kan det därför sägas, att en gentemot konungen restriktiv tolkning av de före 1949 gällande reglerna bör hava a priori framstått såsom oegentlig. Grundlagstiftarnas syfte skulle eljest hava kunnat helt åsidosättas. Befogenheternas tjänliga användning är beroende av konungen. De få begränsningar i den angivna huvudregeln, som finnas, och för vilka nedan skall redogöras, äro förestavade av nödvändigheten att upprätthålla andra viktiga grundlagsbud.

b). NYVALSFÖRORDNANDE MELLAN SESSIONER

Grundlagsenligheten av ett nyvalsförordnande vid tidpunkt, då riksdagen icke är samlad, har ifrågasatts på helt annat sätt än den

under a) nyss angivna regeln.⁴⁸ En utredning av tolkningsfrågan bör taga RO:s ursprungliga bestämmelser till utgångspunkt.

Spörsmålet gällde tolkningen av RO §§ 3, 5 och 36. Sistnämnda båda stadganden, liksom följaktligen även RF § 109, avsågo obestridligen blott fall, då riksdagen var samlad.

Olika åsikter ha vid diskussionen av förevarande spörsmål gjorts gällande, huruvida RO § 3 eller § 5 är att betrakta såsom det för konungens rätt att förordna om nya val grundläggande stadgandet. De som bestritt möjligheten att utnyttja denna befogenhet annat än under pågående riksdag, ha angivit § 5 som huvudstadgande och uppgivit § 3 hava till syfte blott att fastlägga principen om båda kamrarnas tillsättande genom allmänna val. Häremot har invänts, att § 3 skulle sakna självständig betydelse, om icke dess huvudändamål vore att fastslå konungens rätt att meddela nyvalsförordnande. Kamrarnas tillsättning genom val angavs i §§ 6 och 13. Om dessa motsatta ståndpunkter torde kunna sägas, att karaktären av huvudstadgande snarare bör ses såsom en följd av den uppställda frågans besvarande än såsom en premiss därför.⁴⁹

Till förmån för konungens ifrågavarande befogenhet har särskilt andragits de båda uttrycken »medan riksdagen är samlad» i RO § 5 samt »med upplösande av riksdag» i § 36. Dessa ha ansetts motiverade just därav, att nya val kunna förordnas, även då riksdag icke är samlad. I annat fall skulle de, enligt vad som gjorts gällande, sakna mening. Att de utgöra icke oviktiga tolkningsdata i angiven riktning lärer ej kunna bestridas. Avgörande lära de dock icke vara. Sålunda kunna de även anses särskilt inskräpa, att ny-

⁴⁸ Grundlagsenligheten har med utförlig motivering bestritts av Aström, a.a., sid. 69 ff., och P. Fahlbeck, StatsvetT 1912, sid. 58 ff. (motsatt uppfattning tidigare, se RF i historisk belysning, sid. 257, och Parlamentarismen, sid. 50 not 2). Se ock Aschehoug, Den nordiske statsret, sid. 139, Hildebrand, Svenska statsförfattningen, sid. 636, och Wedberg, StatsvetT 1911, sid. 66. Motsatt uppfattning har med skiftande motiveringar hävdats av Naumann, a.a., III, sid. 412 f. och 415, Rydin, a.a. I, sid. 51 ff., Alin, SvT 1873, sid. 537, Sundin, a.a., sid. 69 f., Hagman, a.a., sid. 292 och 298, Reuterskiöld, Riksdagens sammansättning, sid. 91 f., Samhällsförfattningen, sid. 270, Sessioner, sid. 52 f., Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 403 f., StatsvetT 1939, sid. 427, Malmgren, a.a. I, sid. 298 ff.

⁴⁹ I och för sig kan det med visst fog hävdas, att införandet av principen om allmänna val för bestämda mandatperioder utgjorde en så anmärkningsvärd nyhet, att den kunde försvara en plats i RO:s inledande §§, dock att ordningsföljden knappast antyder denna tanke.

valsförordnande icke får givas, sedan riksdagen åtskilts.⁵⁰ Så mycket synes dock kunna fastslås som att RO § 36 icke borde hava kunnat åberopas till stöd för ett bestridande av konungens rätt att förordna om nya val, då riksdagen icke var samlad. Hela avsnittet RO §§ 31—36 avsåg blott »riksdagens början och upplösning», sålunda — enligt vad tidigare sagts om innebörden av ordet upplösning — riksmötes början och slut. En åtgärd, som kunde åvägbringa riksdagsmandatens upphörande och ersättande med nya under tid, då riksmötet ej pågick, sålunda mellan avslutning enligt 36 § andra stycket och nästa sammanträdes början, faller därför helt utanför stadgandets ram. Var en dylik åtgärd möjlig, var den helt ovidkommande för RO § 36.

För lösningen av det ifrågavarande spørsmålet böra de anförda stadgandena i RO §§ 3 och 5 i första hand underkastas en strikt bokstavstolkning. Härvid kan hänvisning ske till vad tidigare anförts. Redan den omständigheten, att en sådan tolkning över huvud var logiskt möjlig, att nyvalsförordnande icke var nödvändigt förbundet med upplösning av samlad riksdag, synes tala starkt emot ett påstående, att nyval endast kunde förordnas, då riksdag var samlad och kunde upplösas. Även om i enlighet med gängse uppfattning antages, att ett nyvalsförordnande enligt RO:s ursprungliga regler automatiskt medförde samlad riksdags upplösning, synes den anförda meningen icke kunna stödas på ifrågavarande lagrum. Syftet med RF § 109 har ända sedan 1809 varit att *dels* skydda konungen mot permanenta riksdagar, och *dels* garantera riksdagen viss sammanträdestid. Intet annat författningsrum har haft till uppgift att tillgodose dessa båda intressen.⁵¹ Vid dylikt förhållande bör det hava framstått som vanskligt att av stadgandet i fråga draga en slutsats med avseende å utnyttjandet av konungens rätt att förordna om nya val i lägen, där intetdera av de båda intressena över huvud beröres. Innan en dylik tolkning antages, måste i allt fall utredas ändamålet med den ifrågasatta inskränkningen av konungens befogenheter samt betydelsen därav *både*

⁵⁰ Rörande ifrågavarande båda uttryck, se särskilt Malmgren, a.a., sid. 300, Reuterskiöld, Sessioner, sid. 52 ff., Hagman, a. st., och (motsatt uppfattning), Åström, a.a., sid. 72 ff.

⁵¹ Se härom särskilt P. Fahlbeck, RF i historisk belysning, sid. 256 ff.

för riksdagen *och* för innehållet av samma befogenheter mot bakgrunden av RO:s syfte med desammas införande.

En granskning av det föreliggande spörsmålet ur nyssnämnda synpunkter synes giva till resultat, att den ifrågasatta inskränkningen i konungens befogenheter bleve väsentlig, utan att motsvarande fördelar vunnes av riksdagen — i stället kunde nackdelar uppkomma jämväl för riksdagen. Beaktas må, att ett nyval mellan riksdagens sammanträden icke medför besvärande avbrott i riksdagsarbetet och intet spolierande av redan utfört arbete. Att ett förordnande mellan sessionerna därtill icke alltid behöver på samma sätt framstå som en mot riksdagen riktad kampåtgärd är även en omständighet, som synes harmoniera med grundlagstiftarens allmänna syften. Väl kan naturligtvis anföras, att konungen — sålunda före 1949 — ofta likaväl kunde förordna om nya val samma dag, som eljest avslutning skolat ske. I stället för förfarande enligt RO § 36 andra stycket kunde alltså ett förfarande enligt första stycket anlitas.⁵² Härigenom undvekes ett ogynnsamt avbrott i riksdagsarbetet. Även om detta för vissa fall onekligen lät sig sägas, så täcktes likväl därmed icke alla situationer. Nyvalsförordnandet till första kammaren 1911 gav exempel på ett annorlunda beskaffat läge. Än vidare må frågas efter syftemålet med att nyval måste förrättas senast å dagen för avslutningen men däremot icke senare under året. Särskilt med hänsyn till att de ordinarie valen till andra kammaren alltid förrättats i september månad, synas skäl föreligga för att icke framtinga val vid tidigare tidpunkt. Ytterligare må beaktas, att en inskränkning i konungens befogenheter skulle medföra dennes förlust av den gamla rätten att när som helst inkalla en nyvald urtima riksdag: först måste en urtima inkallas och meddelas ett nyvalsförordnande.

Det anförda torde hava visat, att materiella skäl icke kunna förebringas mot konungens rätt att förordna om nyval vid tidpunkt, då riksdagen icke var samlad. För fullständighetens skull bör omnämnas, att jämväl författningshistoriska skäl andragits mot ifrå-

⁵² Jfr förfarandet 1919, varom ovan under III: 9 och nedan under VIII: 3. Samma dag, som lagtima riksdagen avslutades, förordnades om nya val till första kammaren. Dock anlidades icke RO § 36 första stycket. Avslutning företogs enligt andra stycket. I nyvalsförordnandet åberopades blott RO § 3.

gavarande befogenhet.⁵³ Med rätta har framhållits, att såväl debatten före RO:s tillkomst som den korta motiveringen i 1863 års proposition endast talade om »upplösning och nyval». Oavsett att historiska skäl icke böra givas företräde framför en objektiv tolkning, måste det beaktas, att den relevanta frågeställningen uppkom först genom nya RO, och att därvid icke förutsågs alla de situationer, där det nya författningsinstitutet kunde erhålla aktualitet. Huruvida spörsmålet över huvud beaktats av RO:s stiftare är oklart⁵⁴, men att därav draga slutsatsen, att konungen grundlagsenligt endast kunde förordna om nya val, då riksdagen var samlad, synes omöjligt. Det bör även beaktas, att ordet upplösning redan i den politiska vokabulären före RO:s tillkomst tillades annat innehåll än det sedermera erhöi i grundlagstexterna.⁵⁵

Det nu anförda kan i korthet summeras sålunda. De relevanta grundlagsbudens ordalydelser torde få anses hava lämnat den uppställda frågan obesvarad. Visserligen förelågo icke betydelselösa indicier för att konungen finge anses tillerkänd ifrågavarande befogenhet, men helt bindande voro dessa dock knappast. Vid detta förhållande måste avgörande vikt fästas därvid, att en gentemot konungen restriktiv tolkning innebure en avsevärd begränsning av hans befogenheter, vilken icke uppvägdes av motsvarande fördelar för riksdagen, som tvärtom kunde anses hava olägenhet av att konungen bleve hänvisad att förordna om nya val endast under pågående session. Slutsatsen torde därför bliva, att *konungen grundlagsenligt ägde meddela nyvalsförordnande, även då riksdagen ej var samlad*.

De grundlagsändringar, som vidtogos 1949, medförde ingen nyhet av betydelse i detta sammanhang, varför den gjorda utvecklingen har avseende jämväl å gällande rätt. Det må blott påpekas, att frågeställningen numera bör formuleras något annorlunda än tidigare. Fråga är icke längre blott om nyvalsförordnande mellan *riksdagar* utan om dylik åtgärd mellan *sessioner*.⁵⁶

⁵³ Se härom särskilt P. Fahlbeck, StatsvetT 1912, sid. 59 ff.

⁵⁴ Ett påstående, att grundlagstiftaren uppmärksammat spörsmålet, synes knappast tillräckligt grundat. Bl. a. Reuterskiöld, Samhällsförfattningen, sid. 270, har dock ansett så vara fallet.

⁵⁵ Jfr Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 427.

⁵⁶ Enda fallet av nyvalsförordnande mellan riksdagar torde vara, där nytt dy-

Som en följd av det utvecklade må antecknas, att fog synes finnas för ett påstående, att RO § 3 utgör den för konungens befogenheter grundläggande bestämmelsen.

I *praxis* erhöles, som tidigare upplysts, prejudikat, då första kammaren nyvaldes 1911. Av den historiska framställningen har även framgått, att nyvalsförordnande vid åtminstone tre tidigare tillfällen varit påtänkt i liknande läge, utan att debatt uppstått, nämligen hösten 1887, vid ministerkrisen 1906 — förordnandet avsågs icke bliva givet förrän efter riksdagens avslutning — samt 1910 efter ikraftträdandet av de nya författningsbestämmelserna i samband med rösträtsreformen. Motiven till sistnämnda grundlagsreform utgingo även från att konungen äger den här avsedda befogenheten.⁵⁷ Sedermera har första kammaren nyvalts 1919 och den andra 1921 vid tillfällen, då session icke pågått.

likt meddelas under intervallen mellan upplösning och nytt sammanträde jämlikt RO § 5, se under IX: 1. — Sedan orden »med upplösande av riksdag» utbytts mot »då session pågår», är otvivelaktigt — oaktat någon ändring i sak icke därmed åvägabragtes — den här intagna ståndpunktens riktighet tydligare än förut.

⁵⁷ KProp 1907 nr 28, sid. 39.

VIII RIKSDAGS ÅTSKILJANDE OCH SAMMANKALLANDE

Har i nästföregående avsnitt konungens *nyvalsförordnande* stått i framställningens fokus, kommer här *upplösning* att bliva det centrala begreppet. Konungens rätt att åvägabringa avslutning av riksdagens sammanträde — hans rätt till *prorogation* — samt därtill anknytande spörsmål utgör undersökningens föremål. I första hand skola de fall i största korthet sammanfattas, där konungen ägt eller alltjämt äger ifrågavarande befogenhet (punkt 1). Därefter skall belysas sambandet mellan nyvalsförordnande och samlad riksdags åtskiljande (punkt 2). Vidare skola även reglerna för riksdags inkallande efter upplösning eller nyvalsförordnande undersökas, varvid tyngdpunkten lägges vid att belysa, i vad mån skyldighet föreligger att inkalla riksdagen eller blott en rättighet därtill (punkt 3). Slutligen skola vissa för den senare framställningen viktiga termer presenteras (punkt 4).

1 RIKSDAGENS ÅTSKILJANDE GENOM UPPLÖSNING

Av framställningen under V har framgått, att under *tiden 1866—1949* konungens beslut städse förutsattes för riksdagens åtskiljande, sålunda även då fråga endast var om avslutning efter fullbordat arbete, och att beslutet, oavsett den situation vari det meddelades, kunde grundlagsenligt betecknas såsom avseende upplösning. För denna framställning sakna emellertid de fall betydelse, där riksdagen upplöstes i bemärkelsen hemförlovades efter slutfört värv. Endast åtskiljande före arbetets slutförande är här av intresse. Här böra, med avseende å sagda tidsperiod, tre fall särhållas, nämligen:

a) åtskiljande av lagtima riksdag, som icke pågått fyra månader;

b) åtskiljande av lagtima riksdag, som pågått fyra månader;
samt

c) åtskiljande av urtima riksdag.

För åtskiljandet i fallet a) var nyvalsförordnande en ovillkorlig förutsättning.¹ I de båda övriga kunde riksdagen utan vidare åtskiljas. Skillnaden mellan fallen b) och c) var övervägande praktisk: det lagtima mötet var årets ordinarie riksdag, vars avbrytande medförde helt andra konsekvenser än åtskiljandet av ett urtima möte. Särskilt var detta förhållandet, där i fallet b) statsregeringsarbetet icke hunnit avslutas vid upplösningen, varvid RF § 109 skulle tillämpas.

Efter 1949 kan riksdagens åtskiljande genom konungens beslut endast förekomma i form av upplösning i samband med nyvalsförordnandes meddelande.² Såväl vår- och höstsessioner som även extra sessioner kunna upplösas.

2 UPPLÖSNING SÅSOM FÖLJD AV NYVALSFÖRORDNANDE

Att riksdagen måste åtskiljas, då nyval förordnas under pågående session, antages allmänt såsom en självklarhet. Uppenbart är också, att konungen icke kan låta riksdagen fortsätta sitt arbete i ett läge, då han råkat i sådan konflikt med den, att han ser sig nödsakad att vädja till väljarna. Emellertid står det även klart, att denna konfliktsituation icke täcker hela det reella användningsområdet för konungens rätt att förordna om nya val. Fastmer framstår densamma som det politiska huvudfallet, utöver vilket flera situationer

¹ Att lagtima riksdag enligt RF § 109 kunde upplösas *utan* nyvalsförordnande, även innan den pågått fyra månader, har visserligen förut påpekats. Därför krävdes *egen begäran*. En förutsättning, om än outtalad, var dock självfallet, att arbetet var slutfört. Se under VI: 1 ovan. Någon rätt att begära upplösning och nyvalsförordnande har riksdagen aldrig haft. Jfr Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 71. En annan viktig skillnad mellan fallet a) och de övriga påpekas under punkt 3 nedan, nämligen att vaderiksdag förekom endast där.

² Riksdagens avslutning sker formlost enligt RO § 2 andra stycket. Att konungen må under angiven förutsättning »besluta att uppskjuta riksdagens avslutning», och att denna i ty fall skall »äga rum senast dagen före nästföljande riksdags början», torde icke föranleda annan slutsats.

av helt annorlunda beskaffenhet äro möjliga. Den historiska framställningen i första avdelningen har givit ett flertal exempel härpå. Därav synes även hava framgått, att sådana lägen icke äro utesluttana, där konungen kan önska åvägabringa ett nyval utan att samtidigt hava någon önskan att avbryta pågående riksdagsarbete. Situationen 1919 torde giva ett exempel härpå.³ Omedelbart efter den lagtima riksdagens slut förordnades om nya val till första kammaren, vilka gävo regeringen majoritetsställning även där. Framställda yrkanden om nyval redan tidigare avvisades, då regeringen icke önskade taga de besvärande konsekvenser, som skulle hava åtföljt riksdagens upplösning. Hade nyval ansetts kunna förordnas, utan att det lagtima mötet avbröts, hade detta inneburit en bestämd fördel för regeringen. Ytterligare exempel erhållas av de planer på nyvalsförordnande till första kammaren, för vilka redogjorts under VII: 1 ovan. Efter ett för regeringen gynnsamt kommunalval kan ett nyvalsförordnande framstå som önskvärt, i allt fall då majoritet därigenom skulle erhållas i första kammaren eller vid gemensam votering. Emellertid träda de kommunala mandaten icke i kraft förrän påföljande den 1 januari. Därest regeringen kan *varken* genom nyvalsförordnande hindra riksdagens sammankomst den 10 januari *eller* meddela ett dylikt därefter utan att upplösa riksdagen — att intetdera är möjligt skall nedan visas⁴ — bliva alternativen att *endera* taga de med en upplösning följande konsekvenserna, bestående bl. a. i svårighet att hinna slutföra statsregleringsarbetet före det nya budgetårets inträde *eller* under vårsessionen avstå från de med ett nyval förenade fördelarna. Visserligen må beaktas, att ett nyval till första kammaren icke behöver förorsaka ett mera avsevärt uppskov med riksdagsarbetets begynnande⁵, ävensom att en upplösning kan medföra fördelar med avseende å utskottsvalen. Likafullt synes det kunna hävdas, att det i vissa lägen kan vara en fördel, om nyval kunna förordnas, utan att pågående riksdag därför behöver åtskiljas.^{5a}

³ Se under III: 9, sid. 85.

⁴ Se under IX: 2 a), sid. 178 ff.

⁵ Se under X: 1, sid. 187 ff.

^{5a} Ytterligare ex.: Oppositionen tänkes vinna framgång först i kommunalvalen 1962, därefter i andrakammarvalen 1964. Nyval förordnas då till första kammaren efter regeringsskifte hösten 1964. Varför skall höstsessionen inhiberas?

Med hänsyn till vad nyss anförts torde den slutsatsen icke vara oberättigad, att ett samband icke kan *a priori* antagas föreligga mellan nyvalsförordnande och upplösning av pågående riksdag. Konungens båda befogenheter, att angripa riksdagsmandaten och att åtskilja riksdagen, kunna väl tänkas vara statsrättsligt helt oberoende av varandra, så att det står konungen fritt att, alltefter den föreliggande situationens beskaffenhet, taga bådadera i bruk eller blott den ena. Likaväl som 1866 års RO tillerkände konungen en rätt att avbryta riksdagens arbete utan att förordna om nya val, kunde den medgiva honom en *möjlighet* att meddela nyvalsförordnande utan att hemförlova pågående riksdag. Att grundlagarna icke angåvo riksdagsmandatens omedelbara förintande såsom en följd av att nyval förordnades, har under VII: 3 framhållits. Tolkas de i detta hänseende på sätt där gjorts gällande såsom objektivt riktigt, måste en särskild grund sökas, varför nyvalsförordnande bör antagas medföra pågående riksdags åtskiljande såsom en ofrånkomlig verkan. Under VII: 3 har påpekats, att de relevanta grundlagstadgandena, RF § 109 samt RO §§ 5 och 36, ursprungligen icke uttalade sig om en dylik verkan⁶, men att densamma numera är fastslagen i RO § 35.

Innebörden av den gällande regeln är sålunda, att konungen, då han förordnar om nya val, automatiskt åvägabringar pågående riksdagssessions upplösning, även där han till äventyrs icke själv har någon önskan att ernå denna effekt. Motiveringen härför är uppenbarligen att söka i en gängse parlamentarisk uppfattning. Den sakliga grunden borde logiskt vara hänsyn till riksdagen, vil-

⁶ Inom doktrinen, se främst Lagerroth, som i StatsvetT 1939, sid. 427 f., kommit till resultatet, att nyval kunde förordnas under pågående riksdag utan upplösning av denna. Reuterskiöld har i Samhällsförfattningen, sid. 273, uttalat, att nyvalsförordnande »aldrig under pågående riksdag är möjlig utan riksdagsupplösning», något som »klart förutsättes i RO § 5:1 och RF § 109:1». Strax innan hade dock hävdats, att nyvalsförordnande icke hindrade riksdagen att sammankomma 10/1 och även fortsätta sessionen, sid. 272. »Något ipso jure åtskiljande synes här icke kunna antagas.» Se vidare IX not 9. Om Malmgren, se VII not 34. Hagman hävdade, Handbok, sid. 396, att riksdagen efter tillkännagivande enligt RO § 36 första stycket kunde slutföra pågående arbetsuppgifter, expediera beslut, uppsätta riksdagsbeslut etc. När så hunnit ske, borde avslutning ske jämlikt samma § andra stycket. I övrigt har det ansetts självklart, att pågående riksdag upplöstes, då nyval förordnades, se t. ex. P. Fahlbeck, Parlamentarismen, sid. 50 not 2, Herlitz, Statsskickets historia.

ken skulle anses hava ett eget intresse av upplösning, då nyval förordnas. Nära till hands kunde ligga att söka detta intresse i de olägenheter, som måste vara förenade med en måhända genomgripande förändring av en kammars sammansättning under pågående session. Häremot stå emellertid de måhända större nackdelar, som åtfölja sessionens upplösning. Med större fog lär det kunna framhållas, att ett skydd mot missbruk av konungens makt kan ligga däri, att han vid nyvalsförordnande nödgas taga de med riksdagens upplösning förenade praktiska och politiska olägenheterna. Mot denna synpunkt kan naturligtvis anföras, att den församlade riksdagen uppenbarligen har utomordentliga sanktionsmöjligheter gentemot ett missbruk av konungens befogenheter. Emellertid bör uppmärksamhet fästas därpå, att regeln om upplösning av pågående riksdag såsom oundviklig följd av nyvalsförordnande otvivelaktigt är ägnad att i viss mån utgöra ett skydd för den genom indirekta val tillsatta första kammars ställning i förhållande till konungen och medkammaren.⁷

Det utvecklade kan summeras sålunda, att, oavsett huruvida riksdagsmandaten antagas bliva omedelbart förintade eller icke, ett nyvalsförordnande i allt fall på grund av uttryckligt stadgande i RO § 35 oundvikligen medför, att församlad riksdag åtskiljes. Upplösning är icke blott en konungens rättighet. Spörsmålet, hur i detta hänseende bör anses hava förhållit sig, innan nyss nämnda föreskrift tillkom, är självfallet av ringa intresse. Här må blott antecknas, att det, därest en objektiv tolkningsmetod tillämpas, icke synes hava varit uppenbart grundlagstridigt, därest i en undantagssituation riksdagen med konungens samtycke fortsatt sitt arbete efter nyvalsförordnande, eventuellt ajournerat sig över valen.

3 RIKSDAGS SAMMANKALLANDE EFTER UPPLÖSNING OCH NYVALSFÖRORDNANDE

Mot konungens rätt att åtskilja riksdagen står hans skyldighet att jämlikt RO § 5 ånyo inkalla den till sammanträde efter upp-

⁷ Av framställningen i första avdelningen har framgått, att riksdagsupplösning på grund av konflikt med första kammaren ifrågasatts endast 1907 samt möj-

lösningen. Där detta stadgande icke är tillämpligt, föreligger alltid en rätt att jämlikt § 2 sammankalla riksdagen. Båda lagrummen ha även i nu relevanta hänseende erhållit ett ändrat innehåll i samband med 1949 års reform. De böra därför först betraktas i sina äldre lydelse och därefter i de nu gällande.

Vad beträffar de *före 1949* gällande reglerna kan fastslås, att konungen hade skyldighet jämlikt RO § 5 att inkalla nytt riksdagssammanträde endast i det under punkt 1 ovan med a) betecknade fallet, dvs då lagtima riksdag upplösts, innan den varit fyra månader samman. Även den nya sammankomsten skulle hava lagtima karaktär. I de båda återstående fallen av riksdagens åtskiljande, innan arbetet slutförts, fallen b) och c) under punkt 1, var § 5 däremot icke tillämplig utan endast § 2. Nytt sammanträde före nästföljande januari månad var sålunda helt beroende av konungens gottfinnande, då riksdagen saknade rätt att själv taga initiativ till en sammankomst. Utfärdades kallelse, blev riksdagen *urtima* och stod icke på något sätt i statsrättslig förbindelse med den upplösta. Återupptagande av det vid upplösningen oavslutade arbetet kunde icke ifrågakomma. Fallet b) är, ehuru det nu ej längre kan inträffa, av viss betydelse, enär den situation, som där förelåg, kunde vara tämligen likartad med den i det för denna undersökning centrala fallet a). Att RO sålunda lämnade en möjlighet öppen, att nytt riksdagssammanträde över huvud icke kom till stånd under det löpande året, sedan det ordinarie lagtima avbrutits i förtid, är ett tolkningsdatum även för gällande rätt. Av den historiska framställningen har framgått, att dylik upplösning åtminstone tre gånger diskuterats, nämligen 1883, 1924 och 1933, särskilt vid det sista tillfället med betydande aktualitet.⁸

1949 års grundlagsändringar undanröjde som nämnts fyramånadersgränsen. Riksdagen har härefter i princip rätt till nytt sam-

ligen 1933 och 1935 (1919 knappast på allvar), men att förordnande om nya val till densamma likafullt haft betydande aktualitet. Det må dock beaktas, såsom under VII: 1 framhållits, att någon önskan att skydda första kammaren numera icke föreligger på något håll i riksdagen.

⁸ Att riksdagsupplösning blev aktuell efter 9/5 1924 och 1933 har framgått av framställningen under IV: 1 och 4. 1883 skedde avgörandet efter 14/5. Däremot torde 1906 icke hava varit avsett att upplösa. I stället synes ett förfarande liknande 1919 års hava varit påtänkt. Jfr VII not 52 samt strax nedan.

mantråde varje gång den upplöses. I realiteten kan detta dock icke alltid bliva förhållandet. RO § 5 anger, att en tid av tre månader står konungen till buds efter upplösningen, innan riksdagen behöver sammankomma. En upplösning den 1 oktober eller senare medför därför, på grund av den regel i RO § 2, enligt vilken riksdagen är avslutad den 31 december, icke någon skyldighet för konungen att utsätta ny sammankomst. En *höstsession* kan därför alltid upplösas, utan att ny session behöver inkallas.⁹ Däremot medför tydligen upplösning av *extra session*, något som normalt lärers ifrågakomma före den 1 oktober, alltid skyldighet för konungen att utsätta ny sammanträdesdag. Onekligen kan det synas principiellt oegentligt, att i dylikt fall ny session är obligatorisk. Har konungen inkallat extra session jämlikt RO § 2 tredje stycket, och önskar han den ej mer, eller ha enskilda riksdagsmän tagit initiativet jämlikt samma § fjärde stycket, och vill den nyvalda riksdagen ej taga initiativ, synes ett mötestvång skäligen opåkallat. Annan grundlagstolkning är emellertid ej möjlig: konungen skall utsätta sammanträdesdag, och riksdagen skall infinna sig, eventuellt för att omedelbart besluta om sessionens upphörande.¹⁰

Sedan 1949 har icke blott konungen utan även riksdagen rätt att taga initiativ till extra session jämlikt RO § 2. Betydelsen av detta stadgande i förevarande sammanhang har naturligen minskat, sedan § 5 blivit tillämplig, närhelst upplösning företages. En viss praktisk och principiell betydelse tillkommer likväl alltjämt § 2, nämligen med avseende å läget, då nyval förordnats vid tidpunkt, då session icke pågick. Att konungen kan meddela ett dylikt beslut även mellan riksdagens sammanträden lärers, såsom under VII: 4 b) utvecklats, hava varit otvivelaktigt alltsedan RO:s tillkomst. Att i dylikt fall konungen icke hade skyldighet att inkalla riksdagen en-

⁹ Herlitz anför, att det »torde gälla, fastän grundlagarna ej tydligt utsäga det», att vaderiksdag är avslutad 31/12, se Grunder, sid. 73. Den antydda tvekan kan icke delas. Ny riksdag börjar i allt fall 10—11/1. För riksdags fortvaro över årsskiftet fordras särskilt beslut, se not 2 ovan.

¹⁰ Om de vanskligheter för grundlagstolkningen, som äro förbundna med vaderiksdagar av denna typ, se nedan under XI: 2, XIV: 5, XVII: 1 och XIX. Av vad senare utvecklas kommer att framgå, att liknande riksdagssammanträden av annan art kunna förekomma (»vaderiksdag, som icke fastställer rikstat», varav här är fråga om *ett* fall, samt »vadesession jämlikt RO § 2», varom strax nedan).

ligt de intill 1949 gällande regler har framgått av vad nyss ovan sagts. RO § 5 var icke tillämplig utan endast § 2. Ett exempel på en dylik situation erbjuder 1919. Sedan den lagtima riksdagen avslutats den 20 juni, förordnade konungen samma dag om nyval till första kammaren. Den 16 juli utfärdades därefter kallelse till urtima riksdag, som sammanträdde den 4 augusti.

Huruvida efter 1949 RO § 5 eller § 2 skall anses tillämplig i den nyss angivna situationen är mera oklart. Spörsmålet har tidigare påpekats under V, där det framhållits, att dess besvarande synes giva klarhet om det språkliga innehåll, som grundlagarna inlägga i ordet *upplösa*. Anses detta ord hava samma betydelse som tidigare, nämligen *åtskilja*, blir RO § 5 icke tillämplig i den här ifrågavarande situationen. Inlägges däri åter den vidare betydelsen *avsluta riksdag genom kungligt beslut*, blir en konsekvens, att § 5 erhåller generell tillämplighet: »Varder riksdagen upplöst, *skall* den sammanträda» etc. Utan att upprepa vad under V anförts, var till här hänvisas, må det såsom en utgångspunkt antecknas, att den terminologiska granskningen icke förmått påvisa objektiva skäl för en åsikt, att 1949 års grundlagsändringar medfört en förändring av innehållet i grundlagstermen *upplösa*.^{10a}

Därest det antages, att konungen numera kan *upplösa* riksdagen, även då den icke är samlad, innebär detta, att RO § 5 undergått en principiellt genomgripande förändring. Intill 1949 motsvarade stadgandet RF § 109, vilket 1809 tillagts de ändamålen att dels förekomma permanenta regerande riksdagar, dels garantera riksdagen viss årlig sammanträdestid. Såsom under VII: 4 b) framhållits ha däremot förhållandena under tid, då riksdag ej är samlad, varit irrelevanta för ifrågavarande stadgande. Där har även påpekats, att RO § 3 bör anses hava givit den allmänna regeln för konungens rätt att förordna om nya val. Anses numera § 5 tillämplig, närhelst nyval förordnas, har § 3 förlorat allt *raison d'être*. Stadgandet i fråga skulle blott innebära en dubblering av vad i §§ 5, 6 och 13 senare säges.¹¹

^{10a} Utöver vad under V: 2 anförts må ock påpekas, att de enda lagrum utöver RF § 108 och RO §§ 5 och 35, som hänföra sig till *upplösning*, äro just de, som avse det senare sammanträdet, nämligen RF § 53 och RO §§ 34 och 36. Jfr RO §§ 49 och 58, som hänföra sig till *nyvalsförordnande*.

¹¹ I och för sig vore en dylik följd naturligtvis mindre anmärkningsvärd. Dock

Ytterligare bör beaktas, att den formella omredigeringen av § 5 år 1949 icke var genomgripande. Åtskilligt av den äldre lydelsen kvarstår, bl. a. den passus enligt vilken riksdagen ej må ånyo upplösas, förrän viss tid förflutit »från det senare sammanträdets början». Med hänsyn till de samtidigt införda stadgandena i RO §§ 34 och 36 kunde hava förväntats, att i stället införts »från den nya riksdagens början» e. d. Det från RO:s ursprungliga redaktion sålunda kvarstående uttrycket ger otvivelaktigt en antydning om att *ett* sammanträde upplöses och *ett annat* börjar senast tre månader därefter.¹²

Utöver vad nu anförts om tolkningen av RO § 5 i berörda hänseende bör även det ifrågavarande sammanträdets funktion beaktas. Det bör uppmärksammas, att detta icke kommer att erhålla andra arbetsuppgifter än de som föranledas av konungens propositioner eller av riksdagsinitiativ jämlikt RO § 55 mom. 1 femte stycket på grund av en »under riksdagen inträffad händelse». Då riksstat förut blivit fastställd¹³, skall icke någon statsverksproposition överlämnas, vilket medför, att motionstid ej kommer att löpa jämlikt samma mom. första stycket. Alla uppskovsbeslut, som till äventyrs fattats före upplösningen jämlikt § 58, förfalla på grund av uttrycklig föreskrift i samma stadgande. Det synes tydligt, att den funktion, som skulle tillkomma en riksdagssammankomst i den angivna situationen, ej lär göras en tillämpning av RO § 5 erforderlig. Materiella skäl tala för att anse kallelse böra ske jämlikt § 2, endera på konungens eller riksdagens initiativ.¹⁴

De nu anförda omständigheterna sammantagna torde med väsentlig styrka tala för att RO § 5 icke bör anses tillämplig, där konungen förordnar om nya val mellan riksdagens sessioner. I

synes det påpekade utgöra ett objektivt tolkningsdatum, som väl stämmer med övriga här anförda.

¹² Då, som under IX: 2 a) visas, nyvalsförordnande icke torde kunna meddelas mellan 1/1 och 10/1, kan här invändas, att ett tidigare sammanträde alltid har förekommit, nämligen en vårsession. Stadgandets ordalydelse antyder emellertid otvivelaktigt, att det förra sammanträdet avbrutits. Att anse, att ett dylikt blott förutsatts men ej omnämnts, synes mindre hållbart, ehuru i och för sig icke ologiskt.

¹³ Att riksstat alltid måste fastställas före vårsessionens slut visas under XV: 1.

¹⁴ Med delvis föregripande av vad under XI ff. senare utvecklas må särskilt understrykas, att den compensationstanke, som ligger bakom RO § 5, icke

detta fall bör upplösning icke anses företagen i grundlagarnas mening. Någon *skyldighet* att inkalla riksdagen torde sålunda icke föreligga utan blott en *rätt* därtill.¹⁵

Med anknytning till vad under V utvecklats torde sålunda kunna antecknas, att ordet *upplösa* befunnits även efter 1949 innebära blott *åtskilja*.

4 VADERIKSDAG M. FL. TERMER

Med termen *vaderiksdag* förstås i denna framställning uteslutande det riksdagssammanträde, som konungen jämlikt RO § 5 är skyldig att inkalla efter företagen upplösning. I uttalanden under tiden före 1949 förekommer ofta uttrycket lagtima vaderiksdag.¹⁶ Ur statsrättslig synpunkt framstår detta som en tautologisk och även vilseledande beteckning. Av vad under punkt 3 ovan anförts framgår, att det var meningslöst att tala om urtima vaderiksdag. Någon dylik, som statsrättsligt på minsta sätt skilde sig från vanliga urtima riksdagar, fanns icke, även om så kunde synas ur politisk synpunkt.

Termen vaderiksdag inbegriper sålunda icke sådan session, som må inkallas efter nyvalsförordnande, vilket meddelats vid tidpunkt, då riksdagen icke var samlad. För dylik sammankomst som, sedan skillnaden mellan lagtima och urtima riksdagar borttagits, är värd uppmärksamhet vid grundlagstolkningen i olika hänseenden, kommer i stället att användas beteckningen *vadesession* jämlikt RO § 2.

I parlamentariskt språkbruk har en i samband med nyvalsförordnande upplöst riksdag pläгат kallas *A-riksdag* och den enligt RO § 5 sammankommande nya sessionen *B-riksdag*. Beteckningarna ha även använts i riksdagens protokoll.

kan förverkligas i detta fall. De anförda objektiva tolkningsdata lära vid dylikt förhållande böra ensamma bestämma avgörandet.

¹⁵ Den ende, som direkt uttalat sig rörande detta spörsmål är Herlitz, som är av motsatt mening, se Grunder, sid. 73 not 21. Den reella betydelsen av ställningstagandet är icke avsevärd, såsom under XIX: 3 och 4 visas.

¹⁶ Se t. ex. Melander, Nyare åsikter om lagtima vaderiksdags rättsliga natur.

IX INSKRÄNKNINGAR I KONUNGENS BEFOGENHETER

Den granskning av konungens befogenheter, som företagits under VII och VIII, har lett till angivandet av huvudreglerna för dessas utnyttjande, *att* nyvalsförordnande alltsedan 1866 kunnat meddelas när som helst under eller mellan riksdagens sessioner, *och att* upplösning kunnat företagas vid varje tidpunkt under riksdagens sammanträden, dock att nyvalsförordnande utgjort en förutsättning därför, intill 1949 i ett särskilt fall och därefter vid varje tillfälle, samt skyldighet ålagts konungen att inkalla vaderiksdag, intill 1949 i samma särskilt angivna fall och därefter närhelst upplösning företages. Samtidigt har framhållits, att fråga endast varit om huvudregler, i vilka vissa inskränkningar gälla för upprätthållande av andra författningsbestämmelser. Dessa skola här närmare betraktas.

1 VADERIKSDAGEN. RO § 5.

Den närmaste uppgiften blir att i största korthet granska de garantier, varmed vaderiksdagen omgärdats i RO § 5. Dessa äro dubbla: dess rätt att sammankomma och dess rätt att fortgå ha båda avsetts tryggade.

Vaderiksdagen skall taga sin början senast tre månader efter företagen upplösning. Om vad som må tima under loppet av denna frist har RO § 5 intet att förmäla. Något förbud mot meddelande av nytt nyvalsförordnande finnes sålunda icke. Har i samband med riksdagsupplösningen nyval förordnats endast till den ena kammaren, äger konungen sålunda otvivelaktigt rätt att därefter besluta nyval jämväl till den andra. Detta kunde hava blivit aktuellt 1887, därest konungen då funnit sig böra beakta oppositionens kritik av det ensidiga nyvalsförordnandet. Skulle någon omständighet i samband med nyvalet göra ett omval motiverat, kan möjlighet

föreligga även därtill, dock att utrymmet därför är snävt beträffande andra kammaren, såsom under VII: 2 a) påvisats. Att konungen icke behöver avvakta nya fullmaktens utfärdande, innan nytt förordnande meddelas, torde stå klart.¹

Av den gängse uppfattningen, att mandaten omedelbart förintas av ett nyvalsförordnande, följer, att en yttersta gräns för konungens handlingsfrihet under den ifrågavarande tremånadersperioden bör anses gå vid den tidpunkt, varefter nyval omöjliggör kamrarnas konstituering före fristens utlopp.

Vaderiksdagen kan icke av konungen upplösas förrän efter fyra månaders sammanträde. Då nyvalsförordnande, såsom under VIII: 2 framhållits, automatiskt medför upplösning, kan ej heller dylikt beslutas under sagda tid.

Att fyramånadersgränsen icke alltid kan tillämpas är likväl tydligt. Även riksdagssammanträde jämlikt RO § 5 måste naturligen upphöra vid årets utgång.² Detta innebär, att, om sammankomsten tager sin början efter den 1 september, vilket i sin tur förutsätter upplösning efter den 1 juni, blir sessionens längd mindre än fyra månader. Detta kommer tydligen att bliva den praktiska situationen, där extra session upplöses. Någon befogad anmärkning lär ej kunna riktas däremot. Att över huvud den generella fyramånadersgarantien gäller även i dessa fall, är snarare ur principiell synpunkt anmärkningsvärt. I förhållande till äldre rätt innebär detta en förstärkning av riksdagens ställning. Oupplösligheten kan numera icke tolkas såsom uteslutande ett skydd för riksdagens erforderliga sammanträdestid utan kan därutöver i vissa fall innebära en oberoende därav gällande inskränkning av konungens makt.³

För fullständighetens skull må noteras, att regeln i RO § 2 om riksdagens automatiska avslutning vid årets utgång teoretiskt skulle kunna innebära, att riksdagen under ett år över huvud icke skulle

¹ Se ovan sid. 147.

² Se VIII not 9. Herlitz har anfört viss tvekan men intagit enahanda ståndpunkt, Grunder, sid. 73.

³ Såsom under VIII vid not 14 utvecklats kan häremot icke anföras, att riksdagsarbetet numera icke kan begränsas till fyra månader utan normalt omfattar höstsession, och att riksdagen därför bör hava kompensation för förlusten av en höstsession. Med den utformning, som givits RO §§ 55 och 58 om motionsrätten resp. uppskovsbeslut, kan någon kompensation icke ske.

kunna vara i session fyra månader utan avbrott. Förutsättning här för är, att konungen tillägges rätt att genom nyvalsförordnande hindra dess sammankomst i januari, vilket spörsmål skall behandlas under punkt 2 a) nedan.⁴

Över huvud är av principiell vikt att notera det statsrättsliga sambandet mellan RO §§ 2 och 5 resp. mellan RF §§ 49 mom. 1 och 108 (före 1949 sålunda 109). Garantierna för vaderiksdagens sammankomst och arbete utgöra korrellarier till riksdagens grundlagsenliga rätt att årligen komma samman å viss dag och hava viss tid till förfogande för sina uppgifter. I de senare, för 1809 års författningsverk grundväsentliga reglerna har konungens rätt att upplösa och förordna om nya val 1866 fått motivera en viss begränsad modifikation. Att RO § 5 bör så tolkas, att riksdagen har en av konungen oberoende rätt — likartad med den i RF § 49 mom. 1 och RO § 2 första stycket angivna — att sammankomma vid den utsatta maximala tremånadersfristens utlopp, skall under X: 2 närmare utvecklas i samband med granskningen av kallelseförfarandet vid tillämpning av RO § 5.⁵

2 MÖJLIGA INSKRÄNKNINGAR PÅ GRUND AV RO § 2

a) RIKSDAGENS RÄTT ATT SAMMANKOMMA I JANUARI MÅNAD

Vid betraktandet av det spörsmål, som närmast föreligger till behandling, måste inledningsvis erinras om, vad nyss under punkt 1 antytts, att tillskapandet av en rätt för riksdagen att sammankomma helt oberoende av konungen otvivelaktigt framstod såsom en av de väsentligaste uppgifterna för 1809 års grundlagstiftare. Under den gustavianska eran, 1772—1809, hade varje sammankomst varit beroende av konungens kallelse. I den nya RF § 49 angavs, att ständerna skulle »i kraft av denna grundlag sammankomma,

⁴ Kan konungen framflytta riksdagens början från 10/1 till t. ex. 1/3, blir det senare sammanträdet icke vaderiksdag (se VII: 3 ovan) utan kan upplösas t. ex. 15/6. Vaderiksdagen behöver då icke sammankomma förrän 15/9. Som under punkt 2 a) visas, kan konungen f. ö. teoretiskt inställa ett helt års riksdagsarbete, om sammanträdesrätten 10/1 kan angripas.

⁵ Se nedan sid. 192 f.

enär fem år ifrån den sist hållna riksdagens slut förflutit». Ut i varje riksdagsbeslut, vilket utgjorde den formella sammanfattningen av det gångna mötets arbetsresultat, skulle ständerna angiva nästa sammanträdesdag samt intaga »uttrycklig riksdagskallelse». Att dylik sammankomst utgjorde *lagtima* riksdag utsades icke i RF § 49, där blott såsom *urtima* betecknades det sammanträde, som konungen ägde inkalla före den av ständerna utsatta dagen. Benämningen *lagtima* förekom däremot i 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter m. fl., vilken i § 2 anknöt till RF § 49. Skulle en eller flera av statsrådets ledamöter »riksens ständers sammankomst till lagtima riksdag å den tid de utsatt, förhindra söka», skulle »de brottslige mista ämbetet samt vara ovärdige att sedan nyttjas i rikets tjänst».

RF § 49 ändrades 1815 därhän, att lagtima riksdag skulle sammankomma »vart femte år», vilket vid 1844—45 års riksdag sänktes till »vart tredje år». Ända till 1866 utsattes emellertid den exakta sammanträdesdagen av ständerna själva i riksdagsbeslutet.⁶ Först vid representationsreformen bestämdes dagen direkt i grundlag, varvid RF § 49 omformulerades därhän, att riksdagen skulle »i kraft av denna grundlag sammankomma till lagtima möte varje år den 15 januari». RO § 2 erhöll samma sakinnehåll men tillade förtydligande »och utan särskild kallelse». Efter 1866 har endast den här relevanta ändringen genomförts, att sammanträdesdagen 1918 flyttats till den 10 januari. Statsrådsansvarighetslagens § 2, liksom för övrigt denna lag i dess helhet, är oförändrad sedan 1810.

Då 1866 års RO i § 3 tillerkände konungen en i princip obegränsad rätt att förordna om nya val, uppkom ofrånkomligen frågan, hur §§ 2 och 3 skulle kunna kombineras. Svaret härpå var tydligen beroende av när nyvalsförordnandes mandatförintande verkan ansågs inträda. Bestodo mandaten, intill dess nya tillskapats genom nyvalet, uppkommo icke några svårigheter. Riksdagen kunde alltid sammankomma på grundlagsenlig tid i januari månad. Hade nyval förordnats, medförde valförrättningen vissa personförändringar under riksdagens lopp. Därest konungen så önskade, kunde han naturligtvis upplösa det lagtima mötet omedelbart den 15 januari under åberopande av det förut utfärdade nyvalsförordnan-

⁶ Se ovan under I.

det, vilket samtidigt formellt tillkännagavs för den församlade riksdagen, men i ty fall inträdde omedelbart riksdagens rätt att enligt RF § 109 och RO § 5 ånyo sammanträda senast tre månader därefter.⁷

Nu har emellertid, såsom under VII: 3 påpekats, såväl doktrinen som regering och riksdag allmänt antagit, att mandaten upphöra omedelbart, då nyval förordnas. Konsekvensen härav blir oundvikligen, att riksdagen i strid med RF § 49 och RO § 2 icke kan samlas på angiven dag i januari månad, därest konungen tillåtes förordna om nya val omedelbart dessförinnan. Det borde sålunda kunna antagas, att angivna lagrum erkännas innefatta en sådan inskränkning i konungens makt, att han ej äger meddela nyvalsförordnande vid sådan tidpunkt, som är oförenlig med riksdagens början på utsatt dag i januari månad. Inom doktrinen har en dylik slutsats ock allmänt dragits⁸, ehuru enighet icke förelegat.⁹ I praxis har däremot, såsom strax nedan skall visas, någon begränsning av

⁷ I realiteten innebure naturligtvis möjligheten av en riksdagssammankomst 10/1 utan avseende vid nyvalsförordnande dessförinnan, att konungen icke i annat än sådana undantagsfall, varom under VIII: 2 talats, skulle vara benägen att förordna om nya val vid dylik tidpunkt, dvs. en verksam spärr skulle vara tillskapad.

⁸ Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 63 f., åberopar föreskriften, att ordinarie val förrättas redan i september till uppnående av att valbesvär avgjorts före riksdagens början, samt »allmänt konstitutionella och politiska skäl». Malmgren, Sveriges författning I, sid. 298, framhåller, att konungen vid utövningen av rätten att förordna om nya val måste respektera »sådana riksdagens rättigheter, som äro förenliga» därmed, varav följer, att nyvalen ej få utskrivas så, att riksdag ej kan sammanträda på utsatt dag i januari. Åström, Valkretsordningen, sid. 80 f. (se vid not 15), framhöll, att »riksdagsarbetet lätt nog skulle kunna förryckas och riksdagens frihet och självständighet sättas på spel genom ett dylikt otida upplösningsbeslut». Herlitz, a.a., sid. 60, uttalar, att det »anses ej heller» möjligt att hindra sammankomsten 10/1.

⁹ Rydin, Svenska riksdagen I, sid. 53, synes hava ansett konungen berättigad att hindra riksdagen att sammankomma 15/1 utom första året i andra kammarens mandatperiod. Lagerroth ansåg i StatsvetT 1926, sid. 397 f., dylik möjlighet alltid föreligga. Av hans i StatsvetT 1939 framförda uppfattning, att mandaten fortvara, tills nyval förrättats, och att samlad riksdag ej behöver upplösas, då nyval förordnas, följde, att han där intog samma ståndpunkt, se sid. 426, dock att han dåmera ansåg riksdagen kunna sammanträda i trots av nyvalsförordnande. Reuterskiöld, Samhällsförfattningen, sid. 272, uttalade, att det »torde böra tillses», att nyval icke förordnades så nära inpå 10/1, att riksdagen icke »måste efter sin konstituering ånyo konstituera sig». Jfr under VIII not 6.

konungens makt icke antagits vara för handen vid det enda tillfälle, då ifrågavarande spörsmål aktualiserats.

Mot den ifrågasatta inskränkningen i konungens befogenhet skulle kunna göras gällande, att det väsentliga i RF § 49 och RO § 2 icke är den fastställda dagen utan riksdagens rätt att sammankomma oberoende av konungen. I allt fall, där RO § 5 så tolkas, att riksdagen har en självständig rätt att träda i verksamhet sista dagen av den angivna tremånadersperioden, kunde betänkligheterna mot en framflyttning av riksdagens början från den 10 januari till senare tidpunkt synas vara mindre allvarliga. Varför riksdagen skulle hava rätt att göra anspråk på ett formellt sammanträde på angivna dag, vilket konungen skulle kunna omedelbart upplösa, kunde framstå som så mycket mera obefogat, som RO § 3 icke antyder någon begränsning av konungens makt. Antages denna vara begränsad, skulle ett nyvalsförordnande till andra kammaren t. ex. hava varit giltigt, om det meddelats den 30 november 1960, men icke, om det givits den 1 december.¹⁰

De nu angivna invändningarna kunna emellertid icke godtagas. Sålunda måste observeras, att ett nyvalsförordnande, som kan kollidera med riksdagens rätt att sammankomma i januari månad, kan meddelas *endera* kort tid före nästföregående riksdags slut *eller* vid tidpunkt, då riksdagen icke är samlad. I intetdera fallen har konungen, såsom under VIII: 3 påvisats, någon skyldighet att utsetta ny sammanträdesdag.¹¹ RO § 5 träder i tillämpning först, sedan riksdagen en gång hunnit samlas och därvid blivit upplöst. Även om riksdagen anses hava rätt att sammanträda omedelbart, sedan de nya valen tillskapat nya fullmakter — en dylik rätt är dock, såsom under X: 2 visas, långtifrån obestridd — har dock framgått av vad under VII: 2 a) anförts, att konungen har rätt att giva ett nytt nyvalsförordnande, redan innan fullmakterna hunnit utfärdas. Bestrides riktigheten av sistnämnda tolkning, må likafullt påpekas, att det stode konungen fritt att växelvis förordna om nya val till första och andra kamrarna.¹²

¹⁰ Hade nyval förordnats till andra kammaren 30/11 1960, hade riksdagen teoretiskt kunnat sammanträda 10/1 1961, däremot knappast om nyvalsförordnandet givits 1/12.

¹¹ Se ovan sid. 172 ff.

¹² Under intervallen mellan dagen för nyval till andra kammaren och full-

Beaktas vad sist sagts, torde det befinnas, att om konungen tillerkännes rätt att genom nyvalsförordnande en gång framflytta riksdagens sammanträde från den 10 januari, han ock anvisas en möjlighet att förhindra riksdagen att någonsin sammanträda. Då nyvalsproceduren normalt tager ganska avsevärd tid i anspråk, i allt fall för andra kammaren, och dessutom, såsom under X: 1 skall närmare visas, städse är i viss mån beroende av konungens beslut, erfordras icke många nyvalsförordnanden för att helt förrycka ett års riksdagsarbete.¹³

De här anförda betänkligheterna mot att medgiva konungen rätt att förordna om nya val omedelbart före riksdagens början i januari månad, kunna onekligen med visst fog sägas vara av övervägande teoretisk art. Detta förhållande synes emellertid sakna relevans. Däremot kan genmälas att en så viktig princip, som den i RF § 49 mom. 1 och RO § 2 första stycket angivna, icke bör medgiva några möjligheter till åsidosättande av ens teoretisk art, vilka i utomordentliga lägen kunna giva medel att sätta densamma ur funktion. Med erinran om vad nyss anförts om den författningshistoriska bakgrunden samt 2 § statsrådsansvarighetslagen¹⁴, må kunna framhållas, att ifrågavarande regel avsetts hava en absolut karaktär. Grundlagarna ha utgått från att den icke skulle kunna sättas ur kraft. Endast genom inkonstitutionellt våld skulle sammanträdesrättens *utövande* kunna förhindras, vilket fall 2 § statsrådsansvarighetslagen avser, men dess *upphävande* ens för kort tid har varit grundlagarna främmande. Det lär icke kunna antagas,

makternas utfärdande kan konungen förordna om nya val till första kammaren för att, innan dessa förrättats, ånyo meddela nyvalsförordnande för den andra etc.

¹³ Under X: 1 visas, att nyvalsproceduren för andra kammaren tager över sex veckor i anspråk, för den första knappast under tre veckor.

¹⁴ Då denna lag icke ändrats sedan 1810, skulle den numera vara svår att tilllämpa. Med »Riksens Ständers sammankomst till lagtima riksdag å den tid de utsatt, förhindra söka» har uppenbarligen avsetts endast fysiskt våld, enär dylik riksdag sammankom helt oberoende av konungen. Skyldighet att kalla riksdag jämlikt RF §§ 91—94 omnämnes i § 2 omedelbart före cit. Numera torde stadgandet i första hand avse riksdagens ordinarie sessioner, se Fahlbeck—Sundberg, sid. B 94. I andra hand torde däri få intolkas underlåtenhet att uppfylla RO § 5 i vad avser utsättande av dag för vaderiksdag. Möjligen skulle därunder även kunna inbegripas uraktlåtenhet att utfärda begärd kallelse till vadesession jämlikt RO § 2 fjärde stycket, ehuru detta torde böra anses tveksamt, se under X not 7.

att 1866 års RO härutinnan medfört en förändring. I stället lär det logiska sammanhanget mellan RO §§ 2, 3 och 5 giva vid handen, att det ingrepp i riksdagens rätt enligt det förstnämnda stadgandet, vartill konungen berättigats genom de senare, icke får äventyra själva grundprincipens upprätthållande.

Det må upplysas, att den påvisade möjligheten att åsidosätta RF § 49 och RO § 2 i här berörda hänseende även återopats såsom skäl för ett bestridande av konungens befogenhet över huvud att förordna om nya val, då riksdagen icke är samlad.¹⁵ Oavsett att detta, med hänsyn till vad under VII: 4 b) anförts, icke torde vara möjligt, är i allt fall en dylik tolkning numera meningslös att driva, då i praxis blivit fastslaget, att konungen i allmänhet äger en dylik befogenhet.¹⁶

Då sålunda antagandet, att mandaten omedelbart förintas vid nyvalsförordnandes meddelande, icke kan på annan väg garantera okränkbarheten av riksdagens sammanträdesrätt enligt RF § 49 mom. 1 och RO § 2 första stycket, torde konklusionen ofrånkomligen böra bliva, att konungen måste anses förhindrad att förordna om nya val vid sådan tidpunkt, att riksdagen därigenom hindras sammankomma på utsatt dag i januari månad. Då i samband med 1866 års RO ett bestämt datum första gången infördes i grundlagarna, måste enahanda helgd anses tillkomma detta som tidigare den av ständerna utsatta dagen. Datumangivelsen kan rentav ur författningshistoriskt perspektiv uppfattas såsom ett särskilt indicium för att en sträng bokstavstolkning enligt den i RF § 84 angivna regeln icke får frångås.

Ytterligare må påpekas det berörda spørsmålets läge, därest, i strid med vad här särskilt under VIII: 3 utvecklats, ordet upplösa anses äga annan innebörd än tidigare. Det må uppmärksammas, att RO § 5 alltså talar om det *senare* sammanträdet. I den nu relevanta situationen skulle tydligen något *tidigare* sammanträde

¹⁵ Åström, a. st.

¹⁶ Icke blott kan med fog hävdas, att denna enda nackdel icke kan utgöra tillräcklig grund för ett bestridande över huvud av rätten att förordna om nya val mellan sessioner. Därutöver må påpekas, att även rätten att utöva denna befogenhet *under* session måste inskränkas, nämligen med avseende å höstsession.

icke hava förekommit¹⁷, varför skyldighet i allt fall icke skulle åvila konungen att inkalla vaderiksdag. I stället bör, med den angivna utgångspunkten, RO § 5 — och därmed RF § 108 — anses utgå från att nyval icke kunna förordnas, innan riksdagen en gång sammanträtt. Den ovan utvecklade tolkningen torde sålunda få anses stå i god överensstämmelse även med en annan uppfattning än den här hävdade rörande innebörden av ordet upplösa.¹⁸

Den historiska framställningen under III i första avdelningen har visat, att det här upptagna spørsmålet vid ett tillfälle varit av stor aktualitet. Detta var fallet före 1914 års riksdag.¹⁹ Såsom vi sats var konungens bestämda önskan att åvägabringa nyvalsförordnande till andra kammaren någon gång mellan julhelgen 1913 och riksdagens sammankomst i januari 1914. Den uttryckliga motiveeringen härför var fördelen att förhindra riksdagens sammanträde, en fördel som erkändes av konungens rådgivare. Att proceduren icke genomfördes berodde uteslutande på omöjligheten att få till stånd ett annat statsråd än det fungerande. Inga som helst betänkligheter synas hava framkommit med hänsyn till RF § 49 och RO § 2. Alla synas hava utgått från *både* att nyvalsförordnande medförde mandatens omedelbara utslocknande och därför hindrade riksdagen från att sammankomma, *och* att konungen ägde befogenhet att omöjliggöra riksdagens början den 15 januari.

Händelseförloppet kring årsskiftet 1913—14 ingiver tydligen starka betänkligheter, därest den ståndpunkt intages till det statsrättsliga spørsmålet, som här förordats.

b) RIKSDAGENS RÄTT ATT SAMMANTRÄDA TILL HÖSTSESSION OCH EXTRA SESSION

Sedan konungens möjlighet att genom nyvalsförordnande förhindra riksdagens sammanträde i januari betraktats, skall för fullständighetens skull några korta ord sägas om hans möjligheter att förhindra dess sammankomst till andra sessioner enligt RO § 2.

¹⁷ Teoretiskt skulle kunna pekas på möjligheten av att riksdag förlängts över 31/12 eller utsatts att börja före 10/1 enligt RO § 2.

¹⁸ Däremot vill det synas som en hårdragning av RF § 108 och RO § 5 att med åberopande av orden »det senare sammanträdet» anse dessa stadganden *fastslå*, att nyval icke kan förordnas vid här berörd tidpunkt. F. ö. torde en

Vad först beträffar *höstsession*, som beslutits jämlikt RO § 58, synes tvekan icke kunna råda om konungens rätt.²⁰ Någon som helst helgd anknyter sig ej till det datum efter den 15 oktober, som riksdagen fastställt. Riksdagen har redan haft en vårsession, varunder riksstat fastställts. En bekräftelse på konungens befogenhet ges för övrigt redan i RO § 58, däri föreskrives, att beslut om uppskov med viss frågas behandling till annan session förfaller, därest konungen förordnar om nya val. Noteras bör blott i anslutning till vad förut sagts, att ett nyvalsförordnande icke blott uppskjuter riksdagens höstsammanträde utan helt inhiberar detsamma.²¹

Att en *extra session*, som konungen själv kallat jämlikt RO § 2 *tredje stycket*, kan av honom förhindras genom nyvalsförordnande, därest han kommer på nya tankar, är självklart. Lika uppenbart är detta måhända icke i fråga om extra session på grund av riksdagens eget initiativ jämlikt RO § 2 *fjärde stycket*. Även en dylik kan, liksom fallet alltid är med en höstsession, bliva helt inhiberad genom ett nyvalsförordnande. Under alla förhållanden erfordras nytt initiativ efter nyvalet. Emellertid kan tvekan icke rimligen råda om konungens befogenhet. En grundlagstolkning, som leder till annat resultat, skulle på alltför bräckligt stöd leda till en icke oväsentlig begränsning av konungens rätt, vilken framstår som så mycket mer omotiverad som RO § 2 *fjärde stycket* tillkom först 1949, sålunda långt efter det konungens befogenheter grundlagfästes.

3 INSKRÄNKNINGAR PÅ GRUND AV RF §§ 91—94

Enligt RF §§ 91—94 åligger det regent eller regerande statsråd att inom femton dagar från dag, *då* konungen vistats tolv månader

dylik tolkning i allt fall endast kunna utgöra grund för bestridande av rätt att meddela nyvalsförordnande 1—10/1, däremot icke i slutet av föregående riksdags höstsession. Att i sistnämnda fall anse skyldighet inträda att utsätta vaderiksdag, synes föga bärkraftigt, då fråga ju är om olika års riksdagar.

¹⁹ Se ovan sid. 78 ff. Jfr även diskussionerna under urtima riksdagen 1918, III not 88, sid. 84.

²⁰ Herlitz anför, att frågan »ej synes ha dryftats i samband med grundlagsändringarna 1949», Grunder, sid. 61 not 21. Det må antecknas, att frågan ställdes av Herlitz i en motion, FK nr 391, vid 1948 års riksdag.

²¹ Dock föreligger rätt att begära extra session jämlikt RO § 2 *tredje och fjärde styckena*, se ovan VIII: 3.

utom riket eller samma tid varit oförmögen att befatta sig med regeringsärendena *eller* då konung dött utan myndig tronföljare eller med konungahusets utslocknande som följd, låta kallelse å riksdagen kungöras i allmänna tidningarna. Underlåtes kallelse, åligger enligt RF § 95 »ovillkorligen» rikets hovrätter att underrätta riksdagen, som då »sammanträder å tjugonde dagen efter den, då regenten eller statsrådet sist bort kallelse . . . kungöra».

Ifrågavarande stadganden höra uppenbarligen till de mindre aktuella. Dock må antecknas, att det veterligen enda skede efter 1809, då något av desamma — erkannerligen § 93 — kunnat träda i tillämpning, utgöres av åren 1950—67.²²

Av den imperativa utformning, som givits de anförda stadgandena, synes såsom uppenbart följa, att interimregeringen icke äger genom nyvalsförordnande hindra riksdagen att sammankomma. Särskilt synes RF § 95 icke medgiva åsidosättande av där angiven skyldighet under hänvisning till ett i strid med §§ 91—94 stående nyvalsförordnande.²³

Ett spørsmål av teoretiskt intresse är, huruvida interimregeringen äger upplösa en session enligt RF §§ 91—94. I och för sig kan det naturligtvis framstå såsom motiverat att låta det avsedda avgörandet föregås av nya val. Befogenheten synes likväl högst tvivelaktig. En nyvalsprocedur tager för andra kammarens vidkommande tämligen avsevärd tid i anspråk. Därtill bör läggas den författningshistoriska aspekten: skedde före 1949 en upplösning, vore interimregeringen skyldig varken att förordna om nya val eller att ånyo sammankalla riksdagen.²⁴ Var upplösning sålunda utesluten tidigare, torde så böra anses vara fallet alltjämt, då stadgandena i fråga icke undergått någon ändring.

²² Jfr VII not 36. Om konungen avlidit i maj 1958, hade frågan om tidpunkten för nyvalsförordnandes mandatförintande verkan blivit ställd på sin spets.

²³ Möjligen kan ett förordnande om nya val till första kammaren vara tänkbart. Inom doktrinen, se Åström, a.a., sid. 81 f. (sannolikt motsatt mening, jfr vid not 15, Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 397 f. (motsatt mening), StatsvetT 1939, sid. 426 (ändrat mening). — Om utländska författningar, se inledningen och VII not 36.

²⁴ Denna tolkning innebär sålunda en begränsning av rätten enligt RO § 2 andra stycket att efter gottfinnande åtskilja urtima riksdag. Jfr VI not 2. Om doktrinen, se not 23.

X FÖRFARANDET

Inledningsvis må framhållas, att under denna punkt endast avses den yttre besluts-, val- och kallelseproceduren. Förfarandet i riksdagen i samband med upplösning och nyvalsförordnande kommer att behandlas i senare avsnitt. De frågor, som för detta avsnitt äro av intresse, anknyta främst till valförrättningen (punkt 1) samt förutsättningarna för riksdagens sammankomst enligt RO § 5 (punkt 2). Av visst intresse är även förfarandet vid kallelse till vad under VIII: 4 benämnts vadesession jämlikt RO § 2. Belysningen av dessa frågor giver även klarhet om innehållet i konungens till riksdagen riktade förklaring, vilken i sista hand skall i korthet betraktas (punkt 3).

1 VALFÖRRÄTTNINGEN

Själva den valförrättning, som blir en följd av konungens nyvalsförordnande, har synts äga ringa intresse i och för sig för denna framställning. Valrättsliga detaljspörsmål skola icke upptagas till behandling. Dock har det synts önskvärt att lämna en kort översikt över de grundläggande bestämmelserna för att därmed belysa främst konungens inflytande på valproceduren samt den tid denna kan beräknas taga i anspråk.¹ Detta syftemål medför, att i någon mån även äldre regler förtjäna omnämnande.

Vad till en början beträffar *första kammaren* utsågos dess ledamöter ursprungligen jämlikt RO § 6 av landstingen samt stadsfullmäktige i de städer, som icke deltog i landsting. Enligt RO § 7 ålåg det landsting att vid behov sammanträda till urtima möte,

¹ Närmare litteraturanvisningar synas icke erforderliga. En allmän hänvisning göres för gällande rätt till Malmgren, Sveriges författning I, och Sundberg, Valrätt.

varom konungen på grund av 1862 års KF om landsting § 19 då var skyldig förordna, varefter KB enligt § 20 utfärdade kungörelse senast tre veckor före dagen för sammanträdets början. Särskild stadsfullmäktigesammankomst kunde jämlikt 1862 års KF om kommunalstyrelse i stad äskas av KB.

Grundlagsändringarna 1909 jämte införandet av den första lagen om val till riksdagen medförde med avseende å val genom landsting inga förändringar, värda att här noteras. Valrätten för stadsfullmäktige i städer utanför landsting överflyttades däremot till särskilda elektor, valda för fyra år. I sådan stad bestämdes valdag av KB, som därom underrättade magistraten i och för kungörelsens utfärdande. Elektorsinstitutionen avskaffades 1937.

Ny valkretsindelning gäller sedan 1921. Följande korta resumé av gällande regler må lämnas.

Utgör ett landstingsområde egen valkrets skall jämlikt vallagens 12 § punkt 1 urtima möte hållas för nyval efter konungens förordnande. Dylikt möte förutsätter enligt 1954 års landstingslag 21 § 1 mom., att konungen därom förordnar, samt enligt 2 mom. att KB utfärdar kungörelse, innehållande uppgift om tid och plats för sammankomsten. Kungörelsen skall ske senast fjorton dagar före sammanträdets början.

Utgöres valkrets av ett landstingsområde jämte en eller flera städer, bestämmer KB enligt vallagens 12 § punkt 2 tid och plats för valet, varom tillkännagivande skall ske på föreskrivet sätt »i god tid före valet». På grund av RO § 6 mom. 7 avhålls dessförinnan stadsfullmäktigesammanträde för utseende av de stadsfullmäktige, som skola delta i valet.

Ingå flera landstingsområden, tillhörande olika län, i samma valkrets, bestämmer konungen tid och plats för valet jämlikt vallagens 12 § punkt 3. Kungörelse utfärdas av KB. RO § 6 punkt 7 kan i detta fall föranleda urtima landstingsmöte, vilket i så fall hålles »i god tid före valet».

I Stockholm och Göteborg, som utgöra egna valkretsar, förrättas val å stadsfullmäktigesammanträde enligt vallagens 12 § punkt 4.

Fullmakter av lydelse, som numera anges i vallagens § 25, skola jämlikt RO § 10 utfärdas *ofördröjligen*, vilket måste innebära samma dag, som valet ägt rum.

Vad nu anförts torde vara tillfyllest. Därav har framgått, att valproceduren alltsedan RO:s tillkomst delvis varit beroende av konungen. Den torde kunna slutföras på omkring tre veckor.

Vad härefter beträffar *andra kammaren*, ha alltsedan RO:s tillkomst bestämmelser funnits därom, att valen skola förrättas *ofördröjligen*. Intill 1909 återfanns stadgandet i RO § 15 punkt 2, där efter i § 17 punkt 2. Som i första avdelningen under II nämnts, utgjorde denna föreskrift grunden för en minoritetsanmärkning till konstitutionsutskottets déchargebetänkande vid vaderiksdagen 1887.²

Valdag tillkom icke förrän 1921 konungen att bestämma. Dessförinnan ålåg det enligt RO § 18 KB att underrätta valförrättaren om att val erfordrades, varefter denne kungjorde tid och plats för valet. 1909 års vallag införde i § 43 stadgande därom, att KB »i god tid förut» skulle utfärda kungörelse med uppgift om bl. a. tid och plats för valet. Dessa bestämmelser medförde som en normal ordning, att nyval förrättades å olika dagar i olika valdistrikt. Till undanröjande av därmed förenade olägenheter föreskrev 1920 års vallag i § 54 punkt 1, att dag för nyval efter konungens förordnande skulle av denne bestämmas. Då »synnerliga skäl» förelågo, kunde konungen för visst valdistrikt utsätta särskild valdag, en möjlighet som utnyttjades i samband med nyvalsförordnandet 1921 men som sedermera borttagits. Stadgandet om valdag återfinnes numera i vallagens § 55 mom. 1.

Rörande valproceduren i övrigt må, till belysning närmast av den tid densamma tager i anspråk, erinras om de i vallagen angivna fristerna. Endast nu gällande bestämmelser beaktas härvid. Enligt 54 § punkt 7 må registrering av partibeteckningar ske »senast femte dagen efter det förordnandet givits». Registrering sker hos inrikesdepartementet, varvid jämväl åligger vederbörande parti att uppge ett ombud. Genom detta må enligt § 56 punkt 2 »sist å tjugofemte dagen före valdagen» hos KB anmälas kandidater. Då någon minimifrist icke är bestämd mellan nyvalsförordnandet och sista dag för anmälan av kandidater, kan sålunda teoretiskt valdagen utsättas till trettonde dagen efter förordnandet. En restriktiv tolkning av den förstnämnda föreskriften, att valet skall ske oför-

² KU utl. 5, sid. 2 ff.

dröjligen, leder tydligen till resultatet, att valet bör ske å den sönd eller helgdag, som infaller närmast efter tjugonionde dagen från nyvalsförordnandet räknat. Detta bör jämföras med förhållandena vid ordinarie val. Registrering av partibeteckning skall ske senast den 1 augusti, och då valdagen infaller tidigast den 15 och senast den 21 september, kommer sista dag för anmälan av kandidater tydligen att ligga mellan den 21 och den 27 augusti, dvs en frist på 20—26 dagar kommer att löpa mellan sista dagarna för registrering resp. kandidatanmälan. Står en dylik minimifrist till buds i normala fall, kunde läget synas icke böra vara ogynnsammare vid ett plötsligt inträffande nyval. Detta skulle innebära, att nyval icke behövde ske förrän 7—8 veckor efter nyvalsförordnandet. Med hänsyn till de nackdelar, som äro förbundna med ett avbrott i riksdagens arbete, särskilt innan riksstat blivit fastställd, lär likväl en restriktiv tolkning vara befogad, åtminstone där nyvalsförordnande meddelats i samband med upplösning av riksdagens vårsession. Även eljest torde, med hänsyn till den gängse uppfattningen om riksdagsmandatens omedelbara förintande vid nyvalsförordnande, böra gälla, att valen skola ske med största skyndsamhet.

I praxis har föreskriften om ofördröjliga nyval tillämpats olika. Kontroversen 1887 har förut nämnts. Anmärkning riktades då mot en skrivelse, vari justitieministern framfört önskemål, att KB icke måtte utsätta tidigare valdag, än att nya folkmängdsuppgifter dessförinnan hunnit färdigställas. Nyvalen 1921 förordnades den 18 juli, men valen förrättades icke förrän mellan den 11 och den 18 september, sålunda 8—9 veckor senare.³ Det må noteras, att då gällande vallag icke föreskrev några frister av nyss berört slag. Enär förordnandet meddelades vid tidpunkt, då riksdagen icke var samlad, och nytt sammanträde icke inkallades före 1922 års lagtima riksdag, torde det kunna slutas, att praktiska skäl fingo motivera en mindre korrekt tillämpning av bestämmelsen om ofördröjliga nyval. Däremot blev denna regel strikt tillämpad 1958. Nyval förordnades måndagen den 28 april, varefter valen ägde rum den 1 juni, sålunda å första söndagen efter tjugonionde dagen från nyvalsförordnandet.⁴ Registrering av partibeteckningar fick alltså ske

³ SFS 1921 nr 430.

⁴ SFS 1958 nr 153.

senast lördagen den 3 maj, anmälan av kandidater sist onsdagen den 7 maj.

Efter valets förrättande vidtager röstsammanräkning enligt vallagens 76 § »så snart ske kan, dock icke förrän å åttonde dagen efter valdagen». Härefter utfärdas enligt RO § 20 fullmakter ofördröjligen med den i vallagens § 86 angivna lydelsen. Teoretiskt skulle nya fullmakter förty kunna vara utfärdade å trettioåttende dagen efter nyvalsförordnandet.

Slutligen må antecknas, att ett nyval till andra kammaren i augusti månad skulle medföra åtskilliga vanskligheter på grund av vallagens bestämmelser om röstlängd. Efter anförda besvär vinner nämligen röstlängd laga kraft omkring mitten av augusti månad och skall därefter lända till efterrättelse vid val, som därefter sker. På närmare granskning av detaljspörsmålen synes framställningen sakna anledning att ingå.

Det anförda visar tydligt, att konungen i allt fall efter 1921 haft ett avgörande inflytande över nyvalsproceduren till andra kammaren. Denna kan icke beräknas taga i anspråk mindre än sex veckor.

2 KALLELSE TILL VADERIKSDAG OCH VADE- SESSION JÄMLIKT RO § 2

Under VIII: 3 har påvisats, att konungen *före 1949* var skyldig att inkalla vaderiksdag, endast där lagtima riksdag upplösts inom fyra månader från dess början, men att dylik skyldighet *efter 1949* föreligger, närhelst upplösning av riksdagssession företages⁵, varjämte såväl konungen som riksdagen ha rätt att jämlikt RO § 2 åvägbringa extra sessions inkallande i fall, där nyval förordnats vid tidpunkt, då riksdagen icke varit samlad och vaderiksdag enligt § 5 sålunda ej kommer till stånd. Här skall närmast betraktas tillvägagångssättet, då nytt riksdagssammanträde inkallas efter nyval.

Regeln i nuvarande RF § 108 och RO § 5, vilken med en betydelselös formell justering gällt sedan RO:s tillkomst, uttalar, att

⁵ Såsom under VIII: 3 påpekats, kan i praktiken RO § 5 icke tillämpas, då höstsession upplöses. Kallelse kan dock naturligtvis begäras jämlikt § 2 fjärde stycket.

riksdagen skall »sammanträda å den tid inom tre månader från upplösningen, som konungen bestämmer». Innan konungens tillvägagångssätt vid inkallande av vaderiksdag jämlikt detta stadgande betraktas, bör den mindre praktiskt betydelsefulla men ur principiell synpunkt icke oviktiga frågan något beröras, vad följden blir av att konungen eventuellt uraktlåter att utsätta dag för nytt riksdagssammanträde. Under tiden *före 1949*, då situationen endast kunde bli aktuell, där riksdagens på grundlagenlig tid i januari påbörjade sammanträde avbrutits, synas starka skäl hava talat för att riksdagen borde anses berättigad att komma samman av eget initiativ. I annat fall skulle de i RO §§ 2 och 5 fastlagda grundsatserna om riksdagens rätt att i kraft av grundlag och oberoende av konungens gottfinnande årligen sammankomma och vara samlad viss oavbruten minimitid, hava kunnat helt åsidosättas. Kunde icke RO § 5 tolkas i anförd riktning, saknades all möjlighet för riksdagen att taga initiativ till en sammankomst.⁶ *Efter 1949* skulle emellertid kunna ifrågasättas, huruvida icke riksdagen i den angivna situationen vore hänvisad att anlita den utväg, som anvisats i RO § 2 fjärde stycket. Alldeles oavsett det principiellt oegentliga i att vaderiksdag jämlikt § 5 ersättes med vadesession jämlikt § 2 — sammanträdet's oupplöslighet vore icke helt otvivelaktig — synes tveksamt, om ifrågasvarande utväg verkligen är framkomlig. Till belysning härav bör förfarandet vid inkallande av vadesession jämlikt RO § 2 fjärde stycket betraktas.

RO § 2 anger icke vem som skall utfärda kallelse enligt fjärde stycket. I riksdagsstadgans 1 § förutsättes emellertid, att uppgiften ankommer på talmännen. I den situation, varom här är fråga, finnas dock inga talmän, såsom under XII skall närmare visas.^{6a} Möjligen kunde det ifrågasättas, att ålderspresidenterna skulle kunna i talmännens ställe utfärda riksdagskallelsen. Detta torde

⁶ Annan mening Naumann, Statsförfattningsrätt III, sid. 414, Rydin, Svenska riksdagen I, sid. 54, och Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 81. Annan motivering har icke anförts, än att grundlagarna sakna uttrycklig föreskrift, och (Sundin) att utebliven kallelse får påtalas enligt statsrådsansvars-lagen. Mot det senare må anmärkas, att denna lags tillämpning dock förutsätter, att riksdagen har en oangripbar grundlagsenlig rätt både att komma samman och att vara samlad, se ovan under IX: 2 a).

^{6a} Se nedan, sid. 212 ff.

dock böra bestridas. Vem som är ålderspresident är över huvud ej alltid oomtvistligt. Avgörande är emellertid, att dessa ledamöter icke någonstades i grundlagarna tillerkänts behörighet att företräda riksdagen. De kunna sålunda icke besörja expeditioner enligt RO § 80. Deras uppgift är uteslutande att jämlikt RO § 33 utöva en ordförandefunktion under viss begränsad tidsrymd. Detta synes leda till att i detta fall *kallelse jämlikt RO § 2 fjärde stycket bör begäras hos konungen*, ett förfarande som är fullt förenligt med såväl detta stadgande som med RF § 51.⁷

En slutsats av det nu utvecklade torde bli, att RO § 5 alltjämt bör anses innebära, att *riksdagen har en av konungen oberoende rätt att sammankomma sista dagen av den tredje månaden efter dess upplösning*. Eljest skulle, då riksdagen saknar annan möjlighet att i den här avsedda situationen sammankomma utan konungens medverkan, RO § 2 kunna elimineras på en annan väg än den under IX:2 a) avhandlade.

Härefter kan framställningen övergå till spörsmålet, huru konungen bör förfara vid iakttagande av stadgandet i RO § 5 om utsättande av vaderiksdag. Intet utsäges däri om kallelse. Lagrummet medger därför två tolkningar. *Endera* kan konungen redan i samband med utfärdandet av nyvalsförordnandet tillkännagiva dagen för den nya sammankomsten, *eller* bör han utfärda kallelse enligt RF § 51 inom tid, som där anges, före vaderiksdagens början. Den förra tolkningen antogs 1887 vara den riktiga. I konungens öppna brev den 5 mars 1887, vari riksdagen förklarades upplöst och nya val förordnades till andra kammaren, intogs sålunda uttrycklig riksdagskallelse: »och kalle Vi härmed Riksdagen att ånyo sammanträda Måndagen den 2 nästkommande Maj».⁸ Noteras bör emellertid, att ordalagen i RF § 109 och RO § 5 icke användes utan i stället det med RF § 51 överensstämmande »kalle». Det sålunda anlitade förfarandet synes icke hava varit riktigt. RF § 51 har alltsedan 1809 avsett alla de fall, där konungen »sammankallar riksdagen». Ett ensamstående undantag för sam-

⁷ Tvivelaktigt är, om statsrådsansvarighetslagens föråldrade stadgande om påföljd för statsråd, som »Riksens Ständers sammankomst till lagtima riksdag å den tid de utsatt, förhindra söka», kan tillämpas vid underlåtenhet att utfärda sådan kallelse, varom här är fråga.

⁸ SFS 1887 nr 6.

mankomst enligt RO § 5 lär icke kunna antagas. Enda anledningen till ett dylikt borde vara, att tillkännagivandet av den nya sammanträdesdagen gjorts till förutsättning för att upplösning skall komma till stånd. Därom finnes emellertid icke någon antydan. I stället torde RO § 5, såsom nyss sagts, innebära, att riksdagen vid utebliven kallelse kan sammankomma av eget initiativ.⁹ 1887 års förfarande vann ej heller tillämpning 1914. I själva nyvalsförordnandet utsades blott, att konungen ville »framdeles genom särskild kallelse bestämma tiden, då Riksdagen skall ånyo sammanträda». I öppet brev den 29 april kallades sedan riksdagen att sammanträda den 18 maj.¹⁰

Den anförda tolkningen vinner numera stöd därav, att RF § 49 efter 1949 talar om »sammankallande av riksdag» även i det av § 108 omfattade fallet. I nyvalsförordnandet 1958 sade sig Kungl. Maj:t i överensstämmelse härmed blott vilja »framdeles bestämma tiden, då riksdagen (skulle) ånyo sammanträda», varefter riksdagen genom öppet brev den 6 juni kallades till session den 18 juni.¹¹

Sammanträde må jämlikt RF § 51 utsättas sist till tjugonde dagen efter kallelsens kungörande och tidigast till dagen därefter. Teoretiskt skulle alltså riksdagen ånyo kunna komma samman å trettionionde dagen efter nyvalsförordnande till andra kammaren. I praktiken har mellantiden blivit väsentligt längre, 1887 från den 4 mars till 2 maj, 1914 från den 3 mars till den 18 maj och 1958 från den 28 april till den 18 juni, sålunda respektive 59, 76 och 51 dagar.

⁹ Att kallelse skall ske jämlikt RF § 51 har hävdats av Rydin, a.a., sid. 55, och Hagman, Handbok, sid. 299, varemot Naumann, a.a., sid. 413 f., blott anmärkt, att sammanträdesdag »behöver ej nödvändigtvis tillkännagivas» redan i samband med upplösningen. Det kan påpekas, att till stöd för den här förordade tolkningen ej lär kunna anföras, att sammanträdesdag icke bör meddelas en riksdag, som upplöses, utan först den nyvalda (jfr nyriksdags- och fortsättningsteorierna under XI ff.). 1809—66 skulle nämligen ständerna i sitt riksdagsbeslut intaga kallelse till nästa möte, se under IX: 2 a).

¹⁰ SFS 1914 nr 44.

¹¹ SFS 1958 nr 277.

3 KONUNGENS BESLUT OCH SÄTTET FÖR DESS TILLKÄNNAGIVANDE

Till en början må i korthet erinras om att före 1949 upplösning av riksdag kunde ifrågakomma utan samband med nyvalsförordnande. Rörande denna situation är blott värt att påpeka en detalj av visst intresse för framställningen i senare avsnitt, nämligen att RO § 36 endast innefattade bestämmelser om förfarandet vid upplösning av riksdag, som slutfört sitt arbete. Begagnade konungen sin rätt att utan nyvalsförordnande upplösa lagtima riksdag efter fyra månaders förlopp, men innan dess arbete fullbordats, kunde varken stadgandets första eller dess andra stycke helt tillämpas.¹²

Vad beträffar det centrala fallet med samtidigt upplösningsbeslut och nyvalsförordnande har av framställningen under punkt 1 framgått, att konungens till riksdagen riktade förklaring icke behöver innefatta någon uppgift om valdag eller eljest rörande valförrättningen, och att så ej heller tidigare varit fallet. Vid nyval till första kammaren är detta självklart, beträffande den andra framgår det därav, att konungen först 1921 tillades rätt att bestämma valdag. Då nyval till andra kammaren förordnades 1921 och 1958 — förra tillfället vid tid, då riksdagen icke var samlad och alltså utan upplösning — tillkännagav konungen valdagen i särskild kungörelse samma dag, som nyvalsförordnandet meddelades.

Under punkt 2 har vidare framhållits, att konungen ej heller skall för den avgående riksdagen tillkännagiva dagen för den nya sammankomstens början. I allt fall, då nyval förordnas till andra kammaren, är ett dylikt meddelande omöjligt, då valen icke på långt när hinna slutföras inom den av RF § 51 angivna maximifristen.

Konungen skall sålunda för riksdagen tillkännagiva endast det fattade beslutet om upplösning och nyval. Såsom av de i första avdelningen citerade besluten framgått återopades 1887 och 1914 RF § 109 samt RO §§ 3 och 5, 1958 åter RF § 108 samt RO §§ 3 och 5.¹³

¹² Jfr Hagman, a.a., sid. 396, Sundin, a.a., sid. 79.

¹³ SFS 1887 nr 6, 1914 nr 11 och 1958 nr 152. Av vad under V och VIII: 2 sagts har framgått, att konungens beslut numera icke behöver innehålla någon förklaring om riksdagens upplösning utan blott ett förordnande om nya val,

Med avseende å själva tillkännagivandet för riksdagen öppnar RO § 35 två vägar. *Endera* kan kallelse utfärdas å riksdagen att infinna sig i rikssalen, för att där av konungen erhålla del av beslutet, *eller* kunna två statsråd förordnas att uppläsa beslutet i riksdagen, varvid uppläsningen skall ske samtidigt i båda kamrarna. Det senare tillvägagångssättet anlidades 1958.

Förordnas om nya val, då riksdagen ej är samlad, följer av vad under VIII: 3 anförts, att endast RO § 3 skall återropas i beslutet, som icke bör innehålla någon upplösningsförklaring. Så skedde även 1911, 1919 och 1921, såsom framgått av de tidigare återgivna besluten.¹⁴

Med avseende å den form, vari konungens beslut skall klädas, är uppenbart, att kontrasignation skall ske i vanlig ordning. Föres regeringen av statsråd i egenskap av interimsgovernment bortfaller kontrasignationen. Expeditionen undertecknas i stället av samtliga i beslutet deltagande statsråd, varvid under föredragandens namn angives denna hans egenskap.

En konsekvens av det sist sagda är, att riksdagen kan vid sitt nästa sammanträde hålla statsrådet ansvarigt för utfärdat upplösningsbeslut och nyvalsförordnande. Åtgärdens grundlagsenlighet (RF § 106) och berättigande i övrigt (RF § 107) avgöres sålunda i sista hand av riksdagen själv. Hittills har dylik fråga blott en gång uppkommit, nämligen då till déchargebetänkandet vid 1912 års riksdag anmälades reservation med hänvisning till beslutet om nyval till första kammaren 1911.¹⁵

men att det tidigare lär hava varit även ur formell synpunkt befogat att intaga ett uttalande om upplösning.

¹⁴ SFS 1911 nr 102, 1919 nr 329 och 1921 nr 429.

¹⁵ KU utl. 36, sid. 17 ff. 1887 års reservation riktade sig icke mot nyvalsförordnandet som sådant.

XI VADERIKSDAG OCH VADESESSION

JÄMLIKT RO § 2

INLEDANDE GRANSKNING

I det föregående ha konungens befogenheter och skyldigheter stått i framställningens fokus. Den närmast föreliggande uppgiften blir att utreda verkningarna i riksdagsarbetet av att upplösning och nyvalsförordnande komma till stånd. Utgångspunkten härför har givits under VIII ovan, där de relevanta yttre reglerna för riksdagens sammankomster granskats.

Bestämmelserna om konungens rätt att upplösa riksdagen och förordna om nya val korsa ett flertal andra. Åtskilliga spörsmål uppkomma i riksdagens arbete. Hur kombinationen av de olika reglerna skall ske, har icke besvarats av grundlagarna, vid vilkas tillkomst och senare ändringar endast i mycket ringa utsträckning beaktats den situation, som uppkommer vid upplösning och nyvalsförordnande. Betydande meningsskiljaktigheter ha yppats rörande deras tolkning. De olika detaljfrågor, som uppkomma, skola behandlas i följande avsnitt. Innan framställningen övergår därtill, är det dock erforderligt att uppmärksamma de enskilda spörsmålen sammanhang. Den upplösta riksdagen och vaderiksdagen stå i centrum för samtliga. Uppgiften för detta avsnitt blir att undersöka, vad grundlagarna ha att utsäga om dessa sammanträden i och för sig. Därmed kan klarhet även skapas om det sätt, varpå de särskilda frågorna böra angripas.

Såväl inom doktrinen som i riksdagen har tidigare förts åtskillig diskussion om vaderiksdagens statsrättsliga karaktär och ställning i grundlagarnas system. Vanligen har man ansett, att klarhet därom står att vinna i grundlagarna, ehuru starkt divergerande meningar framställts om vad de giva vid handen. Ofta har man ansett sig berättigad att draga slutsatser med avseende å de olika delfrågorna utifrån den uppfattning rörande vaderiksdagen som sådan, vilken man bedömt vara överensstämmande med grundlagar-

nas ord och anda.¹ Huruvida en dylik tolkningsmetod är tillfredsställande, blir en huvuduppgift för detta avsnitt att utreda. Frågeställningen är sålunda, i vad mån vaderiksdagens statsrättsliga karaktär bör framstå såsom en *premiss* för eller en *slutsats* av grundlagstolkningarna i de följande avsnitten.

En annan fråga av stor vikt gäller förhållandet mellan 1866 års ursprungliga regler och de nuvarande. De grundlagsändringar, som genomfördes 1949, få i detta sammanhang särskild betydelse. Så mycket är emellertid i allt fall uppenbart, att vid granskningen av de olika detaljspörsmålen måste i stor utsträckning betraktas även författningsrum, vilka äro väsentligt äldre än 1949, delvis rentav stadganden som i stort sett varit oförändrade sedan 1809. Lika klart är, att praxis på vaderiksdagarna 1887 och 1914 måste belysas. Ytterligare måste beaktas, att reformen 1949 i första hand avsåg det yttre förfarandet i riksdagen, medan däremot ändringar endast i ringa mån åsyftades i andra hänseenden. Redan dessa nu nämnda förhållanden torde klargöra, att sådan vikt tillkommer före 1949 gällande rätt, att själva den yttre problemställningen enligt RO:s ursprungliga lydelse måste belysas, vilket kommer att ske under punkt 1 nedan. Under punkt 2 kommer därefter att undersökas, i vad mån de senare grundlagsändringarna medfört en förskjutning i den grundläggande problemställningen.

1 VADERIKSDAGEN ENLIGT RO:s URSPRUNGLIGA REGLER

a) MÖJLIGA STÅNDPUNKTER

Att åtskilliga meningar framställts rörande vaderiksdagens statsrättsliga karaktär enligt RO:s ursprungliga regler har redan nämnts. Anledning synes icke i detta sammanhang föreligga att

¹ Det bästa exemplet härpå utgöres av Lagerroths båda framställningar i StatsvetT 1926 och 1939 (se t. ex. 1926, sid. 404: identitetsteorien blir »i praktiken svår att tillämpa, därför att lagstiftaren icke genomtänkt konsekvenserna . . . av den uppfattning, som han utgår från i RF § 109 och RO § 5»). Liknande se t. ex. Reuterskiöld, Sessioner, sid. 19 ff. Stundom torde måhända förhålla sig så, att den översiktliga behandlingen av ämnet kunnat giva en skev bild av förf:s tolkningsmetod. Se t. ex. Malmgren, Sveriges författning I, sid. 334 ff.

upptaga desamma till närmare referat och analys, något som icke kan ske utan avsevärd vidlyftighet.² Här må vara tillfyllest att giva en översikt över de huvudsakliga möjligheter, som erbjödo sig.

Två diametralt motsatta meningar voro till en början möjliga. För *det första* kunde vaderiksdagen anses såsom en helt ny och i förhållande till den upplösta självständig riksdag. Intet statsrättsligt samband kunde anses föreligga mellan de båda sammanträdena. Upplösningen innebure en definitiv avslutning av den lagtima riksdagen, vilken bl. a. finge till följd, att dess beslut kunde omgöras vid vaderiksdagen.³

För *det andra* kunde hävdas, att vaderiksdagen endast vore en direkt fortsättning av den upplösta, vars arbete den hade att återupptaga. Ny konstituering behövde icke ske efter upplösningen utan blott komplettering av utskotten etc. Inga nya initiativ finge tagas, vilka icke varit möjliga redan vid det första sammanträdet. Upplösningen innebure sålunda en av konungen genomdriven ajournering av den lagtima riksdagen för högst tre månader.⁴

Den senare åsikten kunde modifieras därhän — vilket alltså utgjorde den *tredje* tänkbara ståndpunkten — att väl ny konstituering ansåges böra ske vid det nya sammanträdet början, men att därefter det genom upplösningen avbrutna arbetet skulle återupptagas.⁵

Ytterligare en modifikation kunde göras i förhållande till den andra grundteorien därigenom, att icke blott ny konstituering ansåges böra ske utan även nytt anhängiggörande av riksdagsärendena. Denna *fjärde* ståndpunkt innebure, att beslut, som fattats före upplösningen, icke finge omprövas, och att det nya sammanträdet icke kunde äga vidsträcktare behörighet än föregångaren. Att i samband med upplösningen nya val förordnats till andra kammaren medförde icke, att vilande förslag till grundlagsändringar, vil-

² En god belysning av det ofruktbara i en diskussion av de olika framställda teorierna i och för sig, utan anknytning till de materiella grundlagstillämpningsspörsmålen synes given i Melanders arbete, Nyare åsikter om lagtima vaderiksdags rättsliga natur.

³ Den främste företrädaren för denna teori är Naumann, Statsförfattningsrätt III, sid. 414 ff., och NaumT 1887, sid. 669 ff.

⁴ Denna åsikt har endast företratts i riksdagen, se under XII.

⁵ Även denna mening har vunnit förespråkare blott i riksdagen, se under XIII (motionerna 1887, professor Kjellén 1914).

ka icke kunnat prövas av det första sammanträdet, kunde upptagas av det senare. Endast *en* lagtima riksdag ansåges förekomma.⁶

För det *femte* kunde sistnämnda ståndpunkt ändras därhän, att även större kompetens kunde tillkomma det senare sammanträdet med avseende å grundlagsfrågor.⁷

För det *sjätte* slutligen kunde vaderiksdagen tillerkännas behörighet jämväl att ändra den upplösta riksdagens beslut. Skillnaden gentemot den första åsikten bleve då närmast, att ett statsrättsligt samband ansåges så till vida föreligga mellan de båda sammanträdena, som det senare icke kunde slutpröva grundlagsändringsförslag, vilka antagits såsom vilande av det första, och ej borde omgöra sådana val, vilka grundlagsenligt ankommo på »varje lagtima riksdag» och redan företagits före upplösningen. Statsrådsprotokoll behövde ej heller till förekommande av preklusion granskas för tiden ända fram till det senare sammanträdet början.⁸

Den gjorda översikten torde vara tillfyllest för framställningens ändamål. Två ytterlighetsståndpunkter ha angivits jämte fyra dem emellan liggande successivt modifierade uppfattningar. I efterföljande avsnitt kommer den *första* av de angivna meningarna att betecknas såsom *nyriksdagsteorien*, den *andra* och den *tredje* såsom *fortsättningsteorien*.⁹ Införandet av dessa båda begrepp bidrar till att förenkla framställningen på åtskilliga punkter. Övriga åsikter synas däremot icke behöva åsättas särskilda beteckningar.

b) DEN FÖRFATTNINGSHISTORISKA BAKGRUNDEN

Några ord böra sägas om den betydelse, som må kunna tilläggas den författningshistoriska bakgrunden till 1866 års RO vid tolkningen av densamma i här berörda hänseenden. Otivelaktigt lär

⁶ Denna ståndpunkt har, med inbördes olika nyanser, intagits av Reuterskiöld, Sessioner, sid. 19 ff., Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 81 ff., och Varenius, HistT 1897, sid. 36 f.

⁷ Denna mening har förfäktats särskilt av Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 402 ff., och StatsvetT 1939, sid. 430 ff. Till samma resultat synas Rydin, Svenska riksdagen II: 2, sid. 403 ff., och Hagman, Handbok, sid. 298 ff., hava kommit.

⁸ Malmgren företräder denna uppfattning, se a.a., sid. 334 ff.

⁹ Det bör här understrykas, att beteckningarna *icke* täcka vad som inlagts i dessa termer i den förda debatten. Den rubricering av intagna ståndpunkter,

icke större vikt kunna fästas därvid. Hela den relevanta frågeställningen blev en följd av den konstitutionella nydaningen genom representationsreformen. Dock må noteras, att åtskiljande av en riksdag tidigare städse innebar en definitiv avslutning, och att nya val aldrig förrättades annat än i och för en helt ny riksdags sammankomst. Åtskiljande kunde alltid ske efter fyra månaders riksdag men aldrig dessförinnan, om icke ständerna själva begärde det. Något sådant statsrättsligt samband kunde aldrig ifrågasättas mellan två riksdagar, som efter 1866 möjligen kunde anses föreligga mellan A- och B-riksdagar.

Någon annan form för avbrott i riksdagsförhandlingarna än det definitiva åtskiljandet existerade icke. Såsom under I visats, framlades vissa förslag om införande av rätt för konungen att för viss tid ajournera riksdags arbete, men dessa blevo avvisade.

Dessa korta notiser giva tydligen vid handen, att endast nyriksdagsteorien kunde hänvisa till tidigare förhållanden. Värdet i och för sig av en dylik hänvisning lär emellertid icke vara stort.¹⁰

c) RF § 109 OCH RO § 5: TOLKNINGSMÖJLIGHETER

Vid läsningen av RF § 109 och RO § 5 äro två förut antydda omständigheter av vikt att fasthålla. För *det första* införde nya RO ordet riksdag även som beteckning för statsorganet som sådant. Tidigare hade det endast haft avseende å dess sammanträde, medan Riksens Ständer var den grundlagsenliga benämningen för själva folkrepresentationen. Efter 1866 fick ordet riksdag sålunda en dubbel betydelse. Då RO:s stiftare självfallet icke noga över-

som där gjorts, har emellertid medfört sådana oklarheter, att det syns önskvärt att här endast åsätta de konsekventa ytterlighetsmeningarna särskilda beteckningar. God belysning av det i diskussionerna begagnade språkbrukets oegentlighet gives av Rydén, Sundin och Varenius, vilka alla benämna sig fortsättningsteoretici. Reuterskiöld, Lagerroth och Malmgren ha angivit sina åsikter såsom tvåsessions-, identitets- resp. ersättningsteorier. Om de olika etiketteringarna, se Melander, a.a. — Vid 1914 års B-riksdag väcktes motion om grundlagfästade av nyriksdagsteorien av professor Kjellén, som betraktade antagen praxis såsom grundlagstridig, FK nr 82. KU, utl. 14, medgav, att bestämmelserna om upplösningsrätten erhållit »en mindre lycklig avfattning» men avstyrkte motionen, enär praxis »redan vunnit en viss stadga».

¹⁰ Jfr härtill Lagerroth, StatsvetT 1939, där en övervägande historisk metod anlitas.

vägde, när ordet infördes i den ena eller andra bemärkelsen, är försiktighet påkallad, då slutsatser dragas av stadgandenas ordalydelser.¹¹ För *det andra* införde nya RO en bestämd kompetensskillnad mellan lagtima och urtima riksdagar. Då konungen tidigare inkallade urtima möte, erhöll detta samma befogenheter som ett omedelbart i kraft av RF sammanträdande. Efter 1866 ägde urtima riksdag däremot endast handlägga ärende, som föranlett dess sammankallande eller som konungen eljest förelade den samt vad därmed stode »i oskiljaktigt sammanhang». Lagtima riksdag ägde däremot full kompetens, innebärande bl. a. exklusiv behörighet i flera viktiga hänseenden såsom med avseende å grundlagsfrågor, prövning av statsrådets ansvarighet, val av justieombudsman, fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret m. m. Härav torde det framgå, att egenskapen lagtima kunde anknytas till ordet riksdag i båda dess betydelser.¹²

För tolkningen av RO § 5 i berörda hänseende är det av stor vikt, vilken innebörd som kan inläggas i ordet riksdag i de fyra sammanhang, vari det ursprungligen förekom i stadgandets första stycke. Särskilt intresse är förbundet med den passus, enligt vilken »riksdagen skall, med bibehållande av sin egenskap utav lagtima, sammanträda» etc. Då strax efter talades om »det senare sammanträdet början» kunde en anvisning synas given därom, att två självständiga riksdagar icke voro avsedda. Detta förutsatte emellertid, att i ordet riksdagen icke kunde inläggas betydelsen statsorganet. Var detta möjligt, gav ifrågavarande passus ingen ledning. Att A- och B-riksdagarna benämndes det förra resp. senare sammanträdet av statsorganet riksdagen, och att detta i och för sig behöll lagtima kompetens, medgav ingen slutsats med avseende å förhållandet mellan de båda sammanträdena. Hur det relevanta ordet borde tolkas har varit föremål för delade meningar. Rörande riksdagen i den betydelse, vari den här förekom, är att anteckna, att den *dels* behöll »sin egenskap av lagtima», *dels* skulle »sammanträda», *dels* »ej vidare» fick upplösas förrän efter viss tid, vil-

¹¹ Denna synpunkt synes angelägen att understryka med hänsyn till den diskussion, som förts rörande vaderiksdagens statsrättsliga natur, se t. ex. not 13 nedan eller Melanders i not 2 angivna arbete.

¹² Annan mening, se Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 431.

ket betyder, att den kunde upplösas två gånger, *dels* slutligen hade ett »senare sammanträde», dvs två sammankomster. Dessa fyra omständigheter synas sammantagna tämligen bestämt peka på att ifrågavarande passus borde tolkas såsom avseende statsorganet. Ehuru denna tolkning helt visst icke är oanfäktlig, synes den i allt fall äga tillräcklig styrka för att omöjliggöra förut antydda slutsats av stadgandets ordalag. Dessa kunna utan pressning förenas även med nyriksdagsteorien. Vid detta förhållande framstår en närmare granskning av desamma såsom skäligen meningslös. Att stadgandet icke var så i detalj genomtänkt, att det tålde en rent språklig analys, synes uppenbart och understrykes för övrigt av de stilistiskt osköna upprepningarna av ordet riksdag.¹³

Av större betydelse såsom tolkningsdatum med avseende å RO:s avsikter synes vara föreskriften, att vaderiksdagen icke finge av konungen upplösas, förrän fyra månader förflutit från dess början. Samma minimitid garanterades alltså, som bedömts erforderlig för vanlig lagtima riksdags arbete. Att detta stadgades utan minsta avseende vid A-rikisdagens längd, som kanske blott med någon dag underskridit fyra månader, måste bedömas såsom ett klart indicium på att »det senare sammanträdet» icke var avsett såsom blott en direkt fortsättning av det upplösta.¹⁴ Till närmare betraktande av B-rikisdagens oupplöslighet får framställningen anledning återkomma under XIII nedan.

Ytterligare synes icke vara att utvinna av ordalagen i RO § 5 allena. Däremot bör stadgandet och det närmast likalydande i RF § 109 betraktas i samband med de allmänna reglerna för riksdagens sammanträden, sådana de utformades vid representationsreformen.

d) RF § 109 OCH RO § 5 OCH DE ALLMÄNNA REGLERNA FÖR RIKSDAGENS SAMMANTRÄDEN

Gentemot nyriksdagsteorien har plägat anföras, att grundlagarna blott kände *en* lagtima riksdag om året, varemot accepterandet av

¹³ Se t. ex. Lagerroth, a.a., sid. 430 f., Malmgren, a.a., sid. 297, 300, Berlin, Öplösningsretten, sid. 107. — Det bör framhållas, att ordet »bibehållande» otvivelaktigt utgjorde ett *språkligt* tolkningsdatum mot nyriksdagsteorien. Dock lärers dennas *logiska* förenlighet därmed icke hava kunnat bestridas.

¹⁴ Detta argument synes utgöra det mest påtagliga och sakligt tyngst vägande av dem, som vid blott en okulärbesiktning av grundlagarna stå att vinna till

sagda teori skulle medföra, att *två* lagtima riksdagar skulle förekomma samma år. Detta påstående erbjuder en lämplig utgångspunkt för en granskning av RF § 109 och RO § 5 mot bakgrunden av grundlagarnas regler om riksdagens sammanträden.

Det grundläggande stadgandet om riksdagen och dess sammankomster har alltsedan 1809 utgjorts av den under IX: 2 granskade RF § 49. I sin lydelse efter 1866 uttalade denna, att riksdagen skulle »i kraft av denna grundlag sammankomma till lagtima möte varje år den 15 januari». Språkligt innebar ordet lagtima naturligen »på i lag fastställd tid». Med hänvisning härtill har hävdats, att blott en riksdag, som kom samman den 15 januari, vore lagtima. Vaderiksdagen, som började först vid senare tidpunkt, kunde endast utgöra en direkt eller självständig fortsättning av den en gång avbrutna lagtima riksdagen.¹⁵

Det anförda resonemanget synes emellertid knappast hållfast, då, som förut angivits, RO införde en klar kompetensskillnad mellan lagtima och urtima möten. Att hävda, att endast sammankomst jämlikt RF § 49 kunde anses såsom lagtima riksdag, var därför icke längre möjligt utan innebar, att vad som borde bevisas togs till utgångspunkt. Vaderiksdagen var i allt fall ett lagtima sammanträde med fyra månaders garanterad arbetstid.

Belägg för att endast *en* lagtima riksdag kunde förekomma varje år, gåvos ej heller av ordalagen i de grundlagsstadganden utöver RF § 49, som hänförde sig till dylikt möte. Endera talade RF blott om vad »lagtima riksdag» skulle företaga, såsom tillsätta utskott enligt § 53, eller om vad »varje lagtima riksdag» skulle åtgärda, såsom förordna justitieombudsman enligt § 96, eller om vad lagtima riksdag skulle företaga t. ex. »vart tredje år», såsom tillsätta opinionsnämnd enligt § 103. Lika litet klagörande var § 81, enligt vilken grundlagsändring förutsatte »konungens och två lagtima riksdagars beslut», och § 97, enligt vilken justitieombudsmanfrågan om vaderiksdagens karaktär, och har ock åberopats inom doktrinen, se t. ex. Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 402.

¹⁵ Åsikten, att grundlagarna endast kände *en* lagtima riksdag om året, nämligen den som sammanträdde i januari, har allmänt omfattats av doktrinen, se t. ex. Malmgren, a.a., sid. 334, dens. Riksdagen och lagstiftningen, sid. 139, Reuterskiöld, Sessioner, sid. 19, Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 402, Fahlbeck—Sundberg, sid. 119. Annan mening företrädde dock av Naumann, a.a., sid. 402.

nens efterträdare vid vakans skulle inträda i ämbetet, tills »nästföljande lagtima riksdag» anställt nytt val.¹⁶ Över huvud gav icke något grundlagsstadgande vid sidan av RF § 109 genom sin ordalydelse vid handen, att blott *en* lagtima riksdag skulle förekomma årligen. Icke på något ställe användes en sådan formulering, som ledde till denna konsekvens.¹⁷

Nu kunde möjligen mot det sist anförda invändas, att, oavsett att de enskilda lagrummens formuleringar icke gävo bindande belägg därför, grundlagarna genom hela sin konstruktion förutsatte blott en lagtima riksdag varje år. Statsreglerings- och bevillningsförfarandet, periodiciteten i fråga om val av justitieombudsman etc. kunde synas såsom uttryck för detta syfte. Riktigheten häri kan i och för sig icke bestridas, men därtill måste läggas en viktig kvalifikation: grundlagarna förutsatte en årlig lagtima riksdag med fyra månaders garanterad samvaro, vilken under denna tidsrymd borde utföra riksdagens ordinarie åligganden. Spörsmålet gäller just förverkligandet av denna grundtanke i ett fall, där den korsades av den samtidigt införda rätten för konungen att upplösa denna ordinarie session och förordna om nya val.

Det torde icke utan fog kunna hävdas, att frågeställningen »en eller två lagtima riksdagar» framstår såsom ur materiell synpunkt oegentlig. Upplösning kunde ske omedelbart den 15 januari, sålunda redan före riksdagens öppnande.¹⁸ Även om det må anses formellt berättigat att hävda, att i dylikt fall nyriksdagsteoriens acceptering skulle medföra, att två lagtima riksdagar förekommo samma år, synes minst sagt tveksamt, om avgörande betydelse kunde tillmätas detta förhållande vid grundlagstolkningen.¹⁹ I allt fall bör fasthållas, att grundlagarna icke angävo, att endast en lag-

¹⁶ Om RF § 98, se Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 436.

¹⁷ Möjligen kunde RO § 72 sägas hava antytt, att blott en lagtima riksdag kunde förekomma årligen. Däremot kunde emellertid ställas RO § 32. Se nedan under e) samt XVII: 5.

¹⁸ Ursprungligen föreskrev RO § 34, att öppnande skulle ske senast femte söckendagen efter riksdagens början.

¹⁹ Märk Hagman, a.a., sid. 300, som framhåller, att det kan vara riktigt att särskilja olika typer av riksdagar: lagtima, urtima och vaderiksdagar. Jfr Reuterskiöld, a.a., sid. 19 f., som hävdade, att frågeställningen »ny eller fortsatt riksdag» vore skev. En liknande tanke kommer att upptagas nedan, se under f) och XIX.

tima riksdag kunde förekomma årligen. En sådan läsning var möjlig endast, om RF § 109 icke beaktades. Innebar detta stadgande, att två kunde förekomma? Besvarades denna fråga nekande, var därmed klarlagt, att mer än ett dylikt möte icke kunde förekomma. Besvarades den jakande, var därmed det enda möjliga fallet av — formellt — två lagtima riksdagar samma år påvisat.

e) RO §§ 32, 36 OCH 72

Ytterligare tre av de ursprungliga bestämmelserna i 1866 års RO böra i korthet omnämnas i förevarande sammanhang.²⁰ RO § 32 hänförde sig i dess lydelse intill 1900 bl. a. till fullmaktsgranskningen »vid den riksdag, för vilken nya val av bägge kamrarnas eller enderas samtliga ledamöter ägt rum». Ehuru stadgandet naturligen i detta sammanhang kan framstå såsom mera perifert, är det av vikt att notera, att även vaderiksdag där inbegreps under ordet riksdag.²¹

Vidare har RO § 36 åberopats till bemötande av nyriksdagsteorien, varvid anförts, att stadgandet förutsatte formell avslutning enligt andra stycket av varje riksdag, och att därför A-riksdagen, som upplöstes endast enligt första stycket, icke kunde anses slutad. Oavsett att en princip som den anförda icke synes be-lagd, må erinras om att bestämmelser saknades om avslutning även i det fall, då konungen upplöste en riksdag *utan* att förordna om val och därmed *utan* skyldighet att kalla nytt sammanträde.²²

Slutligen har RO § 72, avseende statsrevisorerna, i dess lydelse intill 1921 ofta åberopats för gendrivande av nyriksdagsteorien. Av praktiska skäl har behandlingen av detta lagrum ansetts böra uppskjutas till det avsnitt, XVII, där val av statsrevisorer å vaderiksdag närmare betraktas. Det må i detta sammanhang blott för-utskickas, att stadgandet, vilket otvivelaktigt var dunkelt avfattat,

²⁰ Se härom Hagman, a.a., sid. 375 f.

²¹ Ordet *för* är även värt att noteras.

²² Den meningen har framförts, att en riksdag, som upplöstes enligt RO § 36 första stycket icke vore avslutad utan hade anspråk på en ceremoniell avslutning enligt andra stycket. Häremot måste ur saklig synpunkt invändas, att ju i allt fall den riksdag, som sedermera avslutas jämlikt andra stycket, är delvis nyvald. Någon »kompensation» lär vid dylikt förhållande icke kunna hävdas. Se Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 403. Jfr Hagman, a.a., sid. 396.

icke synes hava medgivit någon slutsats av betydelse i detta sammanhang.²³

f) SAMMANFATTNING

Vad under b)—e) anförts kan helt kort summeras sålunda. Samtliga under a) angivna ståndpunkter torde hava varit förenliga med grundlagarnas ord, så långt dessa hittills granskats, fortsättnings-teorien däremot knappast med deras tanke, såvitt av fyramånadersgarantien för vaderiksdagens sammanträde framgår. För ingendera åsikten ha emellertid sådana skäl påvisats, att ett väsentligt tolkningsdatum erhållits för bedömningen av de olika spörsmål, vilka skola behandlas i de följande avsnitten.²⁴

Vaderiksdagens statsrättsliga karaktär bör, som en följd av det sålunda anförda, tydligen ses såsom en slutsats av och icke en premiss för grundlagstolkningen rörande de särskilda därtill anknyttande frågorna. Dessa synas i princip böra så angripas, att de för vart och ett i allmänhet gällande reglerna beaktas jämte de för konungens upplösningsrätt grundläggande. Detta kommer att ske under XII—XVIII nedan.

Framställningen i de följande avsnitten bör söka skapa klarhet rörande två principiella spörsmål. Den statsrättsliga innebörden av en *upplösning* och av en *riksdag* måste utredas. Bådadera äro av uppenbar vikt vid valet mellan de ståndpunkter, som under a) skisserats. Om än grundlagarna i andra hänseenden, med avseende å detaljfrågor, kunna anses oklara, lär det a priori kunna sägas, att en tolkning av desamma, som icke bringar klarhet rörande de angivna båda begreppen, knappast kan göra större anspråk gällande på oanfäktlighet. I allt fall bör målsättningen vara att giva en belysning av sagda begrepps innebörd. Kan detta icke uppnås, torde varje ställningstagande enligt något av de under a) angivna alternativen vara vanskligt.

²³ Se nedan XVIII: 5, sid. 334 f.

²⁴ Det vill förefalla, som om man icke kan förvänta sig att utan detaljgranskning av de olika materiella tolkningsspörsmålen finna mera än en allmän anvisning åt endera nyriksdags- eller fortsättningsteoriens håll. En slutsats med avseende å mellanliggande kompromisslösningar lär ej vara möjlig. Utvecklingen här har tydligen lett till en viss övervikt för nyriksdagsteorien, dock icke av så bindande art, att konkreta slutsatser synas möjliga därav.

Kombinationen av reglerna för upplösningsrätten och de, som i allmänhet gälla för de frågor, vilka upptagas under XII—XVIII, giver i varje särskilt fall en dellösning. En sammanställning av de olika resultaten kan i efterhand giva en bild av hur enligt RO:s intentioner borde uppfattas i första hand en upplösning, i andra hand en riksdag, i sista hand en vaderiksdag. En dylik sammanställning skall försökas under XIX nedan.²⁵

2 INNEBÖRDEN AV 1949 ÅRS GRUNDLAGS- ÄNDRINGAR

a) VADERIKSDAGEN EFTER 1949

Genom att begreppen lagtima och urtima riksdagar avskaffades 1949 och ersattes med regler om riksdagens sessioner, genomgick själva det system, vari vaderiksdagen skall inlänkas, en genomgripande förändring. Denna är likväl i och för sig icke avgörande för själva problemställningen. Mot det förutvarande lagtima mötet svara numera vår- och höstsessioner, mot urtima riksdagen extra sessioner. Såsom under XVIII närmare belyses, innebar reformen i stort sett ett stadfästande av förut utbildad praxis.

De i detta sammanhang viktigaste förändringarna 1949 utgjordes i första hand av ett par särbestämmelser för fall av vaderiksdag. I andra hand ha reformerna givit ökad klarhet åt begreppet riksdag.

Av de nyssnämnda särbestämmelserna må först nämnas de i sak likalydande stadgandena i RF § 53 andra stycket och RO § 36 mom. 4, vari föreskrives, att »å riksdag, som sammanträder efter upplösning, varom i (§ 108 resp. § 5) stadgas, skola ej flera utskott tillsättas, än som erfordras». Ytterligare en specialregel gives i RO § 34, vilken i sitt andra stycke föreskriver, att »å riksdag, som sammanträder efter upplösning, varom i § 5 stadgas», skall icke överbringas berättelse om vad i rikets styrelse sedan nästföregående riksdags början sig tilldragit och ej heller statsverksproposition, om riksstaten redan blivit reglerad.

²⁵ Ur metodsynpunkt bör naturligtvis även framhållas, att en dylik sammanfattning giver en erforderlig kontroll av de separata dellösningarna, vilkas inbördes förenlighet icke kan helt överblickas därförutan.

De anförda specialbestämmelserna för fall av vaderiksdag innebära tydligen, att fortsättningsteorien i dess under punkt 1 a) ovan angivna bemärkelse icke längre kan statsrättsligt hävdas. I detta hänseende är avgörande, att »det senare sammanträdet» enligt RO § 5 betecknas såsom »riksdag». Detta förhållande är likväl mindre anmärkningsvärt, då starka skäl förut anförts för att avvisa fortsättningsteorien redan med RO:s ursprungliga konstruktion. För valet mellan övriga under punkt 1 a) angivna ståndpunkter äro däremot de nya särreglerna icke allena avgörande. Av desamma framgår fastmera, att *två olika typer* av A- och B-riksdagar måste särskiljas. Å *ena sidan* kan det hända, att A-riksdagen reglerat riksstaten, till följd varav B-riksdagen icke får mottaga statsverksproposition, som i sin tur numera är utgångspunkt för motionstiden enligt RO § 55 mom. 1 första stycket. Å *andra sidan* kan det förekomma, att A-riksdagen upplöses, innan riksstat fastställts, i vilket fall ny statsverksproposition tillställs B-riksdagen.

Vad nu sagts giver en antydning om vad grundlagarna avse med en riksdag. I princip avses därmed — utöver statsorganet — *ett års riksdag*. En grundtanke vid 1949 års reform var att göra riksdagen till en permanent institution på ett annat sätt än tidigare. Den tager sin början på utsatt dag i januari månad och »är avslutad den 31 december», därest icke konungen uppskjuter avslutningen till dagen före nästa riksdags början, i förekommande fall med förlängning av utlöpande mandatperiod. Under loppet av en riksdag börja och sluta minst en, vanligen två och eventuellt flera sessioner.²⁶

En följd av det nyss sagda är, att grundlagarna i sina olika stadganden utgå från att endast *en* riksdag kan förekomma varje år. Särskilt tydligt framgår detta av den formulering, som 1949 givits RF § 88. Lagförklaringar kunna ogillas av »den riksdag, som näst följande år samlas».

De förut anförda nya stadgandena i RF § 53 samt RO §§ 34 och 36 visa emellertid, att undantag finnas från huvudregeln om en riksdag årligen. Även vaderiksdag utgör en riksdag. Beaktas, vad nyss påpekats, att olika typer av vadesammanträden kunna förekomma — utöver de nämnda två må antecknas vadesession jäm-

²⁶ Motiven, se SOU 1947: 79, KProp 1948: 244 och SäU 1948 utl. 1.

likt RO § 2, som skall beröras under b) — torde slutsatsen bliva, att *begreppet riksdag är en formell beteckning för alla riksdagens sammanträden, vilka konstitueras och öppnas i föreskriven ordning*. Till närmare betraktande härav får framställningen anledning återkomma under XII nedan.

Av riksdagsbegreppets formella karaktär följer, att slutsatser icke därav kunna dragas med avseende å det enskilda sammanträdet behörighet och handlingsförmåga. *Ett* möte kan hava att fastställa riksstat samt besitta full initiativ- och prövningsrätt i alla frågor. *Ett annat* kan börja efter riksstatens antagande och till följd därav sakna allmän initiativrätt och måhända över huvud alls icke erhålla några arbetsuppgifter, varför det genast åtskiljes. Båda-dera kunna statsrättsligt betecknas såsom riksdagar.

Formellt kan sålunda nyriksdagsteorien sägas vara grundlagfäst. Ett dylikt konstaterande innefattar likväl intet ställningstagande till annat än de två av de under punkt 1 a) angivna ståndpunkterna, vilka där betecknats såsom fortsättningsteorier. Valet mellan övriga fyra står fritt och är beroende av en tolkning av de regler, som i vanliga fall gälla för en riksdags arbete. Det må rentav konstateras, att ytterligare ståndpunkter äro möjliga utöver de under punkt 1 a) upptagna, nämligen med avseende å fall av vaderiksdag, som icke har att fastställa riksstat. Där synes det angivna schemat över huvud icke tillämpligt. Framställningen kommer att i följande avsnitt få särskilt beakta dessa förskjutningar i förhållande till den äldre problemställningen. Att i detta inledande sammanhang närmare ingå därpå synes icke påkallat.

Mellan äldre och gällande rätt föreligger sålunda ur förevarande synpunkt den principiella skillnaden, att *tidigare* kunde ifrågasättas i vad mån vaderiksdagen borde statsrättsligt anses såsom en ny riksdag eller stod i sådan förbindelse med den upplösta, att annan beteckning borde anlitas, varemot *numera* tvekan icke råder om själva den formella rubriceringen av vaderiksdagen såsom en ny riksdag, men att därmed icke är sagt, att ej *realiter* ett samband föreligger med den upplösta riksdagen av samma beskaffenhet, som förut kunde ifrågasättas. Än vidare föreligger sålunda *numera* den skillnaden gentemot tidigare, att olika typer av vaderiksdagar måste särhållas.

b) VADESESSION JÄMLIKT RO § 2

En ytterligare nyhet har, med den tolkning som tidigare utvecklats, införts i samband med 1949 års reform, nämligen vad under VIII: 4 benämnts vadesession jämlikt RO § 2. Denna motsvarar den urtima riksdag, som konungen före 1949 ägde sammankalla, sedan han förordnat om nya val efter fyra månaders lagtima riksdag. Att både tidigare och numera i den angivna situationen är fråga om en »riksdag» i grundlagarnas mening är otvivelaktigt. Borttagandet av kompetenskillnaden mellan lagtima och urtima riksdagar har emellertid gjort, att särskilda frågor äro anknutna till en vadesession jämlikt RO § 2, vilka tidigare icke uppkommo vid urtima möte i motsvarande läge. Sålunda kan ifrågasättas bl. a., i vad mån dylikt sammanträde har att pröva vilande grundlagförslag eller granska statsrådsprotokoll, uppgifter som tidigare aldrig kunde ankomma på urtima riksdag.

XII PROCEDUREN VID VADERIKSDAGS BÖRJAN

RO innehöll i sin ursprungliga lydelse inga särskilda bestämmelser för förfarandet, då riksdagen skulle efter upplösning jämlikt 5 § på nytt upptaga arbete. Däremot gavs i 36 § regler om tillvägagångssättet, då dess arbete avbröts genom upplösning i förening med nyvalsförordnande.¹ Numera gäller, såsom under XI påpekats, en specialbestämmelse i 34 § för vaderiksdags sammankomst.

De yttre reglerna för vaderiksdags början och konstituering kunna giva ett väsentligt bidrag till bedömningen av frågan om dess ställning i det statsrättsliga systemet. För besvarande av de olika med upplösning förknippade materiella grundlagstillämpningsspörsmålen kunna de därigenom giva tolkningsdata av viss om än självfallet ringare betydelse. Med hänsyn härtill synes erforderligt att i korthet överblicka jämväl de regler, som ursprungligen infördes i RO, för att utröna, huru dessa borde tolkas i fall av vaderiksdag.

Den första fråga, som kräver besvarande på en B-riksdag, är huruvida de å A-riksdagen utsedda *talmännen* alltjämt kunna fungera och sålunda öppna sammanträdet. Är detta icke möjligt, få ålderspresidenterna tills vidare intaga ordförandeplatserna i avvaktan på utseende av nya talmän. Intill 1921 utnämndes talmännen av konungen. Före 1900 ålåg det kamrarna att utse var sin deputation, vilken skulle hos konungen begära de erforderliga utnämningarna.

Frågeställningen kan synas märklig mot bakgrunden av den gängse uppfattningen, att mandaten förintas omedelbart vid nyvalsförordnandes tillkännagivande. Att en person, som blivit obehörig såsom riksdagsman, skulle kunna utan vidare återupptaga talmansämbete, sedan han flera veckor senare erhållit ny fullmakt efter nytt val, synes utgöra en omöjlig ståndpunkt. Mycket mindre

¹ Detta förhållande talar naturligtvis redan i och för sig för att vaderiksdagen skall konstitueras och öppnas som en vanlig riksdag.

märkligt blir ett dylikt förhållande likväl icke, om de gamla mandaten antagas upphöra först då nya fullmakter utfärdats, och sålunda någon mellanperiod av bristande riksdagsmannabehörighet icke uppkommer. Har konungen kunnat upphäva de av väljarna givna fullmakterna, måste han självfallet också hava kunnat upphäva de talmansförordnanden han före 1921 sålunda själv givit. Måste fullmakt förnyas, även om innehavaren omvaldes, måste uppenbarligen även förordnande eller efter 1921 val att vara talman förnyas. Att göra en skillnad mellan den kammare, som omfattats av nyvalsförordnande, och medkammaren har icke varit möjligt på grund av RO § 33 vare sig före eller efter 1949.²

Med talmännens förordnande sammanhänger nödvändigheten att förordna även andra interna funktionärer, såsom sekreterare m. fl.

Det förfarande, som här förordats, tillämpades å 1887 års *B-riksdag*, dock icke utan konflikt.³ Sammanträdet öppnades av ålderspresidenterna, varvid första kammarens äldste ledamot, som var anhängare av fortsättningsteorien, förklarade »den lagtima riksdagens senare sammanträde» inlett. Deputationer till konungen utsågos. Häremot anmälde emellertid 17 ledamöter i första kammaren protest; de anmärkte samtidigt på att riksdagen icke öppnats av talmannen utan av ålderspresidenten. Denne genmälte, att frågan om fortsatt sammanträde eller ny riksdag saknade betydelse i det förevarande sammanhanget. A-riksdagen var upplöst, och då måste »vid den fortsatta riksdagen» nya talmän utnämnas. 1914 års *B-riksdag*⁴ förklarades likaledes inledd av kamrarnas ålderspresidenter, vilka förde ordet, tills talmän utnämnts. Talmansförordnandena 1914 må noteras: den 14 januari förordnades vederbörande att innehava respektive ämbeten »vid innevarande års lagtima riksdag», den 14 maj åter vid »den lagtima riksdag, som sammanträder den 18 maj».

² Inom doktrinen har detta resultat allmänt antagits, av Lagerroth i StatsvetT 1926, sid. 404, dock med reservationen, att nya talmansval kunna »utan hinder» av grundlagarnas ordalag förrättas. I StatsvetT 1939, sid. 432, har han däremot förklarat nyval vara en följd av upplösningen, som innebure ett definitivt åtskiljande av riksdagen. Om litt. i övrigt, se not 15.

³ FK prot. 1: 3 ff. (jfr 10: 27 f.), AK prot. 1: 14.

⁴ FK prot. 1: 3 f., AK prot. 1: 10.

Att nya val av såväl talmän som övriga interna befattningshavare måste ske på vateriksday är naturligtvis även efter 1949 alldeles klart. Förfarandet å 1958 års B-riksday var också detsamma som på de båda tidigare.⁵

Med riksdags sammankomst hänger frågan om *fullmaktsgranskning* samman. Några särskilda problem kunna icke här uppkomma på vateriksday. Att en ny fullmakt alltid skall granskas, vare sig den utfärdats före eller under en riksdag har självfallet aldrig kunnat dragas i tvivelsmål.⁶ Här bör blott erinras om att RO § 32 i dess lydelse intill 1900 uttryckligen inrymde vateriksday under beteckningen riksdag. Efter 1900 har gällt, att granskningen skall vara fullbordad »sist å dagen för riksdagens början».

Att *öppnande* av B-riksdagen bör ske, har, oavsett vad nyss sagts om förordnande eller val av talmän m. fl., städse varit klart. Att en formell akt, innefattande ett möte mellan konung och riksdag skulle äga rum vid såväl början som slutet av ett riksdagssammanträde, synes, såvitt av RO §§ 34 och 36 i deras ursprungliga lydelse framgick, hava varit RO:s tanke. Såsom klart stridande mot RO måste därför, redan innan öppnande uttryckligen föreskrevs 1949, hava framstått, att riksdagen sammankom — t. o. m. såsom lagtima och för en session med fyra månaders oupplöslighet — och började sin verksamhet utan några som helst yttre arrangemang och utan att utbyta hälsningar med monarken. Både 1887 och 1914 års B-riksdagar öppnades också på sätt RO § 34 föreskrev.⁷

I samband med riksdags öppnande överlämnas normalt *berättelse om vad i rikets styrelse sedan nästföregående riksdags början sig tilldragit* samt *statsverksproposition*. Som redan nämnts skall jämlikt RO § 34 andra stycket numera någon berättelse aldrig överlämnas till B-riksdag och statsverksproposition endast överbringas, där icke A-riksdagen reglerat riksstaten. I det förra hänseendet har 1949 års reform inneburit en förändring i förhållande till vad tidigare gällt. Att berättelse alltid skulle lämnas vid öppnande framgick redan av dess dåvarande benämning, enligt vilken den avsåg tiden från »nästföregående lagtima riksdags sammanträde». Här

⁵ FK prot. 1: 3, AK prot. 1: 9.

⁶ Intill 1900 skulle fullmakterna uppvisas av de nyvalda riksdagsmännen själva.

⁷ Jfr Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 84. Om Lagerroth, se not 2.

avsågs uppenbarligen statsorganet riksdagen, och att dess sista sammanträde var A-riksdagen var obestriddigt. Både 1887 och 1914 års B-riksdagar mottogo också berättelser.⁸ För ny statsverkspropositionens överlämnande talade tidigare, att, oaktat uttrycklig bestämmelse därom då saknades, 34 § otvivelaktigt utgick från att riksdagen alltid skulle vid sitt öppnande av konungen erhålla de aktstycken, som skulle bli utgångspunkt för dess verksamhet, lagtima sålunda statsverksproposition, urtima åter »de förslag och framställningar», som den skulle handlägga.⁹ I enlighet härmed förfors också 1887 och 1914.¹⁰

Att nya *utskott* måste väljas å B-riksdagen är — oavsett det praktiskt orimliga i att B-riksdagens utskott skulle återspegla de politiska styrkeförhållandena på A-riksdagen — klart av samma skäl som nyss andragits för nödvändigheten att nämna nya talmän. Upphör riksdagsmannaskapet, måste självfallet också utskottsledamotskapet upphöra; måste riksdagsfullmakter förnyas, måste också nytt utskottsval ske. Att särskilda skäl tala för att behovet av särskilda — och före 1949 tillfälliga — utskott får prövas på nytt av B-riksdagen är också tydligt.¹¹ 1887 och 1914 års B-riksdagar företogo också fullständiga, nya utskottsval.¹²

Att numera för vaderiksdags utskott gäller en specialregel enligt RF § 53 andra stycket och RO § 36 mom. 4 har förut nämnts. Flera utskott skola ej tillsättas »än som erfordras». Denna regel är såtillvida allmängiltig, som skillnad principiellt icke göres mellan vaderiksdag, som mottager statsverksproposition, och sådan där dylik icke erhålles. Om denna iakttagelse är av huvudsakligen teoretiskt intresse, bör i stället beaktas den konsekvens regeln medför för vaderiksdagens ställning. Huvudregeln i RO § 36 mom. 1 an-

⁸ Lagerroth har i StatsvetT 1926, sid. 404, hävdad, att ny berättelse icke skall överlämnas, varemot han i StatsvetT 1939, sid. 432 f., anför, att *både* den förra berättelsen *och* en för tiden efter A-riksdagens öppnande skall överbringas.

⁹ Se närmare härom under XV not 65.

¹⁰ Om remissdebatten 1887, se under XV not 58.

¹¹ Även på denna punkt anmälde Lagerroth tvekan i StatsvetT 1926, sid. 404, där han, under framhållande, att grundlagarna blott förutsatte ett utskottsval årligen, icke fattade bestämd ståndpunkt. I StatsvetT 1939, sid. 433, uttalade han sig däremot för nya val.

¹² 1887 FK prot. 1: 7 och 2: 6 ff., AK prot. 2: 41 f., 1914 FK prot. 4: 4 ff., AK prot. 4: 4 ff.

giver, att samtliga utskott skola tillsättas »å varje riksdag». Valen gälla därför till riksdagens slut, sålunda för samtliga dess sessioner. Även en extra session har sålunda möjlighet att omedelbart mobilisera vilket utskott, som behovet kan påkalla, något som är erforderligt med hänsyn till riksdagens rätt enligt RO § 58 femte stycket att på extra session upptaga fråga, som eljest förut uppskjutits till annan, senare session. Vaderiksdagen markerar sålunda ett avsteg från en allmän regel, att varje riksdag vid varje tidpunkt är utrustad med fulltaliga utskott.

Bedömningen, vilka utskott som erfordras, är självfallet vaderiksdagens sak. Helt obunden är den emellertid icke härvidlag. Vål torde icke ordet *erfordras* hindra den från att tillsätta ett utskott av beredskapsskäl redan innan arbetsuppgifter äro aktuella, men däremot kan ifrågasättas, om den kan *underlåta* tillsättning av vissa utskott.¹³ Sålunda synes RO § 38 mom. 4 innebära, att *konstitutionsutskott* alltid skall tillsättas. Att avvakta en konflikt mellan talman och kammare eller mellan utskott med avseende å viss frågas behandling torde icke kunna anses överensstämmande med RO. § 38 mom. 4 torde i stället innebära, att utskottet erfordras. Vidare förutsätter RO § 41 mom. 1, att *bankoutskott* alltid finnes. Ytterligare synes RO § 39 mom. 2 innebära, att *statsutskott* är erforderligt redan med hänsyn till de löpande granskningsbefogenheter, som tillagts utskottet. Att sådant utskott i praktiken aldrig torde kunna avvaras säger sig självt.

En anmärkningsvärd detalj är *utrikesutskottets* ställning. Dess arbetsuppgifter torde vanligen vara mindre betungande än andra utskotts. Att på en vaderiksdag någon fråga icke remitteras dit jämlikt RO § 37 är långtifrån osannolikt. Nu äro ju dess ledamöter samtidigt medlemmar av utrikesnämnden, som städse måste finnas till hands. RO § 49 innehåller emellertid, såom förut påpekats, den särregeln, att utrikesnämnden förblir intakt oberoende av riksdagens upplösning: »utan hinder därav» behålla ledamöterna »sina befattningar». Deras behörighet »gäller till dess nytt val till utrikesutskott förrättas». En strikt tillämpning av RO § 36 mom. 4 skulle tydligen medföra, att val av utrikesutskott och -nämnd vanligen icke företagas å vaderiksdag, enär de löpande funktionerna

¹³ Att riksdagen realiter kan göra som den vill, är självfallet.

ändock äro besörjda genom § 49 och nytt val därför icke erforderas. En dylik konsekvens kan likväl uppenbarligen icke vara avsedd.

På 1958 års B-riksdag förekom ingen diskussion angående erforderligheten av nya utskott, utan nya val förrättades till samtliga ordinarie utskott enligt RO § 36 mom. 1.¹⁴

Föregående översikt har sålunda givit vid handen, att någon kontinuitet mellan A- och B-riksdagar icke av 1866 års RO förutsatts med avseende å konstitueringen. Även proceduren i övrigt vid B-riksdagens början antydde egenskapen av självständig sammankomst. Samma förhållande gäller alltså, om än reglerna för utskottstillsättning på B-riksdag innebära, att denna till skillnad mot A-riksdagen icke behöver konstitueras som en verklig, »komplett» riksdag. I en upplösning bör sålunda i allt fall inläggas betydelsen av en *definitiv avslutning av pågående sammanträde*.¹⁵ Härav kan det synas framgå, att den rena fortsättningsteorien befunnits omöjlig att hävda. Emellertid må redan här upplysas, att framstående företrädare för denna teori samtidigt medgivit, att vaderiksdagen med avseende å yttre former och konstituering vore att betrakta såsom en ny riksdag, och hävdat, att samma förhållande icke gällde beträffande »det inre sammanhanget», utan att t. ex. motioner, som avgivits före upplösningen, borde upptagas till prövning på det nya sammanträdet.¹⁶

¹⁴ FK prot. 1: 13 ff., AK prot. 1: 26 ff. Intet utskott blev helt arbetslöst, dock att utrikesutskottet endast avgav två utl.

¹⁵ Inom doktrinen har, med reservation för Lagerroth i StatsvT 1926, allmänt antagits, att ny konstituering måste ske. Se utöver anförd litt. Hagman, Handbok, sid. 300, Malmgren, Sveriges författning I, sid. 335, Naumann, Statsförfattningsrätt III, sid. 414, Reuterskiöld, Sessioner, sid. 20, Rydin, Svenska riksdagen II: 2, sid. 396 ff. Den intagna ståndpunkten har emellertid icke på annat sätt motiverats än med en hänvisning till att upplösning innebär ett definitivt åtskiljande. Bevisföringen här är sålunda den omvända.

¹⁶ Se under XIII: 3.

XIII INITIATIVRÄTTEN I ALLMÄNHET Å VADERIKSDAG. VERKAN AV DEN UPPLÖSTA RIKSDAGENS BESLUT

Sedan i nästföregående avsnitt undersökts tillämpningen av grundlagarnas formella procedurregler å vaderiksdag, skall framställningen övergå till de materiella grundlagstillämpningsspörsmål, som uppkomma. Av dessa intager initiativrätten ur både statsrättslig och politisk synpunkt det främsta rummet. Dess omfattning är uppenbarligen ett viktigt karaktäristikum för vaderiksdagen. Därmed sammanhänger frågan om verkan av den upplösta riksdagens beslut. I vad mån bliva dessa bindande i och för sig, och i vad mån kunna de därutöver utgöra hinder för nya initiativ på vaderiksdagen? Med avseende å gällande rätt är denna fråga den centrala, då av RO § 55 mom. 1 jämförd med § 34 andra stycket framgår, att nya initiativ i och för sig få tagas å vaderiksdag av såväl konung som riksdag. Däremot är den nya initiativrättens omfattning alltjämt icke utan vidare klar. I förhållande till äldre rätt har 1949 års reform i detta hänseende fastmer endast medfört den skillnaden, att olika fall få särhållas, allteftersom riksstat fastställts före upplösningen eller icke.

Det sätt, varpå de uppställda frågorna besvaras, blir av betydelse för undersökningen om tillämpningen å vaderiksdag, av grundlagarnas regler om lag- och grundlagstiftningsprocedurerna (XIV), statsregleringsförfarandet (XV) m. fl. Med hänsyn härtill kommer framställningen icke att begränsas till ett angivande av de regler, som numera kunna sägas vara erkända i praxis. Därutöver avses att belysa de allmänna frågeställningarna om vaderiksdag och initiativrätt resp. tidigare beslut. Den sakliga grunden och den statsrättsliga bevisföringen för de regler, som antagits i praxis, skola undersökas. Utgångspunkten härför blir grundlagarnas regler för å ena sidan upplösningsrätten, å andra sidan initiativrätten i all-

mänhet resp. riksdagens beslut, samt motiven för dessa regler. Med hänsyn till olikheten i de bestämmelser, som gällt under den tid RO varit i kraft, har det synts lämpligt att utgå från de ursprungliga reglerna. Den diskussion, som föres kring dessa, är emellertid i allt väsentligt tillämplig även för gällande rätt, vartill framställningen därefter övergår. Efter undersökningen rörande själva grundlagstolkningen (punkterna 1 och 2) lämnas en redogörelse för praxis å vaderiksdagarna 1887, 1914 och 1958 (punkt 3).

1 INITIATIVRÄTTEN I ALLMÄNHET Å VADERIKSDAG

Rörande RO:s ursprungliga regler för initiativrätten å lagtima riksdag, vilka enligt vad nyss sagts skola tagas till utgångspunkt för framställningen, torde endast följande korta noteringar vara erforderliga. För avlämnandet av andra propositioner än den om statsverkets tillstånd och behov var icke någon tidsgräns angiven. För motioner gällde däremot enligt RO § 55, att de, utom i de undantagsfall, varom särskilt stadgades, skulle väckas inom viss kortare tid — tio eller tjugo dagar — »från riksdags öppnande». Efter utgången av denna tid kunde motioner huvudsakligen väckas endast i grundlagsfrågor eller i anslutning till konungens propositioner. Väckt förslag skulle, därest det icke återkallades, efter föreskriven beredning leda till ett riksdagens avgörande, varefter samma fråga icke finge på den riksdagen återupptagas. Hade kamrarna enats, skulle enligt RO § 63 vad de uttalat utgöra »riksdagens beslut». Kunde de icke enas, skulle enligt samma stadgande frågan »anses hava för den riksdagen förfallit».

Innebörden av RO § 63 har varit föremål för delade meningar, men berättigad tvekan synes icke kunna råda därom, att stadgandet hindrade såväl konungen som riksdagen från nytt initiativ i fråga, som en gång slutbehandlats vid den pågående riksdagen.¹

¹ Till denna fråga enligt äldre rätt, se främst Malmgren, StatsvetT 1932, sid. 140 ff. Samma mening t. ex. Naumann, Statsförfattningsrätt IV, sid. 192 f. Motsatt ståndpunkt, se Rydin, Svenska riksdagen II: 2, sid. 379 ff., Reuterskiöld, Sveriges grundlagar III, sid. 111. Om innebörden av »fråga», se t. ex. Fahlbeck—Sundberg, sid. 184, Petré, StatsvetT, sid. 114 ff.

Det avsåg uttryckligen *fråga*, icke blott förslag eller ärende. Utan avseende vid initiativtagaren hänförde sig stadgandet till »fråga, varöfver utskott sig utlåtitt». Förbudet mot nytt initiativ gällde endast den pågående riksdagen, varför ny prövning kunde komma till stånd samma år, därest konungen inkallade urtima riksdag och där framlade nytt förslag.

Av ordalagen i de bestämmelser, som sålunda kringgärdade initiativrätten, kunna icke några omedelbara slutsatser dragas med avseende å vaderiksdagsfallet. Visserligen har tidigare under XII framhållits, att formellt öppnande borde ske även av vaderiksdag. Det synes emellertid icke tillfredsställande att göra den viktiga frågan om initiativrätten helt avhängig av hur RO:s formella procedurregler ansetts böra tolkas. Önskemålet bör i stället vara att utifrån reglerna om initiativrätten *i och för sig* och kombinerade endast med de om upplösningsrätten finna en med grundlagarnas konstruktion och anda överensstämmande tolkning.²

Såsom under XI: 1 påvisats, ha tre olika åsikter gjorts gällande rörande initiativrätten å vaderiksdag. *För det första* har hävdats, att inga initiativ fingo tagas, som icke varit möjliga jämväl å det upplösta sammanträdet, vars avbrutna arbete skulle återupptagas. *För det andra* har den meningen framförts, att nytt anhängiggörande av riksdagsärendena måste ske efter upplösningen, men att fattade beslut icke kunde omgöras. *För det tredje* har hävdats, att full initiativrätt skulle föreligga, vilken även skulle innefatta rätt till omprövning av det upplösta sammanträdes beslut. Den första meningen utgör fortsättningsteoriens ståndpunkt, den tredje nyriksdagsteoriens. Den andra skall i det följande av praktiska skäl benämnas ersättningsteorien.³

Beaktas till en början icke blott ordalagen utan även de grundtankar, vilka kunna skönjas bakom de nyssnämnda initiativregler-

² Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 433, som utgår från identitetsteorien, besvarar frågan om motionstiden med hänvisning till att öppnande skall ske, var emot Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 84, går motsatt väg: därför att nya motioner måste avgivas, måste öppnande ske, så att en utgångspunkt erhålles för beräkningen av motionstiden.

³ Det bör särskilt understrykas, att denna term icke motsvarar ett inom doktrinen använt språkbruk. Malmgren, som förklarar vaderiksdagen utgöra en ersättning för den upplösta, räknas här som nyriksdagsteoretiker, se not 11. Fråga är blott om en praktisk etikettering.

na, torde det befinnas, att dessa mindre väl harmonierade med fortsättningsteorien. Tämlichen otvivelaktigt torde nämligen vara, att med RO:s tanke icke stod i god överensstämmelse, att ett flertal motioner prövades, sedan förslagsställarna upphört att vara riksdagsmän, något vartill sagda teori måste leda. Än vidare må med visst fog sägas vara mindre väl förenligt med RO:s konstruktion, att alla de efter valen tillträdande nya riksdagsmännen fränkandes egen initiativrätt. Forsättningsteorien medförde dock ofrånkomligheten, att de nyvalda fingo öfvervara en hel session med samma grundlagfästa sammanträdestid som en ordinarie lagtima riksdag utan att själva kunna framställa förslag.⁴

Mer synes ej vara att utvinna ur reglerna för initiativrätten, betraktade allena. De böra därför ställas i relation till reglerna om konungens upplösningsrätt. Härvid måste erinras om att denna tillskapats uteslutande till konungamaktens värn och gagn. Vägrade riksdagen att samarbeta med konungen, skulle denne äga rätt att »vädja till nationen» i nya val. Med hänsyn härtill bör konungens propositionsrätt i första hand beaktas. Riksdagens motionsrätt bör undersökas i andra hand.

Av det förut anförda har till en början framgått, att konungen obestriddligen hade full frihet att till vaderiksdagen avgiva propositioner i *nya* frågor. Accepterades fortsättningsteorien, var det tveksamt, om hans befogenheter sträckte sig mycket längre. I viss utsträckning kunde han genom att *återtaga* avgivna propositioner skapa sig rätt att vid vaderiksdagen väcka samma förslag på nytt — med av omständigheterna påkallade ändringar — för att ernå en ny och fullständig behandling. Hur långt denna återkallelserätt sträckte sig var omstritt, men sannolikt finge konungen tillerkännas rätt att återtaga förslag, som icke blivit föremål för utskotts utlåtande, något som också medgivits i praxis.⁵ Hade åter utskottsbehandlingen fullbordats, vore emellertid återtagande uteslutet och därmed även — från den angivna utgångspunkten — nytt initiativ. Än uppenbarare blev med hänsyn till RO § 63 denna konsekvens, där beslut hunnit fattas före upplösningen.

⁴ Jfr under XVI, sid. 315.

⁵ Se härom Herlitz, Lagstiftning, sid. 317 ff., Naumann, a.a. IV, sid. 191 f., Rydin, a.a. II: 2, sid. 193 f., Hagman, Handbok, sid. 441, Malmgren, Sveriges

Det synes lämpligt att till en början utreda möjligheten av den grundlagstolkning, varpå fortsättningsteorien sålunda byggde. Härvidlag må hänvisas till vad i föregående avsnitt visats rörande upplösningens konstruktion. Vaderiksdag behövde endast inkallas, där lagtima möte upplöstes inom fyra månader från dess början, men skulle i ty fall oberoende av det förra sammanträdet längd hava fyra månader till sitt förfogande för sitt arbete. Beaktas dessa förhållanden, torde det framstå såsom uppenbart, att vaderiksdagen, om fortsättningsteorien accepterades, skulle sakna arbetsuppgifter, som motsvarade dess av grundlagarna garanterade längd, därest icke konungen företog upplösning omedelbart i riksdagens början. Vidtogs åtgärden senare, skulle fyramånadersgarantien icke fylla någon nyttig funktion. Vaderiksdagen skulle tillgodoräkna sig det arbete, som utförts före upplösningen, och kunde icke antagas bli tillförd mycket därutöver. Hade valen utfallit ogynnsamt för konungen, skulle riksdagen tydligen vara utrustad med rika trakasseringsmöjligheter. Hade valutgången i stället varit förmånlig för konungen, skulle vaderiksdagen *icke blott* vara förhindrad att ändra de beslut, som fattats i strid med konungens vilja före upplösningen och måhända föranlett denna, *utan även* vara förpliktad att verkställa eventuellt felande expedition av dylika beslut. Då ändock grundlagarna tydligt förutsatte, att upplösning och vaderiksdag kunde bli konungens önskan även vid en sen tidpunkt under den lagtima riksdagen, synes det uppenbart, att fortsättningsteorien icke var riktig. Än tydligare blir detta, om det beaktas, att konungen, om han avvaktade, tills det lagtima mötet varit samlat fyra månader, kunde utan vidare upplösa detsamma, förordna om nya val samt inkalla ett urtima möte, vilket kunde omgöra den lagtima riksdagens beslut, och som dessutom för honom var förenat

författning I, sid. 372 f., Reuterskiöld, Sveriges grundlagar III, sid. 96 och 98, samt StatsvetT 1932, sid. 273. Ståndpunkterna äro i korthet följande. *Före remiss till utskott.* Malmgren, Naumann, Reuterskiöld: utan vidare; Herlitz: med kammarens samtycke för motion, med riksdagens samtycke för proposition; Rydin: proposition = Herlitz, enhälligt kammarens samtycke för motion. *Efter remissen.* Rydin, Hagman: återkallelse omöjlig; Herlitz: = före remissen; Malmgren: med kammarens samtycke för motion, med riksdagens samtycke för proposition; Reuterskiöld: motion = Malmgren, proposition utan vidare; Naumann: riksdagens samtycke för både motion och proposition. *Efter utskottsbehandlingen:* enighet om att återkallelse ej kan ske (Reuterskiöld?).

med den fördelen, att i huvudsak all initiativrätt emanerade från honom själv.

Det anförda torde hava visat, att fortsättningsteorien var omöjlig att statsrättsligt hävda på grund av den konstruktion, som upplösningsrätten givits i grundlagarna. Den har ej heller vunnit avslutning inom doktrinen utan blott företrätts inom riksdagen, såsom framställningen under punkt 3 kommer att belysa. Blicken får i stället vändas mot ersättnings- och nyriksdagsteorierna. Doktrinen har stått delad mellan dessa, med övervikt dock för den förra. Denna har sålunda företrätts av bl. a. SUNDIN⁶, VARENIUS⁷, LAGERROTH⁸ och REUTERSKIÖLD⁹, medan den senare omfattats av bl. a. NAUMANN¹⁰ och MALMGREN¹¹ samt med viss reservation RYDIN¹².

Skillnaden mellan de nu ifrågavarande teorierna ligger i ställningstagandet till spörsmålet, huruvida frågor få upptagas till behandling på vaderiksdag, oaktat de blivit föremål för avgörande på det upplösta sammanträdet. Vid bedömningen härav må till en början beaktas ändamålet med upplösningsrättens införande i 1866 års RO. Med hänvisning till vad under I och VI närmare utvecklats torde detta kunna i korthet så angivas, att konungen därmed skulle anvisas en praktiskt användbar utväg att gentemot en motvillig riksdag genomdriva sin vilja. Hade riksdagen fattat ett beslut i strid med konungens önskan, skulle denne vara anvisad en möjlighet att ändock få sin vilja igenom. Själva kärnpunkten i upplösningsrätten, sedd i sitt statsrättsliga sammanhang, maktförhållandet mellan konung och riksdag, kan med fog sägas ligga

⁶ Sundin, a.a., sid. 83 ff.

⁷ Varenius, HistT 1897, sid. 36.

⁸ Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 404 f., där det dock medges, att tolkningen är »ur politisk synpunkt så besvärande, att ingen vågat i praktiken stå för» densamma, samt StatsvetT 1939, sid. 433 f., där RO § 63 åberopas utan reservation.

⁹ Reuterskiöld, Sessioner, sid. 20.

¹⁰ Naumann, a.a. III, sid. 414.

¹¹ Malmgren, a.a. I, sid. 335.

¹² Rydin, a.a. II: 2, sid. 404. Vaderiksdagen har »rätt att i de frågor, i vilka riksdagens beslut endast gälla till efterlevnad för densamma och dess ämbetsverk, upphäva och ändra den upplösta riksdagens beslut. Men sådana av de fattade besluten, som gälla för konungen, hans rådgivare och ämbetsverk, kunna ej ändras utan konungens samtycke».

just i möjligheten till omprövning av frågor, där meningsmotsättning yppats.¹³

Vad nu anförts är emellertid icke tillfyllest för den uppställda frågans besvarande. Avgörande är naturligtvis grundlagarnas faktiska utformning och icke blott en uppfattning rörande deras målsättning.¹⁴ Från ersättningsteoriens ståndpunkt kunde anföras, att densamma icke *hindrade* omprövning utan endast *uppsköt* den till senare riksdag än det löpande årets lagtima. Konungen behövde blott vänta, tills riksdagen varit samlad fyra månader, för att därefter upplösa samt inkalla urtima möte. Innan frågor finge återupptagas till förnyad behandling, borde årets ordinarie riksdagsgöromål vara slutförda. Även en dylik ståndpunkt bör likväl ses mot bakgrunden av upplösningsrättens konstruktion. Härvid kan hänvisning ske till vad nyss anförts i anslutning till fortsättningsteorien.

De i RF § 109 och RO § 5 angivna fristerna inneburo, att en vaderiksdag kunde fortvara längst till den 14 december. Under alla förhållanden bleve tydligen utrymmet trångt för ett tredje, urtima möte. De ordinarie uppgifter, som måste uträttas av ett lagtima möte, måste alltid draga något ut på tiden. Otivelaktigt vore det, om ersättningsteorien accepterades, en fördel för konungen att, då det lagtima mötets arbete ändock fortskridit så långt, att beslut hunnit fattas i strid med hans vilja, vänta med upplösning, tills sammankomsten fortgått fyra månader, varvid vaderiksdag undveks. Rätten att upplösa redan tidigare förlorade åtskilligt av sin mening, om därmed möjligheten till omprövning blott framsköttes. Konungen finge taga risken att efter ett ogynnsamt nyval nödgas hava vaderiksdagen samlad fyra månader utan att vid förmånlig

¹³ Se t. ex. De Geer, FK prot. 1887 B 10: 41: »Just det ändamål, som avses med konungens rätt att upplösa riksdagen, skulle helt och hållet förfelas. Om riksdagen fattat ett beslut, som av konungen» ogillas, »så att han skulle vilja vädja till folket, skulle, ifall» fortsättningsteorien accepterades, »detta icke kunna ske, emedan samma riksdag ej kan upphäva det beslut, som den fattat.» Naumann uttalade även, a. st., att ändamålet med en upplösning vore »ovedersägligen, att beslut, fattade på den upplösta riksdagen, må kunna *omprövas* på den nya».

¹⁴ Dock bör understrykas, vad under I och VI framhållits, att *konungens* intresse motiverat institutets införande.

valutgång kunna draga motsvarande fördel av det nya sammanträdet.

Med föregripande av vad under punkt 2 nedan skall närmare utvecklas må ytterligare påpekas, att enighet dock torde hava rätt därom, att oexpedierade beslut förfalla vid upplösning. Genom att upplösa omedelbart, då riksdagen fattat ett för honom oförmanligt beslut, skulle konungen även med ersättningsteoriens utgångspunkt kunna erhålla förnyad prövning å det senare sammanträdet. Vid detta förhållande kan det synas tämligen opåkallat att knyta för konungen ogynnsamma verkningar därtill, att han velat i det längsta undvika en upplösningsåtgärd.¹⁵

Det vill sålunda synas, som om upplösningsrättens ändamål och konstruktion talade för att vaderiksdag borde tillerkännas rätt att ompröva de beslut, som fattats av det upplösta sammanträdet. Detta förhållande är av vikt vid betraktandet av reglerna för initiativrätten i allmänhet, för vilka ovan redogjorts. Dessa antydde icke någon begränsning av den art, som ersättningsteorien förutsatte. Skulle en sådan det oaktat kunna antagas, måste stöd därför påvisas annorstädes.

Ersättningsteoriens utgångspunkt var, att den upplösta riksdagen och vaderiksdagen statsrättsligt utgjorde *en* lagtima riksdag, fördelad på två sammankomster. Förhållandet har uttryckts på olika sätt. Enligt LAGERROTH var sålunda det senare sammanträdet *identiskt* med det förra. REUTERSKIÖLD åter ansåg *två sessioner* av samma riksdag vara för handen. Såsom under XI: 1 ovan framhållits, gävo emellertid grundlagarna icke stöd åt en apriorisk uppfattning om vaderiksdagens statsrättsliga karaktär, vilken kunde läggas till grund för bedömningen av de materiella grundlagstillämpningsspörsmålen. Initiativrätten borde icke göras beroende av vaderiksdagens konstruktion, utan i stället den senare anses belyst bl. a. genom reglerna för initiativrätten. Kan vid bedömningen av frågan om vaderiksdagens rätt att ompröva det föregående sammanträdets beslut stöd för ett bestridande påvisas *varken* i upplösningsrättens konstruktion och motivering *eller* i de allmänna

¹⁵ Lagerroths mening, StatsvetT 1939, sid. 439 f., att grundlagarnas tanke varit, att upplösning skall ske i riksdagens början, innan beslut fattats, synes ohållbar.

initiativreglernas utformning, lär det därför icke kunna upprätthållas.¹⁶

Slutsatsen av det nu utvecklade blir sålunda, att konungen borde anses äga fri initiativ rätt på vaderiksdag. Före upplösningen avgivna förslag eller fattade beslut medförde ingen inskränkning av området för propositionsrätten. RO § 63 måste så tolkas, att med »för den riksdagen förfallit» endast avsågs A-riksdagen.

Utvecklingen ovan har endast avsett konungens initiativ rätt och är därför ej tillämplig å riksdagens motionsrätt. Denna bör ses ur ett annat perspektiv än det hittills anlagda. Som förut framhållits tjäna upplösningsrätten konungamaktens syften, varför en ordning, enligt vilken vaderiksdagen vore att jämställa med urtima riksdag i här berörda hänseenden, vore väl förenlig med dessa syften. Ny och obegränsad motionsrätt är dock en ofrånkomlig följd av den ståndpunkt, som intagits beträffande propositionsrätten. Hindrade A-riksdagens beslut icke konungen från ett nytt initiativ, var också riksdagen oförhindrad därtill.

Det resultat, som sålunda angivits rörande initiativrätten, överensstämmer tydligen helt med vad under XII ovan anförts rörande proceduren vid vaderiksdags sammankomst.¹⁷

Den utveckling, som hittills skett, har avsett den allmänna frågeställningen om vaderiksdag och initiativ rätt. Till utgångspunkt har tagits de regler, som ursprungligen infördes i RO. Då framställ-

¹⁶ Det må framhållas, att inom doktrinen icke anförts någon särskild motive-ring för bestridandet av den anförda tolkningen. Ståndpunkterna ha intagits utifrån resp. åsikter om vaderiksdagens statsrättsliga karaktär. Härvid har helt bortsetts därifrån, att en grundlagstolkning, som missgynnar både konungen och riksdagen, otvivelaktigt bör bygga på avsevärda skäl.

¹⁷ Av skäl, som utvecklats under XI: 1 f) har det syntts riktigt att betrakta varje kategori av tolkningsspörsmål för sig och med beaktande främst av de för densamma i allmänhet gällande reglerna. Tolkningarna ha avsetts såvitt möjligt bliva utförda oberoende av varandra. En sammanställning av vad under XII och XIII utvecklats giver ökat *objektivt* stöd för de härledda resultaten. Sålunda har framställningen under XII inneburit, att vaderiksdagen varit att anse såsom en riksdag enligt RO:s ursprungliga §§ 31—36. Här har visats, att den bort anses såsom en riksdag jämväl enligt i första hand RO §§ 55 och 63. Redan genom vad sålunda härletts synes klarhet hava givits åt grundlagarnas begrepp riksdag enligt de före 1949 gällande stadgandena. Av såväl principiella som praktiska skäl utföres emellertid icke en dylik syntes av tolkningsresultaten före avsnitt XIX. Även de frågor, som upptagas under XIV—XVIII, böra beredas möjlighet att påverka slutresultatet. Särskild vikt tillkommer de spörsmål, som betraktas under XV.

ningen härmed övergår till att betrakta de nuvarande bestämmelserna, kan från början antecknas, att det anförda i allt väsentligt är tillämpligt även för gällande rätt. Vid betraktandet av nuvarande regler skola därför, till undvikande av upprepningar, endast skillnader och nyheter beaktas.

Gentemot äldre rätt föreligger numera till en början den skillnaden, att motionstiden icke börjar löpa vid riksdagens öppnande utan vid statsverkspropositionens överlämnande. Vidare ha i RO § 54 införts vissa regler jämväl för den tid, inom vilken propositioner böra avlämnas, varvid emellertid är att beakta, att tillämpningen ytterst är beroende av konungens bedömande, huruvida uppskov med framställning länder riket till men av närmare föreskriven mer eller mindre allvarlig beskaffenhet. Ytterligare har RO § 63 ändrats därhän, att misslyckande att åvägabringa enighet endast medför, att frågan skall »anses hava för den *sessionen* förfallit». Denna ändring motiverades av att den möjlighet till omprövning av en fråga under samma år, som tidigare förelegat genom urtimainstitutionen, eljest skulle med dennas avskaffande elimineras.¹⁸ Genom den nya lydelsen av RO § 63 har omprövningsrätten ansetts bibehållen.¹⁹ Huruvida så bör anses vara förhållandet synes likväl icke helt otvivelaktigt. Vad stadgandet utsäger är blott, att en *fråga, som fallit*, får återupptagas på ny session. Med avseende å *positivt beslut* förklaras däremot alltjämt endast, att det skall utgöra *riksdagens beslut*. Har bestämmelsen tidigare inneburit, att samma riksdag icke kunde fatta två beslut i samma fråga, kan det icke utan fog ifrågasättas, om annat förhållande skall anses råda numera, då grundlagsändring icke blivit uttryckligen genomförd. I och för sig kan det naturligtvis framstå såsom sakligt motiverat, att möjlighet gives till förnyad prövning, där över huvud intet resultat ernåtts vid det första tillfället, medan däremot ett fattat beslut skall verkställas utan möjlighet till ändring förrän vid senare riksdag.²⁰

De angivna reglerna innebära tydligen icke någon ändring i förhållande till tidigare gällande rätt, därest riksdagen upplöses un-

¹⁸ Motion 1948 FK nr 391 av Herlitz.

¹⁹ Se t. ex. Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 6 f.

²⁰ Jfr Malmgren, StatsvetT 1932, sid. 142 f.

der dess vårsession, innan riksstat fastställts. Ny statsverksproposition måste överlämnas, och därmed börjar ny motionstid att löpa. Då vaderiksdagen, vars formella egenskap av ny riksdag ej kan bestridas, såsom under XI: 2 påvisats, i allt fall icke kan i materiellt hänseende utgöra mindre än en ny session av den upplösta, kan tvivel icke råda om möjligheten att därvid upptaga en fråga, som förfallit vid det första sammanträdet. Med hänsyn till vad ovan utvecklats med utgångspunkt i äldre rätt lär ej heller positivt beslut å A-riksdagen kunna hindra nytt initiativ å B-riksdagen. De anmärkta reglerna om tider för propositioners avlämnande äro uppenbarligen icke av beskaffenhet att kunna möjliggöra någon begränsning av initiativrätten.

Annorlunda gestalta sig förhållandena, därest riksstat fastställts före upplösningen. I detta fall uppkommer icke någon allmän motionsrätt å vaderiksdagen. I den mån proposition icke utgör anledning därtill, kan framställning endast göras enligt RO § 55 mom. 1 femte stycket. Däremot lider konungens propositionsrätt icke någon inskränkning. RO § 54 blir över huvud icke tillämplig. Läget blir tydligen helt likartat med det fall före 1949, då konungen upplöste lagtima riksdag efter fyra månaders sammanträde samt efter förrättade nyval inkallade urtima möte.²¹ All initiativrätt emannerar i princip från konungen.²²

Det må i detta sammanhang noteras, att viss tvekan kan råda om tillämpningen av RO § 55 mom. 1 femte stycket vid sådan vaderiksdag, varom fråga är. Motion må jämlikt stadgandet väckas, »så länge session pågår», bl. a. i frågor, som av någon »under riksdagen inträffad händelse omedelbarligen föranledes». Detta innebär tydligen, att motion skall kunna väckas, närhelst viktig anledning därtill yppas. Även händelser, som inträffa mellan sessionerna kunna föranleda motion eller rentav begäran om kallelse av extra session jämlikt RO § 2 fjärde stycket. Ett strängt formellt betraktelsesätt skulle i det här berörda vaderiksdagsfallet leda till att händelser, som tima mellan nyvalsförordnandet och det nya

²¹ Dock må anmärkas, att vid urtima riksdag icke heller kunde väckas motion på grund av en under riksdagen inträffad händelse.

²² Vid urtima riksdag gällde dock det skärpta kravet på »oskiljaktigt sammanhang» med proposition, varemot i här avsedda fall efter 1949 endast förutsattes, att motion »föranledes av» en proposition.

sammanträdets början, icke skulle kunna tjäna såsom grund för motion.²³ Härifrån kan naturligtvis av praktiska skäl bortses. Av visst intresse är däremot, i vad mån riksdagsman kan åberopa *nyvalsförordnandet* såsom anledning till motions avlämnande. Är detta möjligt, kunna förslag, som förfallit, då konungen förordnade om nya val, ånyo väckas.²⁴ En dylik tolkning synes emellertid icke riktig. Nyvalsförordnandet är otvivelaktigt en under föregående riksdag inträffad händelse. Det medför dennas avslutning. Dock må noteras, att tillämpningen av ifrågavarande föreskrift helt ligger i riksdagens egna händer.

Vad som anförts rörande vaderiksdag, som sammankommer efter riksstats fastställande, har i dess helhet varit tillämpligt å vadesession jämlikt RO § 2.

Summeras det anförda blir konklusionen, att riksdagsupplösning alltid giver konungen full frihet att avlämna nya propositioner till därefter sammankommande riksdag, men att motionsrätten däremot är en sekundär fråga. Någon önskan att utvidga den senare ligger icke bakom upplösningsrätten. Dock har medgivits, att riksdagen, där den avbrutits, innan dess egentliga värv hunnit slutföras, erhåller ny initiativrätt och sålunda kan börja om helt från början på vaderiksdagen. I de fall, där riksdagens behov av samvaro redan blivit tillgodosett före upplösningen, har däremot endast en starkt begränsad ny motionsrätt tillerkänts den, huvudsakligen i direkt anslutning till konungens propositioner. Före 1949 gick gränsen vid fyra månaders lagtima riksdag; överskreds gränsen, blev ett sammanträde efter upplösning urtima. Efter 1949 går samma gräns vid riksstatsens fastställande; har staten reglerats, uppkommer ingen självständig motionsrätt å vaderiksdagen. Den enda väsentliga skillnaden efter 1949 i förhållande till äldre rätt är, att vaderiksdagens sammankallande numera är obligatoriskt efter upp-

²³ Jfr Herlitz förutnämnda motion FK 391 vid 1948 års riksdag, där det påpekades, att RO § 55 syntes innebära hinder för riksdagsmän, som utverkat kallelse till extra session, att där väcka motioner. SäU, utl. 1, sid 29, förklara, att §:s femte stycke bleve tillämplig å dylik session.

²⁴ F. ö. kunde ifrågasättas, om icke även sådana propositioner, som icke kunnat behandlas, skulle kunna upptagas motionsvägen, ävensom att annan än förutvarande motionär skulle kunna upprepa ett vid den förra sessionen framlagt men icke behandlat förslag. Jfr not 5 och där anförd litteratur.

lösning. Ha däremot nya val förordnats utan samband med upplösning, är läget, med den tolkning som här förordats, så till vida oförändrat detsamma som tidigare, som vaderiksdag icke är nödvändig utan en ytterligare sammankomst under året beroende av särskilt initiativ. Enda skillnaden efter 1949 i sistnämnda situation är, att även riksdagen själv kan taga dylikt initiativ.

2 VERKAN AV DEN UPPLÖSTA RIKSDAGENS BESLUT

Sedan sålunda utretts den allmänna initiativrätten å vaderiksdag, skall, i enlighet med vad inledningsvis förutskickats, även undersökas den statsrättsliga verkan av A-riksdags beslut. Här får till en början fastslås såsom en viktig princip, att *riksdagens upplösning icke innebär ett annullerande av tillkomna beslut, i grundlagsenlig ordning*. Har A-riksdagen i föreskriven ordning nått ett beslut och tillkännagivit detsamma på sätt RO föreskriver, har därmed ett statsrättsligt giltigt och bindande beslut tillkommit, som icke konungen kan tillintetgöra genom en ensidig åtgärd jämlikt RO § 5. Icke blott skulle motsatsen strida mot grundlagarnas bestämmelser om beslutsförfarandet. Beaktas därutöver, att RO § 5 och RF § 109 ända till 1949, såsom tidigare sagts, inneburo, att konungen kunde efter fyra månader åtskilja lagtima riksdag utan att förordna om nya val och utan att inkalla ny riksdag, inses omedelbart, att en ren praktisk orimlighet skulle uppstå, därest en upplösning medförde förintande av fattade beslut: konungen skulle kunna spolia hela resultatet av årets riksdagsarbete, utan att något nytt skulle kunna träda i stället.²⁵

Att ett beslut måste hava icke blott fattats utan även expedierats för att bli bestående över en upplösning, har förut antytts. A-riksdagen kan efter sin upplösning icke vidtaga någon ytterligare åtgärd. Dess handlingsförmåga har upphört med dess åtskiljande. Att detta är en omedelbar verkan av konungens tillkännagivande

²⁵ Här om har ock enighet rått inom doktrinen. Det må antecknas, att det s. k. riksdagsbeslutet icke förlänar ytterligare rättskraft åt fattade beslut, jfr XIV not 14.

av upplösning, framgick tidigare av en jämförelse mellan RO §§ 5 och 36 första stycket och utsäges numera direkt i § 35. Någon intervall mellan beslutets meddelande och inträdet av obehörigheten att sammanträda kan icke tänkas.²⁶ Riksdagen kan icke såsom sådan sammanträda ens för att justera protokoll. Andra kammaren uppdrog före upplösningen 1887²⁷ åt dem av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, som voro ledamöter av kammaren, att justera återstående protokoll. Att föreställningen om mandatens omedelbara upphörande vid nyvalsförordnandes tillkännagivande härvid var av betydelse, har under VII: 3 upplysts, men likafullt kan noteras, att enighet råder om att inga ens formella åtgärder kunna vidtagas av riksdagen efter dess upplösning. Vid motsvarande tillfälle 1914 uppdrog andra kammaren i stället åt sina ledamöter för Stockholm att ombesörja justeringen.²⁸ 1958 års A-riksdag däremot hade tillräcklig tid till sitt förfogande för att icke efterlämna ojusterade protokoll.

Av vad som sagts om protokoll framgår, att fattade beslut än mindre kunna justeras efter upplösning, och att talmännen förlora sin behörighet att underteckna expeditioner jämlikt RO § 80. Att beslut, som sålunda icke blivit fullbordade, i allt fall som regel måste *helt förfalla*, är tydligt. I annat fall skulle en statsrättslig anomaly uppkomma: vateriksdagen skulle samtidigt vara grundlagsenligt förpliktad att verkställa expedition och berättigad att fatta nytt beslut. Skulle expeditionsplikt föreligga i vateriksdagsfallet, måste än vidare frågas, varför icke — före 1949 — en riksdag skulle vara skyldig att justera och avsända skrivelser rörande beslut, som fattats av föregående års riksdag men icke hunnit slutföras före en upplösning utan nyvalsförordnande efter fyramånadersgränsens passerande. Att låta ett annat utskotts kansli uppsätta skrivelse än det som avgivit utlåtande i ärendet eller låta annan riksdag justera ett beslut än den som fattat det, kan uppenbarligen icke överensstämma med tanken i RO §§ 79 och 80.

²⁶ Jfr Hagman, a.a., sid. 396, som hävdade, att avslutning jämlikt RO § 36 andra stycket borde ske någon tid efter tillkännagivandet enligt första stycket, på det att beslut måtte kunna expedieras etc.

²⁷ 1887 A prot. AK 17: 63.

²⁸ 1914 A prot. AK 39: 1.

Vad nu sagts leder till konklusionerna, att *ett av A-riksdagen fattat beslut väl blir i och för sig bindande, därest det iklätts laga form, men att det icke innefattar hinder för frågans återupptagande genom ett till ändring syftande initiativ på B-riksdagen.*

Slutligen må ytterligare understrykas, vad inledningsvis framhållits, nämligen att här och under punkt 1 ovan härledda slutsatser endast giva en utgångspunkt, från vilken de särskilda statsrättsliga spörsmålen få betraktas. Lagstiftningsproceduren, statsreglerings- och bevillningsförfarandet etc. få härefter granskas mera i detalj. Härvid är det tänkbart, att undantag kunna påvisas från de nu angivna huvudreglerna. Det måste dock framhållas, att de krav, som ställas på den bevisning, vilken åberopas till stöd för ett dylikt undantag, böra vara tämligen avsevärda, därest icke grundlagstolkningens enhetlighet skall eftersättas. Kunna icke skäl med betydande styrka anföras för en avvikelse, bör den allmänna regeln antagas gälla, oberoende av att nackdelar kunna följa därav.

3 PRAXIS PÅ 1887, 1914 OCH 1958 ÅRS VADE-RIKSDAGAR

Vad nu anförts om den allmänna initiativrätten å vaderiksdag samt verkan av den upplösta riksdagens beslut, bör kompletteras med upplysningar om förfarandet i praxis vid de tre tillfällen, då A- och B-riksdagar förekommit.

a) 1887

Av de propositioner och motioner, som avgivits vid 1887 års A-riksdag hunno endast ett fåtal slutbehandlas före upplösningen. Till B-riksdagen överlämnades utöver ett stort antal helt nya kungliga förslag jämväl flera, vilka helt överensstämde med de till A-riksdagen avgivna. I sistnämnda fall återgävos propositionerna i fullständig lydelse utan hänvisning till föregångarna.²⁹

²⁹ Uttömmande hänvisning till riksdagstrycket kan naturligtvis icke ifrågakomma. Såsom exempel på likartade propositioner kunna dock angivas, med nummer från A- och B-riksdagarna, 4—2, 20—3, 18—4, 25—5, 22—6, 3—7, 17—10, 9—11, 8—14, 7—17 m. fl.

Ny statsverksproposition avlämnades till B-riksdagen. Till denna får framställningen anledning återkomma under XV, där statsregleringsförfarandet skall behandlas.

Även nya motioner avlämnades vid 1887 års B-riksdag. Ett stort antal av de vid A-riksdagen väckta avgåvos ånyo vid B-riksdagen. Olika förfaranden tillämpades härvid. I vissa fall omtrycktes den gamla motionen helt, eventuellt med mindre redaktionsändring, men i stor utsträckning nöjde sig motionärerna med att hänvisa till vad de anfört i motiveringen till den förra framställningen samt att upprepa klämman, varvid de uppgåvo sig vilja »förnya» den vid A-riksdagen väckta motionen. Vissa av fortsättningsteoriens anhängare markerade sin statsrättsliga uppfattning genom användande av uttryck som »min vid årets riksdag förut väckta motion», »den vid början av innevarande års riksdag väckta motionen» etc.³⁰

Icke blott sådana förslag, varöver A-riksdagen icke hunnit besluta, återkommo vid B-riksdagen. Ej heller ett av A-riksdagen fattat och expedierat beslut ansågs lägga hinder i vägen för initiativ. Sålunda hade före upplösningen på enskild riksdagsmans initiativ beslutats och avsänts skrivelse till konungen med förslag till ändrad lydelse av handelsbalkens 17 kap. 2 §. Sedan Högsta Domstolen avstyrkt den föreslagna lagändringen, beslöt konungen vägra sitt samtycke till densamma. I anledning härav väcktes ny motion, vilken i sin tur föranledde en ny skrivelse till konungen.³¹

Till belysning av att vaderiksdagen icke ansåg sig behörig att expediera beslut, som fattats före upplösningen, men att å andra sidan vad som dessförinnan förts till slut icke kunde utan nytt initiativ återupptagas, må relateras handläggningen av statsrevisorerens berättelser. Dylika hade till A-riksdagen avlämnats för statsverket rörande såväl 1884 som 1885 ävensom för riksbanken och

³⁰ Se t. ex. (nris från A- och B-riksdagarna) FK 2—10 (den förra ej slutbehandlad och väckes ånyo, »då den sannolikt icke nu kommer under omprövning, så vida den icke förnyas»), FK 4—20 (»min vid årets riksdag förut väckta motion»), FK 20—22 (»den vid början av innevarande års lagtima riksdag . . .»), i övrigt bl. a. FK 19—1, 5—6, 8—8, AK 8—113, 56—66, 79—40 etc. (de sista sex utskottsbehandlade vid A-riksdagen).

³¹ AK motion A 8, RdSkr A 5, AK motion B 113, RdSkr B 21. B-riksdagens prot. FK 11: 13 ff., AK 11: 55 ff. (endast sakdebatt).

riksgäldskontoret. Av dessa fyra hann endast den sistnämnda slutbehandlas före upplösningen. Granskningen av den första var likväl närmast avslutad. Alla punkter hade behandlats, varvid samtliga utom två lagts ad acta. Över en av de båda återstående hade kamrarna emellertid stannat i olika beslut, och på den sista hade enighet nåtts om en skrivelse till konungen, vilken icke hunnit expedieras. Rörande de sista två berättelserna hade utskottsutlåtande icke erhållits. Vid B-riksdagen förklarade första kammarens talman, att, »enär av de till sistförflutna riksdag överlämnade revisionsberättelserna endast den, som angick riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning, blivit av riksdagen slutbehandlad, de övriga revisionsberättelserna torde böra remitteras till vederbörande utskott». Detta blev också kammarens beslut. Andra kammaren beslöt enahanda remiss av de berättelser, »vilka vid riksdagens upplösande den 5 sistlidne mars ännu icke hunnit bliva föremål för handläggning eller slutbehandling». Statsutskottet avgav den 20 maj nytt utlåtande rörande revisionsberättelsen rörande statsverket för 1884, vari dock med avseende å de vid A-riksdagen slutbehandlade punkterna i då föreliggande betänkande anfördes, att berättelsen ansågs »icke påkalla någon utskottets åtgärd». På den punkt, där A-riksdagens kamrar stannat i olika beslut, hemställde utskottet, att frågan icke måtte till någon riksdagens vidare åtgärd föranleda, varemot framställningen under den återstående punkten upprepades. Efter behandling i kamrarna föranledde det nya utlåtandet en skrivelse till konungen.³²

Att en viss osäkerhet rörande formerna rådde 1887 torde framgå av den sistberörda incidenten. Den visar dock, att, i överensstämmelse med vad här antagits som det riktiga, sådana delbeslut, som slutförts i vederbörlig ordning, stodo fast, varemot ett beslut, som icke hunnit omsättas i skrivelse, fick göras om. Även i den del, där A-riksdagens kamrar stannat i motsatta beslut och sammanjämkning sålunda i princip borde ske, avgav utskottet på B-riksdagen nytt utlåtande, som följdes av nytt beslut.

³² B-riksdagen prot. FK 2: 10, AK 2: 10 (utskottsremissen) StatsU utl. 10, prot. FK 4: 10, AK 4: 20 (behandlingen av utskottsutl.), RdSkr B 5.

b) 1914

Ej heller 1914 års A-riksdag hann avverka någon större del av de frågor, som väcktes vid densamma. Bland de propositioner, som förelades B-riksdagen, återfunnos även ett par vid A-riksdagen icke slutbehandlade.³³ Ny statsverksproposition avlämnades.

Flertalet av de motioner, varöver A-riksdagen icke hunnit fatta beslut, upprepades. I de flesta fall hänvisades blott till den tidigare motionens motivering, varjämte klämman upprepades. Rörande ordalagen är intressant att notera, hurusom i betydande utsträckning användes uttryckssätt, som inneburo avståndstagande från fortsättningsteorien och ett principiellt godtagande av uppfattningen om B-riksdagen såsom en självständig riksdag. Sålunda åberopades motionen »under föregående riksdag», »vid 1914 års första lagtima riksdag», »vid innevarande års första riksdag» etc. Även de stora partimotionerna använde dylika ordvändningar.³⁴ Det enda uttryckliga ställningstagandet till förmån för fortsättningsteorien gjordes av professor Kjellén, som förklarade sig förnya en vid A-riksdagen avlämnad motion, »för den händelse riksdagen icke skulle anse sig kunna utan förnyad framställning pröva de vid förra sammanträdet slut ännu icke behandlade förslag».³⁵

Av de motioner, som hunnit slutbehandlas vid A-riksdagen, väcktes två på nytt vid B-riksdagen. En avslagen motion om ändrade bestämmelser om hälsovårdsnämnd framställdes ånyo med en kläm, som endast helt obetydligt avvek från den gamla. Nytt avslag följde.³⁶ En motion om social arrendelagstiftning, vilken vid A-riksdagen förfallit på grund av kamrarnas skiljaktiga beslut, väcktes i oförändrad lydelse vid B-riksdagen och rönt där samma öde.³⁷

c) 1958

Den praxis, som antagits 1887 och 1914, upprätthölls även år 1958. Ny statsverksproposition avlämnades, i konsekvens varmed ny mo-

³³ Se t. ex. KProp. A 44—B 3, A 42—B 5 m. fl.

³⁴ Se t. ex. FK 57—58, motsv. A 33—34 (högern), AK 89—90 och 100, motsv. A 197—8 och 209 (högren).

³⁵ Motion FK 10.

³⁶ FK motion A 28, KU utl. 5, motion B 51, KU utl. 2.

³⁷ AK motion A 190, LagU utl. 17, motion B 137, LagU utl. 7.

tionstid ansågs löpa. Då ett stort antal av de vid A-riksdagen avlämnade motionerna icke hunnit slutbehandlas, upprepades det övervägande antalet av dessa. Härvid angavs klämman och hänvisades till motiveringen i den tidigare motionen »vid årets förra riksdag», »vid 1958 års A-riksdag» e. d.³⁸

Som exempel på att även vid A-riksdagen slutbehandlade förslag återkommo vid B-riksdagen kan nämnas folkpartiets motioner om åtgärder för att värdesäkra olika former av långsiktigt sparande m. m. Likalydande motioner hade vid det första sammanträdet väckts i båda kamrarna, varvid den första avslagit och den andra bifallit framställningen, till följd varav frågan fallit. Vid den senare sammankomsten framlades ånyo motioner med samma yrkande i båda kamrarna. Denna gång avslogos motionerna av båda kamrarna.³⁹

³⁸ Antalet motioner, där detta förfarande tillämpades, är så avsevärt, att särskilda hänvisningar synas överflödiga.

³⁹ Motionerna FK 324, AK 420 vid A-riksdagen, FK 183, AK 245 vid B-riksdagen.

XIV LAG- OCH GRUNDLAGSFRÅGOR Å VADERIKSDAG

1 LAGFRÅGOR I ALLMÄNHET. RF § 87.

Vad under XIII ovan utvecklats tjäna såsom utgångspunkt vid betraktandet av lagstiftningsförfarandet i händelse av A- och B-riksdagar. Närmast skola de med samfälld lagstiftning enligt RF § 87 förbundna spörsmålen upptagas till granskning, varefter under punkterna 2—6 behandlas grundlagsändringsproceduren och under punkt 7 lagförklaringar.

Att i vederbörlig ordning tillkomna och expedierade lagbeslut icke förlora sin giltighet, därför att riksdagen upplöses, kan utan vidare fasthållas. Tvekan bör ej heller kunna råda om att beslut, som icke blivit expedierade, förfalla. Vore så icke förhållandet, skulle vaderiksdagen nödgas expediera icke blott lagbeslut enligt RF § 87 utan även framställningar jämlikt § 89, vilket vore en uppenbar orimlighet. Större svårighet föranleder tillämpningen av vad under XIII angivits såsom en huvudregel för initiativrätten å vaderiksdag, nämligen att nya initiativ kunna tagas av såväl konungen som riksdagen även i frågor, varöver beslut fattats före upplösningen. Härvid måste iakttagas regeln i RF § 87 om tiden för *konungens sanktionsbeslut*.

Har riksdagen för sin del beslutit antaga ett lagförslag och därom avlåtit skrivelse till konungen, erfordras för tillkomsten av en ny lag ytterligare konungens bifall samt utfärdande. Den tid, inom vilken konungen kan fatta sitt beslut samt vidtaga de expeditiönsåtgärder, vilka äro erforderliga vid bifall, måste naturligen maximeras. Intill 1844—45 års riksdag gällde, att ett sålunda överlämnat lagförslag förföll, därest icke konungen före den pågående riksdagens avslutning hade lämnat sitt bifall. Enär emellertid förslag ofta expedierades mot riksdagarnas slut, då knapp tid stod till buds för konungens prövning — vilken innefattade hörande förutom av statsrådet även av Högsta Domstolen — medförde denna regel olä-

genheter. Genom ändring i RF § 87 sagda år utsträcktes respittiden intill »nästföljande riksdags öppnande». Genom ny ändring 1949 har tiden, för den händelse riksdag avslutas högst tio dagar innan nästa öppnas, ytterligare förlängts till tio dagar efter öppnandet. Har icke konungen inom den sålunda fastställda tiden bifallit det överlämnade förslaget och utfärdat kungörelse om den nya lagen, förfaller förslaget, varvid konungen är skyldig att underrätta riksdagen »vid dess nästa sammankomst» om de skäl, som förhindrat bifall.

Frågan är, om vaderiksdag skall uppfattas såsom »nästkommande riksdag» enligt RF § 87 och sålunda anses avklippa konungens betänketid med avseende å lagförslag, som till honom överlämnats före upplösningen. Detta spörsmål sammanhänger så till vida med frågan om initiativrätten på vaderiksdag, som den angivna bestämmelsen enligt en ganska allmänt omfattad mening fyller funktionen att trygga kommande riksdagars rätt till fritt laginitiativ. Hade icke den anförda regeln i RF § 87 funnits, kunde riksdagen genom konungens dröjsmål med att taga ställning till ett överlämnat förslag hava för obegränsad tid utestängts från möjlighet att ånyo upptaga samma fråga.¹ Är denna uppfattning riktig, ligger uppenbarligen den slutsatsen nära till hands, att sagda regel bör anses tillämplig jämväl i fall av vaderiksdag, enär en dylik, med den ståndpunkt som under XIII intagits, skall anses likställd med vanlig riksdag med avseende å initiativrätten utom i det undantagsfall, där den efter 1949 icke fastställer riksstat. I sistnämnda specialfall kunde RF § 87 ifrågasättas ej böra tillämpas. Varken ifrågavarande slutsats i och för sig eller den nyssnämnda uppfattning rörande RF § 87, som utgör en av dess förutsättningar, synes emellertid oantastliga. Bådadera böra granskas närmare.

Huruvida den angivna uppfattningen rörande ifrågavarande bestämmelses funktion är riktig, kan ifrågasättas. Det synes sålunda icke uppenbart, att vaderiksdags initiativrätt verkligen skulle inskränkas, därest konungen tillåtes att hålla en lagfråga öppen över dess sammanträde genom att underlåta att taga ställning till ett före upplösningen överlämnat förslag. Någon sådan begränsning

¹ Se Hagman, Handbok, sid. 224, Varenius, SvJT 1922, sid. 310, och Malmgren, Riksdagen och lagstiftningen, sid. 127.

av vaderiksdagens handlingsfrihet synes i allt fall icke komma till klart uttryck i grundlagarna. Dessa skulle i stället kunna så tolkas, att vaderiksdagen kan, oberoende av att A-riksdagen redan avgivit ett förslag, överlämna ett eget, varigenom konungen finge två alternativ att välja mellan. Att två förslag samtidigt föreligga för konungens prövning, torde icke behöva framstå såsom märkvärdigare än att flera förslag till ändring av samma grundlagstadgande samtidigt äro vilande.² Däremot skulle B-riksdagen på grund av RF § 87 icke kunna upphäva A-riksdagens beslut. Detta innebär likväl icke någon relevant inskränkning i initiativrätten: vad vaderiksdagen enligt den allmänna regeln skall hava rätt till i den diskuterade situationen är endast att antaga och till konungens prövning — och eventuella avslag — överlämna ett förslag. Denna rätt skulle vaderiksdagen, med den anförda tolkningen av grundlagsreglerna om riksdagsinitiativet, icke kunna frånhändas, hur än RF § 87 tillämpas i berörda hänseende. Icke ens, där konungen skulle bifalla A-riksdagens förslag under B-riksdagens lopp, sedan nytt initiativ tagits men icke slutbehandlats, skulle det senare sammanträdet förslagsrätt nödvändigtvis trädas för nära. Skulle nytt beslut ännu icke hava fattats, torde RO § 55 mom. 1 femte stycket möjliggöra nytt initiativ, åsyftande ändring i den nyss utfärdade lagen. Konungens åtgärd skulle med fog kunna uppfattas såsom en sådan »under riksdagen inträffad händelse», varom nyssnämnda stadgande talar. I det fall åter, där beslut redan fattats men icke expedierats, synes RO § 76 medgiva erforderliga formella justeringar, eventuellt att detsamma icke expedieras som ett förslag till lag utan som ett förslag till lagändring. En sådan ändring i det fattade beslutet, som avses i § 76 torde icke därigenom uppkomma. Det bör uppmärksammas, att avgörandet rörande såväl ny motions tillåtlighet enligt RO § 55 mom. 1 femte stycket som möjligheten att jämka beslut vid justering, tillkommer riksdagen allena. Konklusionen av det sagda blir, att vaderiksdagens obegränsade rätt till laginitiativ torde kunna hävdas oberoende av hur RF § 87 tillämpas i berörda hänseende.³ Tolkningen av detta stadgande kan uppfattas såsom ett fristå-

² Samma riksdag kan f. ö. antaga sinsemellan oförenliga förslag till grundlagsändring såsom vilande, se Reuterskiöld, Sessioner, sid. 209.

³ Såsom av framställningen nedan framgår, blir undersökningens slutresultat,

ende spörsmål, för vars besvarande den allmänna regeln om initiativrätten å vaderiksdag icke behöver anses avgörande.

Även om det, utan avseende vid vad nyss anförts, anses, att vaderiksdags initiativrätt skulle bli inskränkt, därest icke konungens respittid enligt RF § 87 avbrötes genom dess sammankomst, är likafullt stadgandets tolkning i berörda hänseende icke utan vidare klar. Att regeln i fråga i allmänhet anses trygga riksdagens fria laginitiativrätt, behöver icke föranleda, att avgörande vikt fästes vid denna synpunkt vid bedömningen av vaderiksdagsfallet. Sålunda bör beaktas, vad ock under XIII understrukits, att någon önskan att gynna riksdagsinitiativet icke kan utläsas ur motiveringen för konungens upplösningsrätt. Den allmänna regeln om motionsrätten å vaderiksdag har följt som en konsekvens av den tolkning av RO §§ 55 och 63, som genomförts med utgångspunkt i konungens propositionsrätt. Har riksdagen en gång haft tillfälle att pröva en fråga och däröver fattat beslut, torde varken i reglerna om lagstiftningsinitiativet eller i de om upplösningsrätten finnas något skäl, varför självständig motionsrätt skall medgivas *en andra gång samma år* med avklippning av konungens normala betänketid. En förkortning av den sistnämnda kan tvivelsutan medföra olägenheter, särskilt med avseende å kyrkolagförslag enligt RF § 87 mom. 2. För inhämtande av kyrkomötes utlåtande kan vara önskvärt, att den normala respittiden står till buds. Denna synpunkt kan emellertid numera endast hävdas historiskt, såsom ett tolkningsdatum för innebörden av den regel, som formulerades 1865—66. Efter 1949 kan fristen inskränkas till endast tio dagar, då riksdagsupplösning icke förekommit, nämligen om ett förslag överlämnas sista dagen av en riksdag, som avslutas omedelbart innan nästa tager vid. Något förbiseende vid formuleringen av RF § 87 föreligger icke: ett motionsvägen framfört förslag till undanröjande av denna olägenhet avvisades, då grundlagsändringen första gången antogs 1948.⁴

att RF § 87 bör så tolkas, att konungens beslut skall fattas före vaderiksdagens sammankomst. Med det anförda har blott avsetts att visa, att *grunden* härför bör sökas annorstädes än i reglerna om riksdagsinitiativet.

⁴ 1948 års riksdag, motion FK 397, SäU utl. 1, sid. 29 f. Utskottet, som medgav, att det i motionen gjorda påpekandet i och för sig icke saknade fog, uttalade, att det torde ankomma på Kungl. Maj:t att kalla kyrkomötet i tid.

Vad nu anförts kan summeras sålunda. Det är tveksamt, om vateriksdagens initiativrätt alls påverkas av det sätt, varpå RF § 87 tolkas. Även om så skulle anses vara fallet, är det tveksamt, vilken betydelse denna omständighet bör tillmätas vid tolkningen av RF § 87. Slutsatsen härav torde bliva, att RF § 87 bör betraktas oberoende av frågan om vateriksdagens initiativrätt.

Av vikt synes vara att söka klargöra den relevanta bestämmelsens syften och funktion. Hittills har endast omnämnts, att den ansetts garantera riksdagens fria laginitiativrätt, men att riktigheten i denna åsikt kan ifrågasättas. Andra motiveringar kunna emellertid utan svårighet angivas. Nära till hands torde ligga att med hänvisning till vad förut utvecklats påpeka, att regeln även kan motiveras just därmed, att riksdagen alltid har obegränsad initiativrätt: genom ifrågavarande bestämmelse elimineras den möjlighet till oredda i lagstiftningsarbetet, som den samtida förekomsten av två förslag i samma fråga eljest skulle kunna medföra. Ytterligare må framhållas, att genom den här avsedda regeln förekommes möjligheten, att konungen på egen hand under pågående riksdag genomför ändring i sådan lagstiftning, vid vars tillkomst riksdagen har rätt att deltaga. Såsom HERLITZ⁵ framhållit, bör det anses utgöra en viktig grundsats, att ingen förändring skall kunna ske i den vid en riksdags början bestående lagstiftning, vilken är beroende av konungens och riksdagens samfällade beslut, utan att den församlade riksdagen lämnat sin medverkan därtill.⁶ Vidare måste även konungens propositionsrätt beaktas. Genom att ny riksdags sammankomst avskär konungens betänketid, uteslutes möjligheten, att denne, innan han beslutit över ett tidigare överlämnat lagförslag, framlägger ett eget avvikande förslag i beräkning att måhända få detsamma antaget och att eljest acceptera det tidigare.

Vilken av de nu anförda synpunkterna på motiveringen av den ifrågavarande regeln i RF § 87, som än anlägges, blir resultatet detsamma för bedömningen av vateriksdagsfallet. Konungens betänketid bör anses utlöpa, då vateriksdag sammankommer. För denna tolkning tala även författningshistoriska skäl. Såsom förut

⁵ Jfr Herlitz, Lagstiftning, sid. 368 f.

⁶ Den 1949 införda bestämmelsen om rätt för konungen att i undantagsfall meddela sanktionsbeslut tio dagar efter ny riksdags öppnande, innebär en avvikelse från den allmänna regeln.

nämnts, gällde ursprungligen att konungen måste fatta standpunkt till överlämnade lagförslag redan före den beslutande riksdagens åtskiljande. En restriktiv tolkning av senare vidtagna utsträckningar av betänketiden är därför motiverad.

Om sålunda RF § 87 befunnits böra så tolkas, att *konungens sanktionsbeslut skall fattas före vaderiksdags sammankomst*⁷, är därmed all tvekan undanröjd rörande dennas rätt till laginitiativ. Den under XIII angivna huvudregeln är helt tillämplig.

För fullständighetens skull bör även i korthet beröras *vaderiksdag, som icke fastställer riksstat*, ävensom vad här kallats *vadesession jämlikt RO § 2*. Den diskussion, som ovan förts rörande sambandet mellan RF § 87 och vaderiksdagens laginitiativrätt, blir härvid av betydelse.

Ordalydelsen i RF § 87 synes icke medgiva åtskillnad mellan olika vaderiksdagar: är den ena att anse såsom »nästföljande riksdag», bör även den andra vara det. Detta förhållande understrykes av de under XI nämnda stadgandena i RF § 53 samt RO §§ 34 andra stycket och 36 mom. 4, där vaderiksdag, som icke fastställer riksstat, uttryckligen benämnes riksdag. Ej heller före 1949 antydde RF § 87 skillnad mellan olika riksdagar. Det oaktat ansågs då inom doktrinen den tolkningen riktig, att stadgandet icke avsåg urymta riksdag. Avgörande var härvidlag, att självständig laginitiativrätt icke tillkom en dylik sammankomst, varför sakliga skäl icke ansågos vara för handen, varför densamma skulle avskära konungens respittid.⁸ Motsvarande synpunkt skulle kunna anföras i fråga om de båda här avsedda riksdagssammankomsterna: ingen allmän motionsrätt föreligger. Av vad förut utvecklats lär det emellertid hava

⁷ Samma mening Naumann, Statsförfattningsrätt III, sid. 417 not 1 (jfr sid. 449 not 1) och Hagman, a. st. Motsatt uppfattning har hävdats *dels* av Sundin, som förklarat tillämpning av RF § 87 medföra »onödiga uppskov och avbrott i den vanliga lagstiftningens gång», se Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 89 f., *dels ock* av Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 434, som en följd av accepterandet av den s. k. identitetsteorien (jfr XI not 1 och 7).

⁸ Se t. ex. Varenius, SvJT 1922, sid. 310, och Malmgren, a.a., sid. 127. Åsikten har av båda ansetts vinna stöd av 1915 års JOinstr., som i 13 § ålade denne att anmäla konungens beslut enligt RF § 87 för »varje *lagtima* riksdag». Bevisvärdet häri torde vara ringa, särskilt som RF § 100 hela tiden 1866—1949 föreskrev ämbetsberättelser till »varje *lagtima* riksdag». Den äldre JOinstr. innehöll ingen dylik begränsning. Den nuvarande ålägger JO att »år-ligen före februari månads ingång» lämna motsvarande uppgifter.

framgått, att denna synpunkt torde sakna relevans. I stället äro även här de skäl tillämpliga, vilka åberopats till stöd för tolkningen av RF § 87 för huvudfallet: principiella och författningshistoriska hänsyn samt möjligheten till missbruk av konungens propositionsrätt. Någon anledning att — dessutom utan stöd i stadgandets ordalydelse — antaga en annan tolkning av RF § 87 i dessa fall än den förut angivna synes därför icke föreligga. Det må även nämnas, att i praxis — som dock icke med säkerhet kan åberopas efter 1892 — även urtima riksdag ansetts avkorta konungens betänketid.⁹

I *praxis* har, såsom redan antytts under XIII: 3, antagits, att konungens beslut skall fattas, innan vaderiksdagen sammankommer. Sålunda meddelade konungen 1887 års *vaderiksdag* i särskild skrivelse, att A-riksdagens förslag till ändrad lydelse av handelsbalken 17 kap. 2 § icke kunnat av honom biträdas på närmare anförda skäl, till följd varav förslaget förfallit.¹⁰

Den grundlagstolkning, som antogs 1887, bör, med hänsyn till stadgandets i relevanta hänseenden oförändrade lydelse, alltså anses gälla. Den har också vidhållits vid 1958 års *vaderiksdag*. A-riksdagen hade sålunda beslutit att för sin del antaga ett förslag till ändrad lydelse av 11 § religionsfrihetslagen samt därom avlåtit skrivelse till konungen. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Lagförslaget var emellertid av sådan natur, att det jämväl måste föreläggas kyrkomöte, som dock icke hann höras före B-riksdagens öppnande. Departementschefen förklarade, att förslaget därför vore jämlikt RF § 87 att anse som förfallet, varom B-riksdagen underrättades samtidigt med att det fallna förslaget ånyo framlades i kunglig proposition.¹¹

⁹ Lagtima riksdagen 1871 avlämnade i RdSkr 51 ett lagförslag, varå sanktion vägrades. I KSkr 4 underrättades urtima riksdagen om skälen därtill »jämlikt grundlagens bud i 87 § RF». 1892 avlämnade lagtima riksdagen i RdSkr 7 ett lagförslag, varå sanktion vägrades, vilket meddelades urtima riksdagen i KSkr 11. I anledning av RdSkr 24 utfärdades lag omedelbart före urtimans början. Vidare må nämnas, att lagar utfärdades även omedelbart före urtima riksdagarna 1905 (den första; i anl. av lagt. RdSkr 47, se JOber. 1906, s. 5. p. 14) och 1939 (i anl. av lagt. RdSkr 277 se JOber. 1940, s. 235 p. 27).

¹⁰ KSkr nr 30 den 29 april 1887.

¹¹ RdSkr nr A 171. KProp nr B 25, vari anfördes bl. a.: »Lagförslaget är av natur att skola föreläggas jämväl kyrkomöte. Då emellertid kyrkomötets sam-

2 INITIATIVRÄTTEN I GRUNDLAGSFRÅGOR

Då förhållandet mellan reglerna om grundlagstiftningsproceduren och om konungens upplösningsrätt skall behandlas, böra först några ord sägas om *det första beslutet* eller sålunda om *initiativet* i grundlagsfrågor.

Av framställningen under XIII har framgått, att någon begränsning i tiden för riksdagsmans initiativrätt i detta hänseende ursprungligen icke föreskrevs i RO. Initiativ kunde tagas när som helst under lagtima riksdag, däremot aldrig å urtima. Att motioner kunde väckas i grundlagsfrågor även på vaderiksdag kunde sålunda icke ens från fortsättningsteoriens utgångspunkt bestridas. Konungens förslagsrätt var självfallet likaså oinskränkt, dock att ej heller han ägde upptaga grundlagsfrågor å urtima riksdag.

Grundlagsfrågornas ursprungliga särställning med avseende å motionsrätten å lagtima riksdag hade sannolikt tillkommit av förbiseende¹², och den borttogs 1909 i samband med ändring av RO § 55.

Vad nu i korthet sagts får i det följande betydelse i samband med grundlagarnas regler om vilotid för grundlagsförslag. Dessa regler ha alltsedan 1866 inneburit, att normalt — då bortses alltså icke blott från fall av riksdagsupplösning utan jämväl från uppskovsbeslut jämlikt RO § 64 — minst ett år skall förflyta mellan de två föreskrivna prövningarna. Initiativrätten å vaderiksdag innebär därutöver, att vilotiden kan högst väsentligt underskrida ett år, utan att det över huvud kan göras gällande, att felaktig grundlagstillämpning föreligger.¹³

Någon expedition av riksdagens vilandebeslut i grundlagsfrågor förekommer självfallet icke. Därav kan det dock uppenbarligen icke slutas, att dylika beslut skulle förfalla vid upplösning. Huruvida de fattats av det upplösta sammanträdet eller av tidigare riksdag i den löpande mandatperioden måste vara likgiltigt.¹⁴

tycke till lagstiftningen ej hunnit inhämtas och lagförslaget följaktligen icke kan utfärdas såsom lag före öppnandet av den nu sammankallade nya riksdagen, är lagförslaget jämlikt 87 § RF att anse som förfallet.»

¹² Se härom Hagman, a.a., sid. 438.

¹³ 1914 års B-riksdag antog såsom vilande fyra förslag till grundlagsändringar (4/7—26/8, KU utl. 7, 17, 24, 29), vilka slutligt antogos 1915 (KU utl. 1, alla definitiva 21/4).

3 SLUTBEHANDLINGEN AV VILANDE FÖRSLAG ENLIGT RO § 64. ÖVERSIKT.

Till *det andra beslutet* över förslag till grundlagsändring äro ett flertal tolkningsspörsmål anknutna. *I första hand* måste beaktas de fall, där A-riksdagen varit behörig — och därmed skyldig — att företaga slutlig prövning jämlikt RO § 64, men slutbehandling icke hunnit ske före upplösningen (punkt 4). Bland dessa fall få för sig betraktas *dels* de, där över huvud prövning icke medhunnits (punkt 4 a), *dels* de, där väl prövning företagits men ej samtliga expeditioner skett (punkt 4 b). Inom sistnämnda kategori får uppmärksammas *å ena sidan* de situationer, där riksdagen icke medhunnit expedition, *å andra sidan* de, där väl riksdagen men icke konungen fullgjort vederbörliga formalia. *I andra hand* måste betraktas de fall, där A-riksdagen *icke* varit behörig att företaga slutprövning, men där B-riksdagen kan ifrågasättas hava erhållit kompetens — och därmed skyldighet — att upptaga förslaget till avgörande, enär i samband med upplösningen nya val förordnats till andra kammaren (punkt 5). Här måste skiljas mellan *å ena sidan* förslag, som antagits såsom vilande under tidigare år (punkt 5 a) och *å andra sidan* sådana, som första gången prövats av A-riksdagen (punkt 5 b).

Den gemensamma utgångspunkten för bedömningen av samtliga de nämnda spörsmålen är följande. Grundlagstiftningsproceduren innebar efter representationsreformen, att jämlikt RF § 81 första stycket »konungens och två lagtima riksdagars beslut» krävdes, för att ändring skulle komma till stånd. Ett en gång antaget förslag skulle enligt RO § 64 i dess ursprungliga lydelse vila till »den lagtima riksdag, som, efter förrättade nya val i hela riket till andra kammaren, först sammanträder, . . . för att då ånyo prövas.» Sedan sistnämnda stadgande ändrats 1949, utsäger detsamma, att ett såsom vilande antaget förslag skall »efter därpå förrättade nya val»

¹⁴ Rydin, Svenska riksdagen II: 2, sid. 397 och 404, hävdade, att upplösning förintar vilandebeslut, som fattats av A-riksdagen. Grunden härför angavs vara, att dessa icke blivit införda i ett s. k. riksdagsbeslut (dvs. den formella sammanfattningen av avslutad riksdags arbete). Att i detta särskilda fall inlägga en särskild betydelse i riksdagsbeslutet, som eljest icke tillkommer detta, torde dock icke kunna anses befogat.

till andra kammaren »av den riksdag, som först sammanträder, ånyo prövas».

Annan ändring i sak har sålunda icke sedan 1866 vidtagits i de berörda lagrummen, än att det 1949 blivit klart utsagt i RO § 64, att det föreskrivna nyvalet skall ske *mellan* de båda riksdagsbesluten. Denna ändring påkallades i en motion av HERLITZ¹⁵, som anförde, att det enligt dittills gällande rätt ansetts möjligt, att grundlagsändring finge första gången beslutas av riksdag, som fortginge efter nyval till andra kammaren, och definitivt antagas några månader senare. Detta erkändes allmänt vara en inadvertens, vilken emellertid komme att erhålla ökad betydelse, då riksdagen regelmässigt skulle sammanträda till höstsession. Följden av den vidtagna ändringen blev, att, därest riksdagen under ordinarie valår för andra kammaren antager ett grundlagsändringsförslag såsom vilande vid session *efter* valens förrättande — varemot formellt hinder icke föreligger — detta icke kan slutligen antagas av påföljande års riksdag utan först av den, som sammankommer under femte året därefter, därest icke konungen dessförinnan förordnar om nya val till andra kammaren. Huruvida detta uppmärksamats i praxis är dock osäkert. 1960 års riksdag uppsköt behandlingen av två motioner i en grundlagsfråga från vår- till höstsessionen. Vid den senare avslogos förslagen i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan. Frågan om betydelsen av att förslagen upptogos vid höstsession efter förrättade val till andra kammaren berördes icke.¹⁶ Då emellertid RO § 64 synes helt klar och tydlig, kommer framställningen nedan, där spørsmålet får viss betydelse vid granskningen av reglerna för grundlagsförslags vilotid, att utgå från att de föreskrivna valen skola förrättas mellan de båda avgörandena.

Samtliga nyss ovan anförda spørsmål avse sålunda tillämpningen i första hand av RO § 64. Sedan de betraktats vart och ett för sig nedan under punkterna 4 och 5, kommer under punkt 6 att givas en kort sammanfattning av tolkningsresultaten.

Det må antecknas, att även bestämmelsen i RO § 64 om *uppskov* med den förnyade prövningen av vilande grundlagsändrings-

¹⁵ Motion FK nr 391, sid. 5. SäU 1948 utl. 1 innehåller icke något uttalande om ändringen, vilken blott framgår av kursiveringen av ordet *därpå* på sid. 84.

¹⁶ Motioner FK nr 20, AK nr 27. Om uppskovsbeslutet, se KU mem. 24, FK prot. 19: 228, AK 20: 88. KU utl. 28 till höstsessionen.

förslag föranleder tolkningssvårigheter vid riksdagsupplösning. Dessa komma emellertid icke att behandlas i detta avsnitt utan i stället under XVI i anslutning till andra uppskovsbeslut, varmed uppenbarligen ett nära samband föreligger.

4 VILANDE GRUNDLAGSFÖRSLAG, SOM ICKE HUNNIT SLUTBEHANDLAS FÖRE UPPLÖSNINGEN

a) AV RIKSDAGEN ICKE PRÖVADE FÖRSLAG

Upplöses riksdagen, innan den medhunnit sådan förnyad prövning av vilande grundlagsförslag, vartill den jämlikt RO § 64 varit förpliktad, uppkommer frågan, om förslaget därigenom förfaller, eller om vaderiksdagen är behörig att besluta över detsamma i den upplöstas ställe. Situationen kan inträffa vid upplösning av endera den första riksdagen i andra kammarens mandatperiod eller annan riksdag, vartill slutprövning av vilande förslag hänskjutits genom uppskovsbeslut.

Såsom tämligen otvivelaktigt framstår, att *vaderiksdag är behörig att företaga prövning, som icke medhunnits före upplösningen*. Härför tala redan ordalagen i RO § 64: förslaget skall ånyo *prövas*. Visserligen lär icke riksdagen genom sin blotta underlåtenhet att verkställa prövning kunna uppskjuta avgörandet till senare tillfälle, men det synes dock uppenbart, att riksdagen skall hava haft *möjlighet* att pröva, innan förslaget skall anses förfallet. Avskäres denna möjlighet i förtid genom upplösning, eventuellt samma dag som riksdagen kommer samman, synes riksdagen icke rimligen kunna anses obehörig att företaga prövning under sitt »senare sammanträde» enligt RO § 5. Denna slutsats bestyrkes av att intill 1866 varje riksdag hade fyra månader till sitt förfogande.¹⁷

Om vad nu sagts varit otvivelaktigt före 1949, kunna måhända grundlagsändringarna detta år hava förändrat läget. Har riksdagen sålunda underlåtit att företaga prövning för att i stället jämlikt RO § 58 uppskjuta avgörandet till annan session — vartill möjlighet

¹⁷ Regeln infördes 1809 i RF § 81 (»först å den nästföljande därom besluta», »till nästa riksdag, då Riksens Ständer skola sitt beslut därom fatta»).

föreligger *utan* konungens medgivande, vilket endast kräves för uppskov till *annan riksdag* jämlikt RO § 64 — och förordnar konungen dessförinnan om nya val, till följd varav höstsessionen inhiberas och eventuellt något ytterligare riksdagssammanträde icke kommer till stånd under året, kan med visst fog ifrågasättas, om icke förslaget bör anses hava förfallit. Detta spörsmål får närmare betraktas nedan under XVI: 2. Här må dock antecknas, att med hänsyn till RO § 64 en dylik nyhet i förhållande till tidigare gällande rätt knappast synes motiverad. Skall numera enligt huvudregeln i RO § 2 en riksdag fortvara till årets utgång, bör även rätten att pröva vilande grundlagsförslag utsträckas i motsvarande mån, så att icke ett nyvalsförordnande dessförinnan medför förslagens fall utan föregående prövning.

I nu berörda hänseende synas A- och B-riksdagarna tydligen *icke* vara att betrakta som två fristående riksdagar.¹⁸ Det må även antecknas, att i den påvisade situationen *två* nyval till andra kammaren kunna komma att ligga mellan riksdagens båda beslut över ett förslag till grundlagsändring, i det att det andra avgörandet genom upplösningen framflyttas över ytterligare ett val.

b) ICKE SLUTBEHANDLADE MEN AV RIKSDAGEN PRÖVADE
FÖRSLAG

Sedan den förnyade prövning av ett vilande grundlagsförslag skett, vilken föreskrives i RO § 64, erfordras vanligen ytterligare åtgärder såväl av riksdagen som av konungen, för att frågan skall vara bragt till slut. Endast där riksdagen avslagit ett förslag, vartill initiativet tagits motionsvägen, är så icke fallet. Sker eljest upplösning, innan alla formalia genomgått, kan tveksamhet uppstå i flera hänseenden. Härvid får skiljas mellan de fall, där det ursprungliga initiativet skett genom proposition, och de, där förslaget väckts inom riksdagen. Tre olika slags riksdagsbeslut böra alltså uppmärksam-

¹⁸ Det upptagna spörsmålet har icke särskilt beaktats i doktrinen. Den anförda slutsatsen är självklar för alla meningsriktningar utom en extrem nyriksdags-teori. Om dess förhållande till denna teori, se XIX: 2. Naumann har förutsatt den här angivna tolkningen, se a.a. III, sid. 432, där han påpekar, att vilande förslag »kunde komma att vila under obegränsad tid», om icke vaderiksdag tillerkännes sådan prövningsrätt, varom talas under punkt 5 nedan.

mas: att motion andra gången bifallits, att proposition likaså slutligt bifallits, samt att proposition avslagits. Först bör undersökas situationen, där riksdagen icke medhunnit expedition av sitt beslut, därefter läget, där väl riksdagen men icke konungen företagit erforderliga åtgärder före upplösningen.

Före 1933 ålåg det jämlikt RO § 79 riksdagen att överlämna sitt beslut å rikssalen, därest det innebure bifall till ett konungens förslag. Genom denna akt erhöll ändringen kraft av grundlag jämlikt RF § 82. I andra fall, sålunda slutligt bifall till motion eller avslag på proposition, skulle blott vanlig expedition avsändas jämlikt RO § 79. Det sistnämnda gäller efter 1933 för samtliga här berörda beslut. Skulle riksdagen före sin upplösning icke hava medhunnit föreskriven expedition, äro tre möjligheter tänkbara.

För det första kan *förslaget* anses hava fallit. Häremot kunna emellertid viktiga invändningar resas. »Vad konungen föreslagit och riksdagen antagit äge kraft av grundlag» enligt RF § 82, vari 1933 tillagts, att detta sker först sedan konungen utfärdat öppet brev enligt § 81. Ehuru § 82 även tidigare måste hava förutsatt iakttagande av i RO § 79 angivna formaliteter, framstår det som stötande, att ett av konungen framlagt och av riksdagen två gånger bifallet förslag skall helt förfalla, genom att expedition icke medhunnits före en av riksdagen oförutsedd upplösning. Det strider även mot principen, att konungen icke skall i efterhand kunna rygga ett av honom en gång framlagt förslag.¹⁹

För det andra kan det i stället, i enlighet med den huvudregel, som hävdats under XIII, antagas, att *beslutet* förfaller genom upplösningen. Detta skulle innebära, att *tre* prövningar finge ske av samma förslag, eventuellt skilda åt av två nyval till andra kammaren, något som står i klar strid med RF § 81 och RO § 64. Särskilt bör det beaktas, att expedition enligt RO § 79 skall ske, även där riksdagen avslagit ett förslag, vartill initiativet tagits i proposition. Att medgiva konungen att genom upplösning undanröja avslagsbeslutet måste vara helt oförenligt med de angivna grundlagsstadgandenas både ord och anda. Att till grundlag upphöja ett för-

¹⁹ Se härom t. ex. Rydin, a.a., sid. 389 f., Herlitz, a.a., sid. 200 ff., 304 och 315, Malmgren, a.a., sid. 124 f., Reuterskiöld, Sanktionsrätt och vetorätt, sid. 180 f., Lagerroth, 1809 års RF, sid. 152.

slag, som först antagits av en riksdag, därefter avslagits av en annan och slutligen ånyo antagits av en tredje, kan icke vara möjligt.²⁰

För det tredje slutligen kan RO § 64 tolkas såsom innefattande ett undantag från den under XIII angivna huvudregeln av innebörd, att det i detta speciella fall skulle åligga vaderiksdagen att genom expedition fullborda den upplösta riksdagens beslut. Den föregående utvecklingen synes leda till denna slutsats. De anmärkningar, som kunna resas däremot, torde icke hava avgörande tyngd. De främsta skäl, som till stöd för huvudregeln andragits under XIII, äro knappast tillämpliga i detta fall. Har A-riksdagen andra gången bifallit en proposition, skall konungen icke äga rätt att ändra sitt ställningstagande, och någon olägenhet följer därför icke av att vaderiksdagen företager expedition. Har åter ett motionsvägen framfört förslag antagits för andra gången, har konungen alltid rätt att vägra sanktion, varför ej heller i detta fall någon olägenhet uppkommer genom en efter upplösningen företagen expedition. Än mindre är så fallet, där det oexpedierade beslutet innefattat avslag på en proposition: en tredje prövning lär ej kunna anses tillåten, varför fråga är om en ren formalitet. Kunna sålunda materiella skäl knappast anföras mot ett antagande, att ett undantag föreligger från huvudregeln om ofullbordade besluts förfall, synas ej heller formella sådana av tillräcklig styrka för handen. Vål utgå RO §§ 79 och 80 från att där föreskrivna åtgärder företagas av den riksdag, som fattat ifrågavarande beslut, men då *ordalydelserna icke utsluta* vaderiksdagen från möjlighet att expediera före upplösningen fattade beslut, torde hänsynen till RF § 81 och RO § 64 böra sättas i förhand i förhållande till de formella föreskrifterna i RO §§ 79 och 80. Konklusionen blir sålunda, att *vaderiksdagen är skyldig att företaga sådana expeditioner av beslut över vilande grundlagsförslag, som icke medhunnits före upplösningen.*²¹

²⁰ Naumann, a.a. III, sid. 417, och Rydin, a.a. II: 2, sid. 396 f., uttala båda, att beslutet förfaller. Den allmänna regeln antages utan vidare vara tillämplig. Motsvarande ståndpunkt antydes av övriga företrädare för doktrinen, se t. ex. Sundin, a.a., sid. 77. Dessa uttala sig dock icke särskilt om sådana beslut, varom nu är fråga.

²¹ Jfr Hagman, a.a., sid. 395 f., som hävdade, att expedition skall ombesörjas av den *upplösta* riksdagen. — Det må tilläggas, att vaderiksdagen naturligtvis

Härefter bör betraktas situationen, då före upplösningen riksdagen företagit vederbörliga expeditioner, men konungen icke utfört vad på honom ankommer. Fråga kan vara om att riksdagen överlämnat beslut om slutligt bifall till grundlagsförslag, som ursprungligen framförts endera propositions- eller motionsvägen. Intill 1933 förelåg, som förut antytts, en skillnad mellan dessa fall. Bifall till proposition tillkännagavs å rikssalen, varvid grundlags kraft omedelbart åkom ändringen. Bifall till motion däremot meddelades genom skrivelse, över vilken konungen hade att fatta beslut, »förrän riksdagen åtskilts». Numera föreligger ingen skillnad. Vare sig fråga varit om kungligt eller enskilt initiativ, avsändes skrivelse från riksdagen enligt RO § 79, varefter konungen skall, »förrän riksdagen åtskilts», hava företagit i RF § 81 föreskrivna åtgärder. Dessa innefatta, där konungen beslutit vägra sanktion å ett förslag, vartill initiativet tagits motionsvägen, tillkännagivande av avslagsskäl för riksdagen, och eljest utfärdande av kungörelse om grundlagsändringen samt av ett öppet brev därom, vilket skall samtidigt uppläsas i båda kamrarna. Uppläsandet av detta brev medför enligt RF § 82 kraft av grundlag för den vidtagna ändringen.

Underlåter konungen att inom föreskriven tid låta uppläsa föreskrivet brev om antagen och publicerad författningsändring, lärar följden svårligen kunna antagas bliva annan än att förslaget förfaller. Då den uttryckliga förutsättningen för erhållande av grundlags kraft är ett konungens *tillkännagivande för riksdagen*, kunna reglerna i RF § 81 icke uppfattas som ordningsföreskrifter och motsvarande förfarande som vid lagförslag enligt § 87 anses möjligt. Konungen skulle kunna hålla en grundlagsfråga svävande utan någon yttersta gräns, om icke RF § 81 tolkas restriktivt. Beaktas bör även, vad under punkt 1 upplysts, nämligen att ursprungligen alla kungliga expeditioner, sålunda jämväl av vanliga lagbeslut, skulle företagas, innan den riksdag åtskilts, som medverkat till dem. Gäller det sagda i vanliga fall, måste det a fortiori gälla vid riksdagens åtskiljande i samband med nyvalsförordnande. Att beakta är även, att, där riksdagen bifallit en proposition, fråga icke är om en be-

icke kan hindras att underlåta expedition, därest den ej önskar få det ifrågasvarande förslaget upphöjt till grundlag. I ty fall måste förslaget förfalla vid vaderiksdagens slut.

tänketid utan om en ren expeditionstid. Någon skillnad kan emellertid icke föreligga, där förslaget tillkommit på riksdagsinitiativ.²²

Den slutsats, som sålunda antytts, kan naturligtvis framstå såsom otillfredsställande. Särskilt kan det synas märkligt, att konungen, oaktat han icke äger rygga framlagd proposition, sedan den två gånger bifallits av riksdagen, kan åvägabringa samma resultat genom att underlåta att iakttaga de formalia, som föreskrivas i RF § 81. Dylika betänkligheter torde likväl icke kunna rubba den anförda tolkningen. Det må vara tillfyllest att påpeka, att varken konungen eller riksdagen kunna tvingas att företaga föreskrivna expeditioner av fattade beslut. Angiva icke grundlagarna en yttersta gräns, vid vars överskridande ett oexpedierat beslut förfaller, kunna oegentligheter med lätthet uppkomma. Av vad här och under punkt 1 ovan utvecklats har framgått, att endast två dylika gränser varit kända för grundlagarna: den beslutande riksdagens åtskiljande eller nästföljande riksdags början. Av dessa båda alternativ är det senare författningshistoriskt ett undantag i förhållande till det förra, som ursprungligen varit allmän regel.

Slutsatsen av det anförda måste tydligen bliva, att *konungens underlåtenhet att före riksdagens upplösning uppfylla RF § 81 medför, att av riksdagen två gånger bifallna grundlagsförslag förfalla, oavsett om initiativet till desamma tagits propositions- eller motionsvägen.*

De här och under a) anförda slutsatserna skulle kort kunna så summeras, att upplösning icke upphäver riksdagens rätt att pröva vilande grundlagsförslag, att vaderiksdagen kan expediera den upplösta riksdagens beslut över dylik fråga, *men att konungens uraktlåtenhet att efter mottagande av riksdagens skrivelse uppfylla RF § 81 före upplösningen medför förslagens fall.* Någon motsättning föreligger icke mellan den sista konklusionen och de båda första, då i det sista fallet men icke i de förra fråga är om en *bristande uppfyllelse av grundlagarna.*²³

²² Jfr Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 434. Se om åtskiljandets innebörd i allmänhet Herlitz, a.a., sid. 367 ff.

²³ Underlåtenheten föranleder ansvar för vederbörande statsråd. Jfr Malmgren, a.a., sid. 125 f.

5 VILANDE GRUNDLAGSFÖRSLAG, SOM A-RIKSDAGEN EJ VARIT BEHÖRIG ATT PRÖVA

a) VILANDE FRÅN TIDIGARE ÅR

En upplösning kan även aktualisera frågan, huruvida B-riksdagen med avseende å grundlagsfrågors behandling kan hava vidsträcktare behörighet än A-riksdagen. En förutsättning härför är, att upplösningen förenats med nyvalsförordnande till andra kammaren. Därest B-riksdagen före 1949 ansåges utgöra den första lagtima riksdag, som sammankom efter nyvalen, vore den tydligen enligt RO § 64 behörig — och därmed skyldig — att upptaga till slutligt avgörande förslag, som förklarats vilande tidigare under den ordinarie mandatperioden till andra kammaren, och som A-riksdagen förty icke ägt befatta sig med. Anses B-riksdagen efter 1949 vara den första riksdag, som sammanträder efter nyvalen, gäller samma förhållande. Som ett specialfall framstår, att just A-riksdagen antagit ett grundlagsförslag såsom vilande. Denna situation behandlas nedan under b).

Hur ifrågavarande spörsmål löses beror av hur den normala grundlagstiftningsproceduren kan utan åsidosättande av grundlagarnas ordalag eller grundtankar passas samman med konungens upplösningsrätt. Härvid bör det till en början observeras, att RO § 64 icke gavs en sådan utformning, att möjlighet erbjöds att helt *bortse* från upplösningsval. Visserligen har det hävdats, att detta vore mest överensstämmande med grundlagstiftarnas avsikter, och icke helt betydelselösa belägg därför hava påvisats i förarbetena till 1866 års RO och debatten kring dess antagande, men det måste likafullt fastslås, att en dylik tolkning skulle strida mot ordalydelsen i RO § 64. Frågan gäller alltså blott om B-riksdagen eller först nästa års riksdag skall företaga prövningen.²⁴

Vid en undersökning, huru reglerna om grundlagstiftningsproceduren skola kunna förlikas med de om upplösningsrätten, böra i första hand beaktas bestämmelserna om viss vilotid för ändringsförslag. I detta hänseende kan hänvisas till vad ovan under punkt 2 an-

²⁴ Att grundlagsändringsförslag aldrig kan slutligt antagas inom samma mandatperiod för andra kammaren har hävdats av Sundin, a.a., sid. 91 ff. Jfr här till t. ex. Varenius, HistT 1897, sid. 37.

förts. RO § 64 medgav själv en ganska vid latitud. En rimlig ståndpunkt synes vara, att i allt fall först ett underskridande av den normala minimifristen kunde ingiva betänkligheter.²⁵ Då den kortaste *normala* vilotiden löpte från ett års lagtima riksdag till nästföljande års, kunde tydligen i intet av nu diskuterade fall ett underskridande av den undre gränsen ifrågakomma. Över huvud komme denna aldrig att nås, då avståndet från ett års lagtima riksdag till en vaderiksdag följande år finge bedömas såsom längre än avståndet till nästa ordinarie lagtima möte. Att för övrigt även en kortare vilotid än ett år alltid kunnat förekomma, utan att åsidosättande av grundlagarnas bestämmelser ens kan ifrågasättas, har under punkt 2 visats. Så blir fallet, där vilandebeslutet fattas på en B-riksdag och det slutliga redan nästa vår efter mellanliggande nyval till andra kammaren. Endast därest ett vid A-riksdag såsom vilande antaget förslag får slutprövas av B-riksdag, kan vilotiden bliva så kort, att den kan ingiva betänkligheter med hänsyn till RO § 64, sålunda i det specialfall, som skall behandlas under b) nedan.

Det nu anförda torde hava visat, att några betänkligheter mot ett medgivande av behörighet för B-riksdag att pröva vilande förslag från tidigare år icke hava kunnat stödas på RF § 81 eller RO § 64.²⁶ Härmed är dock icke positivt utsagt, att de nämnda stadgandena på grund av sina lydelse eller sina motiv *skola* tolkas i dylik riktning. Därför talar emellertid det förhållandet, att RO § 64 velat förlägga den nya prövningen så nära inpå nyvalet som möjligt. Annan anledning härtill synes icke kunna antagas, än att den långdragna grundlagsändringsproceduren erkänts i och för sig medföra vissa nackdelar — väl främst i form av ett otillfredsställande rättsläge under mellantiden samt risk för en utdragen konstitutio-

²⁵ Märk att den normala vilotiden alltid förkortas genom nyvalsförordnande, vare sig vaderiksdagen företager slutprövningen eller påföljande års riksdag, utom i det fall, där nyvalen förordnas under sista året av andra kammarens mandatperiod. — Det må påpekas, att det ingalunda är klart, att synpunkten, om vilotiden blir längre eller kortare, bör anses avgörande i och för sig. Se närmare under b). Vilken ståndpunkt, som därvidlag intages, saknar emellertid betydelse här, då, såsom visas, icke ens om vilotidens betydelse understrykes, betänkligheter torde kunna anföras mot den förordade tolkningen.

²⁶ Nämligen dessa stadganden *i och för sig*. Med hänvisning till vad under XI anförts kan här bortses från tolkningar, som bygga *endera* på premissen en lagtima riksdag årligen *eller* på en förutbestämd uppfattning om vaderiksdagen.

nell konflikt — och att grundlagstiftarna, då de ansett sig böra bortse från dessa avigsidor i syfte att förebygga förhastade grundlagsändringar, önskat efter tillgodoseendet av detta ändamål snabbt undanröja olägenheterna genom att föreskriva omedelbart avgörande efter nyvalet.²⁷ I samma riktning pekar det oeftergivliga kravet i RO § 64 på både konungens och riksdagens samtycke till uppskov med slutlig prövning, oavsett vem som tagit initiativet till det vilande förslaget. Det bör beaktas, att representationsreformen genom upplösningsrättens införande förstärkte dessa synpunkter. Vore icke riksdagen skyldig att omedelbart efter nyval företaga det slutliga avgörandet av vilande förslag, kunde ytterligare ett nyval förekomma. Då motsvarande överväganden tala för att B-riksdag bör upptaga vilande förslag till prövning, synes åtminstone för nu diskuterade fall en dylik tolkning mest överensstämmande med RO § 64.

Reglerna om grundlagstiftningsproceduren kunna sålunda sägas giva anvisning om att B-riksdagen bör tillerkännas behörighet och därmed skyldighet att pröva från tidigare år vilande förslag. Beträktas spørsmålet ur upplösningsrättens synpunkt, och uppställs sålunda frågan, vad en dylik lösning med hänsyn till de för denna grundläggande stadgandena betyder med avseende å B-riksdagens statsrättsliga ställning, blir läget mera oklart. De ursprungliga lydelseerna av de relevanta bestämmelserna böra härvid beaktas. Enligt RO § 5 skulle riksdagen, med bibehållande av sin egenskap av lagtima, sammanträda efter nyval till andra kammaren. RO § 64 utpekade den första lagtima riksdag, som sammanträdde efter nyval till andra kammaren. Någon avgörande skillnad mellan uttryckssätten i de båda stadgandena synes icke hava förelegat. En tolkning av 5 § enligt fortsättningsteorien behövde ingalunda medföra ett bestridande av B-riksdagens behörighet i ifrågavarande hänseende på grund av 64 §:s formulering.²⁸ Från den för RO § 64 grundläggande synpunkten lär det förvisso hava framstått som oegentligt, att riksdagen sammanträdde med lagtima egenskap efter nyval till andra kammaren utan att avgöra vilande förslags öde.

²⁷ Jfr XVI vid noterna 8 och 13.

²⁸ Det må ock uppmärksammas, att fråga icke är om en egenskap, som tillkommer vaderiksdag som sådan. Förutsättning är här, att nyval förordnats till andra kammaren.

Huruvida sammankomsten borde rubriceras som en riksdag eller som ett senare sammanträde av en riksdag torde hava varit tämligen likgiltigt.²⁹ Den här antagna tolkningen kan därför knappast anses innebära ett avgörande till förmån för någondera teorien med avseende på B-riksdagens karaktär.

Ur *praxis* kunna följande fall antecknas från de första båda vaderiksdagarna.

Vid 1887 års *B-riksdag* anmälades tvenne vilande förslag till grundlagsändringar. Av dessa hade det ena, avseende inrättande av ett nytt departement för lantbruks-, industri- och handelsärenden, antagits 1885, det andra, avseende RO § 33, 1886. Av den mening statsrådet alltifrån början hävdade rörande vaderiksdagens statsrättsliga karaktär, följde, att båda förslagen borde upptagas å densamma.³⁰ Då emellertid det nya departementets organisation ännu icke hunnit utarbetas, ansågs ett uppskov med den därmed sammanhängande grundlagsändringen önskligt.³¹ I därom avgiven proposition anfördes: »Förslaget, som under vanliga förhållanden bort förekomma till slutlig handläggning vid 1888 års riksdag, torde nu, i följd av föreskriften i 64 § RO, redan vid denna riksdag böra till prövning och avgörande företagas.» Uppskov föreslogs till »nästkommande lagtima riksdag». Konstitutionsutskottets majoritet förklarade sig i likhet med Kungl. Maj:t finna lämpligt att uppskjuta avgörandet. Två ledamöter reserverade sig häremot under framhållande, att det icke vore med »grundlagens anda och mening överensstämmande, att ett grundlagsförslag må kunna under samma lagstiftningsperiod, som det är vordet vilande förklarat, slutligen prövas, även om nya val till andra kammaren i anledning av riksdagens upplösning under valperioden ägt rum». Om den så-

²⁹ Enligt denna mening borde alltså även den *rena* fortsättningsteorien, sådan den angivits under XI: 1 a), kunna acceptera den anförda tolkningen. Klart är dock att fråga är om en riksdag, som *sammanträder*. Huruvida den sammanträtt en gång förut synes ovidkommande. Jfr fortsättningsteoretikernas ståndpunkter vid 1887 års vaderiksdag, strax nedan. Ståndpunkterna i doktrinen ha framgått av vad ovan och under XI not. 3 och 6—8 upplysts. Samma mening: Rydin, a.a. II: 2, sid. 404, Malmgren, a.a., sid. 139, Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 406, StatsvetT 1939, sid. 434. Motsatt mening: Sundin, Varenus, se not 24.

³⁰ Att regeringen anslöt sig till nyriksdagsteorien har upplysts under II: 7.

³¹ KProp 27. KU utl. 1. FK prot. 10: 7 ff., AK prot. 11: 58.

lunda intagna ståndpunkten sades, att den »icke heller strider emot ordalydelsen i 64 § RO», enär lagtima riksdag jämlikt 2 § RO började i januari och nu blott vore fråga om dess senare sammanträde. Andra kammaren biföll utan debatt utskottets hemställan. I första kammaren utspann sig däremot en flera timmar lång debatt, den mest ingående diskussion om de med vaderiksdagen förknippade statsrättsliga spörsmålen, som förekommit i riksdagen. Från denna må här noteras, att två fortsättningsteoretiker, vilka tillika tillhörde konstitutionsutskottet, ansågo B-riksdagen behörig i det omtvistade hänseendet. Avgörande härför var, att i allt fall nyval till andra kammaren ägt rum. I övrigt företrädde denna linje av framstående nyriksdagsteoretiker såsom De Geer, Themp-tander, von Ehrenheim och Hallenborg. Ehuru å motsidan även hävdades en renodlad fortsättningsteori, företrädde de mest auktoritativa angriparna, såsom Sundberg och Wennerberg, en mera moderat uppfattning. Vaderiksdagen vore enligt dessa i vissa hänseenden att anse såsom ny, nämligen i frågor som hörde samman med konstitueringen, men i andra som blott en fortsättning, nämligen med avseende å inre sammanhang och behörighet. Sedan talman-nen vägrat proposition på avslagsyrkandet såsom stridande mot grundlagen och denna vägran godtagits av kammaren med 57 röster — varibland 5 statsråd — mot 56, sålunda med en enda rösts övervikt, var propositionen bifallen.

Konstitutionsutskottets utlåtande över förslaget till ändring av RO § 33 föredrogs i andra hand och godkändes utan debatt av andra kammaren och av första kammaren efter ett kort replikskifte och ny propositionsvägran.³²

Även 1914 års B-riksdag upptog till slutbehandling ett vilande förslag till grundlagsändring. Konstitutionsutskottet anmälde sålunda ett 1912 antaget förslag till ny lydelse av RO § 12. Häremot reserverade sig Kjellén. Ledamoten historieprofessorn Clason förklarade sig instämma med Kjellén däri, att starkare skäl föreläge för att betrakta vaderiksdagen som ett senare sammanträde än som en ny riksdag. Då emellertid ingendera uppfattningen syntes honom »kunna genomföras i alla detaljer utan att leda till praktiskt orimliga konsekvenser, och då nyriksdagsteorien 1887 i praxis vunnit

³² KU utl. 2. FK prot. 10: 45, AK prot. 11: 58.

tillämpning», avstod han från reservation. Kamrarna antogo förslaget, den andra utan debatt och den första efter ett inlägg av Kjellén.³³

Det nu anförda har lett till konklusionen, att före 1949 vaderiksdag ägde behörighet och därmed plikt att slutpröva grundlagsförslag, som vilat sedan tidigare år. Med hänsyn till att någon här relevant ändring icke företagits i RO § 64, borde det kunna antagas, att detsamma alltså gäller. Utan vidare kan detta emellertid icke fastslås. Såsom tidigare framhållits finnas efter 1949 olika typer av riksdagssammanträden efter upplösning. Vad hittills anförts har varit tillämpligt å huvudfallet, dvs. vaderiksdag som sammanträder, sedan vårsession upplösts.³⁴ Särskilda problem äro däremot förknippade med sådana sammanträden, som kunna komma till stånd, sedan nyval förordnats, med eller utan upplösning, efter vårsessionens slut, sålunda *vaderiksdag, som icke fastställer riksstat*, samt vad här benämnts *vadesession jämlikt RO § 2*.

Med avseende å sist nämnda typer av sammanträden bör det uppmärksammas, att någon som helst garanti icke finnes för deras varaktighet. För riksdagens beredning, prövning och expedition finnes ingen tid garanterad. Konungen kan teoretiskt bli skyldig jämlikt RO § 5 att inkalla riksdagen till ett formellt möte omedelbart före årets utgång. Likaledes teoretiskt kan konungen, därest RO § 64 anses tillämplig även vid dessa sammanträden, tänkas finna fördelaktigt att inkalla en vadesession jämlikt RO § 2 till dylik tid för att därmed undanröja ett misshagligt grundlagsförslag. Utan att åberopa dylika extrema exempel kan man synas berättigad att anse, att RO § 64 icke bör vara tillämplig på sammanträden, där icke riksdagen har skäligen tid till sitt förfogande. Detta kan synas bestyrkt därav, att, såsom under punkt 4 a) framhållits, med *riksdag*, som skall andra gången pröva ett vilande grundlagsförslag, under tiden 1809—1949 otvivelaktigt avsetts en session med fyra månaders garanterad sammanträdestid. Ytterligare kan detta anses markerat därav, att bakgrunden till 1949 års reform var, att fyra månader utgjorde en alltför kort tid för de normala

³³ KU mem. 1. FK 11: 4. AK 12: 2.

³⁴ Någon praxis från 1958 års vaderiksdag finnes ej att åberopa.

riksdagsgöromålens uträttande, varom närmare under XVIII nedan. Avsaknaden av självständigt riksdagsinitiativ vid ifrågavarande sessioner kan synas peka i samma riktning.

Emellertid måste det även uppmärksammas, att nu ifrågavarande sammankomster otvivelaktigt på grund av RF § 53 andra stycket samt RO §§ 34 andra stycket och 36 mom. 4 måste inrymmas under begreppet *riksdag*. En jämförelse med RO § 64, enligt vilken alltså första *riksdag* efter förrättade nyval till andra kammaren skall pröva vilande grundlagsförslag, synes leda till att dylika ärenden där måste företagas till slutligt avgörande. En dylik slutsats vinner stöd därav, att även vid dessa sessioner ett konstitutionsutskott alltid skall finnas, vad under XII visats. Avsaknaden av allmän motionsrätt kan med visst fog sägas sakna direkt relevans. Det må ock beaktas, att sammankomster av ifrågavarande slag *kunna* hava t. o. m. fulla fyra månader till sitt förfogande, och att riksdagen i allt fall kan jämlikt RO § 58 uppskjuta andra arbetsuppgifter, som förelägges den, till nästa års riksdag.³⁵

Slutsatsen av det utvecklade torde bli, att *alla typer av vade-riksdagar ävensom vadesession jämlikt RO § 2 böra anses äga behörighet och plikt att slutligt pröva sedan tidigare år vilande förslag till grundlagsändringar*. I vissa fall av övervägande teoretisk beskaffenhet kan, som nyss nämnts, detta leda till otillfredsställande resultat. En analogisk tillämpning av vad under punkt 4 a) sagts kan där ifrågasättas, dvs. avgörandet kunde anses få företagas av följande års riksdag. Ett sådant förfarande synes likväl strida mot grundlagarnas ord.³⁶

b) VILANDE FRÅN A-RIKSDAGEN

Den frågeställning, som uppkommer, där A-riksdagen antagit ett grundlagsförslag såsom vilande, ställer spørgsmålet om förhållandet

³⁵ Att göra en skillnad mellan olika sammankomster av här berörda slag framstår som en föga bärkraftig grundlagstolkning. *Endera* böra de generellt anses icke vara avsedda i RO § 64, *eller* böra de generellt anses omfattade därav.

³⁶ Antages, mot vad i not 35 och eljest ovan anförts, ett dylikt förfarande vara möjligt, innebär detta tydligen, att *avslutning* jämlikt RO § 2 i vissa hänseenden skulle vara att statsrättsligt jämställa med *upplösning* jämlikt RO § 5. Ett visst samband skulle kunna föreligga mellan två års riksdagar på motsvarande sätt som mellan A- och B-riksdagar.

mellan A- och B-riksdagarna på dess spets. Den renodlade nyriksdagsteorien leder otvivelaktigt till den konsekvensen, att grundlagsändring kan genom riksdagsupplösning åvägbringas samma år, som initiativet därtill tagits. Från fortsättningsteoriens ståndpunkt innebär ett dylikt förhållande en uppenbar anomali, och denna konsekvens av den förra åsikten har också i debatten ofta framförts såsom argument för nyriksdagsteoriens felaktighet.

För bedömningen av ifrågavarande situation måste till en början reglerna om vilotid uppmärksammas. Som tidigare framhållits har RO § 64 alltid förutsatt, att normalt minst ett år skall förflyta mellan de båda besluten. Denna minsta tid kommer tydligen att väsentligt underskridas, om B-riksdagen tillåtes antaga ett vid A-riksdagen vilandeförklarat förslag. Denna omständighet är emellertid icke ensam avgörande. Till en början må påpekas, att RO § 64 icke föreskrivit någon minsta vilotid utan blott två beslut, det sista föregånget av nyval till andra kammaren, vilka villkor onekligen uppfyllas av A- och B-riksdagarna. Den uppfattningen kan icke fränkännas fog, att det väsentliga är nyalet, medan det är av mindre betydelse, om vilotiden blir några månader längre eller kortare.³⁷ Vidare må erinras om att initiativrätten å vaderiksdag kan medföra en vilotid för grundlagsförslag, som är väsentligt kortare än ett år, nämligen där vaderiksdagen hålles under sista året å andra kammarens mandatperiod eller eljest nyval förordnas till denna kammare efter riksdagsavslutningen. Fattas ett vilandebeslut på dylik vaderiksdag, måste förslaget, som en ofrånkomlig följd av grundlagarnas föreskrifter, slutprövas redan i början av nästföljande år. Däremot synes fog knappast föreligga att, såsom skett³⁸, åberopa det tänkta fallet, att den första riksdagen i andra kammarens mandatperiod slutprövar ett förslag, vilket blivit vilande vid föregående års riksdag *efter* de ordinarie valen. Att ett dylikt

³⁷ Särskilt har detta understrukits av Naumann, a.a. III, sid. 431 f. Jfr De Geer i första kammaren vid 1887 års B-riksdag: »den garanti mot förhastade beslut, som grundlagen söker, ligger alldeles icke i någon viss tidrymd, utan däruti, att två riksdagars sammanställande beslut erfordras, och att en nyvald andra kammare sammanträder, sedan det är bekant, att förslag till grundlagsändring vilar till avgörande». Jfr emellertid härtill Sundins historiska framställning, a.a., sid. 93 ff.

³⁸ Se härom t. ex. Naumann, a.a. III, sid. 432, Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 406, not 1.

förfarande är uteslutet efter den ändring i RO § 64, som företogs 1949, varigenom ordet *därpå* infördes mellan *efter* och *förrättade nya val*, har under punkt 3 framhållits. Även om det före 1949 ansågs formellt möjligt att förfara på angivet sätt, lär detta icke vara något väsentligt tolkningsdatum. Att såväl den bakomliggande tillämpningen av RO § 64³⁹ som ock lagtima riksdags fortvaro till årets slut genom »förpuppning» eller eljest⁴⁰, stod i strid med RO:s intentioner och förutsatte en hårdragen bokstavstolkning torde vara obestriddligt.

Slutsatsen av det hittills utvecklade synes bliva, att B-riksdagens behörighet att pröva grundlagsförslag, som antagits som vilande vid A-riksdagen, knappast kan anses stå i fullgod överensstämmelse med grundtanken i RO § 64, men att ej heller så avgörande skäl erhållits, att ett bestridande av förfarandets grundlagsenlighet framstår som tillräckligt underbyggt. Av vikt är även att beakta, att en grundlagsändring under tiden 1809—66 otvivelaktigt kunde genomföras under samma år med mycket kort intervall mellan de båda besluten. Lagtima och urtima riksdag ägde samma behörighet. Det stod konungen fritt att jämlikt RF § 109 åtskilja en riksdag omedelbart efter det den fattat beslut i en grundlagsfråga för att samma dag utfärda kallelse till urtima möte, vilket då icke blott kunde utan även *måste* slutpröva frågan.⁴¹

³⁹ Såsom av not. 15 och 38 framgått, har inom doktrinen ansetts formellt möjligt att förfara på angivet sätt. I och för sig må ock kunna medgivas, att det ej var nödvändigt att i grundlagarna inlägga mera än ett krav på att beslut skulle fattas av två riksdagar, vilkas andra kammare grundade sin behörighet på två olika val, något som även kan så uttryckas, att det väsentliga låg i garantien för att, då ett definitivt beslut tillkom, detta motsvarade en stadgad mening i riksdagen och att riksdagen motsvarade en aktuell folkmening. I och för sig må ock med visst sakligt fog kunna hävdas, att numera icke alltför stor vikt borde läggas vid att valet kommer *mellan* avgörandena, då en grundlagsfråga i allt fall icke spelar någon roll i valkampanjen annat än i de undantagsfall, där den äger sådan ovanlig betydenhet, att den aktualiseras i valrörelsen, oavsett om vilandebeslut fattats eller ej.

⁴⁰ Om förpuppning, se Reuterskiöld, Samhällsförfattningen, sid. 266 f., och Sessioner, sid. 18, samt Holm, StatsvetT 1941, sid. 426 ff. Den senare uttalar, att förpuppning »helt legat vid sidan av vår konstitutionella rätt, om än ej stått i strid med densamma».

⁴¹ Se här Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 420, om behandlingen av representationsförslaget vid 1859—60 års riksdag, där en viktig anmärkning var, att den gamla möjligheten att snabbt genomföra en grundlagsändring skulle bliva eliminerad.

En omständighet av stor vikt synes emellertid vara, att, såsom förut framhållits, i 1866 års RO infördes en kompetensskillnad mellan olika riksdagar, varefter *endast lagtima men aldrig urtima riksdag kunde befatta sig med grundlagsfrågor*. Betydelsen härav framgår av följande exempel. Därest konungen upplöste lagtima riksdag, sedan den varit samlad fyra månader, samt förordnade om nya val till andra kammaren och efter dessas förrättande utfärdade kallelse å riksdagen, blev dennas sammankomst urtima. Den urtima riksdagen var obestriddigen den första riksdag, som sammanträdde efter ett nyval till andra kammaren. Tiden från den lagtima riksdagen var *längre* än om fråga varit om (lagtima) vaderiksdag. Likafullt ägde det urtima mötet icke pröva *vare sig* ett vid det lagtima mötet vilandeförklarat grundlagsförslag, *eller* ens ett från tidigare år vilande. Detta exempel torde klart ådaga-lägga, att grundlagstiftaren icke torde hava avsett, att B-riksdag skulle kunna pröva ett från A-riksdagen vilande förslag. Enda skälet, varför urtima möte fränkandes all kompetens i författningsfrågor, även på kungligt initiativ, måste hava varit önskan att förekomma förhastade ändringar med underskridande av den normala ettåriga vilotiden. Med avseende å A- och B-riksdagsfallet må även beaktas, att det i allt fall normalt icke förekom mera än en lagtima riksdag om året, och att vid RO:s tillkomst behovet av särbestämmelser över huvud icke uppmärksammades.

Det sist anförda har antytt, att en med grundlagstiftarnas intention överensstämmande tolkning av RF § 81 och RO 64 borde innebära, att efter 1866 grundlagsändring icke kunde slutligt genomföras samma år, som initiativet tagits. Väntetiden måste alltid innesluta ett årsskifte, något som kan synas mindre betydelsefullt men som dock minskar möjligheterna att *avsiktligt* genomdriva en författningsändring snabbare än normalt.⁴² En dylik spärr kunde naturligtvis medföra olägenheter men torde dock hava varit grundlagsfädernas intresse. Huruvida de anförda skälen kunna anses tillfyllest för att belägga tolkningen i fråga kan måhända vara före-

⁴² Utom under sista året av andra kammarens mandatperiod, där konungen s. a. s. får det föreskrivna nyvalet till skänks, kunde en kortare vilotid än från en ordinarie lagtima riksdag till påföljande års endast förekomma, där vilandebeslutet fattades av vaderiksdag, efter vars slut nyval förordnades till andra kammaren.

mål för tvekan. Något avgörande i praxis finnes icke att hänvisa till.

Kunna sålunda icke obetydliga skäl förebringas för ett bestridande av B-riksdags kompetens i här berörda hänseende enligt RO:s ursprungliga bestämmelser, måste med avseende å nu gällande rätt uppmärksammas, att efter urtimainstitutionens borttagande den föregående bevisföringen numera saknar sitt viktigaste led.⁴³ Det må beaktas, att beslut i grundlagsfrågor lika väl kunna fattas å höstsessioner som å vårsessioner, ävensom att vaderiksdag uttryckligen benämnes riksdag i RF § 53 samt RO §§ 34 och 36, vilket gör det svårare att icke anse den som en riksdag även enligt RF § 81 och RO § 64. Visserligen är även 1949 års ändring av RO § 64 förtjänt av uppmärksamhet. Den uttryckliga föreskriften, att nyvalen skola ligga mellan besluten, motverkar uppenbarligen alltför drastisk förkortning av vilotiden. Likaså saknar det ej betydelse, att riksdag i princip får anses betyda ett års riksdag. Dessa sist anförda omständigheter synas likväl knappast vara tillfyllest. Har ett bestridande av B-riksdagens här ifrågasatta kompetens redan enligt äldre regler icke varit oanfäktligt, synas numera skälen därför alltför svaga.

Det vill sålunda av den föregående granskningen synas, som om *B-riksdag väl före 1949 kunde på övervägande skäl fränkännas behörighet att slutligt antaga grundlagsförslag, som av A-riksdagen förklarats vilande, men att en dylik mening numera icke kan hävdas.*

6 TOLKNINGEN AV RF § 81 OCH RO § 64.

SAMMANFATTNING

En sammanställning av slutsatserna under punkterna 4 och 5 är erforderlig, enär endast därigenom kan klarläggas, i vad mån de härledda resultaten äro inbördes förenliga, eller om de leda till en motsatsfylld tolkning av de grundläggande lagrummen. En kortfattad summering ger följande resultat.

⁴³ Det må här särskilt understrykas, att den antydda tolkningen är avhängig av urtima riksdagarnas bristande kompetens i berörda hänseende. En skillnad

Har A-riksdagen varit skyldig att pröva ett vilande grundlagsförslag men icke hunnit fatta beslut före upplösningen, kan B-riksdagen företaga prövningen (punkt 4 a). Har åter A-riksdagen prövat förslaget men ej verkställt expedition, företages denna av B-riksdagen (punkt 4 b). I nu angivna fall föreligger tydligen ett samband mellan de båda sammankomsterna: vad den förra ej medhunnit, utför den senare. Med avseende å förslag till grundlagsändring, som blivit vilande under tidigare år i andra kammarens löpande mandatperiod, och som A-riksdagen icke varit behörig att pröva, gäller, att B-riksdagen blir kompetent, därest nyval förordnats till andra kammaren i samband med upplösningen (punkt 5 a). Vad det förra sammanträdet icke kunnat göra, kan alltså det senare företaga. Har åter A-riksdagen antagit ett grundlagsförslag som vilande, synes före 1949 B-riksdagen icke hava varit behörig att företaga slutprövning. Enligt gällande rätt kan däremot B-riksdagens kompetens icke bestridas i detta fall (punkt 5 b).

Frågan är, om de anförda slutsatserna samtidigt kunna göras gällande med hänsyn till avfattningen av de grundläggande lagrummen, sålunda RF § 81 och RO § 64.

Slutsatsen under punkt 5 a) innebär till en början, att B-riksdagen måste anses såsom den (lagtima) riksdag, som först sammanträder efter nyvalen. Jämföres detta fall med det under punkt 4 a) avsedda, befinnes, att A-riksdagen där måste hava inrymmts under samma beteckning. Någon motsättning mellan de båda slutsatserna synes dock icke föreligga. Även om A- och B-riksdagarna vore två verkliga riksdagar i RO:s mening, vilket gör slutsatsen under punkt 5 a) alldeles oantastlig, kan likafullt vad under punkt 4 a) anförts vidhållas, då till stöd därför kunnat åberopas en ut-

synes därför möjlig att antaga mellan de fall, som diskuterats under a) och b). Även om den rena nyriksdagsteorien antages, bör den anförda omständigheten kunna motivera, att B-riksdag fränkännes behörighet i ifrågavarande hänseende. Ett undantag kan anses föreligga på grund av RF § 81 och RO § 64. Naumann, a.a. III, sid. 431 f., medgav dock ej detta. Sundin, a.a., sid. 90 ff., Varenius, a.a., sid. 36, och Reuterskiöld, Sessioner, sid. 22, förutsätta, att skillnad icke kan göras mellan fallen a) och b). Detta antages däremot av Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 406, StatsvetT 1939, sid. 434, Malmgren, a.a., sid. 139, Sveriges författning I, sid. 139, alla dock utan att hänföra sig till den omständighet, som här ansetts tyngst vägande. Om Rydin, se not 14.

trycklig bestämmelse i RO § 64: förslag skola ånyo *prövas*. Därutöver har även visats, att, då sistnämnda stadgande talar om den riksdag, som först sammanträder, därmed icke nödvändigtvis behöver förstås en självständig riksdag. Även om den rena fortsättningsteorien accepteras, bör slutsatsen under punkt 5 a) kunna biträdas.

Tolkningarna under punkterna 4 a) och 5 a) äro sålunda oberoende av vilken teori, som antages rörande A- och B-riksdagarnas statsrättsliga ställning. Detsamma gäller vad under punkt 4 b) anförts. Att B-riksdagen ansetts kunna företaga felande expedition, har utgjort ett på särskilda skäl grundat undantag från en allmän regel och föranleder intet ställningstagande i fråga om B-riksdagens statsrättsliga karaktär. Detsamma gäller tolkningen av orden »förrän riksdagen åtskilts» i RF § 81: den innebär blott, att *åtskilts* inbegriper *upplösts*, något som redan under V och VIII: 3 ovan visats.

Innebörden av resultaten under punkt 5 b) kan synas mera tveksam. Särskilt gäller detta den slutsats, som härletts med avseende å äldre rätt. Tvekan har ock medgivits rörande densammas bärkraft. Väl ligger intet anmärkningsvärt i att A- och B-riksdagarna icke ansetts uppfylla kravet i RF § 81 på två lagtima riksdagar. RO § 64 kan emellertid föranleda betänkligheter. Fråga är, om icke A- och B-riksdagarna borde inbegripas under orden »samma riksdag» enligt stadgandets tidigare lydelse. En så uttrycklig anknytning till fortsättningsteorien skulle naturligen komma i motsättning till vad tidigare under XI, XII och XIII utvecklats. En dylik konsekvens synes likväl icke ofrånkomlig. Slutsatsen under punkt 5 b) kan även angivas som *en följd av RF § 81, som innefattade en vidsträcktare regel än RO § 64*. Även om A- och B-riksdagarna *icke* nödvändigt voro *samma riksdag* enligt RO § 64, voro de dock *ej heller två lagtima riksdagar* enligt RF § 81. En dylik konklusion står tydligen icke i motsats till de under punkterna 4 och 5 a) ovan härledda tolkningarna.

Vill det sålunda av det nu utvecklade synas, som om med avseende å äldre rätt samtliga under punkterna 4 och 5 gjorda tolkningar *icke blott* äro inbördes förenliga *utan även* äro oberoende av vilken teori, som antages rörande A- och B-riksdagens statsrätts-

liga ställning, synes förhållandet något annorlunda med avseende å gällande rätt. Väl är slutsatsen under 5 b) även där förenlig med övriga, men det synes klart, att densamma giver en klar indikation till förmån för nyriksdagsteorien.⁴⁴

Att reglerna om grundlagstiftningsproceduren föranleda betydande vanskligheter vid kombination med de om konungens upplösningsrätt torde hava framgått av det föregående, vilket motiverat framställningens utförlighet. Vad här under punkt 6 anförts har åsyftat *i första hand* att belägga de olika tolkningarnas inbördes förenlighet, *i andra hand* att belysa konsekvenserna med avseende å vaderiksdagens statsrättsliga karaktär. I sistnämnda hänseende torde resultaten böra ytterligare något preciseras. Med avseende å *äldre rätt* hava väl samtliga tolkningar varit möjliga från både nyriksdags- och fortsättningsteoriernas *utgångspunkter*. Däremot har så till vida ett ställningstagande nödvändiggjorts som *såväl* en uppfattning, att A- och B-riksdagarna äro helt identiska, och att den senare endast direkt fullföljer den förras arbete, *som* en åsikt, att fråga är om två ordinära riksdagar, måst avvisas. För *gällande rätt* utmynnar framställningen i en klar anvisning mot nyriksdagsteorien. Likväl har vad under punkt 4 anförts visat, att alltså ett visst samband måste anses föreligga mellan A- och B-riksdagarna.

7 LAGFÖRKLARINGAR

Prövning av vilande grundlagsförslag och av lagförklaringar ha det gemensamt, att i båda fallen fråga är om ärende, som underställes riksdagens prövning direkt på grund av författningsbestämelse och utan särskilt initiativ av riksdagen eller av konungen.

I samband med representationsförändringen föreskrevs i RF § 88 med avseende å lagförklaringar, som avgivits av Högsta Domstolen, att dylika kunde ogillas av »först därefter sammanträdande riksdag», men att de eljest stode fast. Tidsbegränsningen motivera-

⁴⁴ Det må erinras om att med avseende å gällande rätt icke är fråga om den formella rubriceringen utan om den materiella innebörden av en vaderiksdag, se XI: 2 ovan.

des uppenbarligen av önskvärdheten att förkorta den tid av rättsosäkerhet, som förflyter efter en lagförklarings meddelande i avvaktan på riksdagens ställningstagande. Även om fortsättningsteorien accepterades, borde stadgandet därför otvivelaktigt så tolkas, att B-riksdagen skulle taga ställning till förklaringar, som eventuellt avgivits efter upplösningen.⁴⁵

Hade åter A-riksdagen haft att taga ställning till en lagförklaring, men icke före upplösningen medhunnit ärendet, borde av samma skäl, som förut under punkt 4 a) har utvecklats, B-riksdagen hava varit behörig att företaga prövningen.

Efter 1949 kan lagförklaring ogillas »senast av den riksdag, som nästföljande år samlas», vilket stadgande tydligen undanröjer all tvekan. Förklaring, som avgivits mellan vår- och höstsessionerna ett år, kan ogillas av höstsession påföljande år. Med hänsyn till den rundliga tid, som står riksdagen till förfogande, samt sakens beskaffenhet torde en höstsessions inhiherande genom upplösning icke medföra, att avgörandet uppskjutes ytterligare ett år utan fastmer att förklaringen står fast.

⁴⁵ Jfr JOinstr § 16, som ålade JO att »hos riksdagen» anmäla lagförklaringar. Jfr not 8.

XV STATSREGLERINGSFÖRFARANDET VID RIKSDAGSUPPLÖSNING

De mest betydelsefulla av de spørsmål, som äro förbundna med en riksdagsupplösning, sammanhännga med dess inverkan på statsregleringsarbetet. Med avseende å situationen vid upplösningen äro flera möjligheter tänkbara. Riksdagen kan hava upplösts så sent, att den dessförinnan fastställt riksstat, eller ock så tidigt, att den över huvud icke hunnit fatta något beslut med avseende å statsregleringen. Från det senare fallet kan här helt bortses. Inga problem uppkomma då. Statsregleringen måste i dess helhet ombesörjas av vaderiksdagen efter vanliga regler. Den mest praktiska situationen är emellertid icke någon av de nu nämnda utan i stället, att riksdagen före upplösningen väl fattat och expedierat vissa statsregleringsbeslut men icke hunnit fastställa ny riksstat.

En undersökning rörande en riksdagsupplösningens verkan med avseende å statsregleringen kompliceras väsentligt därav, att helt motsatta uppfattningar gjorts gällande rörande därmed sammanhängande spørsmål inom doktrinen å ena sidan och i praxis å den andra. Motsättningarna böttna i olika inställning till de grundläggande statsrättsliga frågorna. Ej heller ha emellertid meningarna å ömse håll varit i allo klara. Icke blott företer doktrinen delvis divergerande meningar. Därutöver må det redan här nämnas, att den inställning, som i praxis framkom i samband med riksdagsupplösningarna 1887 och 1914, undergått en ur principiell synpunkt icke oviktig förändring före motsvarande tillfälle 1958. Ytterligare måste det uppmärksammas, att budgetårets omläggning 1923 medfört nya problem av såväl praktisk som principiell art.

Framställningen rörande statsregleringsförfarandet anknyter till vad under XIII utvecklats. Huvuduppgifterna bliva att utreda, i vad mån de allmänna regler, som där angivits, äro tillämpliga även å statsregleringen. Vilken verkan tillkommer A-riksdagens riksstat

resp. statsregleringsbeslut? Hur gestaltar sig initiativrätten å B-riksdagen?

Framställningen kommer att disponeras på följande sätt. Först upptages till betraktande den situation, som föreligger, då A-riksdagen icke fastställt riksstat men väl fattat och expedierat vissa enskilda beslut. Här måste till en början granskas det allmänna spörsmålet om enskilda statsregleringsbesluts statsrättsliga kvalitet mot bakgrund av såväl doktrinen uppfattning som inställningen i praxis (punkt 1). Därefter kan framställningen övergå till att, med anknytning till vad under XIII utvecklats, utreda riksdagsupplösningens inverkan å dessa beslut (punkt 2). I omedelbart sammanhang därmed står frågan om initiativrätten i statsregleringsfrågor å vade-riksdag, vilken även betraktas mot bakgrunden av vad under XIII anförts (punkt 3). Härefter lämnas en redogörelse för praxis åren 1887 och 1914 (punkt 4). Närmast föreligger därefter uppgiften att behandla det fall, där riksstat blivit fastställd före upplösningen (punkt 5). Det där föreliggande statsrättsliga läget är av betydelse såsom bakgrund för den granskning av innebörden av RF § 109 efter budgetårets omläggning (punkt 6), vilken i sin tur är nödvändig för studiet av statsregleringsförfarandet 1958 (punkt 7). Detta slutligen motiverar en principdiskussion av de statsrättsliga problem, som äro förbundna med en provisorisk statsreglering (punkt 8).

1 ENSKILDA STATSREGLERINGSBESLUTS STATSRÄTTSLIGA KVALITET

För statsregleringsproceduren i nuvarande praxis torde en närmare redogörelse icke vara erforderlig. Att riksdagen under vårsessionens lopp till konungen avsänder en lång rad statsregleringsskrivelser, vilka i sessionens elfte timme sammanfattas i en riksstat, är välkänt, liksom att konungen på grundval av de erhållna skrivelserna utfärdar regleringsbrev och tillser, att åtgärder vidtagas för att förbereda medelsanvändningen. Långt före det nya budgetårets ingång förklaras tjänster till ansökan lediga etc. Om utvecklingen av denna praxis ha upplysningar lämnats i en nyligen framlagd under-

sökning av STJERNQUIST.¹ Där har visats, att beslutsförfarandet redan under ståndsrepresentationens tid företedde bilden av en avsevärd splittring. Erinras må även om att intill 1868 vid sidan av riksstaten förekom den s. k. extra statsregleringen. Med avseende å expeditionen av fattade beslut har alltifrån början det förfarandet tillämpats, att särskilda skrivelser avsändas för varje huvudtitel. Till och med 1870 expedierades emellertid dessa nästan undantagslöst samma dag. Under halvseklet därefter förekom vanligen icke mera än några veckors intervall mellan den första och den sista skrivelsen. I huvudsak samlades delbesluten alltjämt till gemensam expedition under respektive huvudtitlar, ehuru utbrytning av särskilda frågor förekom i någon utsträckning.² I samband med omläggningen av budgetåret 1923 genomfördes fullt ut praxis med successiv expedition av fattade beslut. Skrivelserna om huvudtitlarna ha kommit att omfatta allt färre frågor, medan övriga behandlas och expedieras separat.

Den praxis, som sålunda utbildats, har lett till ett ur statsrättslig synpunkt oklart läge. Inom doktrinen har man allmänt pekat på RF §§ 64 och 109, vilka i här relevanta avseenden icke undergått någon förändring sedan 1809. Enligt § 64 skola statsinkomsterna stå till konungens disposition att »till de av riksdagen prövade behov och *efter den upprättade staten anordnas*». § 109 föreskriver automatisk förlängning av statsregleringens och bevillningens ordinarie giltighetstid i viss situation, nämligen *före 1921* då riksdagen icke fastställt ny riksstat, i vilket fall den gamla skulle gälla *intill nästa riksdag*, och *efter 1921* då ny riksstat icke hunnit fastställas före det nya budgetårets ingång, varvid den gamla förblir i kraft, *till dess ny statsreglering och bevillning beslutits*.

Särskilt vid beaktande av att RF § 109 föreskriver automatisk

¹ Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 19 f. Om extra statsregleringen, se dens., Nutida budgetprinciper och grundlagens, sid. 461 f., Herlitz, Riksdagens finansmakt, sid. 227 ff.

² Extra statsregleringen tillkännagavs naturligen delvis genom separata skrivelser. Se t. ex. förfarandet 1867. Under sjätte huvudtiteln beviljades utom riksstaten 30 anslag, varav 1 meddelades i RdSkr nr 5 11/3, 18 i RdSkr nr 63 om sjätte huvudtiteln 8/5 och 11 i RdSkr nr 78 samma 8/5. Anslagen sammanfattades i riksdagsbeslutet under § 5, sid. 7 ff. — De anslag, som sedermera meddelades separat, ägde ock egenskap av extra. Se t. ex. 1887 års A-riksdag under punkt 4 a) nedan.

förlängning av den gamla riksstaten *i dess helhet*, även där flertalet huvudtitlar reglerats och riksdagens arbete sålunda är nära sin fullbordan, synes det tydligt, att RF utgår från att de enskilda statsregleringsbesluten icke skola träda i tillämpning, förrän riksstaten blivit formellt fastställd. Ett ofrånkomligt statsrättsligt samband mellan riksstat och delbeslut föreligger sålunda enligt RF, oaktat den förra realiter framstår såsom blott en sammanfattning av de senare, vilka tillhoppa giva det enda fullständiga uttrycket för riksdagens vilja i hithörande frågor. De enskilda, vart för sig expedierade beslutens rättsliga betydelse före riksstatens tillkomst blir därför tveksam.

Det otvivelaktiga grundlagsenliga sambandet mellan delbesluten och riksstaten har icke hindrat, att såväl riksdagen som konungen, på sätt ovan belysts, i sitt handlande utgå från att de förra äga definitiv giltighet, i och med att expedition skett. Att fråga icke blott är om en utbildad praxis utan även om en bestämd uppfattning rörande delbeslutens statsrättsliga kvalitet, belyses bäst genom en kort översikt över representativa riksdagsuttalanden. Vid ett flertal tillfällen har riksdagen haft anledning att taga ställning till den statsrättsliga principfrågan.

*1915 års riksdag*³ hade att taga ställning till en motion om översyn av reglerna för budgetbehandlingen, vari såsom ett särskilt önskemål framhölls, »att alla beslut, vilka nämnvärt inverka på statsregleringen, så vitt möjligt definitivt fattas i ett sammanhang». Till ernående av detta föreslogs, att alla berörda frågor skulle bliva föremål för »provisoriska beslut, vilka senare i samband med riksstatens fastställande definitivt konfirmeras, för den händelse icke då framträdande omständigheter göra en ändring härutinnan önskvärd». I en samtidig motion i samma ärende förklarades förslaget om provisorisk budgetbehandling som »så fjärran från andan i vårt gällande statsskick», att det icke kunde biträdas. Även konstitutionsutskottet anförde »starka både konstitutionella och praktiska betänkligheter» mot omprövning av en gång fattade beslut. Ingendera motionen föranledde någon riksdagens åtgärd.

Det uttalande, som gjordes av *1921 års riksdag*⁴ i dess skrivelse till konungen i samband med dess beslut om budgetårets omläggning, är

³ Motioner FK 26 av Ekman (h; senare cit.) och AK 1 av Palmstierna (s; första cit.), KU utl. 13, förhandlingsprot. FK 70, sid. 17 ff., AK 78, sid. 1 ff.

⁴ RdSkr nr 334.

av stort principiellt intresse:

»Den omständigheten, att budgeten skall träda i tillämpning redan den 1 juli samma år den beslutats och icke såsom nu först den nästföljande 1 januari, nödvändiggör en redan ur synpunkten av arbetets behöriga gång inom riksdagen önskvärd successiv och skyndsamt behandling av de olika budgetärendena med därefter omedelbart skeende expedition av dessa. Verkställigheten av riksdagens beslut rörande ifrågavarande ärenden kräver nämligen en del förberedande åtgärder från Eders Kungl. Maj:ts och jämväl från vederbörande verks sida. Dessa åtgärder måste i regel verkställas före det nya finansårets ingång, och till undvikande av anhopning av arbetet i departementen och ämbetsverken måste därför riksdagsbesluten i de olika ärendena så tidigt som möjligt efter beslutens fattande komma Eders Kungl. Maj:t till del.»

Vid 1922 års riksdag⁵ väcktes ånyo motion angående provisorisk budgetbehandling. Motionären påtalade nackdelarna med »det hittills praktiserade förfarandet med successiva och definitiva beslut» och skisserade ett alternativt förfarande, vilket i sista hand skulle omfatta »successiva, preliminära beslut om huvudtitel efter huvudtitel och därefter, sedan gemensamma omröstningar ägt rum, om riksstaten i dess helhet». Även en mindre långtgående motion förordade en i viss mån preliminär budgetbehandling för »att bereda riksdagens kamrar tillfälle att taga åtminstone särskilt tvistiga fall under omprövning». Konstitutionsutskottet, till vars utlåtande Reuterskiöld avgav en reservation (se nedan), vidhöll emellertid sin motvilja mot dubbelbehandling av statsregleringsfrågorna och framhöll därutöver den nyss citerade skrivelsen från föregående år. Utskottet befarade även, att »de förberedande besluten icke skulle fattas under det ansvar och med den noggrannhet, som eljest är fallet». Följden härav kunde bli, att möjligheten att uppriva de preliminära besluten i stor utsträckning bleve utnyttjad. Båda motionerna avslogos.

Även 1929 års riksdag⁶ avslog en motion, vilken som en egendomlighet för den svenska riksdagens budgetbehandling framhöll, »att anslagsbesluten äro successiva men tillika definitiva utan att kunna rubbas vid den slutliga sammanställningen av riksstaten», och föreslog, att delbesluten skulle kunna jämkas i samband med slutbehandlingen.

⁵ Motioner FK 103 av Westman (bf), Adelswärd (1) m. fl. (senare cit.) och 104 av Thulin (s; första cit.), KU utl. 12, förhandlingsprot. FK 32, sid. 2 ff., AK 37, sid. 1 ff.

⁶ Motion FK 234 av Thulin (= 1922 års motionär), KU utl. 16, förhandlingsprot. FK 29, sid. 65 ff., AK 36, sid. 111 ff.

I ett *kommittébetänkande 1931*⁷ om riksdagens arbetsformer anfördes, att man »med hänsyn till betänkligheten såväl i konstitutionellt avseende som beträffande de praktiska konsekvenserna» hade avstått från tanken »att göra anslagsbesluten till en början provisoriska och att alltså skapa möjlighet till en förnyad prövning av och jämkning i budgetens utgiftssida». Betänkandet låg till grund för en proposition till 1932 års riksdag⁸, varur må citeras följande:

»Onekligen äro en del anslagsfrågor av den beskaffenhet, att beslut däri böra bliva omedelbart bindande. I andra fall åter skulle det otvivelaktigt vara till stor fördel, om en efterprövning av de successivt fattade anslagsbesluten och, i mån anledning därtill yppades, nedsättning i eller uteslutning av preliminärt beslutade anslag finge ske i samband med statsregleringens slutliga handläggning, då budgeten kan i dess helhet överblickas och hänsyn även kan tagas till under riksdagens lopp inträffade omständigheter.»

Någon ändring i berörda hänseende föreslogs likväl icke.

Även i två motioner till 1939 års riksdag⁹ upptogs, om än mera i förbigående, det här berörda spörsmålet. Utredning begärdes rörande formerna för riksdagens budgetbehandling. I motiveringen erinrades bl. a. om »den tidigare diskuterade tanken att i 'första läsningen' göra alla budgetbeslut preliminära, dvs att införa en rätt att med anledning av ändrade betingelser åter upptaga en redan avgjord anslags- eller skattefråga till behandling». Konstitutionsutskottets hemställan om skrivelse till konungen med begäran om utredning bifölls denna gång. Frågan om eventuell dubbel behandling av budgetfrågorna upptogs icke i utskottets motivering.

Utredningen kom ej till stånd. Efter andra världskriget ha tre kommittébetänkanden avgivits rörande hithörande frågor. Härtill återkommer framställningen nedan.

Den korta överblicken torde hava varit tillfyllest för det föreliggande ändamålet. En klar slutsats därav är, att riksdagen icke blott betraktat de enskilda statsregleringsbesluten i och för sig såsom *de facto*, på grund av praktiska skäl, definitiva utan även ansett desamma *grundlagsenligt* äga denna karaktär. Framlagda förslag ha utgått från att så varit fallet och åsyftat ändring därutinnan. Samma uppfattning har hysts på regeringshåll.

En allmän uppfattning inom doktrinen har varit, att ståndpunk-

⁷ SOU 1931: 26.

⁸ KProp 105, cit. å sid. 29 resp. 41.

⁹ Motioner FK 50 av Andrén och Öman (h) samt AK 106 av Andersson och Bagge (h), KU utl. 15, RdSkr nr 343 (inga debatter).

ten i praxis till det berörda spörsmålet icke varit statsrättsligt godtagbar. Sambandet mellan delbesluten och riksstaten har understrukits. RYDIN¹⁰ framhöll, att enskilda beslut ej kunna var för sig göras gällande »utan gälla först såsom momenter i statsregleringen såsom ett helt». På grund av RF § 109 äga de ej »giltighet, även om skrivelser därom skulle hava blivit avsända». Samma uppfattning utalades av NAUMANN¹¹: har riksstat ej fastställts, »lända dylika beslut icke till efterrättelse». Enahanda åsikt företrädde av HAGMAN.¹² HERLITZ¹³ har framhållit, att doktrinen, vilken med rätta pekat på statsregleringens enhet och RF § 109, hävdad, »att skrivelserna — och de bakom dem liggande besluten — icke i och för sig äga någon rättslig betydelse», förrän riksstaten fastställts. Samtidigt medges, att i praxis »den föreställningen insmugit sig, att de partiella besluten varit definitivt giltiga, så att de kunnat omedelbart läggas till grund för åtgärder av Kungl. Maj:t». MALMGREN¹⁴ ansåg RF § 109 oförtydligt innebära, att de enskilda besluten »icke vinna bindande kraft, förrän de fått sin sammanfattande bekräftelse i riksstaten». Jämväl REUTERSKIÖLD¹⁵, som samtidigt underströk, huru medvetandet om delbeslutens beroende av riksstatens slutliga fastställande alltmera försvagats eller rentav upphört, fastslog, att detta samband »formellt» kvarstår.

Att doktrinen understrukt, att delbesluten äro beroende av riksstaten, är icke tillfyllest att konstatera. Avgörande är vilken den närmare statsrättsliga innebörden i detta beroende ansetts vara. Där om ha de anförda uttalandena ej givit klarhet. Dock har en antydning givits därom, att det förhållandet, att de enskilda besluten icke träda i kraft, förrän riksstat blivit fastställd, fört nära en slutsats, att desamma *överhuvud icke ha någon rättslig verkan* före statens antagande. I vad mån det statsrättsliga läget allmänt uppfattats så, vilket sålunda Herlitz ansett vara förhållandet¹⁶, har icke framgått

¹⁰ Rydin, Svenska riksdagen II: 1, sid. 309 f.

¹¹ Naumann, Statsförfattningsrätt IV, sid. 138.

¹² Hagman, Handbok, sid. 270.

¹³ Herlitz, a.a., sid. 247 f.

¹⁴ Malmgren, Sveriges författning II, sid. 312 f. Det må antecknas, att uppl. 2 utgivits av Stjernquist utan ändring i här relevanta hänseende.

¹⁵ Reuterskiöld, Statsregleringen, sid. 25 f.

¹⁶ Jfr Petri, SvJT 1958, sid. 246: »ganska allmänt» anses, att besluten »ej vinna bindande kraft» resp. »saknar giltighet», innan riksstaten fastställts.

av det hittills anförda. Närmare utveckling av spörsmålet i och för sig står knappast att finna. Dock har detsamma framskymtat i vissa uttalanden *dels* rörande frågan, huruvida delbesluten kunna omprövas, *dels* om verkan av en riksdagsupplösning.

Vid behandlingen i konstitutionsutskottet vid 1922 års riksdag av den ovannämnda motionen med förslag om införande av preliminära budgetbeslut, avgavs en reservation av REUTERSKIÖLD.¹⁷ Denne yttrade däri, under åberopande av RF § 109 och »statsregleringsrättens hela konstitutionella utveckling», att »redan enligt nu gällande rätt riksdagens successiva statsregleringsbeslut äro villkorliga och först med riksstatens slutliga fastställande bliva definitiva, oaktat även expedition av besluten från riksdagen sker successivt». Det innebure därför icke »något nytt eller mot gällande principer stridande», därest »vid riksstatens slutliga fastställande även formellt sett möjlighet bereddades att ändra tidigare beslut». Slutsatsen av dessa något allmänna formuleringar borde bliva, att de enskilda besluten uppfattades såsom å ena sidan icke möjliga att ändra men å andra sidan icke tillämpliga, förrän riksstaten blivit fastställd. Huruvida denna konklusion verkligen kan dragas är likväl osäkert. Till annan uppfattning i den berörda frågan synes i allt fall HERLITZ¹⁸ hava kommit. Han har noterat, att inom riksdagen en annan mening än doktrinen vunnit insteg, varvid det »förutsatts, att enligt gällande ordning de ursprungliga besluten i varje fall så till vida äro definitiva, som de ej stå att ändra». En avvikande mening har framställts av STJERNQUIST.¹⁹ Delbesluten kunna enligt denne väl på grund av sitt beroende av riksstaten icke av konungen anses såsom definitiva. Däremot äro de så till vida definitiva för riksdagen själv, som de icke kunna ändras under den session, varunder de tillkommit.

I detta sammanhang må även omnämnas VARENIUS' uttalande¹⁹, att det »högst ringa aktualitet ägande undantagsfall», att RF § 109 måste tillämpas, icke finge »undanskymma det normala förhållandet, att riksdagens i anslags- och beviltningsfrågor vederbörligen fattade och expedierade beslut äga rättskraft i och för sig och

¹⁷ KU utl. 1912: 12, se ovan sid. 272.

¹⁸ Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 15 ff., där dock den här relevanta upplösningssituationen icke behandlas. Jfr not 14.

¹⁹ Varenius, StatsvetT 1928, sid. 116.

vitsord gent emot eventuella felaktigheter hos den senare redigeringen i riksstaten».

Frågan om delbeslutens rättsliga kvalitet ställes på sin spets i fall av riksdagsupplösning, som företages, innan riksstat fastställts. Rörande denna situation kan en betydande åsiktsöverensstämmelse inom doktrinen noteras. RYDIN framhöll, att i detta fall »måste statsregleringen för följande år tillhöra den nya efter valen sammanträdande riksdagen».²⁰ Denna ägde upprätta ny stat »utan skyldighet att fästa avseende på vad förut blivit åtgjort».²¹ MALMGREN¹⁴ förklarade, att i den angivna situationen voro »de av den upplösta riksdagen redan fattade statsregleringsbesluten att betrakta som förfallna». REUTERSKIÖLD¹⁵ var rentav av åsikten, »att om riksstaten ej skulle komma till stånd före det nya budgetårets början 1 juli . . . de föregående detaljbesluten formellt förlora sin giltighet». Det mest praktiska fallet vore riksdagsupplösning, med avseende varå Reuterskiöld sålunda kom till samma resultat som Malmgren. Då det emellertid bleve »praktiskt ogörligt att fasthålla vid ogiltigheten», finge man söka »en modus vivendi, som medger en partiell och provisorisk tillämpning av de expedierade besluten».

I anslutning till vad nu upplysts om doktrinens ståndpunkter till den berörda frågan må även omnämnas de uttalanden, som därom gjorts av de tre offentliga utredningar, vilka efter andra världskriget behandlat budgeträttsliga frågor.

1948 års *budgetutredning* uttalade i sitt 1952 avgivna betänkande²² bl. a., att de regleringsbrev, som utfärdas varje vår, icke äro definitivt gällande, innan riksstat blivit upprättad. En tillämpning av RF § 109 skulle innebära, »att dessa brev måste återkallas eller i någon form ges ny giltighet, sedan den nya riksstaten upprättats».

1950 års *budgeträttskommitté* anförde i sitt betänkande 1954²³ bl. a. att RF § 109 innebär, att statsregleringen ej kan tänkas verksam, förrän riksstat fastställts. En tillämpning av stadgandet innebure, att alla utfärdade regleringsbrev »återkallas för att sedan i någon form ges ny giltighet, sedan den nya riksstaten fastställts».

²⁰ Rydin, a.a. II: 2, sid. 399 f.

²¹ Rydin, a.a. II: 2, sid. 406.

²² SOU 1952: 45, sid. 41.

²³ SOU 1954: 40, sid. 48 ff. och 56 f.

Detta skulle dock medföra sådana praktiska svårigheter, att RF § 109 knappast kunde tillämpas. I praxis skulle »emellertid den uppfattningen gjort sig gällande, att de särskilda statsregleringsbesluten åtminstone i viss mening i och för sig äro rättsgiltiga». En omprövning av delbesluten ansåges »redan nu omöjlig». Kommittén, som fann det »önskvärt att anpassa RF:s bestämmelser till sålunda utvecklad praxis», föreslog, att delbesluten skulle »även formellt» tillerkännas »bindande verkan».

1957 års budgetkommitté föreslog i sitt betänkande 1959²⁴ bl. a. införande av »en möjlighet till återprövning av redan fattade beslut i budgetfrågor».

Den föregående överblicken över doktrinen ståndpunkter kan helt kort så summeras. Enighet råder om att delbesluten äro beroende av riksstaten. Viss osäkerhet har rått, huruvida beroendet innebär, att de enskilda besluten *helt sakna* rättskraft, innan staten fastställts, *eller* blott, att de icke äro för *konungen* definitiva dessförinnan, ehuru de för *riksdagen* så till vida äro bindande, som de icke kunna ändras. Att de förfalla, därest riksdagen upplöses, innan den hunnit fastställa riksstat, har antagits av de författare, som uttalat sig om detta fall.²⁵

Mot bakgrunden av vad nu upplysts om uppfattningarna inom doktrin och praxis böra de relevanta grundlagstolkningsspörsmålen upptagas till granskning. Till en början må härvid fastslås, att ett statsrättsligt samband alltjämt måste anses föreligga mellan riksstat och delbeslut. Full enighet råder därom. Icke blott ha samtliga företrädare för doktrinen ävensom de anförda utredningarna understrukt sambandet. Därutöver har detsamma blivit konstaterat i praxis så sent som i samband med 1958 års riksdagsupplösning, något som under punkt 7 skall närmare visas.

²⁴ SOU 1959: 16, sid. 41 ff.

²⁵ Enda antydning om annan åsikt gives av Naumann, a.a. III, sid. 417, not 2. Efter att hava fastslagit, att en fastställd riksstat förblir gällande trots upplösning, uttalade Naumann: »Detsamma gäller beviljat extra anslag i allmänhet, ifall beslut därom redan är definitivt fattat och meddelat, innan riksdag upplöses.» Huruvida man är berättigad att tolka detta såsom uttryck för en annan mening i den berörda principfrågan synes dock osäkert. Om Stjernquist, se not. 14 och 18 ovan.

Med avseende å *innebörden* av det statsrättsliga sambandet mellan riksstat och delbeslut ha två principståndpunkter ovan angivits. Det kan innebära *endera*, att delbesluten sakna all rättskraft, innan staten fastställts, *eller*, att desamma i och för sig äro giltiga och omöjliga att ändra men däremot icke tillämpliga förrän efter statens antagande. Det senare framgår direkt av RF §§ 64 och 109. Det förra utgör däremot en utvidgning av sambandets statsrättsliga betydelse utöver vad som kan utläsas ur dessa stadganden. Särskild grund måste sökas därför. Bland RF:s bestämmelser ligger § 62 närmast till hands att åberopa vid sidan av §§ 64 och 109. Ifrågasvarande stadgande fastlägger principen, att utgifterna skola fastställas före inkomsterna. Rörande dess betydelse i det sammanhang, varom fråga nu är, har STJERNQUIST²⁶ uttalat, att därur icke lär »kunna framdeduceras någon rätt för riksdagen att i samband med bevillningsbeslutens fastställande och riksstatsens antagande ompröva utgiftsbesluten». Uttalandet synes kunna skärpas. RF § 62, vilken i här relevanta hänseenden varit oförändrad sedan 1809, utsäger: »*Sedan statsverkets behov blivit av riksdagen prövade, ankommer det på riksdagen att en däremot svarande bevillning sig åtaga samt att tillika fastslå, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå.*» Visserligen antyda ordalagen en dubbel prövning i så måtto, som först det totala medelsbehovet skall fastslås och därefter fördelning ske på olika poster. Då stadgandet emellertid efter sin ordalydelse giver vid handen, att det efter utgiftsbehovets fastställande är fråga om en *skyldighet* för riksdagen att bestrida dessa utgifters täckande, torde det kunna hävdas, att en omprövning av utgiftsbesluten ej blott saknar stöd av utan rentav *står i strid med* RF § 62.²⁷ En dylik läsning lär emellertid ej ensam vara tillfyllest för den uppställda frågans besvarande.

²⁶ Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 15. Uttalandet, att RF § 62 är »enda bestämmelse av relevans», kan, såsom nedan visas, icke biträdas. Jfr dens., Nutida budgetprinciper etc., sid. 450.

²⁷ »Däremot svarande» kan antyda, att ej heller höjning av anslag får ske. Då emellertid RF § 62 ej synes avgörande för den här relevanta frågan, är en mera ingående granskning av detta lagrum icke påkallad.

Då intet av hittills anförda författningsrum varit av avgörande betydelse för spörsmålet om de enskilda statsregleringsbeslutens rättskraft, synes detta i stället böra betraktas ur en annan synvinkel. Grundlagarnas *regler om riksdagens beslut* torde förtjäna uppmärksamhet. Dessa ha redan under XIII ovan berörts. Ha kamrarna kommit till sammanställande beslut, skall detta enligt RO § 63 utgöra »riksdagens beslut». Fattat beslut må jämlikt § 60 icke genom ny överläggning upprivas och enligt § 76 ej ändras vid justeringen. Till dessa allmänna regler lägga RF § 69 och RO § 65 de speciella rörande beslutsförfarandet i statsregleringsfrågor m. fl. Den mening, som segrar vid gemensam votering, skall enligt dessa stadganden »gälla såsom riksdagens beslut». Motsvarande bestämmelser återfunnos före 1866, förutom även då i RF § 69, i 1810 års RO §§ 53, 58, 73 och 75.

Rörande innebörden av de allmänna beslutsreglerna har i allt fall enighet städse rått så långt, att de hindra riksdagen från att på eget initiativ återupptaga en avgjord fråga och fatta nytt beslut däröver vid samma sammanträde — efter 1949 samma session.²⁸ Har ett »riksdagens beslut» tillkommit, skall det gälla och verkställas.

Då de speciella beslutsregler, som gälla för här relevanta frågor, betraktas, måste det i första hand uppmärksammas, att även dessa uttryckligen angiva, hur ett »riksdagens beslut» skall komma till stånd. Intet i RF § 69 och RO § 65 antyder, att en ringare rättslig kvalitet skulle tillkomma de avgöranden, som fattas enligt dessa stadganden. Ytterligare bör det beaktas, att RO §§ 60 och 76 otvivelaktigt äro tillämpliga även å sådana beslut, varom nu är fråga. Dessa få icke upprivas genom ny överläggning eller ändras vid justeringen.

Vidare bör det i detta sammanhang även fasthållas, att grundlagarna alltifrån början förutsatt ett successivt beslutsförfarande i statsregleringsfrågor. Att inskränka proceduren till blott en votering om själva riksstaten vore ju ock orimligt. Såsom förut påpekats innebär nuvarande praxis endast så till vida en nyhet i för-

²⁸ Såsom under XIII framhållits, är det tvivelaktigt, om omprövning bör anses möjlig redan vid ny session och icke först vid efterföljande riksdag. Jfr Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 15.

hållande till vad ursprungligen gällt, som även expedition numera sker successivt. Mot denna bakgrund lär det framstå såsom uppenbart, att grundlagstiftaren icke gärna kan hava förbisett, att intet av de stadganden, som reglera riksdagens beslutsförfarande, giver en antydning om att en skillnad skulle vara för handen mellan här avsedda frågor och andra.

Den sista synpunkten kan ytterligare utföras. Därest det antoges, att ett statsregleringsbeslut grundlagsenligt finge omprövas, vilket förfarande skulle därvid tillämpas? Hur skulle initiativ tagas, och hur skulle proceduren i övrigt i riksdagen gestalta sig? Det vill synas uppenbart, att grundlagarna, som eljest i detalj reglerat riksdagens beslutsförfarande, borde hava givit anvisningar i dessa hänseenden, därest en omprövning avsetts vara möjlig. Att en obegränsad och oreglerad rätt att återupptaga de till riksstaten anknutna frågorna skulle medföra risk för en avsevärd fördröjning av statsregleringsproceduren torde ligga i öppen dag.

Vad nu utvecklats leder till slutsatsen, att *statsregleringsbesluten icke kunna omprövas i vidare mån än andra riksdagens beslut*. En objektiv grundlagstolkningsmetod synes icke kunna giva annat resultat.²⁹ Härmed är emellertid icke frågan om beslutens statsrättsliga kvalitet besvarad. Endast en viktig egenskap har därmed angivits. En annan utgöres av det förut understrukna beroendet av riksstaten. Frågan är, till vilket resultat syntesen av dessa båda egenskaper leder.

Med utgångspunkt i det nu sagda bör ytterligare undersökas den exakta innebörden av delbeslutens beroende av riksstaten. Härom har förut sagts, att de enskilda besluten *icke träda i kraft*, förrän riksstaten blivit fastställd. Frågan är, om detta utgör den enda inskränkningen i delbeslutens egenskap av även för konungen definitiva. Är så fallet, är detta uppenbarligen av stor vikt för bedömningen av upplösningssituationen. Ingen lär vilja göra gällande, att t. ex. ett villkorligt lagbeslut förfaller vid riksdagsupplösning, därför att det icke är definitivt. Endast ikraftträdandet saknas. Villkoret är icke relevant. En analogi kan ligga nära till hands med avse-

²⁹ Stjernquist har framhållit, a.a., sid. 23, att RF förutsatte inkomsternas anpassning efter utgifterna men icke någon slutlig avvägning av inkomsterna mot utgifterna.

ende å statsregleringsbesluten och därmed skärpa kraven på bevisning för en åsikt, att dessa förfalla, därest riksdagen upplöses, innan riksstat fastställts.

För klarläggande av den statsrättsliga innebörden i de enskilda statsregleringsbeslutens beroende av riksstaten måste två frågor betraktas. *I första hand* måste det utredas, i vad mån riksdagens statsregleringsarbete kan — och tidigare kunnat — förutses bli fullbordat med fastställande av en riksstat. *I andra hand* måste det undersökas, i vad mån under den intervall, som förflyter mellan fattandet av ett delbeslut och fastställandet av riksstaten, någonting kan inträffa av beskaffenhet att giva riksdagen omprövningsrätt.

Den första av de angivna frågorna synes bereda de minsta svårigheterna att besvara. En grundlagsenlig avvikelse från det normala förhållandet, att statsregleringsproceduren successivt fortskrider från statsverkspropositionens avlämnande till riksstatens antagande kan vara möjlig på två vägar. *För det första* kan konungen hava makt att avbryta förfarandet. Denna möjlighet, tidigare reglerad av RF § 109, efter 1949 av RF § 108, kan här tills vidare lämnas åsido. Vad som i detta sammanhang är av primärt intresse är att utröna, huruvida de enskilda statsregleringsbesluten, vilka enligt vad nyss sagts måste *av riksdagen* betraktas såsom bindande på samma sätt som andra beslut, även *av konungen* kunna uppfattas såsom definitiva. Att denne själv kan göra deras fortsatta giltighet prekär genom att åtskilja riksdagen, innan denna fastställt riksstat, är därför här av mindre intresse att notera. Därtill återkommer framställningen under punkterna 2 och 3 nedan. *För det andra* kunna grundlagarna hava tillagt viss omständighet verkan att avbryta statsregleringsförfarandet, oberoende av konungens och riksdagens åtgöranden. Vad som här träder i blickpunkten är överskridandet av tidpunkten för den nya statsregleringsperiodens början. Kan riksstat fastställas, sedan dess grundlagsenliga giltighetstid börjat löpa? Med avseende å perioden före 1866 kan fastslås, att spörsmålet aldrig kunde uppkomma, då statsregleringsperioderna voro beroende av tiden för riksstaternas fastställande. Varje riksstat trädde i kraft vid närmast följande årsskifte. Även under tiden 1866—1921 förutsatte grundlagarna uppenbarligen, att pro-

blemet aldrig skulle kunna uppkomma. Att lagtima riksdag fortgick ända till årets utgång utan att upprätta och antaga en ny riksstat för det kommande året var en möjlighet, vilken stod i klar strid med grundlagarnas förutsättningar, och som dessutom självfallet var praktiskt närmast otänkbar. Ett annat läge inträdde genom budgetårets omläggning och den i anslutning därtill år 1921 företagna ändring av RF § 109, vilken ovan omnämnts. Såsom ävenledes redan upplysts, har REUTERSKIÖLD framfört den mening- en, att riksstat icke kan fastställas, sedan statsregleringsåret ingått, utan att alla fattade delbeslut förfalla, då den 1 juli överskrides. Den gamla riksstaten skulle i en dylik situation komma att förbli i kraft ytterligare ett år. Till stöd för denna tolkning av § 109 åbe- ropade Reuterskiöld, att grundlagarna icke känna en kortare stats- regleringsperiod än ett år, och att retroaktivt beslut ej kan fattas.³⁰ Denna åsikt synes likväl knappast vinna stöd av stadgandets orda- lydelse, vilken i stället torde giva vid handen, att riksdagen får fort- sätta sitt arbete in på det nya budgetåret. Att detta varit avsikten är klart utsagt i motiven till 1921 års ändring. Stadgandet lär tvi- velsutan böra så läsas, att den nya riksstaten träder i kraft senare än den 1 juli.³¹

Det torde sålunda kunna fasthållas, att grundlagarna alltsedan 1809 ha förutsatt, att riksdagens statsregleringsarbete städse förr eller senare fullbordas med fastställandet av en ny riksstat, därest icke konungen dessförrinnan åtskiljer riksdagen. Med hänsyn härtill är det tydligen tveksamt, om de enskilda statsregleringsbesluten ens för konungen äro mindre definitiva än andra riksdagens beslut. Till utredning härav bör den andra ovan angivna frågan upptagas till betraktande, sålunda i vad mån under mellantiden mellan fat- tandet av ett delbeslut och fastställandet av riksstaten någon om- ständighet kan inträffa, vilken kan giva riksdagen en grundlagsen- lig rätt att rygga gjorda åtaganden. Även här kan, på nyss anförda skäl, bortses från möjligheten, att konungen själv genom att upp- lösa riksdagen äventyrar delbeslutens bestånd. Om till utgångs-

³⁰ Se utöver Reuterskiöld, Statsregleringen, sid. 25 f., även dens., Sveriges grund- lagar I, under RF § 61, sid. 100, och § 109, sid. 196.

³¹ Om motiven till 1921 års ändring av RF § 109, se KProp 1920: 254. Att retro- aktiva beslut förekommit, omnämnes av Herlitz, a.a., sid. 329.

punkt tages, att endast *en* prövning kan ske under samma session, gäller frågan tydligen i första hand, huruvida, utan att upplösning företages, mer än en session kan förekomma före riksstatens fastställande.³² Frågan är ej opraktisk, då den närmast avser förfarandet i de fall, där riksdagen icke hinner slutföra hela statsregleringsarbetet under vårsessionen. Det har antagits, att riksdagen i en dylik situation omedelbart efter vårsessionens slut får övergå till en extra session, på vilken riksstaten fastställs.³³ Anses ett dylikt förfarande möjligt, och anses tillika RO § 63 icke innebära hinder mot upprivande av ett positivt beslut redan vid en ny session av samma riksdag²⁸, synes följden bliva, att riksdagen erhåller rätt att efter initiativ jämlikt RO § 55 mom. 1 femte stycket ompröva tidigare fattade statsregleringsbeslut.³⁴ Emellertid torde det angivna tillvägagångssättet icke vara grundlagsenligt. RO § 58 förbjuder uttryckligen uppskov till »annan session» med varje fråga, som »berör riksstaten». Härav torde följa, att staten måste regleras under vårsessionen, vilken är slut sist den 15 juni. Inom denna tid åligger det tydligen riksdagen grundlagsenligt att fastställa en *formell* riksstat, vilken naturligtvis kan *kompletteras* med tilläggsstater vid annan session. Önskar riksdagen ej uppfylla grundlagarna härutinnan, lär lika väl RO § 2 kunna åsidosättas i vad den avser sista dag för vårsession som § 58, och även om § 58 icke beaktas, lär därav icke kunna antagas uppkomma någon eljest icke existerande rätt att ompröva redan fattade beslut.³⁵

³² Detta spörsmål har uppkommit genom 1949 års reform. Tidigare förutsattes, som förut nämnts, ny riksdag för att en avgjord fråga skulle få återupptagas.

³³ Att dylik möjlighet föreligger, har förutsatts av 1948 års budgetutredning, se SOU 1952: 45, sid. 40 (»torde dock vara möjligt att i så fall inkalla riksdagen till extra session»), sannolikt även av 1950 års budgeträttskommitté, se SOU 1954: 40, sid. 50 (RF § 109 kan bli tillämplig »t. ex. vid krigsfall och riksdagsupplösning»). Stjernquist synes acceptera tanken, se a.a., sid. 7.

³⁴ Se härom SäU 1948 utl. 1, sid. 29. *Allmän* motionsrätt uppkommer däremot icke, då denna jämlikt samma mom. första stycket är beroende av att statsverksproposition avlämnas. — Märk i detta sammanhang vad under punkt 3 anføres.

³⁵ I detta sammanhang må ock påpekas frågan, vad den grundlagsenliga följden blir därav, att vid vårsessions slut uppskov icke beslutits med fråga, som ej slutbehandlats. Detta spörsmål upptogs av Herlitz i motionen FK nr 391 vid 1948 års riksdag. Han antog såsom »det naturliga», att dylikt ärende ändock bleve vilande till höstsession, men påpekade, att det vid dylikt förhållande med skäl kunde frågas, varför över huvud formliga uppskovsbeslut föreskrevs. SäU förklarade sig icke kunna finna, »att oklarhet kan uppstå, hur det skall förfaras» i

RF § 109 torde sålunda numera vara tillämplig endast i fall av riksdagsupplösning. Företages icke en dylik åtgärd, skola besluten grundlagsenligt träda i kraft den 1 juli. Under tiden 1921—49 kunde däremot stadgandet bliva tillämpligt utan konungens medverkan, nämligen där riksdagens arbete fördröjdes utöver det normala. Grundlagsändringarna 1949 kunna sägas hava inneburit en återgång till vad tidigare gällt. Under perioden 1809—1921 reglerade RF § 109 uteslutande konsekvenserna av att konungen utnyttjade sin rätt att åtskilja riksdagen. Skulle icke denna rätt vara helt illusorisk, måste en bestämmelse intagas om förlängd giltighetstid för åtagen beviljning. Den antagna tolkningen anknäper sålunda till RF:s ursprungliga tanke.³⁶

Resultatet av undersökningen under denna punkt kan sålunda sammanfattas, att de enskilda statsregleringsbesluten böra anses äga statsrättslig kraft såsom riksdagens beslut, redan innan rikstat fastställts. Deras beroende av riksstaten innebär endast, att de icke träda i kraft, förrän staten upprättats och antagits. Grundlagarna ha icke, med här anförd tolkning, avsett att förläna statsregleringsbesluten en ringare rättslig giltighet än andra riksdagens beslut utan blott att fastslå, att all medelsanvändning skall ske efter en bestämd hushållningsplan till betryggande av erforderlig enhetlighet och reda.²⁹

Den enda inskränkningen i de enskilda statsregleringsbeslutens egenskap av definitiva och rättsgiltiga ligger uti möjligheten, att

dylikt fall. Tillräckliga garantier voro tillskapade för att uppskovsbeslut alltid skulle kunna fattas. Skulle mot förmodan uppskov ej hava begärts »mot vårsessionens slut», bleve det »en självklar skyldighet för talmanskonferensen» att »draga försorg om att erforderligt uppskovsyrkande göres». Se SÄU 1948 utl. 1, sid. 29. Härav torde följa, att (den oförutsedda) avsaknaden av uppskovsbeslut ansågs medföra resp. frågas förfall, en slutsats som synes väl överensstämma med grundlagarnas utformning. Är uppskovsbeslut över huvud icke grundlagsenligt möjligt, måste därför vårsessionens slut medföra, att resp. ärende faller. Jfr härtil Herlitz, RF i nutida författningsliv, sid. 158 not 13.

³⁶ Möjligt är väl att förbiseende föreligger. Emellertid lär ej kunna förnekas, att även goda *sakliga* skäl kunna anföras för denna tolkning av RF § 109. Särskilt kan med fog påpekas, att de med statsregleringsarbetets överskridande av den 1 juli förenade olägenheterna äro av sådan art, att en spärr däremot är motiverad. Särskilt i sådana utomordentliga lägen, där situationen kan bliva aktuell (SOU 1952: 45 anför t. ex. »av krig föranledda utomordentliga förhållanden», SOU 1954: 40 bl. a. »krigsfara»), måste vara högst angeläget, att riksdagen till-

konungen upplöser riksdagen, innan denna hunnit fastställa riksstat. Hur statsregleringsförfarandet gestaltar sig i dylikt fall, skall närmare undersökas under punkterna 2 och 3 nedan. Sker icke upplösning, äro emellertid de enskilda besluten fullt rättsgiltiga enligt den grundlagstolkning, som här förordats. Riksdagen har grundlagsenlig skyldighet att fastställa riksstat före vårsessionens slut. Till följd härav komma delbesluten alltid att träda i kraft påföljande halvårsskifte. Beroendet av riksstaten påverkar över huvud icke deras giltighet.

Den anförda tolkningen motsvarar sålunda den ovan angivna uppfattning, som gjorts gällande i praxis. Någon befogad invändning synes icke kunna ur statsrättslig synpunkt riktas mot den successiva expeditionen, regleringsbrevens utfärdande i anslutning därtill etc. Har riksdagen på sådant sätt bundit sig för ett åtagande, att den icke kan utan konungens medverkan åvägabringa ändring däri före utgången av det budgetår, för vilket detsamma skall gälla, kunna några betänkligheter icke resas på grund av grundlagarnas innehåll mot att åtgärder vidtagas för att säkra, att de anslagna medlen verkligen kunna under det avsedda budgetåret tillgodoföras de av riksdagen prövade ändamålen. Att konungen genom dessa åtgärder, vilka kunna innefatta t. ex. slutande av avtal, binder staten vid utgifter redan före det nya budgetårets ingång kan icke föranleda någon erinran, blott icke medel utanordnas dessförinnan. Av statsregleringsförfarandets gestaltning, särskilt efter budgetårets omläggning, måste följa, att konungen äger rätt att *anteciperar riksstaten*.³⁷ Hur det statsrättsliga läget gestaltar sig med hänsyn till företagna anticipationer, för den händelse konungen skulle upplösa riksdagen, innan denna fastställt riksstat, blir uppgiften för den närmast efterföljande framställningen att utreda.

Ett beslut i en statsregleringsfråga kan alltså sägas vara likvärdigt med ett beslut om antagande av en lag, vilken skall träda i tillämpning den 1 juli samma år. Det bör sålunda betecknas varken såsom *preliminärt* eller såsom *villkorligt*. Enligt här utvecklade

ser, att en tillämpning av RF § 109 undvikes, genom att fastställa en formell stat.

³⁷ Jfr Reuterskiöld, Sveriges grundlagar I vid RF § 64, sid. 105 f., och dens., Statsregleringen, sid. 26 ff., där en motsvarande tankegång utvecklas.

mening äger det ingendera egenskapen *vare sig* för riksdagen själv eller i förhållande till konungen. Vad nu sagts gäller sålunda med ett undantag, nämligen den här relevanta möjligheten, att konungen begagnar sin rätt att åtskilja riksdagen, innan ny riksstat fastställts. Detta undantag har gällt alltsedan 1809, om än innebörden av konungens åtgärd undergått förskjutningar 1866 och 1921.

Det sagda bör måhända kompletteras med ett påpekande av att det självfallet står konungen fritt, att där så synes påkallat, åska ytterligare anslag. Därigenom kan i praktiken stundom ett slags omprövning sägas bliva möjlig före riksstatens fastställande, dock att det formellt alltid måste bli va fråga om ett nytt anslag.^{37a} En avgjord fråga kan ej ånyo upptagas vid samma session, dvs. icke före riksstatens fastställande.

2 RIKSDAGSUPPLÖSNINGS INVERKAN PÅ ENSKILDA STATSREGLERINGSBESLUT

Såsom utgångspunkt för undersökningen rörande riksdagsupplösningens verkan med avseende å enskilda statsregleringsbeslut, vilka icke vunnit bekräftelse i fastställd riksstat, tjänar *dels* vad ovan under punkt 1 utvecklats rörande dylika besluts statsrättsliga kvalitet i och för sig, vilket motiverat framställningens utförlighet, *dels* vad tidigare under XIII anförts. Såsom en allmän regel har angivits, att en riksdagsupplösning icke förintar i grundlagsenlig ordning tillkomna och i vederbörlig form klädda beslut. I och med att även statsregleringsbesluten befunnits böra uppfattas såsom sådana, torde slutsatsen bli va, att huvudregeln är tillämplig jämväl å dem, därest icke en särskild grund kan påvisas för ett undantag. En helt annan bevisning synes erforderlig än som inom doktrinen förebragts för den ovan nämnda, ganska allmänt omfattade åsikten, att alla delbeslut förfalla, därest riksdagen upplöses, innan riksstat blivit fastställd. Över huvud har, såsom antytts, knappast någon särskild motivering alls anförts för ifrågavarande slutsats, vilken följt av de ståndpunkter, vilka intagits i andra, bakomliggande frågor.³⁸

^{37a} Jfr Stjernquist, a. a., sid. 7.

³⁸ Den ende, som närmare motiverat sin uppfattning, är Reuterskiöld, se vid not 30 ovan. Med hänsyn härtill och till att den utgångspunkt, som angivits under

Att grunden för en avvikelse från den under XIII angivna huvudregeln om expedierade besluts motståndskraft mot riksdagsupplösning måste vara att söka i statsregleringsförfarandets principiella enhet synes tydligt. Det kan med visst fog sägas, att vad under punkt 1 ovan utvecklats ej är utan ytterligare undersökning avgörande. Klart är, såsom under XII påvisats, att ny statsverksproposition måste avlämnas, därest riksstat icke blivit fastställd före upplösningen. Icke slutbehandlade äskanden äro otvivelaktigt att anse såsom förfallna. Nytt kungligt initiativ kan ej tagas annorledes än genom statsverksproposition. Denna måste ofrånkomligen innefatta ett uppvisande av »statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder» jämlikt RF § 58, ävensom »förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra» jämlikt § 59. Konungen kan icke underlåta att upptaga de delar av statsregleringen, som slutbehandlats före upplösningen, ens om besluten anses alltjämt vara giltiga i och för sig.

De omständigheter, vilka utifrån principen om statsregleringsförfarandets enhet kunna synas tala till förmån för en avvikelse från den under XIII angivna huvudregeln, kunna sammanfattas sålunda. Det statsrättsliga sambandet mellan delbeslut och riksstat kan anses motivera, att, då en riksdag genom upplösning hindras från att fastställa riksstat, dess olika delbeslut förfalla. Att statsregleringsförfarandet på vaderiksdagen tager sin början med en ny statsverksproposition, kan uppfattas såsom antydande, att riksdagen skall helt börja från början, utan avseende vid vad som beslutits före upplösningen. Än vidare kan — direkt eller analogivis — åberopas den äldre regeln i RF § 109, enligt vilken, såsom tidigare sagts, tillkomsten av en ny riksstat för ny statsregleringsperiod kunde helt förhindras med påföljd, att fattade delbeslut aldrig kunde träda i kraft och därför måste förfalla. Dessa olika synpunkter böra tydligen närmare prövas. Till en början är en granskning av RF § 109 påkallad.

Uppenbart är, att den ursprungliga lydelsen av RF § 109 bör beaktas. Ända till 1921 innebar stadgandet, såsom ovan påpekats,

punkt 1, är främmande för doktrinen, utom delvis för Stjernquist, bliva detaljhänvisningar till denna icke möjliga under denna punkt.

en *möjlighet att under viss förutsättning helt annullera statsregleringsbeslut*. Förutsättningen var, att riksdagen — efter 1866 sålunda lagtima riksdag — icke inom fyra månader från sin början hade fastställt ny riksstat. Innebörden av att konungen i dylikt fall bragte RF § 109 i tillämpning³⁹ var tydligen, att de av riksdagen fattade delbesluten helt förföllo och ersattes av den gamla riksstaten, som vid tillfället var i kraft och alltså i saknad av en ny fortfor att vara i kraft längre än som avsetts. Ett annat blev emellertid läget i det för denna framställning centrala fall, där konungen efter 1866 upplöste lagtima riksdag i samband med nyvalsförordnande, *innan fyra månader förflutit* av dess sammankomst. Här blev RF § 109 tredje stycket över huvud icke tillämplig.⁴⁰ Vaderiksdag sammanträdde senast den 14—15 augusti — nämligen om de i §:ens första stycke föreskrivna tre- och fyramånadersfristerna utnyttjades maximalt — och kunde icke upplösas, förrän den haft samma arbetstid till sitt förfogande som en vanlig lagtima riksdag. Även i detta fall förutsatte grundlagarna sålunda, att en ny riksstat skulle bli fastställd före det nya årets ingång.⁴¹ RF § 109 — före 1921 — har för denna framställning omedelbar relevans endast i det fall, där konungen upplöste riksdagen efter fyra månaders lagtima sammankomst och utan att sammankalla urtima statsregleringsriksdag. Från detta fall kan här bortses.⁴² *Efter ändringen 1921* giver RF § 109 konungen, såsom förut sagts, *ingen rätt att upphäva statsregleringsbeslut*. Den gamla riksstaten gäller endast tills ny fastställts, vilket icke kan så uppfattas, att allt som utträttats före den 1 juli förfaller, därest ny stat icke blivit upprättad före detta datum.⁴³

³⁹ Om vanskligheterna att tolka RF § 109, se under punkt 6.

⁴⁰ Detta synes hava förbisetts t. ex. av Naumann, a.a. IV, sid. 417.

⁴¹ Detta förutsätter naturligtvis teoretiskt, att icke konungen ansåges kunna hindra riksdagens sammankomst i januari, se ovan IX: 2 a.

⁴² Över huvud bortses helt från de båda numera endast författningshistoriskt intressanta fallen av upplösning efter fyra månaders lagtima riksdag resp. urtima statsregleringsriksdag.

⁴³ Vid redigeringen av RF § 109 har icke beaktats de svårigheter, som måste uppkomma redan därigenom, att beslut, som efter sin avfattning äro avsedda att träda i kraft den 1 juli, icke kunna tillämpas förrän senare. Åtskilliga beslut torde kräva justering, då sagda datum överskrides.

Oaktat den i RF § 109 tidigare inrymda bestämmelsen om upphävande av statsregleringsbeslut genom riksdagsupplösning icke varit *direkt* tillämplig på det här avsedda vaderiksdagsfallet, skulle kunna ifrågasättas, om icke densamma borde anses analogvis gällande. RF § 109 i dess äldre lydelse skulle m. a. o. uppfattas, icke såsom tillämpligt lagrum, men väl såsom avgörande tolkningsdatum. Fog synes emellertid icke föreligga för en dylik uppfattning. Som nyss betonats innebar stadgandet, att delbesluten *ersattes* av den gamla riksstaten, och att sålunda ett uppkommet tomrum utfylldes på visst sätt. Härom är emellertid icke fråga i vaderiksdagsfallet. Om fortfarande läget före budgetårets omläggning betraktas, var situationen blott den, att, medan en riksstats ordinarie giltighetstid alltjämt löpte⁴⁴, det pågående arbetet på den riksstat, som skulle träda i kraft först vid en väsentligt senare tidpunkt, avbröts. Intet tomrum uppkom, som måste utfyllas. Hur arbetet på den nya staten skulle med hänsyn till det uppkomna avbrottet närmare gestalta sig inom den ram, som ytterst stod till förfogande, dvs. det löpande året, kan icke slutas av RF § 109.⁴⁵

Vad nu sagts har avsett att visa, att åsikten om statsregleringsbeslutens förfall vid riksdagsupplösning icke kan stödas blott på en hänvisning — direkt eller analogivis — till den otvivelaktiga rätt att upphäva dylika beslut, som före 1921 inrymdes i RF § 109. De andra möjligheter till stöd för en dylik mening, vilka ovan antytts, böra därför prövas. Av de enskilda beslutens beroende i sista hand av riksstaten kunde sålunda den slutsatsen synas möjlig att draga, att de förra förfalla, där den senare ej tillkommit före upplösningen. Sambandet mellan riksstat och delbeslut kan, oavsett vad under punkt 1 anförts om dess exakta innebörd, med i och för sig obestriddigt fog ses såsom ett uttryck för statsregleringsförfarandets enhet, mot vilken i vaderiksdagsfallet även det förhållandet kan anses peka hän, att ny statsverksproposition skall avlämnas. Vissa indicier kunna synas för handen, varför statsregleringsförfarandet skall börja om från början på en vaderiksdag. Vid bedöm-

⁴⁴ Att mindre än 2/3 återstod av den gamla statens giltighetstid var knappast tänkbart.

⁴⁵ Efter budgetårets omläggning föranleder RF § 109 i stället en annan synpunkt, som likaledes talar till förmån för uppfattningen, att delbesluten bibehålla sin giltighet över upplösningen, se sid. 291.

ningen huruvida desamma äro tillfyllest för att ett undantag skall kunna anses gälla från den allmänna regeln om expedierade besluts motståndskraft mot riksdagsupplösning, måste två omständigheter beaktas.

För det första måste understrykas vaderiksdagssituationens karaktär av *specialfall*. Frågan gäller, om grundlagarna skola så tolkas, att det ordinära, enhetliga statsregleringsförfarandet skall tillämpas å vaderiksdagen, som därför skall börja helt från början, eller om den sammanlagda slutprodukten av A- och B-riksdagarnas arbete skall utgöra det årets statsreglering. En hänvisning till det normala förfarandet, då statsregleringen ombesörjes av en oavbruten riksdag, synes därför innebära, att det som skall bevisas tagges till utgångspunkt. Att delbesluten icke slutligt träda i kraft, förrän riksstat upprättats, är riktigt, men frågan är, om icke den av B-riksdagen fastställda staten kan förläna denna ytterst bindande kraft åt sådana A-riksdagens beslut, som ej ändrats. Vidare är klart, att ny statsverksproposition skall avlämnas, men däremot icke dess innehåll. Huruvida i detta specialfall en gång bifallna anslagsäskanden skola upprepas eller blott omnämnas, varjämte återstående och nya upptagas, kan icke avgöras endast med en hänvisning till normala förhållanden, då frågan alls icke uppkommer.

För det andra måste framhållas vad under punkt 1 ovan anförts. Skillnaden mellan ett statsregleringsbeslut och ett annat riksdagens beslut är icke avsevärd. Särskilt förtjänar den omständigheten uppmärksamhet, att riksdagen icke i något annat fall torde vara berättigad ens att *ompröva* ett statsregleringsbeslut. Otvivelaktigt lär det vid dylikt förhållande framstå såsom oegentligt, därest riksdagen utan eget initiativ *helt befrias* från gjorda åtaganden, därför att konungen i en konfliktsituation utnyttjar en befogenhet, vilken grundlagarna tillagt honom såsom en yttersta maktresurs gentemot riksdagen.

Utöver dessa båda synpunkter böra även andra beaktas. Med avseende å äldre tid må varit befogat att hänvisa till den utgiftsreglering, som länge förekom vid sidan av riksstaten under namn av extra statsreglering. Även här måste de vanliga beslutsreglerna tillämpas. Någon tvekan torde icke hava kunnat råda om att anslag, som beviljats på denna väg, icke bort anses förfallna vid en

riksdagsupplösning med åtföljande vaderiksdag, då ett beroende av riksstats fastställande icke kunde åberopas.⁴⁶ Voro dylika förhållanden möjliga, kan en skillnad med avseende å de till riksstaten hörande anslagen synas något oegentlig. För gällande rätts del må hänvisas till RF § 109, betraktad ur en annan synpunkt än de hittills anlagda. Stadgandet utgår med fog från att det utgör ett besvärande missförhållande, därest riksstat icke blivit fastställd vid det nya budgetårets ingång — varom närmare under punkt 6 nedan. Vid detta förhållande kunna grundlagarna synas icke böra utan särskilda skäl tolkas därhän, att riksstatens fastställande onödigt framskjutes in på det nya året. Upplöses riksdagen, såsom fallet var 1958, först då huvudparten av statsregleringsarbetet slutförts, åstadkommes, därest alla beslut förintas, icke blott överflödigt bortkastande av utfört arbete utan även avsevärda nackdelar, genom att tiden för den nya statens fastställande framskjutes måhända flera månader efter den 1 juli.

Summeras det nu anförda, torde slutsatsen böra bliva, att grunden är påfallande svag för en mening, att upplösning måste medföra förintelse av statsregleringsbeslut, vilka icke vunnit slutlig tillämplighet genom att upptagas i en riksstat. Av stor vikt är att fasthålla denna uppfattnings innebörd av undantag från en allmän regel. Detta undantag skulle erhålla utomordentlig praktisk betydelse, då flertalet av riksdagens skrivelser torde avse sådana beslut, varom nu fråga är. Med hänsyn härtill vill det synas, som om ett tämligen uttryckligt stöd i grundlagarna borde förutsättas, för att upplösning skall kunna tilläggas den ifrågasatta verkan. En allmän hänvisning till statsregleringsarbetets enhet etc. torde redan av detta principiella skäl icke vara tillfyllest. I allt fall kan däremot ställas ett påpekande av det oegentliga i att helt befria riksdagen från gjorda åtaganden. Vikten av denna sistnämnda synpunkt understrykes med avsevärd styrka av vad under punkt 1 utvecklats om konungens rätt att anticipera riksstaten. Konklusionen bör sålunda bliva, att *ej heller expedierade statsregleringsbeslut förfalla vid riksdagsupplösning.*

⁴⁶ Fråga är om icke Naumanns i not 25 angivna uttalande bör ses mot denna bakgrund.

3 VADERIKSDAGS INITIATIVRÄTT I STATS- REGLERINGSFRÅGOR

Med frågan om riksdagsupplösningens inverkan å dessförinnan fattade och expedierade statsregleringsbeslut sammanhänger nära spörsmålet om vaderiksdagens initiativrätt i hithörande frågor. Då framställningen under punkt 2 lett till resultatet, att huvudregeln bör anses tillämplig med avseende å A-riksdagens beslut, kan det synas självklart, att detsamma bör gälla B-riksdagens initiativrätt. Denna bör antagas vara oinskränkt, så att A-riksdagens beslut icke innefatta hinder för nytt initiativ. Alldeles uppenbart är likväl icke detta. Såsom under punkt 4 nedan skall visas, synes i praxis 1887 och 1914 den uppfattningen hava gjorts gällande, att B-riksdagen icke skulle äga någon rätt att ompröva A-riksdagens beslut. En dylik ståndpunkt innebär tydligen den diametrala motsatsen till den inom doktrinen intagna, vilken alltså varit, att besluten helt förfalla vid upplösningen.

Den berörda uppfattningen, att A-riksdagens beslut böra vara bindande för B-riksdagen, kan stödas på följande skäl. Riksdagen gör sina i riksstaten innefattade åtaganden för bestämd tid: ett statsregleringsår. Den äger icke rygga dessa åtaganden utan konungens medgivande. Enär de enskilda besluten ej kunna anses förfalla, då upplösning inträffar före riksstatens fastställande, kan konsekvensen synas fordra, att de förbli bindande på sätt grundlagarna förutsätta, sålunda för det kommande budgetåret. Ett undantag från den under XIII angivna huvudregeln om B-riksdags rätt att ändra A-riksdags beslut kan stödas på de speciella grundlagsregler, som gälla för statsregleringsbeslutens giltighet. Vidare kan det synas oegentligt, att riksdagen erhåller en eljest icke föreliggande omprövningsrätt, därför att konungen tillgriper ett maktmedel, som grundlagarna tillagt honom såsom en yttersta resurs gentemot riksdagen.⁴⁷ Nära till hands kan även ligga att åberopa,

⁴⁷ Det må antecknas, att det är osäkert, huruvida man i praxis fört det här angivna resonemanget. Det är icke osannolikt, att man utgått från att riksdagens åtaganden äro bindande och därav dragit slutsatsen, att besluten icke kunna annulleras genom en upplösning. Det synes emellertid riktigare att angripa spörsmålet på den här angivna vägen.

vad under XIII framhållits, att någon önskan att gynna riksdagsinitiativet icke framgår av upplösningens motivering.⁴⁸

De skäl, som sålunda utvecklats, kunna icke fränkännas visst fog. Det vill rentav synas, som om meningen, att A-riksdagens beslut bliva bindande för B-riksdagen, vore mera välgrundad än den inom doktrinen omfattade åsikten, att besluten helt förfalla vid upplösning.

Likafullt synes ett undantag från den allmänna regeln för vaderiksdags initiativrätt knappast tillräckligt motiverat. Synnerlig vikt torde böra fästas vid det förhållandet, att konungen i allt fall är skyldig att jämlikt RF §§ 58 och 59 till B-riksdag överlämna en fullständig statsverksproposition. Statsverkets behov skola uppvisas i alla delar och förslag framställas rörande sättet att täcka desamma genom beviljning. Det vill synas oegentligt, att riksdagen sammanträder, dessutom till en session med fyra månaders garanterad varaktighet, utan att hava rätt att taga ställning till den överbragta statsverkspropositionens hela innehåll. Icke utan fog synes i detta sammanhang kunna åberopas grundlagarnas tanke om statsregleringens enhet. Utifrån denna synes det oriktigt, att blott vissa behov — nämligen de där konungen begär ett nytt ställningstagande — men icke alla skola kunna upptagas till förnyat övervägande.

Ytterligare må även här framhållas vaderiksdagssituationens karaktär av specialfall. Endast i detta fall överlämnas två statsverkspropositioner, och endast där förekomma två sessioner före rikstatens fastställande.

Det vill sålunda synas, som om ej heller med avseende å initiativrätten bärkraftiga skäl kunna åberopas för ett undantag från den allmänna regeln. Resultatet av vad här och under punkt 2 anförts blir därför, att A-riksdagens delbeslut bibehålla sin giltighet i och för sig över upplösningen, men att B-riksdagen äger rätt att taga initiativ till ändring i desamma, likaväl som konungen kan påkalla en dylik omprövning. Visserligen befriar en upplösning icke

⁴⁸ Som bekant har tvekan tidigare försports om tillåtligheten över huvud av riksdagsinitiativ i hithörande frågor. Rydin har främst bestritt dylik initiativrätt. Se härom Herlitz, a.a., sid. 313 ff. Detta spörsmål lär dock ej äga större vikt i detta sammanhang, där fråga blott är om rätt till besparingar, ej om att taga initiativ till nya anslag.

riksdagen från gjorda åtaganden, men den bör dock anses även på vadesammanträde inträda i sin rätt att pröva de i statsverkspropositionen uppgivna behoven i deras helhet. Önskar konungen genom en upplösning bereda sig möjlighet att få till stånd en riksdagens omprövning av vissa frågor, lär han även få taga konsekvensen, att riksdagen kan å sin sida återupptaga andra frågor. Ett avsteg från denna reciprocitet bör stödas på starkare skäl än de som därför kunna andragas.⁴⁹

Vad sålunda anförts om vaderiksdagens initiativrätt bör ses i samband med vad under punkt 1 utvecklats. Kan icke konungen fränkännas rätt att anticipera riksstaten, kan tydligen vaderiksdagens handlingsfrihet i realiteten bli va sentligt kring skuren. Konungen kan, utan att konstitutionellt ansvar på grund därav kan ifrågakomma, genom vidtagna åtgärder hava bundit staten vid utgifter i enlighet med de beslut, som fattats och expedierats av den upplösta riksdagen. Av de betänkligheter, vilka ovan andragits mot att över huvud tillerkänna vaderiksdagen omprövningsrätt, torde följ a, att någon erinran mot dylika begränsningar de facto i dess handlingsfrihet icke framstår såsom befogad.

Full bundenhet för riksdagen uppkommer först i och med riksstatens fastställande⁵⁰, sålunda det fall som skall betraktas nedan under punkt 5. Med anknytning till vad under punkt 1 utvecklats synes det kunna konkluderas, att *statsregleringsbesluten äro statsrättsligt likställda med andra riksdagens beslut med det undantaget, att de till skillnad mot andra icke träda i kraft oberoende av riksdagens upplösning*. Först sedan varje omprövningsmöjlighet uteslutits genom fastställande av riksstat — och tillika naturligtvis det nya budgetåret inträtt — träda de i kraft.

Det må slutligen påpek as, att den grundlagstolkning, som här förordats, torde, så långt möjligt är, samtidigt förena de båda för grundlagarna väsentliga synpunkterna, att statsregleringsförfaran-

⁴⁹ Det må dock noteras, att konungen så till vida gynnas, som det blir riksdagsoppositionens sak att säkra majoritet i gemensam votering för nedskärningar.

⁵⁰ Antecknas bör måhända, att RF:s bestämmelser om ettårig bundenhet för riksdagen anknyta till staten resp. bevillningen. De behöva enligt här företrädd mening sålunda icke utan vidare projiceras på de bakomliggande delbesluten.

det skall utgöra en enhet, *och att* riksdagen icke själv skall kunna rygga sina åtaganden. Vill vaderiksdagen företaga statsregleringsarbetet i dess helhet, står detta den fritt. Å andra sidan elimineras icke dess förpliktelser. Särskilt initiativ måste tagas och med framgång genomföras, för att förut gjorda åtaganden skola kunna ändras.⁵¹

4 STATSREGLERINGSFÖRFARANDET

1887 OCH 1914

Mot bakgrunden av det förut utvecklade skall närmast granskas förfarandet i praxis. Härvid måste emellertid framställningen till vidare inskränkas till att betrakta statsregleringsproceduren 1887 och 1914. Ändringen av RF § 109 i samband med budgetårets omläggning har nämligen medfört sådana förskjutningar i problemställningen, att förfarandet i samband med riksdagsupplösningen 1958 måste betraktas för sig i senare sammanhang (punkt 7 nedan).

A) STATSREGLERINGSFÖRFARANDET 1887

Statsutskottet vid 1887 års A-riksdag hann framlägga sex utlåtanden i anslutning till statsverkspropositionen. I ett utlåtande upptogs den från sjätte huvudtiteln utbrutna frågan om statsbidrag till vissa vägarbeten m. m., där konungens äskanden av tre extra anslag å tillhoppa 800.000 kronor tillstyrktes. Utskottets hemställan bifölls av kamrarna och föranledde en riksdagens skrivelse, som expedierades den 5 mars, dvs *samma dag som upplösningen skedde*.⁵² Ett något senare avgivet utlåtande avsåg statsanslag till fullbordande av ett hamnbyggnadsarbete, vilken fråga utbrutits från

⁵¹ Här må erinras om vad i det föregående flera gånger framhållits, nämligen att upplösningrätten införts såsom konungens maktmedel att gynna dennes intressen, och att en upplösning, som leder till ett för konungen ogynnsamt resultat, icke harmonierar med grundlagarnas tanke. Att vaderiksdagens initiativrätt länder konungen till nackdel förutsätter, att upplösning företagits i ett läge, då så icke borde hava skett.

⁵² StatsU utl. 9, RdSkr 10.

sjunde huvudtiteln. Begärt anslag å 7.750 kronor tillstyrktes, bifölls av kamrarna och föranledde den 2 mars skrivelse till konungen.⁵³ I ytterligare fyra utlåtanden yttrade sig utskottet över regleringen av utgifterna under första, andra, tredje och sjätte huvudtitlarna. De tre förstnämnda föranledde endast obetydliga avvikelser från propositionen, varemot under den sistnämnda några prutningar föreslogos samt i en fråga andra anslagsvillkor formulerades än de av departementschefen föreslagna.⁵⁴

Riksdagens skrivelse angående hamnbyggnadsanslaget anmäldes för konungen den 7 mars, sålunda efter upplösningen, varvid »Kungl. Maj:ts och riksdagens beslut i förevarande ärende meddelats vederbörande till kännedom och efterrättelse». Den senare skrivelsen anmäldes den 18 mars, varvid Kungl. Maj:t förordnade, »att riksdagens beslut skulle till efterrättelse meddelas statskontoret samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, med befallning till styrelsen att i anledning därav vidtaga de på styrelsen ankommande åtgärder».⁵⁵

I den statsverksproposition, som förelades 1887 års B-riksdag, är först värt att notera behandlingen av de båda frågor, i vilka A-riksdagen beslutat. Intetdera anslaget äskades på nytt, utan propositionen utgick från att besluten stodo fast. Med närmast likalydande formuleringar förklarade sig Kungl. Maj:t under sjätte och sjunde huvudtitlarna vilja »erinra, att senast församlade riksdag för... å extra stat för år 1888 anvisat ett belopp av...»⁵⁶ I övrigt uppmärksammas, att hänsyn togs till statsutskottets utlåtanden vid A-riksdagen rörande första och sjätte huvudtitlarna.⁵⁷ Utskottets förslag till anslagsvillkor för visst apanage till konungens myndiga söner föranledde sålunda en kunglig diktamen. Under sjätte huvudtiteln avstods från anslag, som avstyrkts av statsutskottet, och rättades anslagsvillkoren efter vad utskottet anfört. Några nya anslag begärdes utöver den förra statsverkspropositionens äskanden.

⁵³ StatsU utl. 10, RdSkr 8.

⁵⁴ StatsU utl. 13, 14, 15 och 18.

⁵⁵ Se JO:s berättelse till B-riksdagen, sid. 9 f.

⁵⁶ KProp nr 1, sid. 25 och 31.

⁵⁷ Se KProp nr 1, bil. om första huvudtiteln, sid. 2, bil. om sjätte huvudtiteln, sid. 10, 35 f. och 57. Jfr StatsU utl. 18, sid. 15 f., 22 f. och 34 f.

Vid remissdebatten i första kammaren den 12 maj 1887⁵⁸ riktades skarpa angrepp mot regeringen av några fortsättningsteoretiker. Två lagtima riksdagar vore lika orimligt som två torsdagar i en vecka. Särskilt anmärktes emellertid mot de hänvisningar, som i den nya statsverkspropositionen gjorts till A-riksdagens statsutskott, vars arbete sades hava »genom riksdagens upplösning blivit helt och hållet annullerat». Argumenteringen, som är något anmärkningsvärd, då den framfördes från fortsättningsteoriens utgångspunkt, innefattade likväl icke någon kritik mot att A-riksdagens båda beslut av regeringen antagits alltjämt gälla.

Varken statsutskottet i dess utlåtanden eller B-riksdagen i dess statsregleringsskrivelser omnämnde de båda anslag, som beviljats av A-riksdagen. I riksstaten för år 1888 upptogs de däremot på samma sätt som de av B-riksdagen beviljade anslagen utan någon antydning om att de beslutits före upplösningen.

Att statsutskottet avgav nya och fullständiga utlåtanden rörande de första, andra, tredje och sjätte huvudtitlarna är mot bakgrunden av det sagda självklart. Hänvisningar till vad A-riksdagens utskott anfört förekommo i lika mån som i statsverkspropositionen.

B) STATSREGLERINGSFÖRFARANDET 1914

1914 års A-riksdag hade före upplösningen åstadkommit större arbetsresultat än 1887 års. Första och tredje huvudtitlarna hade sålunda slutreglerats, varjämte betydande delar av de andra, sjätte, sjunde, nionde och tionde hade behandlats. Två skrivelser expedierades den 13 februari, ytterligare två den 27 samma månad, sålunda efter det att regeringen officiellt upplyst om den stundande upplösningen, samt de tre sista under dagarna 2 och 3 mars. Sistnämnda dag upplöstes riksdagen.⁵⁹

De av riksdagen erhållna skrivelserna blevo efter upplösningen föredragna inför konungen, varvid med avseende å ett flertal där-

⁵⁸ FKprot. 2: 11 ff.

⁵⁹ RdSkr nr 1 och 3 13/2, 2 och 6 27/2, 9 2/3 samt 7 och 10 3/3. Om statsministerns meddelande till andra kammaren 18/2, se under III: 7, sid. 79.

⁶⁰ Se JO:s berättelse till B-riksdagen, sid. 37 ff., samt vad nedan upplyses om statsverksprop. B.

av förordnades, att de skulle »meddelas statskontoret till kännedom och efterrättelse». ⁶⁰

Att A-riksdagens beslut icke förfallit vid upplösningen antogs ock naturligt nog vid upprättandet av statsverkspropositionen till B-riksdagen. Redan i ingressen förklarade sig Kungl. Maj:t »jämlikt grundlagens bud och med iakttagande av vad riksdagen innevarande år redan beslutit rörande statsregleringen för år 1915» avgiva den nya propositionen. Efter att hava behandlat statsverkets inkomster, varutinnan hänvisning till A-riksdagen icke kunde ske, föreslog Kungl. Maj:t⁶¹ »under åberopande av Sina och riksdagens beslut», att utgifterna skulle upptagas på visst sätt. Rörande de närmare riktlinjerna för utgifternas upptagande i propositionen anförde departementschefen, statsrådet Wennersten, därefter:

»Under varje huvudtitel eller annan huvudrubrik skola *dels* angivas sammanlagda beloppen — utförda särskilt för den ordinarie och för den extra staten — av de anslag, som riksdagen redan beviljat, *dels* vidare angivas de ordinarie anslag, beträffande vilka ändring ej föreslås, *dels* ock de förslag, som Kungl. Maj:t nu vill göra.»

Rörande uppställningen under de särskilda huvudtitlarna må följande i korthet noteras. Under första och tredje huvudtitlarna antecknades blott, att »riksdagen (hade) — för ifrågavarande ändamål anvisat» angivet belopp, varefter den sedvanliga jämförelsen utfördes tabellariskt mellan 1914 och 1915 års riksstater. I de anknytande bilagorna antecknades utöver A-riksdagens skrivelser endast i likalydande ordalag, att några nya anslag för år 1915 icke borde »av den nu sammanträdande riksdagen» äskas. Under övriga fyra nyssnämnda huvudtitlar, vilka delvis behandlats av A-riksdagen, antecknades först, att »riksdagen . . . redan anvisat» visst sammanlagt belopp, varefter övriga anslagsäskanden framställdes vart för sig. I bilagorna redogjordes först för A-riksdagens skrivelser, i anslutning vartill upplystes, att dessa viss dag — efter upplösningen — anmälts, »därvid Kungl. Maj:t godkände riksdagens beslut, i vad de skilde sig från vad Kungl. Maj:t föreslagit». Därefter omnämndes, att i den förra statsverkspropositionen upptagits ett antal frågor, där Kungl. Maj:t föreslog riksdagen att »i avbidan på kommande propositioner beräkna vissa belopp för de i samma

⁶¹ Se KProp nr 1, sid. 6.

punkter avsedda ändamål», men att särskilda propositioner icke hunnit avlåtas före upplösningen. I de flesta av dessa frågor liksom andra av A-riksdagen icke behandlade, framställdes nya förslag, varjämte helt nya framställningar gjordes. I en kort sammanfattning före den detaljerade uppställningen över utgiftsposterna omnämndes, att däri även skulle omförmälas A-riksdagens beslut. I den följande punktvisa översikten upptogs även korta redogörelser för dessa beslut, utmynnande i en kursiverad notering av innehåll t. ex. »av riksdagen å extra stat för år 1915 anvisat anslag».

Statsutskottet å 1914 års B-riksdag förfor så till vida annorlunda mot 1887 års, som A-riksdagens beslut noterades i dess utlåtanden. I utlåtandet rörande första huvudtiteln antecknades sålunda det tidigare beslutet samt att Kungl. Maj:t i den nya statsverkspropositionen,

»med erinran om förra riksdagens ovanberörda beslut, icke framställt några nya anslagsäskanden. Vid sådant förhållande och då till utskottets behandling ej heller överlämnats något inom riksdagen väckt förslag rörande utgifterna under denna huvudtitel, erfordras icke något utskottets vidare yttrande angående densamma, vilket utskottet skolat härigenom för riksdagen anmäla.»

Motsvarande förfarande anlätades under övriga förut berörda huvudtitlar. Efter erinran under respektive utlåtandens första punkt om av »förra riksdagen under innevarande år» beviljade anslag, övergick utskottet i följande punkter till kvarstående frågor. Att Kungl. Maj:t icke på någon punkt hemställde om ändring av A-riksdagens beslut har ovan sagts; A-riksdagens beslut hade »godkänts». Ej heller riksdagsinitiativ förekommo annat än på någon enstaka punkt. En motionär i andra kammaren hemställde sålunda, att vissa anslagsvillkor under sjätte huvudtiteln skulle upphävas, vilket avstyrktes av utskottet, som förklarade sig göra detta redan av den anledningen, att det icke syntes lämpligt att uppriva en bestämmelse, innan densamma ännu hunnit tillämpas.⁶² Intet förslag framställdes om sänkning av förut beviljade anslag.

I skrivelse den 27 september 1914 tillkännagav riksdagen statsregleringen för år 1915, varvid såväl A- som B-riksdagarnas anslag upptogs.⁶³ Riksstat undertecknades påföljande dag.

⁶² Motion AK nr 21. StatsU utl. 6, sid. 10.

⁶³ RdSkr nr 287.

C) FÖRFARANDET 1887 OCH 1914 MOT BAKGRUND

AV PUNKTERNA 1—3

Av vad som upplysts rörande förfarandet i praxis 1887 och 1914 har framgått, att tvekan icke förspordes om de före upplösningarna fattade beslutens bestånd. Häremot är med hänsyn till vad under punkt 2 utvecklats intet att anmärka. Ytterligare måste emellertid uppmärksammas, att vid bådadera tillfällena såväl Kungl. Maj:t som även riksdagen otvivelaktigt utgick från att vaderiksdagen icke ägde rätt att ompröva samma beslut. Denna uppfattning står sålunda i strid med den under punkt 3 ovan utvecklade. Det må redan här antecknas, att 1958 års vaderiksdag intog en annan ståndpunkt än 1887 och 1914 års.

5 BETYDELSEN AV ATT RIKSSTAT

FASTSTÄLLTS FÖRE UPPLÖSNINGEN

Framställningen övergår härmed till att betrakta det mindre praktiska fallet av riksdagsupplösning, som företages efter fastställandet av riksstat. Denna situation föranleder ur statsrättslig synpunkt icke större problem. Har riksstat blivit fastställd, står den fast. Den kan ej upphävas av vaderiksdagen, vars befogenheter inskränka sig till att komplettera densamma med eventuella tilläggsstater, därest ytterligare anslag äro önskvärda. De olika delbesluten kunna ej längre omprövas och skola därför träda i kraft vid det nya budgetårets ingång för att därefter gälla under detsamma utan möjlighet för riksdagen att rygga de en gång gjorda åtagandena.⁶⁴

Beslutet om riksstats fastställande kan sålunda icke jämföras med vanliga riksdagsbeslut. Särskilda rättsverkningar ha av grundlagarna knutits därtill. Därigenom blir bl. a. slutligen fastslaget, att den äldre riksstaten förlorar sin giltighet med det löpande statsregleringsårets utgång: RF § 109 kan icke längre tillämpas.

Kan sålunda en fastställd riksstat icke försättas ur kraft genom vaderiksdags beslut, blir tydligen statsverksproposition meningslös. Sådan skall ej heller överlämnas enligt uttryckligt stadgande i RO § 34 andra stycket. Ehuru denna bestämmelse tillkom först 1949,

⁶⁴ Jfr Stjernquist, a.a., sid. 15.

torde detsamma hava gällt redan tidigare. Att RF § 58 ålade konungen att »för varje lagtima riksdag» låta »uppvisa statsverkets tillstånd», torde icke hava inneburit, att dylik skyldighet förelåg även i det undantagsfall, där »förslag rörande sättet att genom be- villningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra» icke behövde framställas enligt § 59, något som endast kunde ifrågakomma i det nu avsedda vaderiksdagsfallet.⁶⁵

Av att statsverksproposition icke överlämnas följer *efter 1949*, att självständig motionsrätt icke uppkommer på vaderiksdagen på grund av RO § 55 mom. 1 första stycket.⁶⁶ Endast enligt andra och femte styckena kunna motioner väckas. Av vad under XIII sagts har framgått, att fyramånadersgarantien för vaderiksdagens samvaro i detta fall kan framstå såsom principiellt oegentlig. Ett så vidsträckt skydd för det nya sammanträdet är icke av behovet påkallat. I praktiken lär emellertid knappast komma att inträffa, att vaderiksdag, som icke har att fastställa riksstat, sammankommer så tidigt, att fyra månader återstå till årets utgång.⁶⁷ Med avseende å *före 1949* gällande rätt kan antecknas, att statsverkspropositionens uteblivande icke medförde inskränkning i initiativ- rätten, när motionstiden då löpte från dagen för riksdagens öppnande.

⁶⁵ Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 433, har kommit till samma resultat. Rydin, a.a. II: 2, sid. 406, och Naumann, a.a. III, sid. 417, ansågo däremot, att statsverksproposition skulle överlämnas, även där riksstat fastställts, men att förslag till ny statsreglering ej skulle framställas. Denna tolkning synes tvivelaktig redan med hänsyn till formuleringen av RF § 59: »*I sammanhang med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov låte Konungen för riksdagen framställa förslag*» osv. Det vill synas, som om uppvisandet och framställandet av förslag vore avhängiga det ena av det andra, så att intetdera ledet kunde förekomma ensamt. — Med hänsyn till att vaderiksdag före 1949 endast förekom, där upplösning företogs inom fyra månader från den lagtima riksdagens början, var naturligtvis högst osannolikt, att vaderiksdag icke hade att fastställa riksstat.

⁶⁶ 1957 års budgetkommitté har i sitt betänkande, SOU 1959: 16, sid. 43, föreslagit, att allmän motionsrätt skall införas även i detta fall.

⁶⁷ En reservation bör göras. Under punkt 8 nedan kommer att visas, att vid riksdagsupplösning, som företages, innan riksstat blivit fastställd, A-riksdagen torde vara nödsakad (faktiskt, ej rättsligt tvång) att besluta någon form av provisorisk statsreglering. Av de två huvudalternativ, som härvid föreligga, innebär det ena, att A-riksdagen fastställer en *formell* riksstat, vilken kompletteras av B-riksdagen. Skulle så ske, kommer den i texten angivna situationen att inträffa.

6 FÖRLÄNGNING AV RIKSSTATS GILTIGHETSTID ENLIGT RF § 109

Genom att ny riksstat numera träder i kraft redan den 1 juli, har en betydande svårighet förknippats med utnyttjandet av konungens rätt att upplösa riksdag och förordna om nya val. Dessa befoheter kunna förutses i första hand bliva aktuella under riksdagens vårsession. Resultatet blir i ty fall ofrånkomligen, att statsregleringsarbetet icke hinner slutföras före det nya budgetårets inträde. För RF § 109 i dess efter 1921 gällande lydelse, vilken blir tillämplig, om riksstat icke fastställts före halvårsskiftet, har tidigare redogjorts. Den gamla staten skall gälla, tills ny tillkommit. Under tiden 1921—49, då förutsättning för vaderiksdags sammankomst var, att upplösning skedde före den 10 maj, måste tydligen situationen å dylik riksdag praktiskt taget alltid bliva, att statsregleringsarbetet icke var fullbordat.

Att mellanperioden från den 1 juli till dess ny riksstat fastställts måste vara förenad med betydande praktiska svårigheter, är uppenbart. Inga anslag stå till förfogande för ändamål, som icke tillgodosetts under det utlöpande budgetåret. I stället bliva ett flertal anslag till giltighetstiden förlängda, som icke längre tjäna något ändamål, varför de därför upptagna medlen på grund av de därmed förenade villkoren icke kunna disponeras. På en närmare detaljgranskning av vanskligheterna synes vara överflödigt att ingå, då dessa torde ligga i öppen dag.

Anmärkningsvärt är, att redan den utredning, *budgetårskommittén*, som hade till uppgift att utreda frågan om statsregleringsårets omläggning och som framlade förslaget till den 1921 slutligen antagna lydelsen av RF § 109, hade de av stadgandets tillämpning följande svårigheterna klarat för sig.⁶⁸ Efter att hava förklarat, att fråga vore om reglering av en undantagssituation, som kunde räknas till de sällsynta och borde helt kunna undvikas utom i händelse av riksdagsupplösning, uttalade kommittén, att det torde bliva nödvändigt, att den avgående riksdagen, innan den åtskiljes fastställer en budget. Denna kunde naturligen icke bliva fullständig utan finge kompletteras med en av den nya riksdagen

⁶⁸ Se KProp 1920: 254 den 12 mars 1920.

fastställd tilläggsstat. Kommittén hade emellertid övervägt möjligheten att införa en sådan ordning, att de beslut, som fattats före den 1 juli, trädde i kraft. Den kombination av äldre och nya beslut, som därigenom skulle komma att gälla under mellantiden, ansågs emellertid medföra större nackdelar, än om den gamla staten fortfore att gälla i dess helhet. Statregleringens enhet skulle förtryckas, osäkerhet uppkomma i förvaltningen, nackdelar skulle uppstå ur redovisningssynpunkt etc.

Motiven till den i RF § 109 nedlagda regeln voro sålunda något anmärkningsvärda. Detta intryck förminskas icke vid en historisk tillbakablick. Under tiden 1809—1921 föreskrev RF § 109, såsom redan sagts, att den för tillfället gällande riksstaten skulle förbli i kraft till nästa riksdag, därest konungen åtskilde riksdag — efter 1866 lagtima riksdag — som efter fyra månaders sammankomst ej antagit ny stat.⁶⁹ Ursprungligen innebar detta i princip en femårig förlängning, senare en treårig. Efter representationsreformen minskades utsträckningen av giltighetstiden ytterligare. Exakt hur länge den äldre staten kunde förbli i kraft enligt RF § 109 är icke klart. Tidsangivelsen »till nästa riksdag» var oviss till innebörden. En tolkning efter bokstaven bleve orimlig, varför, uttrycket i allt fall borde uppfattas såsom »tills nästa riksdag fastställt ny riksstat». Huruvida den nya staten skulle träda i kraft omedelbart och sålunda *även den* gälla längre tid än normalt, *eller* om den nya riksdagen skulle fastställa *två* stater, en för löpande år och en för den normala perioden, *eller* om den gamla staten möjligen skulle gälla ända till årsskiftet efter antagandet av den nya var oklart.⁷⁰ Hur RF § 109 borde tolkas härutinnan saknar naturligtvis numera egentligt intresse, men det må vara värt att notera, att stadgandet redan från början företett bristfälligheter i sin utformning. Som maktmedel måste den där inrymda befogenheten redan tidigt hava framstått såsom för konungen värdelös. Endast under den första tiden efter 1809, då RF § 62 tillämpades

⁶⁹ Hade bevilningens totalbelopp fastställts men fördelning ej skett, skulle dock den äldre bevilningsförfordningen tillämpas med proportionellt genomförd justering.

⁷⁰ Se t. ex. Hagman, a.a., sid. 271, som uteslöt det tredje alternativet men ej uppmärksammade skillnaden mellan de båda första. Se även Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 51 ff.

bokstavligt, så att blott huvudtitlarnas slutbelopp fixerades, samt konungen tillika kunde någorlunda fritt förfoga över besparingar, kunde en förlängning av den gamla staten framstå som en praktisk möjlighet. Statsregleringens alltmer ingripande specialisering, de ytterst detaljerade anslagsvillkoren samt inskränkningarna i konungens förfoganderätt över besparingar ha jämsides med statsbehovens ständiga stegring successivt gjort stadgandet opraktiskt. Väl ägde det under Karl XIV Johans regeringstid betydande aktualitet, särskilt vid 1840—41 års riksdag, varom i första avdelningen talats, men redan vid denna tid har dess praktiska värde helt visst varit starkt nedsatt.⁷¹ Efter representationsreformen måste en sådan förlängning av en riksstat, som RF § 109 innebar, hava framstått som en ren omöjlighet.

Svårigheterna att tillämpa RF § 109 ha uppmärksammats såväl i doktrin som i praxis. 1948 års budgetsutredning⁷², 1950 års budgeträttskommitté⁷³ och 1957 års budgetkommitté⁷⁴ ha alla framhållit stadgandets bristande ändamålsenlighet. Inom doktrinen har spörsmålet påpekats av bl. a. REUTERSKIÖLD⁷⁵, STJERNQUIST⁷⁶ och HERLITZ⁷⁷, av vilka den sistnämnde även upptagit detsamma i en motion till 1943 års riksdag.⁷⁸ Likafullt har någon ändring icke genomförts, oaktat stadgandet sista gången omredigerades 1949 i samband med de grundlagsändringar, vilka flera gånger förut be-
rörts i denna framställning.

Av vad nu sagts om svårigheterna att tillämpa RF § 109 får likväl icke dragas slutsatsen, att stadgandet är att anse såsom obsolet. I stället blir konsekvensen därav, att konungen, då han råkat i sådan konflikt med riksdagen, att han ser sig nödsakad att upplösa densamma under dess vårsession, innan statsregleringen avslutats, är nödgad att först hos samma riksdag hemställa, att den ville antaga en provisorisk budget, ett förhållande, som torde kun-

⁷¹ Se Herlitz, a.a., sid. 88 f. Sundin, a. st., Stjernquist, Ständerna, statsregleringen och förvaltningen, sid. 324 ff. och 412 ff.

⁷² SOU 1952: 45, sid. 40 f.

⁷³ SOU 1954: 40, sid. 50.

⁷⁴ I SOU 1959: 16, sid. 44, framlades förslag till ny lydelse av RF § 109.

⁷⁵ Reuterskiöld, Statsregleringen, sid. 26.

⁷⁶ Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 10 f.

⁷⁷ Herlitz, a.a., sid. 334.

⁷⁸ Motion FK 97 av Herlitz och André.

na anses något säreget. För utformningen av riksdagens beslut stå uppenbarligen flera möjligheter öppna. Konungen har tydligen endast att välja mellan att finna sig i vad riksdagen besluter inför sin förestående upplösning eller att tillämpa RF § 109. För en snabb och överraskande upplösningsåtgärd, så som skedde 1887, finnes tydligen numera ett snävt utrymme. Utsikterna att förekomma en gemensam votering eller riksdagens expedition av ett i strid med konungens vilja fattat beslut äro icke stora, därest icke de med RF § 109 förenade nackdelarna tagas. Med hänsyn till dessa parlamentariska konsekvenser kan budgetårskommitténs uttalanden synas förvånande. Att grundlagsändringen kom till stånd utan närmare diskussion och på initiativ av en regering, som icke underskattade upplösningsrättens betydelse⁷⁹, torde få tillskrivas det förhållandet, att förslaget framlades av kommittén i elfte timmen under 1920 års riksdag.

Vid de tillfällen, då statsregleringsarbetet icke hunnit helt avslutas före den 1 juli, har RF § 109 icke tillämpats. Två fall kunna förtjäna att här i korthet beröras.⁸⁰

Till 1944 års riksdag⁸¹ anmälde vederbörande särskilda utskott, att dess granskning av anslagsäskanden för brandförsvaret och civilförsvaret, vilka framstälts i två sent anlända propositioner, icke kunde vara avslutad å sådan tid, att de anslag, som riksdagen i anledning därav komme att anvisa, kunde inflyta i statsutskottets memorial rörande statsregleringen. För att å ena sidan möjliggöra, att anslag till berörda ändamål kunde uppföras i riksstaten, men å andra sidan åt riksdagen bevara dess fulla prövningsrätt beträffande de särskilda ärendena, hemställde utskottet, att riksdagen måtte till ett vart av de båda ifrågavarande ändamålen anvisa ett förslagsanslag »att av Kungl. Maj:t disponeras i enlighet med den specificerade uppdelning å anslagsrubriker riksdagen må komma att fastställa i anledning av Kungl. Maj:ts proposition». Med avseende å anslaget till civilförsvaret nödgades utskottet emellertid därutöver hemställa, att Kungl. Maj:t måtte bemyndigas bestrida dels kostnaderna för viss verksamhets uppehållande enligt gällande stater, intill dess ny organisation blev genomförd, dels ock »oundgängliga kostnader för det civila luftskyddet intill dess ovanberörda specificerade uppdelning å anslagsru-

⁷⁹ Brantings första ministär, se under III: 9.

⁸⁰ Se även notiser i SOU 1952: 45 och 1954: 40 samt hos Stjernquist, a.a.

⁸¹ SäU nr 2, utl. 2.

briker må varda av riksdagen fastställt». Riksdagen biträdde utskottsutlåtandet.

1947 års riksdag⁸² hann icke före den 1 juli behandla de i särskild proposition framlagda förslag till nya skatteförfattningar, som avsågos träda i kraft den 1 januari 1948. Härvid uppkom problemet, huru bevilningarna för budgetåret 1947—48 skulle beräknas. Efter en redogörelse för RF § 109 och budgetårskommitténs uttalanden utvecklade bevilningsutskottet i betänkande de skäl, som föranlett att utskottet »uppgivit tanken på att här söka finna en provisorisk anordning för mellantiden intill dess riksdagen fattat beslut angående skatteförslaget». I stället föreslog utskottet ett tillvägagångssätt, innebärande »formellt, att riksdagen åtog sig bevilning för hela budgetåret 1947—48 efter oförändrade grunder men förbehöll sig att senare ersätta detta beslut med andra åtaganden, i vad avsåg senare delen av budgetåret». Riksdagen godtog detta förslag.

Ett i praxis ofta anlitat förfarande är att i efterhand komplettera riksstaten med en eller flera *tilläggsstater*, dvs den utväg som anvädes av budgetårskommittén i samband med framläggandet av dess förslag till den nya lydelsen av RF § 109.

7 STATSREGLERINGSFÖRFARANDET 1958

Statsregleringsförfarandet 1958 får ses mot bakgrunden av vad under punkt 6 nyss anförts.

A-riksdagen hann med avseende å inkomsterna för budgetåret 1958/59 fatta och meddela beslut endast rörande skogsvårdsavgift och totalisatormedel, medan å utgiftssidan flertalet anslagsfrågor hunno behandlas. I sitt sista memorial, den 26 april 1958⁸³, hemställde statsutskottet, att riksdagen måtte

»besluta att — därest riksdagen skulle upplösas innan den hunnit med statsregleringen och bevilningen för budgetåret 1958/59 — för nämnda budgetår skall, intill dess riksdagen fattar beslut om riksstaten eller eljest annorlunda beslutar, gälla de delar av statsregleringen och bevilningen, i fråga om vilka riksdagen redan fattat beslut, och i övrigt motsvarande anslags- och bevilningsbeslut för budgetåret 1957/58»

⁸² BevU bet. 45.

⁸³ StatsU mem. 109.

I skrivelse den 28 april 1958⁸⁴, sålunda samma dag som upplösningen verkställdes, anmälde riksdagen, att den antagit »provisorisk statsreglering och beviljning för budgetåret 1958/59» i enlighet med statsutskottets memorial.

Den nya statsverkspropositionen följde i princip samma linjer som 1914 års. I bilaga 2, angående för flera huvudtitlar gemensamma frågor, anförde finansministern, statsrådet Sträng, under punkt 1:

»Det torde få ankomma på vederbörande departementschefer att under de olika avsnitten i den förnyade statsverkspropositionen, som nu förelägges riksdagen, *dels* anmäla i vad mån anledning kan anses föreligga att ifrågasätta ändring i de av riksdagen sålunda redan fattade besluten, *dels* föreslå att de av riksdagen icke slutbehandlade förslagen — eventuellt med av omständigheterna betingade ändringar — ånyo föreläggas riksdagen, *dels ock* slutligen upptaga de nya förslag, som kan vara erforderliga.»

I enlighet härmed uppställdes övriga bilagor. Under första huvudtiteln erinrades om att ett beviljat anslag till följd av prinsessan Ingeborgs bortgång bleve onyttigt. Eljest förklarades under de tre första huvudtitlarna, att anledning till ändring i fattade beslut icke förelåg, och att nya äskanden icke avsågos bli framställda. Under övriga huvudtitlar upprepades framställningar, som icke avgjorts före upplösningen. Med avseende å riksgäldsfonden hemställdes på grund av tillkommande omständigheter, att riksdagen måtte »med ändring av sitt tidigare beslut» godkänna ett nytt statförslag etc.⁸⁵ Ett mindre antal nya frågor upptogs.

Ett flertal motioner väcktes i riksdagen om ändring i A-riksdagens beslut. Flertalet utgjorde upprepningar av förslag, som avvisats vid det föregående sammanträdet. Högerpartiets besparingsmotioner utgöra det mest framträdande exemplet härpå. Tidigare motivering återropades, varefter yrkandena upprepades, dock utan angivande att ändring åsyftades i redan fattade beslut.⁸⁶

⁸⁴ RdSkr nr 283. Se även AK prot. 18: 116 ff.

⁸⁵ Riksgäldsfonden, bet. 18 till statsverksprop., anföres som ett exempel på att ändring begärdes i A-riksdagens beslut. Andra ex. finnas.

⁸⁶ Bland motioner om sänkning av anslag, som beviljats av A-riksdagen, må nämnas AK nr 86, 97, 101 och 115, samtliga av högern, motsvarande i FK nr 74, 82, 79 resp. 92. Alla hade avgivits och avvisats även vid A-riksdagen.

Statsutskottet följde 1914 års praxis och anmälde klumpvis de av A-riksdagens beslut, vari ändring icke påyrkats från något håll, samt upptog punktvis de beslut, vari ändring föreslagits, samt hemställde, att riksdagen måtte »med avslag å motionen . . . besluta att icke vidtaga någon ändring av 1958 års förra riksdags beslut», resp. med avseende å riksgäldsfonden, att riksdagen måtte »med ändring av 1958 års förra riksdags beslut» bifalla konungens proposition.⁸⁷ Motsvarande gäller banko- och jordbruksutskotten. Bevillningsutskottet antecknade likaså i sitt betänkande angående beräkning av bevilningarna för budgetåret 1958/59 med avseende å skogsvårdsavgiften, att beslut därom »redan fattats av riksdagen».⁸⁸

Sedan i särskilda statsregleringsskrivelser anmälts B-riksdagens nya beslut — däremot naturligt nog icke bekräftats A-riksdagens bestående beslut — fastställdes riksstat den 31 juli 1958.

Vad nu upplysts om statsregleringsproceduren 1958 bör sammanställas med vad tidigare anförts. Till provisorieförfarandet anknyter framställningen under punkt 8 nedan. Därtill bör här blott anmärkas, att detsamma uppenbarligen bygger på uppfattningen om ett alltjämt bestående ofrånkomligt samband mellan riksstat och delbeslut. Grundlagarna ha icke därutinnan blivit obeaktade. Utan ett provisoriskt beslut skulle all medelsdisposition utöver den äldre riksstatens ram vara omöjlig. Vad som emellertid är mest iögonenfallande i 1958 års förfarande är det flertal initiativ, som på vaderiksdagen togos i syfte att åvägabringa ändring eller upphävande av de före upplösningen fattade besluten. Inställningen 1887 och 1914 hade helt övergivits, något som särskilt framhäves därav, att hinder för omprövning icke ens erkändes ligga däri, att konungen t. o. m. medgivits rätt att företaga medelsdisposition på grund av de äldre besluten.

8 PROVISORISK STATSREGLERING: DISKUSSION

Den bakgrund, som under punkt 6 angivits för de här berörda spörsmålen, torde hava givit en anvisning om att desamma äro

⁸⁷ Se t. ex. StatsU utl. 5, sid. 2 (ändring av A-riksdagens beslut om folkpensioner) och utl. 17 (riksgäldsfonden).

⁸⁸ BevU bet. nr 5, sid. 30.

mindre lämpade för en statsrättslig bedömning. Fråga är om förfaranden, som i situationer av övervägande undantagskaraktär måste tillgripas på grund av den allmänt erkända omöjligheten att tillämpa gällande grundlag. Vid dylikt förhållande framstår som tämligen meningslöst att söka i detalj fastställa den formella statsrättsliga riktigheten i de vidtagna åtgärderna. Från en dylik uppgift kommer framställningen här att avstå. Däremot synes påkallat att något närmare överblicka de förfaranden, som ifrågasatts i praxis, och att i någon mån antyda deras konsekvenser.

De möjligheter till provisoriska lösningar av de svårigheter, som vid riksdagsupplösning uppkomma därigenom, att statsregleringsarbetet icke kan i normal ordning slutföras, så att en definitiv riksstat kan träda i kraft vid det nya budgetårets ingång, kunna med hänsyn till den statsrättsliga innebörden indelas i två typförfaranden. För det första kan A-riksdagen fastställa en *formell* riksstat i RF:s mening, vilken därefter får i nödig utsträckning *kompletteras* av B-riksdagen. För det andra kan A-riksdagen antaga en *provisorisk* riksstat, vilken av B-riksdagen *ersättes* med en definitiv. Betydande skillnader föreligga mellan dessa båda tillvägagångssätt såväl med avseende å deras praktiska förutsättningar som med hänsyn till konsekvenserna därav. Bådadera utvägarna förtjäna ett något närmare betraktande.⁸⁹

Det första av de båda huvudalternativen är det ur statsrättslig synpunkt mindre märkliga. Grundlagarnas bud ha i detta fall hjälpligt följts. Rörande konsekvenserna må hänvisas till vad under punkt 5 anförts om betydelsen av att riksstat fastställts före upplösning. En viktig följd är, att vaderiksdagens initiativ- och prövningsrätt kraftigt inskränkes. Ingen statsverksproposition överlämnas till densamma, varför allmän motionsrätt icke uppkommer. Utöver i anslutning till propositioner kunna motioner endast avlämnas enligt RO § 55 mom. 1 femte stycket. Beviljade anslag skola alltså icke kunna omprövas. Däremot kunna nya anslag beviljas.

⁸⁹ Att man i den citerade litteraturen (se not 72 ff.) varit helt enig om att ett provisorieförfarande av något slag i och för sig är grundlagsenligt, är värt att uppmärksammas.

I princip kunna två olika förfaranden tillämpas, då formell riksstat fastställs av A-riksdagen. *För det första* kan B-riksdagens arbete inskränkas till att antaga en eller flera tilläggsstater. Detta — sålunda av budgetårskommittén förordade — förfarande förutsätter dock uppenbarligen, att statsregleringsarbetet varit mycket nära sin fullbordan vid upplösningen. Endast anslag, vilka blivit av riksdagen prövade och beslutna, lära kunna upptagas i staten. I den mån anslag skulle på detta sätt bliva förlängda för ett nytt budgetår, utan att behov då föreligger av desamma, torde omdisponeringen av medlen föranleda både praktiska och principiella problem på vateriksdagen. Skulle å andra sidan behov, som hänföra sig till en från det löpande året fortbestående ordning, icke bliva tillgodosedda i staten, skulle konungen under en mellanperiod, innan tilläggsstat blivit antagen av vateriksdagen, sakna medel för att bestrida pågående verksamhet. Ett renodlat förfarande med riksstat och tilläggsstater lärer sålunda knappast vara praktiskt i händelse av riksdagsupplösning.

För det andra kan A-riksdagen förbehålla B-riksdagen rätt att meddela nya föreskrifter rörande dispositionen av anslag, som upptagits i staten. Denna utväg skulle överensstämma med den, som anlitades 1944 och 1947. Att ett dylikt tillvägagångssätt kan ingiva principiella betänkligheter är mot bakgrunden av vad tidigare utvecklats uppenbart. Riksdagen lärer icke grundlagsenligt kunna utan konungens medgivande vidtaga ändringar i en upprättad riksstat. Att medgiva konungen dispositionsrätt till vissa tillgångar för att därefter, sedan det nya budgetåret ingått, meddela nya föreskrifter om deras användning, torde ur statsrättslig synpunkt vara ett föga tilltalande förfarande, vilket lärer komma i strid främst med RF § 64. Dock torde de här ifrågakommande betänkligheterna vara mindre allvarliga än de, som föranledas av en provisorisk statsreglering, varom närmare strax nedan. I allt fall kunna anslagen ej indragas eller nedsättas.

Att ytterligare ingå på den nu diskuterade provisoriemöjligheten torde icke vara befogat, särskilt som den knappast torde vara särdeles praktisk i fall av riksdagsupplösning utan närmast synes lämpad för det fall, där riksdagen icke hinner helt slutföra statsregleringsarbetet före ordinarie vårsessions slut. Dock må nämnas, att

upplösningen 1958 företogs vid så sen tidpunkt, att möjligheten att fastställa en formell riksstat blev föremål för övervägande.⁹⁰

Den andra ovan anförda utvägen, sålunda att A-riksdagen fastställer en provisorisk riksstat, som av B-riksdagen ersättes med en definitiv, är till sin statsrättsliga innebörd svårbedömbär. De praktiska konsekvenserna därav med avseende å B-riksdagens arbete äro emellertid så till vida klara, som ny statsverksproposition måste överlämnas, varav följer allmän motionsrätt.

En provisorisk riksstat skulle tydligen innehålla dels vissa av A-riksdagen fattade beslut, dels vissa delar av det löpande årets riksstat. Avsikten med densamma vore att å *ena sidan* undgå de med en tillämpning av RF § 109 förenade svårigheterna, men å *andra sidan* även förbehålla B-riksdagen fri prövningsrätt. Huruvida dessa båda syften kunna samtidigt tillgodoses är emellertid ur statsrättslig synpunkt utomordentligt tvivelaktigt. I intetdera i och för sig ligger någonting anmärkningsvärt. RF § 109 avser ett provisorium. Fråga blir därför blott om att utbyta ett provisorium mot ett annat och mera praktiskt. Att B-riksdagen bör anses hava rätt att ompröva A-riksdagens beslut har under punkt 3 förut utvecklats. Även om riksdagen icke i vanliga fall kan genom att benämna ett beslut provisoriskt, preliminärt e. d. åsidosätta RO § 63⁹¹, kan i detta fall någon anmärkning i och för sig icke riktas mot att A-riksdagens beslut anses provisoriska. Emellertid innebär införandet av de sistnämnda i en provisorisk riksstat, att de komma i ett ytterst egendomligt läge. Å *ena sidan* är konungen bemyndigad icke blott att binda staten vid utgifter utan även att utanordna av riksdagen anslagna medel. Å *andra sidan* skall riksdagen kunna indraga dessa medel vid fastställandet av den definitiva riksstaten. Huru dessa omständigheter skola förenas är dunkelt. Som under punkt 7 visats, var detta dock ett önskemål i praxis 1958. Att frågeställningen är helt främmande för grundlagarna är uppenbart. Dessa förutsätta, att ett bemyndigande till medelsdisposition icke skall kunna återkallas, utan att en bestämd ram skall finnas kring konungens handlande i form av en årlig hushållningsplan, som icke skall kunna försättas ur kraft. Förverkligandet av

⁹⁰ Se AK prot. 18: 117 ff.

⁹¹ Jfr Stjernquist, StatsvetT 1960, sid. 7.

provisorietanken innebär ett åsidosättande av denna grundtanke, vilket medför, att de uppkommande detaljspörsmålen icke tåla statsrättslig granskning. I den mån omprövning verkligen kommer till stånd efter det nya budgetårets inträde, torde det vara ofrånkomligt, att ett grundlagsstridigt förfarande föreligger.

Realiter lär emellertid riksdagen icke kunna i större utsträckning begagna sig av den omprövningsrätt, vilken avsetts fastslagen genom angivandet av en riksstat såsom provisorisk. Under punkt 3 har redan framhållits, att en vaderiksdag, även om något bemyndigande att från det nya budgetårets ingång utanordna medel icke givits före upplösningen genom antagande av provisorisk riksstat e. d., de facto måste få sin handlingsfrihet avsevärt kringskuren genom konungens rätt att anticipera riksstaten. I än högre grad måste detta naturligen gälla, där provisorisk riksstat beslutits av det upplösta sammanträdet. Icke blott nödgas riksdagen konstatera, att vissa medel förbrukats. Därutöver kunna genom konungens åtgöranden varaktiga anordningar hava uppkommit, vilka måste av riksdagen respekteras. Det praktiska värdet av förbehållet om B-riksdagens omprövningsrätt kan bli ringa.⁹² Av framställningen under punkt 7 har också framgått, att 1958 års B-riksdag icke på någon punkt genomförde en ändring av A-riksdagens beslut annat än i överensstämmelse med regeringens förslag, ett förhållande som — ehuru med hänsyn till de politiska styrkeförhållandena i riksdagen fullt naturligt — lär bli signifikativt för liknande situationer. Ur principiell synpunkt vore mest tilltalande, om A-riksdagen förlänade definitiv giltighet för det kommande året åt sådana beslut, från vilka den anser sig kunna utesluta B-riksdagen från omprövningsrätt, men att mera tvistiga frågor lämnas åt sidan.⁹³ Härigenom skulle den provisoriska staten

⁹² Jfr t. ex. Herlitz, a.a., sid. 276 ff., Stjernquist, Nutida budgetprinciper etc., sid. 459 och 465 ff. Det bör ock nämnas, att 1958 års A-riksdag var medveten om det delvis illusoriska i den fria prövningsrätt, som avsågs förbehållen B-riksdagen. Se sålunda anförande av 2. v. talmannen Malmborg (led. av StatsU), AK prot. 18: 119: »Det bör emellertid påpekas, att, även om utskottets förslag innebär en formell obundenhet, så ligger det i sakens natur, att en viss faktisk bundenhet vid vidtagna åtgärder inte kan undvikas.»

⁹³ Denna lösning ligger helt i linje med förslagen att eliminera sambandet mellan delbeslut och riksstat. Se t. ex. SOU 1954: 40, sid. 56 f.

komma att framstå som ett mellanstadium mellan den äldre och den nya riksstaten. I realiteten lär emellertid ett sådant förfarande icke gå att genomföra å A-riksdagen.

På ytterligare detaljer synes meningslöst att ingå. Det anförda torde hava visat, att stora svårigheter numera äro förbundna med statsregleringen vid riksdagsupplösning. Samtidigt som regeln i RF § 109 om fortsatt giltighet för den gamla riksstaten icke torde kunna tillämpas, kan riksdagen knappast före sin upplösning binda sig vid en formell riksstat, som beskär dess handlingsfrihet efter upplösningen. Att antaga en provisorisk riksstat med samtidigt bibehållande av full handlingsfrihet för riksdagen är å andra sidan ej genomförbart.

XVI RIKSDAGSUPPLÖSNING OCH UPPSKOVSBESLUT

1 UPPSKOVSBESLUT I ALLMÄNHET

Det allmänna uppskovsinstitutet i RO § 58 — utöver vilket finnes det speciella i RO § 64, behandlat nedan under punkt 2 — infördes 1949 i syfte att giva riksdagen en möjlighet att rationellt fördela sitt arbete mellan de samtidigt grundlagfästa vår- och höst-sessionerna samt att motverka riksdagsarbetets förryckande därigenom, att regeringen åsidosätter de i RO § 54 stadgade tiderna för propositioners avlämnande.¹ Riksdagen äger uppskjuta behandlingen av »proposition, framställning från något riksdagens verk eller motion, som ej berör riksstaten» från en session till annan genom upprepade uppskovsbeslut längst från ett års vårsession till följande års höstsession.² Som spärregler gälla de här intressanta föreskrifterna, *att* uppskov ej får beslutas till första riksdag i ny mandatperiod för andra kammaren, *samt att* nyvalsförordnande »till båda kamrarna eller den ena av dem» alltid medför, att uppskovsbeslut skola anses förfallna.

Beträffande sistnämnda föreskrift är först och främst att notera, att uppskovsbeslutens förfall med den lydelse RO § 58 erhållit icke ställts i relation till riksdagens upplösning utan blott till nyvals-

¹ Se härom SOU 1947: 79, KProp 1948: 244, SäU 1948 utl. 1. Om bakgrunden, se även N. Andrén, Propositionerna och riksdagens arbetsformer, Studier, sid. 5 ff., Olsson, 1949 års uppskovsinstitut, StatsvetT 1960, sid. 357 ff.

² RO § 58 utsäger ej uttryckligen, att uppskov icke må beslutas direkt från vårsession till nästa riksdag, oaktat höstsession utsatts. Att så ej kan ske, torde dock vara den naturligaste tolkningen. Se Fahlbeck—Sundberg, sid. 177. Då vid 1949 års riksdag utskott hemställde om uppskov direkt till nästa år, beslöts ock uppskov endast till höstsessionen. På grund av de motstridiga meningar, som då framställdes, lär frågan dock ej kunna anses slutligt avgjord därmed. Se Petrén, StatsvetT 1950, sid. 74 ff. Klart är i allt fall att riksdagen kan underlåta att utsätta höstsession för att i stället uppskjuta alla ärenden, som icke hinna slutbehandlas vid vårsessionen, direkt till nästa riksdag. Jämlikt § 58 femte stycket kan uppskjuten fråga upptagas vid extra session.

förordnande, eller med andra ord att ifrågavarande konsekvens är oberoende av om vaderiksdag inkallas eller ej.³ Även där ett beslut innefattat uppskov till nästa års riksdag och någon vaderiksdag icke kommer emellan, förintas detsamma av nyvalsförordnandet.⁴

Ytterligare må uppmärksammas, att även ett nyvalsförordnande till *första* kammaren alltid tillintetgör fattade uppskovsbeslut. Den senare spärregeln i RO § 58 kan därför icke uppfattas såsom blott ett nödvändigt komplement till den förra, som ju endast avser ordinarie val till andra kammaren. Även om funktionen av ett sådant otvivelaktigt kan framstå såsom primär, måste regeln tydligen därutöver hava en fristående motivering. En sådan kan naturligtvis vara att söka i en önskan att avskära all statsrättslig kontinuitet mellan två riksdagar, mellan vilka en hel kammare nyvalts. Dock må beaktas, att enbart ett uppskovsbeslut icke medför annan bundenhet för den riksdag, till vilken frågan hänskjutes, än att denna är nödsakad att upptaga ärendet till grundlagsenlig handläggning, därest detsamma icke återkallas.⁵ Däremot inskränkes icke på minsta sätt den nya riksdagens initiativrätt, då ju något beslut i själva sakfrågan ej är för handen. Måhända är det ej alldeles grundlöst att uppfatta ifrågavarande bestämmelse såsom ett uttryck för den under XIII angivna tanken, att ärenden icke skola onödigtvis upptagas till prövning, sedan initiativtagaren — där fråga är om motion — upphört att tillhöra riksdagen. Likaledes torde bestämmelsen kunna anses giva vid handen, att en särskild politisk betydelse ansetts städse tillkomma en riksdag, som samlas efter ett vadeval, även om detta blott skulle hava avsett första kammaren.

Genom ifrågavarande bestämmelse i RO § 58 avskäres tydligen all saklig kontinuitet i frågor av där avsedd beskaffenhet vid nyvalsförordnande. Den bör därför ses i samband med vad ovan under XIII anförts. Där har utvecklats, att *å ena sidan* alla icke

³ Om motiven, se under V vid not 21.

⁴ Oberoende av hur ordet upplösning tolkas, är det dock klart, att RO § 5 icke i praktiken kan tillämpas, då nyval förordnas efter 1/10. Har uppskovsbeslut fattats till höstsession och förordnas därefter om nya val, faller alltså beslutet, oaktat icke någon ny session förekommer före nästa riksdag.

⁵ Beslutes uppskov, innan ett ärende remitterats till utskott, är i allt fall återkallelserätten oinskränkt. Att uppskovsbeslut skulle medföra inskränkning i rätten att återkalla lärar ej kunna antagas. Jfr XIII vid not 5.

slutbehandlade förslag omedelbart förfalla vid en upplösning, men att denna å *andra sidan* icke kan förintä i grundlagsenlig ordning tillkomna och fullbordade beslut. Att dessa båda regler ligga bakom RO § 58 synes tydligt. Har beslut fattats om uppskov, kan detta icke av konungen omintetgöras, därest ej ett uttryckligt stadgande därom gives, såsom alltså skett i RO § 58. Däremot behöver tydligen icke mera utsägas, än att själva uppskovsbeslutet skall förfalla, vilket också är det enda i stadgandet uttalade. Har detta förintats, faller det förslag, som omfattats av detsamma, omedelbart till följd av den allmänna regeln om icke slutbehandlade frågor förfall vid upplösning. Denna följd behöver icke särskilt konstateras, vilket ej heller skett i RO § 58.⁶

2 UPPSKOVSBESLUT I GRUNDLAGSFRÅGOR

Till skillnad mot vad fallet varit med avseende å frågor, som under punkt 1 behandlats, har möjlighet till uppskov förelegat ända sedan 1809 beträffande avgörande av vilande förslag till grundlagsändring. Uttrycklig bestämmelse därom infördes visserligen icke förrän vid 1817—18 års riksdag, men även dessförinnan rådde ingen tvekan om att uppskov kunde beslutas. Oenighet rådde blott, huruvida tre riksständs beslut vore tillfyllest.⁷ I RF § 81 blev emellertid vid nämnda riksdag fastslaget, att såväl konungens som samtliga ständernas gemensamma beslut erfordrades, oavsett vem som tagit initiativ till det vilande förslaget.⁸ Vid representationsreformens genomförande överflyttades regeln till RO § 64. Förutsättning för uppskov blev konungens och båda kamrarnas beslut.

⁶ En annan sak är, att det kan ifrågasättas, om icke beslut om uppskov till annan session hade förfallit vid nyvalsförordnande även utan särskild bestämmelse därom. Sessionen inhiberas, *eventuellt* för att ersättas av vaderiksdag eller vadesession jämlikt RO § 2. — Den situation, där uppskovsbeslut förfalla på grund av nyvalsförordnande utan samband med upplösning av session, kan jämföras med den händelse, att ett ärende vid riksdags eller sessions avslutning varken behandlats eller omfattats av uppskovsbeslut, se därom XV not 35.

⁷ Se härom Naumann, Statsförfattningsrätt I, sid. 504 f., dens., Sveriges grundlagar, sid. 378, och Hartmann, Uppskov med grundlagsändring, sid. 229.

⁸ Jfr Hartmann, a.a., sid. 229 f.: »Motivet var, att varje stånd och eventuellt K. M:t vid andra riksdagen ägde författningsenlig rätt att bifalla eller avslå varje vilande förslag, och denna rätt ansågs icke kunna rubbas utan innehavar-

Vid en undersökning, huruvida riksdagsupplösning eller nyvalsförordnande kan påverka uppskovsbeslut rörande grundlagsfrågor, måste utöver RO § 64 jämväl beaktas stadgandet i RO § 58, för vilket under punkt 1 redogjorts. Till en början bör därvid utredas, i vad mån uppskov kan beslutas enligt § 58 även med behandlingen av grundlagsfrågor. Härom uttalades i motiven, att endast den första prövningen av förslag i dylika frågor komme att omfattas av stadgandet i fråga. Om den andra prövningen föreskrevs däremot i § 58, att denna icke finge uppskjutas »i vidare mån än som följer av stadgandet i § 64». Dock lär det kunna fastslås, att riksdagen måste vara berättigad att på egen hand besluta uppskov från vår- till höstsession, enär bestämmelsen i § 64 endast avser hänskjutande »till annan riksdag». Då sistnämnda regel icke är avfattad såsom ett medgivande av viss uppskovsmöjlighet utan såsom ett förbud mot angivet förfarande utan konungens samtycke, lär ej ett medgivande av uppskov från den ena sessionen till den andra av samma riksdag innefatta en »vidare» rätt än den i § 64 stadgade.⁹ Att ett beslut om dylikt uppskov förfaller, därest konungen förordnar om nya val, är uppenbart. Resultatet av att så sker torde emellertid icke, såsom i de fall, vilka avsågos under punkt 1, bliva, att frågan faller. Läget, då uppskovsbeslutet elimineras, blir nämligen detsamma som under XIV: 4 a) förut angivits, dvs att riksdagen vid dess upplösning icke företagit prövning, som åvilat den jämlikt RO § 64. Följden härav bör bliva, att vaderiksdagen, därest sådan förekommer, eller eljest vadesession jämlikt RO § 2 eller påföljande års riksdag får företaga prövningen. Att en hel vårsession förflutit före nyvalsförordnandet, torde sakna betydelse, då riksdag enligt RO § 2 skall pågå till årets slut. Dock lär icke härigenom det uttryckliga förbudet i RO § 58 mot uppskov över ordinarie andrakammarval kunna åsidosättas.¹⁰

nas samstämmiga medgivande.» Med avseende å K. M:t synes denna förklaring mindre lyckad. Hade initiativet tagits i proposition, hade K. M:t ingen rätt varken att bifalla eller att avslå; hade det åter tagits av ständerna, lär K. M:t icke gentemot dessa hava haft befogade anspråk på ett omedelbart ställningstagande. K. M:ts rätt att avslå berördes f. ö. över huvud ej av uppskov.

⁹ Redan orden »vidare rätt» giva vid handen, att § 58 är i princip tillämplig även å grundlagsfrågor. Eljest borde annan formulering hava anlitats.

¹⁰ Rent teoretiskt må anmärkas, att eljest en serie beslut om uppskov från vår-

Det nyssnämnda fallet, att, sedan riksdagen beslutit uppskjuta behandlingen av ett vilande grundlagsförslag från vår- till höst-sessionen, nyval förordnas mellan dessa sessioner, utan att nytt sammanträde kommer till stånd under året, innefattar ett (skenbart) undantag från regeln i RO § 64. Riksdagens uppskovsbeslut jämlikt § 58 och konungens därefter meddelade nyvalsförordnande jämlikt § 3 komma att reellt ersätta ett formellt beslut om uppskov med ifrågakvarande ärende till nästföljande riksdag jämlikt § 64.

Huruvida RO § 58 i vidare mån än nu påvisats kan anses tillämplig å beslut om uppskov med behandlingen av vilande grundlagsförslag, kan vara föremål för tvekan. Sålunda kunde det göras gällande, att även om uppskov ej må *beslutas* i strid med § 64, stadgandet i § 58, att alla uppskovsbeslut förfalla, därest konungen förordnar om nya val, blir tillämpligt, *sedan § 64 iakttagits*. Emellertid synes en sådan tolkning knappast bärkraftig. Regeln om uppskovsbesluts förfall bör, särskilt med hänsyn till dess placering i § 58, uppfattas såsom avseende uteslutande sådana, av riksdagen allena fattade, beslut, varom omedelbart förut i stadgandet talats. I denna riktning pekar också det förutnämnda förhållandet, att jämväl nyvalsförordnande till första kammaren ensam skall medföra uppskovsbesluts förfall, något som tydligen saknar all mening med avseende å vilande grundlagsförslag.¹¹

Även om RO § 58 sålunda icke kan anses hava fastslagit, att nyvalsförordnande förintar uppskovsbeslutet enligt § 64, skulle en dylik verkan likafullt kunna ifrågasättas. Grunden därtill vore att söka i det sistnämnda stadgandet. Två omständigheter äro särskilt värda beaktande. Till en början bör det observeras, att ett uppskov städse förutsätter enighet mellan konungen och riksdagens kamrar, oavsett sålunda varifrån initiativet till det vilande förslaget kommit. Vidare förtjänar det imperativa utpekandet av första riksdag efter förrättade nyval till andra kammaren såsom skyldig att företaga

till höstsession med därpå inträffade nyvalsförordnanden skulle kunna komma att i all oändlighet uppskjuta slutprövning. Med hänvisning till XIV: 3 må kunna hävdas, att all behandling av grundlagsfrågor vid höstsession efter ordinarie andrakammarvals förrättande står i mindre god överensstämmelse med RO § 64.

¹¹ Även förutberörda motivuttalanden, att endast första prövningen av grundlagsfrågor skall omfattas av RO § 58, tala naturligtvis i samma riktning.

slutprövning beaktande. Båda dessa föreskrifter synas otvivelaktigt angiva, att uppskovsmöjligheten bör betraktas restriktivt. Förordnar konungen om nya val till *andra* kammaren, kunna onekligen vissa skäl synas vara för handen, för att dessförinnan enligt RO § 64 fattade uppskovsbeslut skola förfalla, med påföljd att riksdagen s. a. s. återföres till utgångspunkten med möjlighet att *endera* företaga slutprövning *eller* låta det vilande förslaget falla *eller* begära konungens samtycke till ett nytt uppskov.¹² I samma riktning kan förfallsregeln i § 58 numera sägas peka. Förfalla andra uppskovsbeslut, kan det synas rimligt, att även de nu ifrågavarande falla.

De angivna synpunkterna kunna ytterligare utföras. Det bör observeras, att det icke nödvändigtvis behöver bli fråga om att företaga prövning just på B-riksdag: nyval kan lika väl förordnas mellan riksdagens sessioner. Hade t. ex. vid 1870 års riksdag uppskov beslutits till 1872, och förordnade konungen mot slutet av 1870 om nyval till andra kammaren, kunde det icke utan fog ifrågasättas, om verkligen 1871 års riksdag kunde lämna förslaget obeaktat. Såväl 1870 som 1871 års riksdagar voro obestriddligen av RO § 64 direkt angivna såsom skyldiga att företaga prövning. Intet hindrade för övrigt, att nya val till andra kammaren förordnades även under 1871 års lagtima riksdag. I ty fall kunde tydligen även B-riksdagen betrakta uppskovsbeslutet som bindande och med hänsyn därtill underlåta att upptaga ärendet. Då redan förekomsten av *två* nyval mellan de båda besluten, såsom nedan skall belysas, kan väcka betänkligheter, innebure risken för *tre* nyval ytterligare en nackdel.

Vad nu anförts utifrån RO § 64 bör ställas i relation till reglerna för konungens rätt att förordna om nya val. Härvid kan det till en början fastslås, att fråga är om ett möjligt undantag från en

¹² Reuterskiöld, Sveriges grundlagar III, vid RO § 64, sid. 112, hävdade, att i händelse av nyvalsförordnande för andra kammaren, uppskovsbeslut torde »få anses förfallet och den första lagtima riksdagen efter nyvalet ipso jure inträda i en sådan riksdags rätt att avgöra frågan, då det knappast låter sig göra att anse hela frågan hava förfallit». Malmgren, Riksdagen och lagstiftningen, sid. 140, har ansett anledning saknas för dylikt antagande, »då man i alla händelser icke kan komma ifrån att låta saken behandlas av den eller de nyvalda kamrarna». Ingendera motiveringen synes, såsom av texten framgår, kunna helt godtagas.

viktig huvudregel, nämligen att nyvalsförordnande icke förintar i grundlagsenlig ordning tillkomna och fullbordade beslut. Ett dylikt undantag måste otvivelaktigt beläggas med starka objektiva skäl. Det synes redan utan närmare granskning tvivelaktigt, om det förut utvecklade kan anses hava givit en tillräcklig grund för en avvikelse från den allmänna regeln. Denna uppfattning bestyrkes genom ett betraktande av det viktiga spörsmålet, vad konsekvensen bleve av att ett uppskovsbeslut enligt RO § 64 förintades av ett nyvalsförordnande.

Enär RO § 64 icke ändrats i sak sedan 1866, bör först det ursprungliga läget betraktas. Två situationer kunna tydligen särskiljas. *Å ena sidan* kunde nyvalen hava förordnats med upplösning av lagtima riksdag, som ännu icke varit samlad fyra månader, i vilket fall B-riksdag med lagtima egenskap måste sammankomma. Elimineras här uppskovsbeslutet, bleve situationen tydligen densamma som under XIV: 4 a) diskuterats, dvs att A-riksdag icke vid upplösning företagit sin prövning. B-riksdagen borde förty anses behörig att fatta avgörandet. *Å andra sidan* kunde nyvalsförordnandet lika gärna meddelas vid senare tidpunkt än den nyss angivna. Om i dylikt fall uppskovsbeslutet eliminerades, borde läget tydligen bli statsrättsligt detsamma, som om lagtima riksdag underlåtit att pröva ett vilande förslag. Konsekvensen borde bli, att förslaget förföll. Detta resultat innebure emellertid något av en orimlighet. Efter att först hava givit sin medverkan till ett uppskov skulle konungen kunna genom nyvalsförordnande förorsaka förslagens fall utan föregående riksdagsprövning. Att här draga en analogi med det förra fallet och hävda, att förslaget icke kunde anses falla, då riksdagen icke haft reell möjlighet till prövning, synes icke görligt. En dylik tolkning saknar objektivt underlag.

De båda angivna situationerna motsvaras i gällande rätt av de fall, där konungen förordnar om nya val till andra kammaren med upplösning av vårsession resp. efter dennas slut utan samband med upplösning och utan att en ny session kommer till stånd under året. Att i det sistnämnda läget följden av att ett uppskovsbeslut enligt RO § 64 förintas måste bli det vilande förslagens förfall, framgår av en jämförelse med § 58. Såsom under punkt 1 påpekats ut-

säger detta stadgande blott, att uppskovsbesluten förintas, varemot de därav omfattade frågorna falla utan särskilt ytterligare uttalande därom. Det senare bygger på den här hävdade satsen, att efter eliminerandet av uppskovsbesluten ärendena äro att statsrättsligt betrakta på samma sätt, som om riksdagen underlåtit att behandla dem. Annat kan icke med en objektiv tolkning anses gälla enligt § 64.

Det utvecklade leder till slutsatsen, att RO § 64 icke kan anses föreskriva ett undantag från den allmänna regeln om besluts motståndskraft mot nyvalsförordnande. Ett dylikt torde icke kunna påverka uppskovsbeslut i grundlagsfrågor.

Ytterligare en synpunkt av intresse i detta sammanhang förändrades av RO § 58. Såsom nämnts innehåller detta stadgande ett förbud mot uppskov till första riksdag i ny mandatperiod för andra kammaren. Sedan gammalt har den regeln ansetts gälla för tolkningen av RO § 64, att uppskov icke kan beslutas över ordinarie nyval till andra kammaren.¹³ Denna mening kan onekligen synas vinna stöd av § 58, och det har även ifrågasatts, om icke sistnämnda stadgande har fastslagit sagda regel. Att emellertid så ej lär vara fallet har framgått av vad förut sagts, men ett indirekt stöd lämnas dock otvivelaktigt den anförda meningen av § 58. Det allmänna spørsmålet om tolkningen av RO § 64 i berörda hänseende faller tydligen utanför ramen för denna framställning, men dess förhållande till rätten att förordna om nyval till andra kammaren förtjänar likväl belysning.

Någon yttersta gräns för uppskov med prövningen av vilande förslag till grundlagsändringar har aldrig uttryckligen angivits. Med hänsyn till att RO § 64, av skäl som tidigare utvecklats, velat förlägga det definitiva avgörandet så nära inpå de föreskrivna nyvalen som möjligt, har emellertid en naturlig gräns ansetts gå före nästkommande ordinarie nyval. Delvis torde härvid hava ansetts, att förekomsten av *två* nyval mellan de två riksdagsbesluten vore oegentlig med hänsyn till RO § 64. Att härvid emellertid i allt fall måste bortses från vadeval är efter vad förut sagts klart. Under

¹³ Se härom Malmgren och Reuterskiöld, a. st., SOU 1947: 79, sid. 40, SäU 1948, utl. 1, sid. 22, Fahlbeck—Sundberg, sid. 185.

XIV 4 a) liksom nyss ovan hava påvisats fall, där nyvalsförordnande kan medföra, att två nyval förrättas till andra kammaren mellan det första och sista beslutet i en grundlagsfråga.¹⁴ Ytterligare ett fall kan angivas, där så kan bli valet, och där dessutom uppskov beslutes över ordinarie val. Förordnar konungen om nya val till andra kammaren under sista året i dennas mandatperiod med påföljd, att vaderiksdagen blir skyldig att taga ställning till vilande grundlagsförslag, som eljest skolat prövas av nästföljande års riksdag, torde otvivelaktigt starka skäl föreligga för att anse uppskov vara möjligt, trots att detta måste sträcka sig över ordinarie val. Två skäl tala i denna riktning. *Dels* återställer ett dylikt uppskov blott den ordning, som skolat gälla, därest upplösningen icke företagits. *Dels* skulle konungen och riksdagen eljest försättas i den situationen, att de över huvud icke skulle med avseende å viss grundlagsfråga kunna begagna den uppskovsmöjlighet, som RO § 64 öppnar, oaktat särskilda skäl för dennas anlitande kan hava tillskapats därigenom, att upplösningen nödvändiggjort ett tidigare ställningstagande till ärendet än som beräknats. En annan situation kan dock föreligga, där intetdera av dessa skäl är för handen, nämligen där beslut över vilande grundlagsfråga underställts sista riksdag i andra kammarens mandatperiod just genom uppskovsbeslut. Ett näraliggande exempel därpå giver det uppskovsbeslut, varigenom prövningen av visst grundlagsärende framflyttades från 1957 till 1960 års riksdag, varom närmare strax nedan. Skall en regel anses gälla, att uppskov jämlikt RO § 64 normalt icke får beslutas över ordinarie val till andra kammaren, bör denna icke frångås i ett dylikt fall. Hade alltså riksdagen upplösts 1960, borde ett nytt uppskov med behandlingen av nyssberörda ärende hava ansetts uteslutet på vaderiksdagen.

Det sist sagda kan så summeras, att, därest en med RO § 58 analog regel antages föreligga, enligt vilken uppskovsbeslut enligt RO § 64 icke kan beslutas över nyval till andra kammaren, denna i allt fall lider inskränkning med avseende å vadeval. Icke blott

¹⁴ Ytterligare ett (teoretiskt) fall har påvisats under XIV: 5 b). Under tiden 1866—1949 kunde icke grundlagsändring beslutas samma år av A- och B-riksdagar. Förordnades ett andra nyval till andra kammaren efter B-riksdagens slut, eller inföllo ordinarie val, skulle m. a. o. två nyval komma mellan de båda besluten.

kan ett uppskovsbeslut komma att gälla över ett dylikt, utan ett vadevals mellankomst kan även medföra, att uppskov kan beslutas över ordinarie val.

Ur *praxis* kunna tvenne fall anföras till belysning av grundlagstillämpningen i de hänseenden, som berörts under denna punkt.

Under XIV: 5 a) har redan upplysts, att 1887 års *B-riksdag* beslöt att uppskjuta behandlingen av ett vilande grundlagsförslag över de ordinarie andrakammarvalen samma höst till 1888 års riksdag. Uppskovet, som alltså innebar ett återställande av den ordning, som skolat gälla, därest upplösningen icke kommit emellan, föranleder tydligen ingen erinran med hänsyn till den grundlagstolkning, som här förordats.

1957 års riksdag beslöt uppskov med prövningen av ett vilande förslag till nya regler om folkomröstning till 1960 års riksdag. 1958 års *B-riksdag*¹⁵ lämnade förslaget helt obeaktat. På 1960 års riksdag anmäldes förslaget i vanlig ordning av konstitutionsutskottet för avgörande. Under debatten i kamrarna ifrågasattes, om förslaget icke på grund av nyvalets mellankomst redan hade förfallit och sålunda icke längre kunde av riksdagen prövas. Så skedde likväl, varvid förslaget avslogs. Ej heller mot denna grundlagstillämpning kan, efter vad ovan anförts, någon anmärkning riktas.

¹⁵ FK prot. 9: 19, AK prot. 9: 86 ff. (Märk professorerna Heckscher: »en tolkningsfråga, om förslaget skall anses ha fallit genom det oväntade mellankommande valet 1958», och Wahlund: »tveksam i tolkningsfrågan, dvs. om det skall anses, att förslaget redan har fallit».)

XVII VAL OCH ANSVARSFRÅGOR PÅ VADERIKSDAG

De frågor, som upptagas i detta avsnitt, anknyta i första hand till den konstitutionella kontrollen. Därutöver behandlas även i korthet val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret samt granskningen av dessa verks förvaltning. Gemensamt för de flesta av dessa frågor är, att deras betydelse undergått väsentliga förskjutningar sedan RO:s tillkomst. Att den stora vikt, som grundlagstiftarna fäste vid *statsrådsansvarigheten* (punkt 1), genom den politiska utvecklingen kommit att starkt förminskas är exempelvis välbekant. De i och för sig icke obetydliga tolkningsspörsmål, som uppkomma med avseende därå i händelse av riksdagsupplösning, framstå därför numera såsom ägande närmast teoretiskt intresse men kunna det oaktat icke här förbigås. *Riksdagens opinionsnämnd* fordrar däremot blott ett kort omnämnande (punkt 2). Vad åter beträffar *val av riksdagens förtroendemän* (punkterna 3—6) har läget i de flesta fall varit det, att dessa ursprungligen skulle företagas av varje lagtima riksdag. Den faktiskt uppkomna kontinuiteten i de flesta befattningar medförde småningom, att riksdagens rätt till täta omprövningar av de valdas lämplighet förlorade sin betydelse, vilket i sin tur lett till att nya grundlagsregler i stället föreskrivit bestämda mandatperioder. Ombudsmännen samt fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret erbjuda exempel på en dylik utveckling, vilken medfört, att den tvekan rörande grundlagstillämpningen, som tidigare uppkommit å vaderiksdag, i huvudsak eliminerats. Detsamma gäller av andra skäl statsrevisorerna. Att förbigå dessa valfrågor utan omnämnande har likväl icke syntts lämpligt på grund av de äldre reglernas principiella betydelse och det mått av intresse, som tillkommer praxis 1887 och 1914. En ytterst kortfattad översikt kommer därför att givas.

Då dessa frågor här måste upptagas till behandling, måste vid tolkningen uppenbarligen fasthållas vid grundlagstiftarnas intentioner. Ett vidhållande av grundlagarnas tankar innebär t. ex. med

avseende å statsrådsansvarigheten, att verkningarna av den konungens ensidiga åtgärd, varom fråga är, måste tolkas starkt restriktivt. Å andra sidan bör det emellertid även beaktas, att riksdagen icke bör genom uttänjning av angivna preklusionsregler givas vidsträcktare befogenheter än grundlagarna avsett. Vad åter beträffar val av riksdagens förtroendemän torde en mot riksdagen in dubio gynnsam tolkning framstå såsom motiverad. Den nyvalda riksdagen bör icke utan bärkraftig grund fränkännas rätten att ompröva förtroendefrågor. I vad mån i realiteten riksdagen kommit att betrakta sina här berörda rättigheter såsom så viktiga eller regeringen ansvarsutkrävandet som så allvarligt, som grundlagarna ursprungligen avsett, är för tolkningen ovidkommande.

1 STATSRÅDSANSVARIGHETEN

Det allmänna déchargeförfarandet å vaderiksdag är av stort principiellt intresse och har därför ofta blivit återoppat i debatten mellan de olika grundteorierna rörande vaderiksdagens statsrättsliga karaktär. Grundstadgandet har alltifrån början varit RF § 105, som efter 1866 föreskrev, att »lagtima riksdags konstitutionsutskott» skulle äga granska statsrådsprotokollen. Att fråga var om en skyldighet och icke blott en rättighet utsades i RO § 38. Numera förklarar RF § 105, att »konstitutionsutskottet åligger att äska» protokollen. Granskningen kan leda till riksrättsåtal enligt RF § 106 eller framställning om statsråds entledigande jämlikt § 107. Någon begränsning framåt med avseende å granskningstiden har icke givits i grundlagarna. Däremot stadgar ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter m. fl. i 11 §:

»Vad emot statsråds protokoll intill den dag, då riksdagen börjar, under då påstående riksdag icke anmärkt bliver, därå må sedan vid påföljande riksdagar åtal icke äga rum.»

Detta stadgande avser enligt sin avfattning endast riksrättsåtal. Med avseende å den politiska ansvarighetens utkrävande föreskriver RF § 107¹, att

¹ Skillnaden är realiter naturligen mindre påtaglig och kommer endast till synes med avseende å sådana protokoll, som av särskild anledning icke kommit att omfattas av granskningen. Jfr Brusewitz, Statsrådets ansvarighet, sid. 320

»allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit décharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål vara tillåten.»

Tillämpningen av de anförda reglerna i händelse av riksdagsupplösning och vaderiksdag kan föranleda tvekan i flera hänseenden. Tre olika situationer få betraktas. *För det första* kan det hända, att déchargebetänkande icke hunnit färdigställas före upplösningen. *För det andra* kan betänkande väl hava framlagts men icke slutbehandlats. *För det tredje* slutligen kan den upplösta riksdagen hava slutbehandlat ansvarighetsfrågan. Någon betydelsefull saklig ändring har icke företagits i de för förfarandet grundläggande bestämmelserna sedan 1866. Dessa få således ställas i relation till reglerna för upplösningsrätten före och efter 1949.

Vad till en början beträffar situationen, då A-riksdagen över huvud ej hunnit mottaga déchargebetänkande, har det hävdats, att, om nyriksdagsteorien accepterades, 11 § ansvarighetslagen innebure hinder för anställande av riksrättsåtal vid B-riksdagen. Den i öppen dag liggande orimligheten häri har åberopats som skäl mot sagda teori.² Sedan vaderiksdagen efter 1949 uttryckligen rubricerats *riksdag* i RF § 53 samt RO §§ 34 och 36 kan en skärpt formell motsättning tydligen anses föreligga. Detta är emellertid mera skenbart än verkligt. Vid läsningen av ansvarighetslagen måste beaktas, att densamma icke undergått någon ändring sedan 1810. Vid dess tillkomst innebar sålunda »då påstående riksdag» städse ett möte med rätt jämlikt RF § 109 att vara samlat fyra månader oberoende av konungens vilja. Att, sedan upplösningsrätten infördes 1866, preklusionsregeln i ansvarighetslagen måste uppfattas såsom avseende den med fyra månaders oupplöslighet utrustade B-riksdagen, framstår därför som uppenbart. Även om vaderiksdagen i de 1866 införda nya grundlagstadgandena borde anses generellt betecknad såsom riksdag, kan därmed icke tolkningen av ett långt äldre stadgande vara klar. Det lär sålunda kunna fasthållas, att konstitutionsutskottet på vaderiksdag, oavsett vilken stats-

ff., Naumann, Statsförfattningsrätt IV, sid. 234, Tynell, Statsrådets politiska ansvarighet, sid. 46 f.

² Se t. ex. Sundin, Svensk konungs rätt att upplösa riksdag, sid. 88 f., Tynell, a.a., sid. 101 f., samt riksdagsdebatten 1887 (not 11).

rättslig karaktär denna än anses hava, är berättigat att utan hinder av 11 § ansvarighetslagen företaga den prövning, som icke medhunnits före upplösningen. Vad åter beträffar den politiska ansvarigheten är detsamma tydligt på grund av den ovan citerade bestämmelsen i RF § 107. Décharge vinnes icke, förrän riksdagen *efter granskning* underlåtit anmärkning.³

I korthet må ock beröras läget, där konungen med utnyttjande av här avsedda befogenheter avbryter déchargeförfarandet, utan att nytt riksdagssammanträde kommer till stånd under året. Såsom under VIII visats var konungen intill 1949 berättigad att utan vidare åtskilja riksdagen efter fyra månaders sammankomst. Begagnade han sig därav, var nytt lagtima möte under året uteslutet. Inkallades urtima riksdag, saknade denna behörighet att befatta sig med déchargefrågan. Motsvarande situation kan inträffa även efter 1949, därest déchargebetänkande icke skulle avgivas under vårsessionen.⁴ Genom nyvalsförordnande kan konungen inhibera höstsessionen, utan att ett annat sammanträde utsättes. Att i dessa fall anse påföljande års riksdag berättigad att företaga den utelivna granskningen är icke möjligt med hänsyn till 11 § ansvarighetslagen, däremot i allt fall formellt enligt RF § 107, ehuru ett dylikt förfarande torde strida mot sistnämnda stadgandes grundtanke.⁵

Härefter bör den situation granskas, där ett déchargebetänkande avgivits men ej slutbehandlats före upplösning. Efter vad förut sagts torde det framstå som uppenbart, att vaderiksdagen icke avskäres från beslutsrätt. Eljest vore en enkel utväg anvisad för konungen att realiter sätta ansvarsreglerna ur funktion. Vad som däremot kan föranleda tvekan är, i vad mån vaderiksdagen kan föranstalta om ny granskning, eller om den är så till vida bunden av det framlagda betänkandet, som ansvar icke kan ifrågakomma

³ Jfr Naumann, a.a. IV, sid. 235, Rydin, Svenska riksdagen II: 2, sid. 400 f. och 405. Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 405 och StatsvetT 1939, sid. 434 f., samt Reuterskiöld, Sessioner, sid. 21, komma till samma slutsats under hänvisning till resp. uppfattningar om vaderiksdagens statsrättsliga karaktär.

⁴ Har déchargebetänkande framlagts vid vårsessionen, kan behandlingen av detsamma icke uppskjutas till annan session, då det ej utgör ett sådant ärende, som omförmäles i RO § 58.

⁵ Jfr Rydin, a.a. II: 2, sid. 401, Tynell, a.a., sid. 47 f.

annat än på de punkter, där anmärkning framställts av det förra konstitutionsutskottet.

Med hänsyn till att gransknings- och anmärkningsrätten av RF tillagts konstitutionsutskottet allena, kunde det visst fog hävdas, att dess en gång fattade déchargebeslut bör vara bindande. Det kan synas oegentligt, om ny granskning kan ske med möjlighet att uppriva ett beslut att icke framställa anmärkning. Emellertid böra två omständigheter beaktas. *Dels* finnes ingestådes angivet, att formligt beslut skall fattas av utskottet. En underlåtenhet att anmärka är tillfyllest. *Dels* förklarar RF § 107, att décharge är vunnen, sedan *riksdagen* efter av utskottet företagen granskning lämnat viss åtgärd oanmärkt. Väl kan icke riksdagen besluta åtgärd utan utskottets sanktion, men stadgandet giver dock utrymme för en riksdagens begäran om en förnyad prövning, vilken utskottet själfallet kan företaga på sätt det själf önskar. Ansvarsfrihet vinnes icke i något fall, innan riksdagen nedlagt saken, n. b. om icke preklusion inträder. Frågan kan tydligen uppkomma även utan riksdagsupplösning, nämligen i den formen att riksdagen *återremitterar* déchargebetänkandet till konstitutionsutskottet. Riksdagens rätt att vidtaga dylik åtgärd var under tiden 1809—66 flera gånger föremål för debatt och hävdades inom riksständen såsom en utväg att angripa utskottets anmärkningsmonopol. Å 1840—41 års riksdag har ifrågavarande befogenhet ansetts hava slagit igenom i praxis, men den har därefter icke begagnats i större utsträckning. Sista gången återremiss skedde var 1889.⁶

Av helt annan tyngd än i vanliga fall blir uppenbarligen en återremiss av ett déchargebetänkande på en vaderiksdag. Fråga blir då om en reell dubbelbehandling och icke om blott ett förnyat övervägande. Med hänsyn härtill kan det synas tveksamt, om nyss berörda praxis kan åberopas. Något formellt hinder föreligger emellertid icke mot en förnyad granskning även i detta fall. På grund härav och då i allt fall, såsom inledningsvis anförts, en mot riks-

⁶ Se Brusewitz, a.a., sid. 427 f., Naumann, a.a. IV, sid. 291 f., Malmgren, Sveriges författning II, sid. 393 f. Jfr Rydin, a.a. II: 2, sid. 92, som ansåg återremiss möjlig, endast där ytterligare utredning erfordrades eller ny anmärkningsanledning yppades mellan déchargebetänkandets framläggande och behandling.

dagen gynnsam tolkning bör in dubio antagas, lär vaderiksdag icke böra fränkännas ifrågavarande befogenhet.

Även om vaderiksdagen sålunda torde få medgivas rätt att företaga ny granskning, måste emellertid i allt fall gälla, att det en gång framlagda betänkandet icke förfaller i och för sig. Skall ytterligare granskning föregå riksdagens beslut, bör denna besluta därom genom återremiss. Vid tolkningen bör härvidlag otvivelaktigt statsrådets intresse beaktas. Grundlagarna torde icke kunna läsas så, att de i något fall *framtvunga* dubbel granskning.⁷ Ett undantag synes alltså här föreligga från den allmänna regeln, som under XIII angivits, enligt vilken alla oavslutade ärenden förfalla vid riksdagens upplösning och måste återupptagas helt från början på vaderiksdagen.

Annorlunda blir situationen, där den upplösta riksdagen icke blott mottagit déchargebetänkande utan även fattat beslut i anledning av detsamma. Därmed är décharge vunnen, och oaktat RF § 107 blott innebär förbud mot förnyad granskning av »ny riksdag», kan det icke ens från fortsättningsteoriens utgångspunkt hävdas, att vaderiksdag kan återupptaga ärendet. Har riksdagen fattat ett beslut, gäller detta oavsett därefter timad upplösning. Att riksdagen i praxis icke fattar ett uttryckligt beslut om décharge utan inskränker sig till att lägga utskottsbetänkandet till handlingarna, är ovidkommande. RF § 107 föreskriver icke direkt beslut utan angiver, att décharge vinnes med avseende å vad riksdagen godkänt *eller* lämnat oanmärkt. Redan den angivna åtgärden måste därför anses tillfyllest. Under hänvisning till vad nyss sagts må tilläggas, att läget kunde bliva ett annat, därest ett konstitutionsutskott, som efter företagen granskning funnit sig icke hava något att anmärka, underlåte att lämna riksdagen meddelande. Någon riksdagens åtgärd kunde i ty fall icke åberopas till grund för décharge enligt RF § 107.

⁷ Den anförda tolkningen förutsattes av Malmgren, a. st., som förklarade vaderiksdag berättigad att återremittera ett före upplösningen avlämnat déchargebetänkande. Tynell, a.a., sid. 102, ansåg betänkandets förfall bliva en följd av nyriksdagsteoriens accepterande. Rydin, a.a., sid. 401 och 405, ansåg, att efter upplösning »äger den nya riksdagens KU att, utan avseende på vad den förra åtgjort å saken, granska och avgiva betänkande».

Till stöd för att A-riksdagens déchargebeslut står fast åberopas sålunda icke blott den under XIII härledda allmänna regeln utan jämväl den speciella i RF § 107. Detta förhållande är av betydelse för den händelse A-riksdagen *delvis* beslutit i anledning av framlagt déchargebetänkande. På de punkter, där dess handläggning enligt RF § 107 innefattar décharge, kan icke denna rättsliga verkan anses upphävd genom konungens därefter företagna upplösningssåtgärd, oavsett att ansvarighetsfrågan icke behandlats i dess helhet.

Ett spörsmål, som vid upplösning alltid uppkommer, oavsett om A-riksdagen slutbehandlat frågan om statsrådsansvarigheten eller icke, är, i vad mån B-riksdagen skall granska protokollen från tiden för den föregående granskningens slut och fram till dess egen början. Härom är till en början att säga, att RF § 105 aldrig lagt några hinder i vägen för ett dylikt förfarande. I praxis har ock vid ett flertal tillfällen hänt, att konstitutionsutskottet granskat protokoll även från den tid, då riksdagen pågått.⁸ Något fog torde sålunda icke, vare sig före eller efter 1949, hava funnits för ett bestridande av B-riksdagens *rätt* att granska. Det väsentliga är emellertid i vad mån *skyldighet* därtill föreligger, för att icke preklusion skall komma till stånd på grund av 11 § ansvarighetslagen. Riktigast synes vara att anse vaderiksdagen förpliktad att företaga granskning. Grundtanken bakom det berörda lagrummet är uppenbarligen, att ansvarsfrågan skall avgöras snarast, och att riksdagen därför skall vara förpliktad att företaga sin prövning, så snart den kommer samman. Då vaderiksdagen med dess garanti mot upplösning är lika väl rustad som en riksdag före 1866, synes det från ansvarighetslagens utgångspunkt framstå såsom oegentligt, därest den sammanträder utan att pröva déchargefrågan. Preklusionsregeln bör tolkas restriktivt. Ej utan fog kan det ock framhållas, att en annan tolkning vore inkonsekvent. Skall vaderiksdagen anses behålla det upplösta sammanträdet granskningsrätt, på sätt ovan

⁸ Till denna fråga, se särskilt Brusewitz, a.a., sid. 323 ff., och Tynell, Åger KU rätt att granska statsrådsprotokoll, förda under pågående riksdag?, Festschrift för P. Fahlbeck, sid. 245 ff.

hävdat, bör den även åläggas enahanda skyldigheter som en vanlig riksdag.⁹

I detta sammanhang bör även beröras vaderiksdag, som sammanträder, sedan riksstat fastställts före upplösningen, ävensom vadesession jämlikt RO § 2. Härvid kan hänvisning ske till vad under XIV: 5 a) utvecklats i anslutning till behandlingen av vilande grundlagsförslag. Frågan om dylika sessioners statsrättsliga ställning kan här synas bli stående på sin spets. Med hänsyn till RF § 53 samt RO §§ 34 och 36 måste, såsom under XI: 2 framhållits, anses, att ifrågavarande sammanträden äro riksdagar i grundlagarnas mening. Skulle 11 § ansvarighetslagen därför bli tillämplig, skulle uppenbart orimliga konsekvenser följa. Av skäl, som nyss ovan utvecklats, måste emellertid en dylik tolkning bestridas. Granskningsrätt föreligger otvivelaktigt, och i den mån sessionen har normal riksdags varaktighet även granskningskyldighet. Preklusion kan emellertid icke inträda, förrän riksdagen vid sammanträde av normal varaktighet underlåtit att utöva föreskriven kontroll.¹⁰

Från *praxis* rörande nu avhandlade spörsmål är att nämna, att varken 1887¹¹, 1914¹² eller 1958¹³ års A-riksdagar hunno mottaga déchargebetänkande. Då den första B-riksdagens konstitutionsutskott utförde granskningen och utsträckte denna att avse tiden från den föregåendes slut och *ända fram till B-riksdagens början*, reserverade sig sju ledamöter, varjämte frågan blev föremål för viss diskussion i kamrarna. Samma förfarande tillämpades 1914, varvid professor Kjellén reserverade sig på enahanda grund.

Vid början av 1958 års B-riksdag rådde tvekan om lämpligheten av att granska statsrådsprotokollen jämväl för tiden mellan A- och

⁹ Motsatt mening Lagerroth, Reuterskiöld och Sundin, a. st., samt Malmgren, a.a. I, sid. 335. Den ende, som uttalat sig för här anförd tolkning, är Rydin, a.a. II: 2, sid. 405. Skyldighet att granska protokoll fram till vaderiksdagens början kunde enligt denne ifrågasättas, »ty om ock denna riksdag bibehåller ett visst samband med den upplösta, är han dock en självständig riksdag».

¹⁰ På denna punkt kan man alltså anse avslutning jämlikt RO § 2 hava en liknande innebörd som upplösning jämlikt RO § 5. Jfr XIV vid not 36.

¹¹ KU mem. 5. FK prot. 16: 14 ff. AK prot. 15: 33 f. I andra kammaren ställdes proposition bl. a. på återremiss.

¹² KU mem. 31. FK prot. 64: 4, AK prot. 75: 32.

¹³ KU mem. 1, FK prot. 3: 24, AK prot. 3: 63. KU mem. 7, FK prot. 13: 7, AK prot. 13: 97.

B-riksdagarnas resp. början. I syfte att giva konstitutionsutskottet fria händer härutinnan väcktes motion i båda kamrarna om ändring i ansvarighetslagen. Vid B-riksdagen avgav utskottet först ett den 8 juli 1958 dagtecknat memorial angående granskningen för tiden intill den 10 januari 1958 och därefter ett den 26 november 1958 dagtecknat memorial angående granskning för tiden därefter intill B-riksdagens öppnande den 17 juni. Under hänvisning till den sålunda företagna granskningen avstyrkte utskottet motionerna, vilka avslogos i kamrarna.¹⁴

I anslutning till 1958 års déchargeförfarande må antecknas, att, därest konungen utnyttjat sin rätt att efter den 17 oktober ånyo förordna om nya val, t. ex. till första kammaren, hade, med den ståndpunkt som här intagits, preklusion enligt § 11 ansvarighetslagen inträtt med avseende å protokollen mellan den 10 januari och den 17 juni.

2 RIKSDAGENS OPINIONSNÄMND

Efter vad som utretts rörande statsrådsansvarigheten kan riksdagens opinionsnämnd förbigås med ett kort omnämnande. Enligt RF § 103 i dess lydelse 1866 skulle nämnden tillsättas av lagtima riksdag »vart tredje år», vilket numera ändrats till att gälla riksdagen vart fjärde år. Att riksdagens upplösning före fullbordandet av den i stadgandet föreskrivna proceduren, dvs ytterst expedierande av anmälan till konungen, icke kan påverka ansvarighetens utkrävande är tydligt, liksom att vaderiksdag icke kan tillsätta ny nämnd, därest förfarandet slutförts före upplösningen.¹⁵ Gentemot déchargeförfarandet föreligger den skillnaden, att det slutliga avgörandet träffas av nämnden, ej av riksdagen. Nämnden äger att »döma». Om dess fällande dom utsäger § 103, att »riksdagen skall härom göra anmälan» hos konungen. Detta innebär, att vaderiksdag är skyldig att besörja eventuellt felande expedition. Varken 1887, 1914 eller 1958 förekom opinionsnämnd.

¹⁴ Motionerna FK 98 och AK 131. KU utl. 8.

¹⁵ Se härom Rydin, a.a. II: 2, sid. 402 och 405 f., Lagerroth, StatsvetT 1939, sid. 436.

3 RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

Jämlikt RF § 96 och RO § 68 skulle efter 1866 »varje lagtima riksdag» förordna justitieombudsman och efterträdare till denna. Från 1915 omfattades även det nyinrättade militieombudsmannaämbetet av stadgandena. Genom grundlagsändring 1941 bestämdes, att valen skulle ske »å lagtima riksdag för tiden från valet till dess sådant val under fjärde året därefter försiggått». Någon här relevant ändring företogs icke 1949.

Har riksdagen före sin upplösning förordnat ombudsmän, stå förordnandena tydligen fast, i annat fall verkställes val på vaderiksdagen. Huruvida detsamma gällde även före 1941 var inom doktrinen omstritt.¹⁶ Beaktas det emellertid, att nytt val alltid skulle för rättas å varje riksdag även inom samma mandatperiod till andra kammaren, synes det klart, att valet var en sådan förtroendefråga, att vaderiksdag — som eventuellt kunde hava föregåtts av nyval till andra kammaren — icke borde förmenas rätt att företaga nytt val, därest den så aktade önskvärt. Så skedde även på vaderiksdagarna 1887 och 1914, ehuru förordnanden utfärdats redan före upplösningarna. Vid det första tillfället väckte frågan debatt i båda kamrarna.¹⁷

Enligt RF § 100 ålåg intill 1949 ombudsmännen att »till varje lagtima riksdag» avgiva redogörelse för sin ämbetsförvaltning. Av vad nyss sagts har framgått att i händelse av vaderiksdag två berättelser borde avgivas. Så skedde också 1887, då justitieombudsmannen »under antagande att nu församlade riksdag möjligen av honom väntade redogörelse» avlämnade dylik, om vilken lagutskottet förklarade, att det »ansett det åligga utskottet att granska»

¹⁶ Omval på vaderiksdag förordades av Naumann, a.a. III, sid. 418, och Rydin, a.a. II: 2, sid. 407. Motsatt mening Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 406 f., StatsvetT 1939, sid. 435 f., Malmgren, a.a. I, sid. 335, Reuterskiöld, a. st. och Riksdagens sammansättning, sid. 91. Den ende, som givit en särskild motivering för sin ståndpunkt, oberoende av spörsmålet om vaderiksdagens ställning i och för sig, är Rydin, vars synpunkter komma nära de här anförda. Alexandersson, JO, MO, tryckfrihetskommittén, sid. 179, och Melander, Svenska riksdagens JO, sid. 92 ff., taga ej direkt ståndpunkt. Märk vad i dessa arbeten upplyses om reformförslag åsyftande att förlänga JO:s mandattid.

¹⁷ 1887 års förordnanden A 2 och 3, B 73 och 74, debatt vid B-riksdagen FK prot. 25: 30 ff., AK prot. 30: 6 ff. 1914 års förordnanden A 12 och 13, B 22 och 23.

densamma.¹⁸ Enahanda förfarande förekom 1914.¹⁹ Numera skola ombudsmännen endast avgiva »årlig redogörelse».

4 TRYCKFRIHETSKOMMITTERADE

Om den 1949 upphävda institutionen tryckfrihetskommitterade må här endast antecknas, att dessa valdes av lagtima riksdag »vart tredje år» enligt RF § 108. Hade val förrättats före upplösningen, stod det alltså fast, eljest företogs det å vaderiksdagen.²⁰

5 RIKSDAGENS REVISORER

För granskning av statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning, förordnar riksdagen numera enligt RO § 72 »årligen» tolv revisorer, vilka innehava sina befattningar, »till dess nytt val av revisorer förrättas». Några problem uppkomma sålunda icke i samband med riksdagsupplösning. Tidigare var förhållandet annorlunda. På grund av den vikt, som i debatten om vaderiksdagens statsrättsliga karaktär tillagts RO § 72 första stycket i dess ursprungliga lydelse, må detta här återgivas:

»Å *varje lagtima riksdag* förordnas revisorer till ett antal av tolv *för vart år*, vilka till halva antalet av vardera kammaren utses, att enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Varje revision skall omfatta *ett års avslutade räkenskaper*. Revisionsförrättningen tager årligen sin början den 15 augusti eller om helgdag då inträffar, dagen därefter och skall inom två månaders tid vara fullbordad.»

Sammanställningen av varje lagtima riksdag, för vart år och ett års avslutade räkenskaper har åberopats som ett belägg för att endast en lagtima riksdag kunde förekomma samma år. Om tolkningen lära endast några korta ord här vara erforderliga.²¹ Två

¹⁸ LagU utl. A 1, B 11.

¹⁹ LagU utl. A 1, B 4.

²⁰ Till både 1887 års och 1914 års B-riksdagar avgåvo tryckfrihetskommitterade korta redogörelser för verksamheten.

²¹ Melander har publicerat en längre uppsats rörande tolkningen av ifrågasvarande stadgande, se StatsvetT 1934, sid. 381 ff., till vilken hänvisas även med avseende å där angiven litteratur.

betydelser kunde inläggas i orden »för vart år», vilka tydligen voro avgörande. *Endera* kunde de betyda »för vart års revisionsarbete» och talade då emot nyriksdagsteorien. Därmed kommo de emellertid att sakna självständigt innehåll, då ju ändock utsades, att varje revision skulle omfatta ett års avslutade räkenskaper samt börja och sluta på viss tid. *Eller* kunde de tolkas såsom »för vart räkenskapsår» och då betyda, att två uppsättningar revisorer skulle väljas, där två år skulle granskas samtidigt, vad också skedde 1886.²² Situationen 1886 var emellertid otvivelaktigt exceptionell och torde knappast kunna upprepas, varför ordens införande icke lärer hava motiverats av hänsyn därtill. Historiskt har uttrycket i fråga ansetts kunna härledas från representationsförslaget 1848, enligt vilket lagtima riksdag skulle komma samman blott vart tredje år, varför uttrycket i fråga utsade, att tre revisorsuppsättningar skulle väljas varje riksdag. Ordens införande i RO § 72 skulle därför kunna uppfattas som ett förbiseende, vilket kommit väl till pass 1886.^{22a}

Att tydligen ingendera av de anförda tolkningarna leder till en rimlig saklig förklaring till att uttrycket *för vart år* infördes i RO § 72 är anmärkningsvärt. Skola dessa ord uppfattas blott som en pleonasm, synes intet skäl föreligga, varför de skola anses uttrycka det ena i onödan och icke det andra. Att de icke kunna anses utgöra ett tolkningsdatum av högre dignitet förefaller uppenbart. De utgingo 1921.²³ Från vaderiksdagarna 1887 och 1914 kan antecknas, att revisorer valdes före upplösningarna, och att nya val icke därefter förrättades. Detta var naturligtvis rimligt, då någon strid icke stått om revisorsvalen och de valda ännu icke börjat fungera. På enahanda sätt kunde riksdagen hava underlåtit att omvälja ombudsmän. Hade däremot önskan förelegat att utbyta de valda revisorerna mot nya, synes bärkraftigt skäl hava saknats för ett bestridande av riksdagens befogenhet därtill.

²² Genom ändring av RO § 72 åvågabragtes 1885, att revisionen av statsverkets tillstånd etc. kunde påbörjas redan året närmast efter det, som skulle granskas. Till följd därav utsågos 1886 revisorer för både 1884 och 1885 (jfr XIII: 3 a ovan). Särskilda revisorer valdes för vardera året. Till stöd för detta förfarande åberopades i första kammaren just orden »för varje år» i RO § 72. FK prot. 3: 29 f. och 5: 1 ff., AK prot. 4: 19 och 5: 1 f.

^{22a} Florén, Tillkomsten av 1866 års RO, sid. 120 ff.

²³ Förslag till ändringen framlades av den under XV berörda budgetårskommittén, se KProp 1920: 254, sid. 8. Se Melander, a.a., sid. 387.

6 FULLMÄKTIGE I RIKSBANKEN OCH RIKSGÄLDSKONTORET

Fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret väljas av riksdagen enligt RO § 70 »för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått.» Dessa val föranleda numera tydligen icke någon tvekan vid vaderiksdag. Ha de slutförts före upplösningen, stå de fast, eljest förrättas de på det nya sammanträdet. Den anförda bestämmelsen har gällt sedan 1894. Dessförinnan företogs valen av »varje lagtima riksdag», vilket av motsvarande skäl, som utvecklats med avseende å justitieombudsmannen, bör anses hava medfört behörighet för vaderiksdag att förrätta val, även om dylika medhunnits före upplösningen.²⁴ 1887 hade dock fullmäktigeval icke skett vid upplösningen, varför frågan icke behövde ställas på sin spets.

RO § 41 har alltsedan 1866 ålagt bankoutsnittet att undersöka riksbankens styrelse och tillstånd. Till varje riksdag överlämna fullmäktige en berättelse över det sistlidna årets förvaltning. Till 1887 års A-riksdag avgavs sålunda berättelse för år 1886. Utskottets memorial angående dess granskning hann emellertid icke behandlas före upplösningen. B-riksdagen mottog en ny berättelse, även denna avseende blott 1886 års förvaltning. Utskottet granskade emellertid fullmäktiges protokoll för hela tiden fram till B-riksdagens början. Den beviljade ansvarsfriheten omfattade ock de fullmäktiges beslut och åtgärder, vilka protokollförts intill sagda dag.²⁵ 1914 och 1958 hann ansvarsfrihet beviljas före upplösningarna. B-riksdagarna avstodo från ytterligare granskning.²⁶

Ursprungligen ålade RO § 39 statsutskottet att »granska, utreda och uppgiva» riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning. 1887 års A-riksdag mottog i vanlig ordning fullmäktiges berättelse för 1886 års förvaltning samt beviljade ansvarsfrihet därför. Ehuru gällande instruktion för fullmäktige icke innehöll föreskrift om

²⁴ Inom doktrinen har naturligen samma ståndpunkt intagits till detta spörsmål, som till frågan om JO-val. Se Rydin, a.a. II: 2, sid. 406 f., Naumann, a.a. III, sid. 418.

²⁵ 1886 års riksbanksregl. (intaget i riksdagstrycket 1886, saml. 10) § 56. BankoU mem. A 1 och 2, B 1 och 2, prot. B FK 4: 13, AK 4: 22.

²⁶ RdSkr 1914 A 14, 1958 A 154.

skyldighet att avgiva ny berättelse till B-riksdagen, begärde dennas statsutskott en dylik, vilken ock överbragtes och granskades. Ansvarsfrihet beviljades därefter för alla beslut och åtgärder, som funnos antecknade i fullmäktiges protokoll för tiden den 22 januari—den 12 maj 1887.²⁷ Efter 1909 ankommer det på bankoutskottet att »undersöka och utreda» jämväl riksgäldskontorets styrelse och tillstånd. Ansvarsfrihet beviljades fullmäktige före upplösningarna 1914 och 1958, varefter B-riksdagarna icke företogo ytterligare granskning.²⁸

²⁷ 1886 års riksgäldsregl. (intaget i riksdagstrycket 1886, saml. 10). RdSkr A 7, StatsU utl. B 16, RdSkr B 4.

²⁸ RdSkr 1914 A 44, 1958 A 153.

XVIII VADERIKSDAG OCH RO:S SESSIONSREGLER

Under XI har såsom en målsättning för undersökningen uppsatts att söka klarlägga vaderiksdagens statsrättsliga karaktär och dess ställning i grundlagarnas system. I detta syfte ha i föregående avsnitt de viktigare med vaderiksdagen sammanhängande spörsmål upptagits, vilka anknyta till *riksdagen såsom statsorgan*. Dess konstituering, behörighet och materiella arbetsuppgifter ha blivit föremål för granskning. I detta avsnitt skall något betraktas *vaderiksdagen såsom ett riksdagens sammanträde*. De regler, vilka ha avseende härå, äro av två slag: å *ena sidan* de konstitutiva, å *andra sidan* de med sammanträdestiderna och arbetets planering och förläggning sammanhängande. De till den förra kategorien hörande ha förut undersökts under VIII: 1 och 3, IX: 1 och X: 2. Där har det visats, att vaderiksdag jämlikt RO § 5 skall sammankomma inom tre månader från företagen upplösning av vissa riksdagens sammankomster, nämligen *före 1949* lagtima möte, som icke pågått fyra månader och ej själv begärt sin upplösning, och *efter 1949* vårsession och extra session, som pågår före den 1 oktober. Vidare har det framhållits, att, ehuru konungen äger bestämma dagen för vaderiksdagens början, RO § 5 dock alltsedan 1866 torde hava givit riksdagen rätt att av eget initiativ samlas vid utgången av den stadgade tremånadersfristen. Ytterligare har angivits, att RO § 5, likaledes oförändrat sedan 1866, innefattar förbud mot ny upplösning, innan fyra månader förflutit från vaderiksdagens början. Slutligen har det visats, att *före 1949* konungens beslut alltid erfordrades, för att riksdagen skulle kunna grundlagsenligt avsluta ett sammanträde, men att *efter 1949* konungen icke tager annan befattning därmed, än att han kan besluta dels upplösning, dels uppskov med den eljest vid årets utgång automatiskt timade riksdagsavslutningen längst till dagen före nästa riksdags början.

För riksdagens sammanträden finnas, som nämnts, utöver de konstitutiva reglerna även de, som avse arbetets planering och förläggning. Dessa innefattas i sessionsbestämmelserna. De viktigaste av dessa äro inrymda i RO §§ 2 och 58, vilka delvis berörts i tidigare avsnitt. Någon motsvarighet till dessa regler har icke tidigare funnits. Den närmaste uppgiften blir att söka klarlägga, i vad mån desamma äro tillämpliga även å vaderiksdag. Denna fråga har av grundlagarna lämnats obesvarad. I den statsrättsliga litteraturen har den endast upptagits av PETRI¹, enligt vilken det torde vara berättigat att anse sessionsreglerna icke tillämpliga å vaderiksdag. Dess sammanträdestider skulle »regleras enbart av 5 §» RO. Innebörden härav torde bliva, att vaderiksdagen grundlagsenligt bör företaga sitt arbete vid ett oavbrutet sammanträde och sålunda vara förhindrad att jämlikt RO § 58 besluta att uppskjuta behandlingen av vissa ärenden till höstsession.

Då möjligheten att tillämpa RO:s sessionsregler å vaderiksdag upptages till behandling, är det angeläget att precisera frågans *praktiska* innebörd. Sålunda torde det vara uppenbart, vad ock Petri understrukit, att riksdagen realiter är herre över sina sammanträdestider. Ett faktiskt tvång att hålla session kan självfallet föreligga, särskilt innan riksstat blivit fastställd. Något verksamt medel står emellertid icke konungen till buds att kvarhålla riksdagen, då den själv önskar taga ferier. Över huvud sakna grundlagarna alla bestämmelser om minimitid för riksdagens sammanträden. Visserligen har t. ex. konungen rätt att inkalla riksdagen till extra session jämlikt RO § 2 tredje stycket, men någon skyldighet för riksdagen att vara samlad viss tid finnes icke angiven. Anser den kallelsen obefogad, kan den jämlikt RO § 58 besluta uppskov med alla framlagda förslag till höstsession eller nästa års riksdag.² Ett närmare dryftande av spörsmålet, huruvida vaderiksdag skall utföra allt arbete under en oavbruten, sammanhängande ses-

¹ Se Petri, SvJt 1958, sid. 247. Herlitz, Grunder, sid. 74, upplyser blott, att grundlagarna lämnat frågan obesvarad, huru vaderiksdagens »sessioner» skola gestaltas. Huruvida av uttrycket kan dragas slutsatsen, att Herlitz ansett sessionsindelning principiellt möjlig, synes högst osäkert.

² Har uppskov beslutits, kan detta beslut icke upprivas vid samma session jämlikt RO §§ 58 och 63. Jfr Fahlbeck—Sundberg, sid. 177. Såsom under XVI not 5 framhållits, lär emellertid ett uppskovsbeslut ej hindra återkallelse, där sådan eljest varit möjlig.

sion, är därför tämligen meningslöst. Att bestämmelser saknas, vilka giva riksdagen rätt att ajournera pågående session för längre eller kortare ferier³, saknar reell betydelse. Ett spörsmål, som för-tjänar uppmärksamhet, är däremot, i vad mån vaderiksdag kan icke blott *de facto* utan även i *statsrättslig bemärkelse* uppdelas sitt arbete på sessioner. Vissa rättsverkningar äro nämligen anknutna till en session i RO:s mening.

Av vikt är till en början att klargöra den grundlagsenliga innebörden av en session. Att därmed avses en sammanhängande, avgränsad arbetsperiod är självfallet. Frågan är *hur* perioden avgränsas. Om dess *början* lämna grundlagarna klara upplysningar. Vårsession begynner den 10 eller 11 januari jämlikt RO § 2 första stycket. Höstsession tager sin början »å dag efter den 15 oktober, som prövas lämplig», och som utsättes i en av talmännen utfärdad kallelse enligt samma § andra stycket. Extra session sammankommer å dag, som angivits i kallelse jämlikt någotdera av stadgandets tredje eller fjärde stycken. Inträffar fall, som i RF §§ 91—94 omförmäles, då riksdagen icke är samlad, skall denna, oberoende av kallelse, sammanträda till extra session å dag, som i § 95 säges. Vaderiksdag skall, såsom förut sagts, självant samlas tre månader efter företagen upplösning jämlikt RF § 108 och RO § 5.

Innebär det sålunda icke någon svårighet att angiva, när en session grundlagsenligt skall taga sin början, saknas emellertid bestämmelser om hur dess *avslutning* skall ske. Härom stadgas blott i RO § 2, att vårsession avslutas »senast» viss dag, och att höstsession skall pågå, »så länge det finnes erforderligt». Sistnämnda regel bör naturligtvis gälla även extra sessioner. Beslutförfarandet vid sessions avslutning har emellertid ej blivit uttryckligen reglerat.⁴ Därav, och då konungen, såsom nyss ovan påpekats, 1949 fråntagits sin befattning med riksdagens åtskiljande efter slutat sammanträde, torde följa, att kamrarna äga genom sammanstämmande beslut avsluta pågående session. I praxis fattas emellertid icke formliga, protokollförda beslut om sessionsavslutning. Höstsessionens sista dag

³ Enda bestämmelsen om ledighet från riksdagsgörömlen återfinnes i kamrarnas ordningsstadgor § 24 mom. 1 och avser framställning från enskilda ledamöter hos talmannen eller kammaren om kortare tids ledighet.

⁴ Herlitz upptog frågan om avslutning av extra session i sin motion FK 391 (sid. 4) vid 1948 års riksdag. SäU ingick icke på frågan.

anmäles och godkännes förslag till »Sveriges riksdags beslut under riksdagens vår- och höstsessioner» ifrågavarande år och justeras uppsatta protokoll, varefter talmännen förklara sessionen avslutad. Skulle riksdagen därefter ånyo bliva inkallad före öppnandet av påföljande års riksdag, blir dess sammanträde en extra session.⁵

Den statsrättsliga betydelsen av en session framgår främst av RO § 63. Vid oförenliga beslut mellan kamrarna skall en fråga anses förfallen »för den sessionen». I och med att sessionen är avslutad och en ny börjar, vare sig extra eller höstsession, föreligga sålunda icke längre statsrättsliga hinder för frågans återupptagande.⁶ Ytterligare är att uppmärksamma, att, där riksdagen jämlikt RO § 58 beslutit att till höstsession uppskjuta behandlingen av en proposition eller en framställning från något av riksdagens verk, särskild motionsrätt föreligger vid den nya sessionens början jämlikt RO § 55 mom. 1 tredje stycket. Upptages frågan jämlikt § 58 femte stycket redan vid extra session dessförinnan, anses motsvarande motionsrätt uppkomma, oaktat § 55 endast hänför sig till höstsession.⁷

Betraktas nu vaderiksdagens ställning till de anförda reglerna, lär det, oavsett om den äger själv besluta om utsättande av en andra session eller ej, omedelbart kunna fastslås, att dess enligt RO § 5 påbörjade sammanträde måste kunna avslutas icke blott de facto utan även i statsrättslig bemärkelse. Då dess fortvaro icke längre erfordras, kunna kamrarna besluta om dess avslutning. Betraktas det praktiska fallet, att riksdagen upplösts under sin vårsession, och att sålunda vaderiksdag sammankommer på försommaren, skulle tydligen, om samtliga arbetsuppgifter företagas till behandling i ett sammanhang, avslutning komma att ske omkring början av september månad. Skulle därefter behov uppkomma att ånyo före årets utgång sammankalla riksdagen — och anledning torde saknas till antagande, att det sedvanliga behovet av riksdagsarbete på hösten icke alls skulle inställa sig under ett år, då en upplösning sönderbrutit arbetets normala gång — skulle tydligen en extra session av vaderiksdagen komma till stånd.

⁵ Motsvarande formlösa förfarande tillämpas vid avslutning av vårsession före 31/5.

⁶ Se närmare XIII, sid. 227.

⁷ Se härom SäU 1948 utl. 1, sid. 29, i anslutning till Herlitz' motion FK 391.

Det lärer alltså kunna konstateras, att även en vaderiksdag icke blott *kan* hava två sessioner i grundlagarnas mening utan även normalt *torde behöva* sammanträda två gånger. Detta förhållande synes vara av vikt vid bedömningen av frågan, huruvida vaderiksdagen även kan jämlikt RO § 58 själv besluta en andra session.

Vid betraktandet av sistnämnda fråga bör bakgrunden till 1949 års reform beaktas.⁸ Att riksdagsarbetet skulle kunna slutföras på fyra månader hade under lång tid före 1949 varit en utopisk tanke. Vid reformen var den gemensamma utgångspunkten, att sex till sju månader kunde förutsättas erforderliga i normala fall. Med början under första världskriget hade tid efter annan det systemet tillämpats, att den lagtima riksdagens arbete ajournerades på försommaren och därefter återupptogs under några veckor mot slutet av året. Riksdagens formella avslutning uppsköts, vilket medförde, att den lagtima egenskapen icke gick förlorad. Riksdagen sades under sommaren vara »förpuppad».⁹ Denna praxis avsågs bli grundlagfäst genom 1949 års reform. Den lagtima riksdagen utbyttes mot vår- och höstsessioner, urtima mötet mot extra sessioner. Stor vikt lades vid att riksdagsarbete skulle undvikas under sommaren. Den yttersta gränsen för vårsessionens samvaro finge ej överskridas, och höstsessionen ej börja före den 15 oktober. Extra session under sommaren uppfattades såsom en utväg, vilken borde finnas för extraordinära fall, som icke medgävo avvaktande av höstsession.

Vaderiksdag måste självfallet alltid, utom i de undantagsfall där riksstat blivit fastställd före upplösningen, få sitt arbete delvis förlagt till eljest arbetsfri tid. Någon uppskattning av genomsnittligen erforderlig tid för densamma kan naturligtvis icke göras, men det må erinras om att den är garanterad fyra månaders samvaro, vilket må jämföras med nyssnämnda sex till sju månader för det normala riksdagsarbetet under ett år. Alldeles obemärkt lärer ej oupplöslighetsfristen hava kunnat passera 1949, varför den alltjämt bör kunna uppfattas såsom i någon mån ett mått på vad som befunnits erforderligt. Mot bakgrunden särskilt av vad under XV utvecklats om den faktiska kontinuiteten mellan A- och B-riksdagars

⁸ Motiven, se SOU 1947: 79, KProp 1948: 244, SäU 1948 utl. 1.

⁹ Se härom under XIV vid not 39.

statsregleringsarbete, synes fyramånadersgränsen för huvudfallen icke sakna saklig grund.¹⁰

Att upplösning av vårsession alltid ställer vaderiksdagen i läget att *endera* arbeta hela sommaren *eller* taga ferier någon gång i dess början för att återkomma på hösten, är sålunda tydligt. Vad som talar emot att anse de formella sessionsreglerna tillämpliga på en dylik uppdelning på sommar- och höstsession, är naturligtvis i första hand bristen på regler för den förra. Bestämmelsen om vårsessions längsta varaktighet kan självfallet icke på något sätt här finna tillämpning. RO:s bestämda syfte vid införandet av sessionsindelningen att sätta en bestämd gräns för det första sammanträdet längd kan alltså icke upprätthållas. Ej heller kan, som nyss sagts, RO:s grundtanke om riksdagsfri sommar uppfyllas ens om vaderiksdagen delas på sessioner. Vid dylikt förhållande kan det naturligtvis anses tveksamt, om statsrättsligt verksam uppdelning av vaderiksdagens arbete kan beslutas.

Emellertid synas de anförda skälen knappast fullt tillräckliga för ett bestridande av möjlighet att uppdelade vaderiksdag på sessioner. Endast de förhållandena, att RO:s målsättningar icke kunna fullt ut tillgodoses, och att de även *kunna* helt åsidosättas av riksdagen, genom att denna även om den anses böra uträtta höstsession utföra sitt arbete i ett sammanhang, torde knappast vara tillfyllest för att förneka vaderiksdagen en grundlagsenlig väg att, så långt förhållandena det medgiva, disponera över sitt arbete efter normala regler. Det bör beaktas, att, även om riksdagen de facto kan taga ferier, detta icke bygger på någon uttrycklig regel utan är en följd uteslutande av att riksdagen i sista hand är herre över sina arbetstider. Att riksdagen städse eftersträvar att handla i grundlagarnas anda torde likväl vara obestridligt, och skälen för att vägra vaderiksdagen en påtaglig rättsgrund för dess handlande kunna med visst fog sägas böra vara starkare än de här förut angivna. Ytterligare bör såsom en viktig omständighet framhållas, vad nyss sagts, att vaderiksdag i allt fall kan hava både en sommarsession och en extra session på hösten, och att ett dylikt förhållande rentav kan

¹⁰ Även om i och för sig ytterligare riksdagsarbete kan bli önskligt, synes gränsen giva en skäligen uppskattning av hur lång tid som behöver med inskränkning av konungens upplösningsrätt garanteras riksdagen.

förutses såsom det normala. Att medgiva densamma rätt att själv tillämpa RO § 58 och därigenom s. a. s. redan på förhand konstatera det förutsebara faktum, att en session på hösten lär bli ofrånkomlig, synes innebära en rimlig grundlagstolkning.

Om det sålunda vill synas, som om RO § 2, oaktat bestämmelsen om en yttersta gräns för den första sessionens varaktighet icke kan tillämpas, ändock ej bör anses exkludera vaderiksdag, torde det såsom en konsekvens härav böra fastslås, att föreskriften om tidigaste dag för höstsessionens början måste iakttagas, något som i praktiken måste bli tämligen självfallet, då vaderiksdagen slutar vid en väsentligt senare tidpunkt än en normal vårsession.¹¹

Det må ock påpekas, att ordalagen i RO § 58 äro väl förenliga med den nyss anförda tolkningen. Kamrarna kunna genom sammanstående beslut uppskjuta behandlingen av vissa frågor, med statsregleringen som främsta undantag, »till annan session eller till annan riksdag». Genom att — måhända genom en tillfällighet — använts orden *kamrarna* och *annan session* i stället för *riksdagen* och *höstsession*, vilka senare giva en starkare indikation till normalfallet, synes den i stadgandet angivna regeln obehindrat kunna tillämpas även å vaderiksdag. Detta bestyrkes ytterligare därav, att dylik sammankomst i allt fall icke kan fränkännas rätten att med åberopande av RO § 58 uppskjuta en fråga till nästa års riksdag.

Utöver RO § 58 bör även § 63 beaktas. Tillåtes vaderiksdag att utsätta höstsession, innebär detta tydligen, att en fråga i princip kan bli föremål för beslut först på A-riksdagen, därefter på B-riksdagens sommarsession och slutligen en tredje gång under den sistnämndas höstsession. Häri torde någonting anmärkningsvärt dock icke ligga. Motsvarande situation kan även utan riksdagsuppösning inträffa, genom att extra session inkallas.

Ytterligare bör uppmärksammas den viktiga skillnad, som föreligger mellan sessionsindelning i grundlagsenlig bemärkelse och enbart de facto, bestående däruti, att under tiden mellan de båda sammanträdena riksdagen är att statsrättsligt anse såsom samlad, därest den enbart på eget initiativ tagit ferier.¹² Detta innebär, att

¹¹ Vaderiksdagen kommer alltså med denna tolkning att framstå såsom en framskjuten vårsession av årets riksdag. Jfr XIX: 2.

varken konungen eller enskilda riksdagsmän ha rätt att enligt RO § 2 påkalla riksdagens sammankommande tidigare än å därför vid ajourneringen utsatt dag. Varken riksdagsstadgan eller kamrarnas ordningsstadgor innehålla heller någon föreskrift, enligt vilken kamrarnas inkallande kan begäras. Härtill må erinras om att RO § 2 fjärde stycket angiver endast visst antal ledamöter i *endera* kammaren såsom förutsättning för att begäran om extra session skall bifallas. Rättsläget under en långvarig ajournering kan tydligen bli högst otillfredsställande både för konungen och för riksdagen, särskilt naturligtvis för den sistnämndas minoritet.

Även RO § 5 bör i detta sammanhang beaktas. Vaderiksdagen kan ej av konungen upplösas, »förrän fyra månader från senare sammanträdet början». Fråga är här givetvis om övervägande teoretiska spörsmål. Det enda praktiskt tänkbara fallet torde vara, att ett nyval önskas även till första kammaren efter ett tidigare till blott den andra, eventuellt efter regeringsskifte, dvs den situation som kunde hava inträtt 1958.¹² Tillämpningen av regeln i RO § 5 under ett sommaruppehåll de facto bereder icke några svårigheter. Sammanträdet pågår även under ferierna, varunder oupplösbarhetsfristen sålunda otvivelaktigt löper. Viss tvekan kan däremot uppstå vid sessionsindelning. I detta fall må till en början noteras, att RO § 5 ej kan tolkas såsom avseende fyra månaders riksdagsarbete. Regeln utgör en inskränkning i konungens eljest i princip obegränsade makt att upplösa och förordna om nya val, varför den icke kan extenderas utan ändring av ordalydelsen. Vill riksdagen fullt ut begagna sig av det skydd för dess arbete, som RO § 5 ger, bör den fortsätta sitt sammanträde oavbrutet. Om den besluter sessionsindelning, uppkommer emellertid även frågan, om icke sommarsessionens slut och riksdagens därmed inträdande egenkap av icke samlad skall medföra, att fristen i RO § 5 upphör att löpa. Här måste uppmärksammas, att förbudet alltså gäller

¹² Jfr t. ex. Lagerroth, StatsvetT 1926, sid. 404, Malmgren, Sveriges grundlagar, sid. 98. — Märk även vad ovan sagts om förfarandet vid avslutning av session. Skillnaden mellan beslut om dylik avslutning och om sådan »förpuppning», varom här är fråga, framstår såsom tämligen härfin ur formell synpunkt, ehuru konsekvenserna bli icke oväsentligt skilda.

¹³ Dock kunde, såsom under IV: 7 påpekats, nyval icke förordnas till första kammaren före kommunalvalen. Situationen är dock lämpad som teoretiskt åskådningsexempel.

blott upplösning, och att därmed, såsom tidigare utretts, icke kan förstås annat än åtskiljande av samlad riksdag i samband med nyvalsförordnande. Så snart sommarsessionen avslutats, står det alltså konungen fritt att förordna om nya val. Huruvida RO § 5 slutligt upphört att gälla, sålunda även för den händelse riksdagen ånyo samlas, innan de fyra månaderna utlöpt, kan vara tveksamt. Onekligen kan det framstå såsom oegentligt att knyta för riksdagen oförmanliga verkningar till dess frivilliga iakttagande av grundlagarnas anda i fråga om arbetets förläggning. Än mera tydligt är detta med hänsyn till att i »det senare sammanträdet» numera bör inläggas »den nya riksdagen», och att med riksdag numera förstås ett års riksdagssammanträden med mellanliggande riksdagslösa perioder. Oaktat höstsessionen torde omfatta arbetsuppgifter, för vilka riksdagen icke bedömt ett skydd enligt RO § 5 särdeles erforderligt, och oaktat under den mellan sessionerna liggande perioden nyvalsförordnande är tillåtet, bör sålunda fyramånadersgränsen löpa utan avseende vid sommarsessionens slut.

Konklusionen av det nu utvecklade synes bliva, att RO icke hindrar vaderiksdag från att uppdelas sitt arbete på två sessioner enligt RO § 58 tredje stycket. Tvärtom synas övervägande skäl tala för att sessionsindelning bör ske. För höstsessionens början måste gälla vad i § 2 sagts, dvs att den icke kan utsättas till dag före den 16 oktober.

Förfarandet å 1958 års B-riksdag bör i detta sammanhang omnämnas. Kamrarna sammanträdde den 18 juni. Efter att hava slutbehandlat statsregleringen m. fl. angelägna ärenden, tog riksdagen ferier efter plena den 31 juli. Efter sommaruppehåll samlades kamrarna ånyo den 16 oktober. Såsom särskilt uttalades av första kammarens talman, var fråga icke om att en höstsession utsattes, utan blott om att riksdagen tog sig själv ledigt.¹⁴ Resultatet härav blev tydligen, att motioner icke kunde avlämnas i oktober månad, och att frågor, som behandlats under sommarsammanträdet icke kunde återupptagas på hösten. Ur statsrättslig synpunkt var riksdagen att anse som samlad oavbrutet från den 18 juni.

Det vill förefalla, som om 1958 års B-riksdag hyst den uppfattningen, att den icke på grund av RO kunde utsätta höstsession. En

¹⁴ FK prot. B 7: 107.

dylik åsikt har sålunda här icke kunnat biträdas. I och för sig kan däremot naturligtvis icke någon anmärkning riktas mot riksdagens förfarande. Vill riksdagen taga ferier, kan ingen hindra den därifrån. Att ett dylikt förfarande stod väl i överensstämmelse med praxis före 1949 är uppenbart. Med de efter 1949 tillämpliga reglerna synes emellertid en höstsession hava varit bäst förenlig.

XIX UPPLÖSNING OCH VADERIKSDAG

NYVALSFÖRORDNANDE OCH

VADESESSION JÄMLIKT RO § 2

SAMMANFATTANDE ÅTERBLICK

Sedan under XII—XVIII de viktigaste med vaderiksdag och vadesession jämlikt RO § 2 förknippade frågorna blivit föremål för granskning, återknyter framställningen till vad som anförts under XI. Uppgiften för detta avsnitt blir att genom en sammanställning av de vunna resultaten söka en samlande bild av det behandlade frågekomplexet. Den yttre ramen för framställningen har antytts under XI: 1. Uppgiften blir främst att söka klargöra, vilken innebörd grundlagarna inlägga i begreppen upplösning och vaderiksdag. Därutöver böra några anmärkningar göras om nyvalsförordnande och vadesession jämlikt RO § 2, vartill särskilda frågor anknyta.

Framställningen nedan får sålunda i första hand en teoretiskt systematisk inriktning. I andra hand giver den en ur principiell synpunkt önskvärd kontroll av de skilda resultaten. Dessa ha i huvudsak härletts vart och ett ur speciella grundlagsregler, kombinerade med de allmänna för upplösningsrätten gällande. En dylik framställningsmetod medför felkällor, vilka kunna undanröjas med en samlande överblick.

Redan från början kan det konstateras, att 1949 års grundlagsändringar enligt den tolkning, som här förordats, knappast medfört någon förändring av vikt i förhållande till RO:s ursprungliga konstruktion men väl vissa nyheter. Innebörden av en upplösning har befunnits oförändrad. Vaderiksdag före 1949 motsvaras därefter av sådan vaderiksdag, som har att fastställa riksstat, vilket i realiteten innebär, att vårsession upplösts. Någon saklig skillnad föreligger knappast med avseende å dessa båda fall, ehuru reformen jämte andra sedan 1866 vidtagna ändringar i RO naturligen medfört, att vissa nya frågeställningar uppkommit, medan andra eliminerats. Att detta slutresultat erhållits är icke förvånande med hänsyn till att några andra ändringar icke voro avsedda 1949 än

i den yttre ramen för riksdagsarbetet. Att såväl innebörden av en upplösning som vaderiksdagens statsrättsliga ställning i huvudfallet förblivit intakt, står sålunda i god överensstämmelse med reformens syften. En av de nyheter, som infördes 1949, utgjordes av vaderiksdag, som sammanträder efter fastställandet av riksstat, en annan av vadesession jämlikt RO § 2.

Framställningen nedan disponeras på följande sätt. Blicken vändes först mot den upplösta riksdagen. Syftet blir att söka klarlägga undersökningens resultat med avseende å innebörden av en upplösning (punkt 1). Därefter skall betraktas huvudfallet av vaderiksdag, sålunda efter 1949 en sådan, som fastställer riksstat, och för tiden dessförinnan det enda fall av vaderiksdag, som över huvud kunde förekomma (punkt 2). Vidare skall sammanfattas, vad undersökningen givit vid handen *dels* med avseende å det efter 1949 möjliga specialfallet av vaderiksdag, som icke fastställer riksstat (punkt 3), *dels* beträffande vadesession jämlikt RO § 2 (punkt 4). I sistnämnda avsnitt beröres jämväl betydelsen av nyvalsförordnande, som meddelats utan samband med upplösning. Slutligen utföras några principiella konklusioner med avseende å de i föregående avsnitt diskuterade nyriksdags- och fortsättningskonstruktionerna (punkt 5).

1 UPPLÖSNINGS STATS RÄTTSLIGA INNEBÖRD OCH VERKAN

Här träder till en början det upplösta sammanträdet i blickpunkten. Innebörden och verkan av dess upplösning synes efter den föregående utredningen vara i korthet följande.

Upplösning innebär *en genom konungens beslut åvägabragt definitiv avslutning av pågående session*. Riksdagen frånges därigenom omedelbart all handlingsförmåga. Den kan icke ens som sådan justera återstående förhandlingsprotokoll. Då denna uppgift dock bör utföras men ej kan överlätas åt annan riksdag, som icke äger kännedom om de förda förhandlingarna, har den i praxis överlämnats åt vissa enskilda ledamöter av den upplösta försam-

lingen, vilka verkställt den såsom en ren formalitet. Än mindre kan riksdagen efter sin upplösning expediera fattade beslut.

En upplösning innebär även, att alla vid den upplösta riksdagen väckta frågor, som icke förts till slut, förfalla. I första hand gäller detta ärenden, som ej ens nått beslutsstadium. Ett utskottsutlåtande utgör ett yttrande och förslag till den pågående riksdag, som tillsatt utskottet i fråga, men kan icke riktas till annan, efterföljande riksdag. Verkan av en frågas anhängiggörande genom motion eller proposition kan i och för sig vara tveksam. Möjligheterna att återkalla framlagt förslag äro icke helt klara. Så mycket är emellertid otvivelaktigt, som att ett initiativ icke sträcker sig utöver den pågående riksdagen.¹ Förslagsställaren har anspråk på ett ställningstagande av den vid tillfället konstituerade församlingen. Upplöses denna, kan han icke längre påkalla behandling av sitt förslag.

Med avseende å ärenden, som blivit föremål för riksdagens beslut, kommer vid upplösning till synes en skillnad mellan vad som expedirats eller icke, vilken eljest knappast torde observeras. I vederbörlig ordning expedierade beslut, utfärdade förordnanden etc. bliva bestående, men vad som icke iklätts föreskriven form och därmed erhållit *yttre* rättskraft förintas. Den rättskraft, som fattade beslut äga före expeditionen, är endast den *inre*: de binda den riksdag, som fattat desamma.² Då den beslutande riksdagen upplöses, elimineras denna enda verkan, som ifrågavarande beslut äga, vilket automatiskt medför deras förfall. Före expeditionen utgöra de ännu blott det särskilda församlade riksmötets beslut; därefter bliva de statsorganet riksdagens beslut och upphöjas därmed över den tillfälliga sessionen, vars vara eller icke vara upphör att äga betydelse för desamma.

Av lämnade redogörelser för praxis har framgått, att den angivna uppfattningen om innebörden och verkan av en upplösning vunnit tillämpning. De avbrutna riksdagarnas arbete har icke åter-

¹ Märk dock initiativ till grundlagsändring samt möjligheten till uppskovsbeslut jämligt RO § 58.

² Formellt: session. Någon reell skillnad föranledes dock ej därav. Har ett beslut ej expedierats, då en session avslutas, förfaller detsamma. Enligt RO § 58 kunna endast hela ärenden uppskjutas men icke riksdagsbehandlingen fördelas på flera sammanträden. Jfr XV not 35 och XVII not 4.

upptagits. Motioner och propositioner ha ansetts förfallna och därför erforderande förnyelse. Från 1887 har givits ett exempel på att ett oexpedierat beslut betraktades såsom ogjort, varför frågan blev föremål för nytt avgörande.

Vad nu utvecklats har haft avseende å såväl före som efter 1949 gällande rätt. Även där konungen tidigare upplöste en riksdag utan att förordna om nya val, vilket kunde ifrågakomma med avseende å urtima möte eller lagtima möte, som pågått fyra månader, blev det sagda tillämpligt. I princip gällde detsamma jämväl i de fall, där upplösning före 1949 företogs på riksdagens begäran. Hade ett beslut till äventyrs av förbiseende icke blivit expedierat vid avslutningen, förföll det.³

De allmänna regler, som nu angivits, äro icke alltid tillämpliga. De ha ock ovan förklarats avse ärenden, som *väckts* vid den upplösta riksdagen. Ärenden av annat slag förekomma. Härvidlag må uppmärksamheten främst fästas å grundlags- och déchargefrågor samt prövning av lagförklaringar. Med avseende å dylika ärenden ha i den föregående framställningen särskilda regler härletts för fall av upplösning. Under XIV:4 har framhållits⁴, att ett vilande förslag till grundlagsändring, som skolat men ej hunnit slutbehandlas av den upplösta riksdagen, icke torde förfalla vid upplösningen, utan att utebliven prövning kan företagas vid vaderiksdagen liksom felande expedition av fattat beslut. Under XIV: 7 har framhållits, att prövningsrätten med avseende å lagförklaringar icke torde gå förlorad, därför att den icke hunnit utövas före upplösning.⁵ Detsamma har under XVII ansetts gälla granskningen av statsrådsprotokollen för tiden före den upplösta riksdagens början.⁶

Särskilda författningsrum ha synt utvisa, att de förut angivna huvudreglerna icke borde vara tillämpliga i de nyss anförda fallen. I detta sammanhang kan bortses från de speciella motiveringar, som anförts för ifrågavarande grundlagstolkningar. I stället böra

³ Det må nämnas, att andra kammarens förfarande med ojusterade protokoll 1887 och 1914 motsvarade kammarens praxis vid vanlig riksdagsavslutning.

⁴ Se ovan sid. 247 ff.

⁵ Se ovan sid. 266 f. Har prövning av en lagförklaring uppskjutits till höstsessionen av nästföljande års riksdag enligt RF § 88 och inhiberas denna genom nyvalsförordnande, går riksdagen dock förlustig prövningsrätten. Jfr not 7.

⁶ Se ovan sid. 329 f.

dessas betraktas sammanställda. Därvid uppmärksammas, att i dessa fall fråga är om ärenden av annan beskaffenhet än de förut diskuterade. Det gäller här frågor, som skola upptagas till behandling omedelbart i kraft av grundlag och utan särskilt initiativ. Oberoende av den församlade sessionens egna vilja skola dessa uppgifter utföras. Lagförklaringar och vilande grundlagsändringsförslag skola prövas, statsrådsprotokollen granskas. Fråga är samtidigt om en skyldighet och en rättighet. Naturligtvis kan riksdagen underlåta att utföra vad sålunda ålagts den. Häremot förmå icke grundlagarna skapa garantier. Ha ifrågavarande uppgifter icke utförts vid riksdagens avslutning, vilken före 1949 sålunda kunde av konungen utan vidare genomdrivas genom upplösning *efter utgången av den grundlagsenliga normaltiden*, fyra månader, kunna de icke vidare utföras. En upplösning *i förtid* kan emellertid icke, enligt den tolkning som här förordats, medföra, att dessa frågor förfalla, innan grundlagarnas bud uppfyllts. Sedan numera en begreppsmässig skillnad införts mellan avslutning och upplösning, synes såsom en allmän regel gälla, att *ärenden av här berörda slag förfalla vid avslutning, däremot icke vid upplösning*.⁷

Ytterligare en anmärkning bör göras om innebörden av en upplösning. Under VII:3 ovan har utvecklats att en objektiv grundlagstolkning icke synes giva stöd åt den allmänt omfattade meningen, att mandaten förintas omedelbart, då ett nyvalsförordnande tillkännagives. Innebörden härav är, att riksdagen skulle kunna ånyo sammankomma efter upplösning och nyvalsförordnande, där-est särskilda skäl skulle göra detta påkallat. Frågan är, i vad mån en dylik ståndpunkt är förenlig med vad nyss ovan och i de närmast föregående avsnitten anförts. Så synes vara fallet.

⁷ De i föregående avsnitt utförda tolkningarna ha med ett enda, högst teoretiskt undantag pekat hän mot en regel av angivet innehåll. Olika detaljspörsmål ha dock föranlett tvekan, särskilt de som äro avhängiga därav, att höst-session efter 1949 är att anse såsom en ordinarie del av årets riksdag, ehuru flera viktiga lagrum ej ändrats i anslutning därtill. Två typfall böra anföras såsom exempel på regelns tillämpning i detaljerna. *Fall 1.* Upplösning sker efter 1/10. Ingen ny session kommer till stånd under året. *Fall 2.* Upplösning sker sent, men en helt kort session medhinner dock före årsskiftet. För ovanberörda grundlags- och déchargefrågor gälla i dessa fall följande. *Vilande grundlagsförslag.* Vad som icke hunnit prövas före upplösningen, prövas i fall 1 av nästa års riksdag, i fall 2 av den nya sessionen (sid. 247 f., 317 f.). Vad som ej fått prövas före upplösningen, måste, om nyval förordnats till

Upplösning har ovan angivits innebära en definitiv avslutning av den pågående *sessionen*. Intill 1949 var detta liktydigt med att den upplösta *riksdagen* var oåterkalleligen slut. Inkallades riksdagen ånyo, innan nyvalen hunnit förrättas, blev då fråga om *en ny riksdag*.⁸ Numera skulle endast *en ny session* komma till stånd. Det nya sammanträdet skulle icke på något sätt kunna befatta sig med de ärenden, vilka varit under handläggning vid det upplösta. Vad nyss utvecklats om innebörden av en upplösning vore helt tillämpligt. Med avseende å gällande rätt må det särskilt understrykas, att en senare session icke äger befatta sig med frågor, vilka icke slutbehandlats av en tidigare, därest ej särskilt uppskovsbeslut fattats.² Ha dylika beslut hunnit fattas, då upplösningen inträffar, förfalla de på grund av stadgandet i RO § 58. Initiativ skulle vid det nya sammanträdet endast kunna tagas i form av proposition eller motion jämlikt RO § 55 mom. 1 femte stycket. Med avseende å konstituering skulle före 1949 hava gällt, att det sedvanliga förfarandet finge genomföras, då fråga var om en ny riksdag, varemot detta efter 1949 icke blir erforderligt, enär den nya samman-

andra kammaren, prövas före 31/12 i fall 2 (sid. 258 f.), i fall 1 däremot av nästa års riksdag (sid. 253). *Statsrådsansvarigheten*. För tiden före 10/1 inträder preklusion jämlikt 11 § ansvarighetslagen 31/12 i båda fallen (sid. 326 f.). I fall 2 får nästa års riksdag utan hinder av samma § granska protokollet intill vaderiksdagens början (sid. 331). Endast sistnämnda tolkning misstämmer med den i texten angivna regeln: avslutningen 31/12 medför icke déchargefrågans fall. Undantaget är ej märkligt med hänsyn till att ansvarighetslagen gällt i oförändrad lydelse sedan 1810. I övrigt gäller, att upplösningen ej påverkar ärendena men väl avslutningen. Märk, att någon *avslutning icke förekommer i fall 1*. Ingen riksdag börjar mellan upplösningen och 31/12. Avslutning enligt RO § 2 förutsätter riksdags början, varmed enligt § 31 ff. förstås, att riksdagen sammanträtt och konstituerats. — Att vaderiksdag skall besörja felande expedition av beslut över vilande grundlagsförslag (sid. 248 ff.) och opinionsnämnds fällande dom (sid. 332) och att framlagt déchargebetänkande icke förfaller som sådant vid upplösning (sid. 329), kan icke tagas såsom bevis för en regel, att upplösning icke blott ej medför här avsedda frågors fall, utan ej heller kan förinta, vad riksdagen åtgjort desamma. I annat fall skulle konsekvensen kräva, att t. ex. val, som skett före upplösning, stode fast, även om förordnanden ej hunnit utfärdas, vilket synes utgöra en orimlig grundlagstolkning. Jfr vad särskilt å sid. 325 och 333 anförts om riksdagens rätt att pröva förtroendefrågor.

⁸ Huruvida riksdagen bleve lagtima eller urtima kunde möjligen vara föremål för tvekan. Till stöd för det förra kunde åberopas ordet »bibehållande» i RF § 109 och RO § 5. Att statsorganet riksdagen skulle bibehålla lagtima egenskap kunde hävdas utesluta möjligheten av en urtima riksdag, innan årets påbörjade lagtima möte avhållits.

komsten blott skulle utgöra en ny session av den upplösta riksdagen. Pågår sammanträdet över nyvalen, måste de ledamöter, vilka icke blivit omvalda, avträda, då deras fullmakter sätts ur kraft, och ersättas av de nyvalda. Tre månader efter upplösningen är sammankomsten ipso jure avslutad, då en ny *riksdag* skall börja. Att blott fortsätta den pågående sessionen är icke möjligt med hänsyn till stadgandena i RF § 53 och RO §§ 34 och 36, jämförda med RF § 108 och RO § 5.

Att praktiska olägenheter skulle vara förenade med en ny session efter upplösning är uppenbart. Detta ligger emellertid i sakens natur. Skulle ett så olyckligt sammanträffande ske, att den politiska situationen gör ett riksdagssammanträde oundgängligen nödvändigt, sedan upplösning skett och nya val förordnats, måste ofrånkomligen svårigheter uppkomma, vilka författningsbestämmelser som än utformas. Det här anförda har avsett att visa, att de nuvarande icke torde föranleda större besvär vid tillämpningen i en dylik situation än som kan antagas bli valet med andra.

2 VADERIKSDAG FÖRE 1949 OCH VADERIKSDAG, SOM FASTSTÄLLER RIKSSTAT, EFTER 1949

Såsom förut framhållits motsvaras vaderiksdagen enligt RO:s ursprungliga, intill 1949 gällande konstruktion, numera av sådan vaderiksdag, som fastställer riksstat. Någon anledning att uppdelat framställningen på särskilda avsnitt för tiden före resp. efter 1949 synes icke föreligga. Däremot böra naturligtvis de speciella frågor särhållas, som endast kunnat uppkomma under endera skedet. En sammanställning av vad i föregående avsnitt utvecklats giver följande resultat.

Av vad under punkt 1 utvecklats har framgått, att vaderiksdag alltid måste *konstitueras* i vanlig ordning. Nya talmän, utskott etc. måste tillsättas. Även i övrigt skall *proceduren* vid vaderiksdagens början följa vanliga regler. Öppnande skall ske, statsverkspropositionen överlämnas etc. Efter 1949 gälla i nu berörda hänseende

den de nyheterna i förhållande till äldre rätt, att fulltaliga utskott icke behöva tillsättas å vaderiksdag, vilket dock för det nu avsedda huvudfallet endast äger teoretiskt intresse, samt att berättelse om vad sig i riket tilldragit icke överlämnas. Båda dessa nyheter framgå direkt av särskilda grundlagsstadganden.

Vid vaderiksdagen föreligger *fullständig initiativrätt*. Både propositioner och motioner kunna avgivas även i frågor, som behandlats vid det upplösta sammanträdet och där föranlett beslut och expedition. Initiativen måste dock i sistnämnda fall avse ändring i de tidigare besluten.

Angivna regler gälla även *statsregleringen*. Före upplösningen fattade beslut förlora icke sin giltighet i och för sig men kunna ändras av vaderiksdagen efter nytt initiativ. Dock medför i praktiken konungens rätt att antecipera riksstaten, att vaderiksdagens behandlingsfrihet kan väsentligt beskäras.⁹ Med avseende å *lagstiftningsförfarandet* uppmärksammas, att konungen är skyldig att jämlikt RF § 87 taga ställning till den upplösta riksdagens förslag, innan vaderiksdagen sammankommer. Reglerna om *grundlagstiftningsproceduren* medföra behörighet för vaderiksdagen att pröva både vad som icke medhunnits före upplösningen och sådana från tidigare år vilande förslag, som den upplösta riksdagen icke haft att taga befattning med. För *uppskovsbeslut enligt RO § 64* gäller regeln, att i laga ordning tillkomna och fullbordade beslut bliva bestående. Vaderiksdagen får sannolikt även vidsträcktare behörighet att besluta uppskov än den upplösta, enär den kan uppskjuta behandlingen även över ordinarie andrakammarval, därest sådana skulle förrättas samma år,¹⁰ vilket eljest icke torde vara möjligt. Beslut i *ansvarsfrågor*, fattade före upplösningen, äro definitiva enligt den allmänna regeln och RF § 107. Beviljad *décharge* kan ej återtagas. Har beslut icke fattats, blir detta vaderiksdagens uppgift, då tillämplig preklusionsregel saknas. Vaderiksdagen är även skyldig att granska statsrådsprotokollen från föregående gransknings slut fram till dess egen början, om icke preklusion skall inträda.

⁹ Såsom förut framhållits torde någon anmärkning icke kunna ur principiell synpunkt riktas mot att vaderiksdagens rätt att ompröva de åtaganden, vilka gjorts före upplösningen, inskränkes de facto, se ovan sid. 292 ff.

¹⁰ Att en viss reservation torde böra göras har anförts under XVI: 2, se ovan sid. 322.

Vad härefter beträffar spörsmål, som kunde uppkomma enligt RO:s ursprungliga regler, må noteras, att *val och förordnanden*, vilka skulle företagas av varje lagtima riksdag, fingo ske även på vaderiksdagen, även om de medhunnits före upplösningen. De valda voro blott riksmötets förtroendemän. *Lagförklaringar* kunde vidare ogillas, icke blott där de avgivits efter upplösningen, utan även därest de före denna icke hunnit prövas. I båda fallen prekluderades riksdagens rätt vid underlåten prövning å det senare sammanträdet.

Efter 1949 gäller ytterligare, att alla *uppskottsbeslut enligt RO § 58* förfalla, och att *sessionsindelning* av vaderiksdagen torde kunna ske jämlikt RO §§ 2 och 58.

Med avseende å *grundlagsförslag, vilka antagits såsom vilande av det upplösta sammanträdet*, synas, såsom av framställningen under XIV: 5 b) framgått, reformerna 1949 hava medfört den ändringen, att, medan dessförinnan vaderiksdagen icke var behörig att företaga slutprövning, dess behörighet numera knappast lär kunna bestridas.

Grundlagstillämpningen i *praxis* å vaderiksdagarna 1887, 1914 och 1958 överensstämde med den tolkning, som här befunnits riktig med avseende å de spörsmål, som då uppkommo, med det undantaget, att vid de förra båda tillfällena riksdagens rätt att ompröva statsregleringsbeslut ej erkändes, vilket emellertid blev fallet 1958. Oaktat åtskilliga i den föregående framställningen diskuterade frågor icke aktualiserades vid dessa tre tillfällen, synes det kunna hävdas, att den helhetsbild av vaderiksdagen, som här sökes, i stort sett kan antagas återgiva icke blott RO:s intentioner enligt här förordad tolkning utan även faktiskt gällande statsrätt.

Efter föregående översikt kan spörsmålet om vaderiksdagens statsrättsliga karaktär upptagas. Med avseende härå kan vad beträffar gällande rätt hänvisas till vad under XI: 2 anförts. Vaderiksdagen är grundlagsenligt att beteckna såsom en ny riksdag. Frågan är vad som i materiellt hänseende skiljer denna riksdag från andra, men dess formella rubricering kan icke dragas i tvivelsmål. Med avseende å äldre rätt är läget oklarare. Av den föregående framställningen torde emellertid hava framgått, särskilt vid beaktande av vad som påvisats om innebörden av en upplösning, att även

enligt då gällande regler vaderiksdagen borde formellt rubriceras såsom en riksdag. Den skulle konstitueras och öppnas i vanlig ordning, full handlingsförmåga förelåg etc. Då även ett urtima möte rubricerades som en riksdag, lär ej vaderiksdagen hava bort frånkännas denna beteckning. Otvivelaktigt torde det ock ur författningshistorisk synpunkt vara väl motiverat att anse, att en riksdag icke före 1949 års reform kunnat hava mera än en session.

Såsom utgångspunkt antages sålunda, att vaderiksdagen alltsedan 1866 varit att formellt statsrättsligt uppfatta såsom en riksdag. Den närmaste frågan är, i vad mån därmed den rena nyriksdagsteorien, sådan den återgivits under XI: 1 a), bör accepteras eller någon modifikation göras.

Vissa särdrag skilja otvivelaktigt en vaderiksdag från en ordinär ny riksdag. I första hand uppmärksammas de grundlags- och déchargefrågor, som redan under punkt 1 betraktats. En vanlig invändning mot åsikten, att vaderiksdagen utgör en ny riksdag, har varit, att dessa frågor i ty fall borde förfalla vid upplösning.¹¹ Framställningen under punkt 1 har avsett att påvisa denna anmärknings oriktighet. Ifrågavarande uppgifter kunna i detta sammanhang betraktas ur två synpunkter. *För det första* kan det framhållas, att deras utförande utgör *rättigheter, som grundlagarna tillagt riksdagen som sådan, och som konungen icke kan betaga den genom en upplösningsåtgärd*. Riksdagen har rätt att pröva vilande grundlagsförslag jämlikt RO § 64, att ogilla lagförklaringar jämlikt RF § 88, och att besluta om statsrådsansvarigheten jämlikt RF §§ 105—107. Att konungen tillerkänts befogenhet att avbryta riksdagens sammanträde, kan icke medföra makt att angripa dessa rättigheter. *För det andra* kunna ifrågavarande uppgifter även betraktas såsom *skyldigheter, vilka grundlagarna ålagt riksdagen, och som icke kunna upphävas av konungen*.

Att vaderiksdagen här ansetts före 1949 hava varit obehörig att slutpröva grundlagsförslag, som blivit vilande samma år, utgör heller icke någon bärkraftig invändning mot dess karaktär av en verklig ny riksdag. Dess bristande behörighet har motiverats såsom ett på grund av särskilda grundlagsbud, RF § 81 och RO § 64, gällande undantag och kan icke åberopas allena.

¹¹ Jfr t. ex. ovan sid. 326.

De särdrag, som nu betraktats, ha sålunda icke varit anmärkningsvärda. Ytterligare bör emellertid beaktas vad tidigare utvecklats om statsregleringsförfarandet.

Det för en ny riksdag mest utmärkande draget är ur saklig synpunkt otvivelaktigt, att den griper sig an statsregleringsarbetet från början och successivt fattar den långa rad av anslags- och bevillningsbeslut, vilka utmyнна i fastställandet av en ny riksstat. Oberoende av åsikterna rörande vateriksdagens statsrättsliga karaktär har inom doktrinen allmänt ansetts, att statsregleringsarbetet grundlagsenligt skall börja från början på vateriksdagen. Denna uppfattning har emellertid icke här kunnat biträdas. Väl bör vateriksdagen anses behörig att själv fatta alla de beslut, som inflyta i den nya riksstaten, men härför är den nödgad att åvägabringa ändring i de beslut, vilka före upplösningen iklätts form av statsregleringsskrivelser. Att skillnaden ej är endast statsrättsligt formell har framgått redan av redogörelsen för statsregleringsarbetet 1887 och 1914. Vid intetdera tillfället ändrades ett enda av de förut fattade besluten. Över huvud togos blott enstaka initiativ till mindre justeringar av anslagsvillkoren. De nya riksstaterna kommo att utgöra en summering av A- och B-riksdagarnas beslut. Att omläggningen av budgetåret medfört ett understrykande av den över upplösningen bevarade kontinuiteten är uppenbart. Såsom redan i samband med de därav betingade grundlagsändringarna förutsattes, måste i realiteten A-riksdagen antaga någon form av provisorisk statsreglering före upplösningen. Detta innebär, att A-riksdagens beslut, i allt fall i stor utsträckning, bliva icke blott i och för sig giltiga utan även på det sättet tillämpliga, att medel disposition kan ske på grund av desamma. Vid dylikt förhållande beskäres B-riksdagens handlingsfrihet i avsevärd mån. Förfarandet 1958 är belysande. Före upplösningen tillerkände A-riksdagen alla sina beslut provisorisk tillämplighet. Icke något av dessa beslut ändrades av B-riksdagen, varför även detta års riksstat blev en sammanläggning av de båda sessionernas arbetsresultat. Att konungens rätt att antecipera riksstaten på grundval av översända statsregleringsskrivelser alltid måste inverka hämmande vid vateriksdags statsregleringsarbete, oavsett om en provisorisk riksstat fastställts före upplösningen eller ej, har nyss ovan påpekats.

Även om det kan synas som om vaderiksdag har en mera favorabel ställning än en vanlig ny riksdag, i det den *å ena sidan* är garanterad full sessionstid samt full initiativ- och prövningsrätt, men *å andra sidan* icke är tvungen att ingå på prövning av frågor, där den upplösta riksdagens beslut icke påkalla ändring, måste likafullt fasthållas, att *såväl* den statsrättsliga grunden för *som* den faktiska utformningen av dess statsregleringsarbete är en annan än vid vanlig riksdag och i stället pekar på en såväl formell som reell kontinuitet med föregångaren.

De nu påvisade särdrag, som skilja en vaderiksdag från en ordinarie ny riksdag, böra ses mot följande bakgrund. Då riksdagen i vanliga fall börjar sitt arbete, är läget städse det, att föregående års riksdag gjort vad på den ankommer, men att några åtgärder av statsrättsligt bindande verkan icke vidtagits under det begynnande riksdagsåret. För en vaderiksdag, som sammankommer efter det att riksdagsarbete pågått förut under året, måste situationen med nödvändighet bliva annorlunda. Vid dess början är läget i allmänhet, att föregångaren *å ena sidan* icke hunnit vidtaga alla de åtgärder grundlagarna ålägga årets riksdag men *å andra sidan* fattat vissa beslut, som grundlagarna tillerkänna bindande kraft i och för sig. Då nu det nya sammanträdet har samma befogenheter som det förra, full initiativ- och prövningsrätt etc., lär det ej med fog kunna ur materiell synpunkt betecknas annorledes än som en ny riksdag. Att angiva den såsom en ersättning e. d. är icke adekvat, då den ej blott kan göra om det föregående sammanträdet beslut utan även har vidsträcktare såväl kompetens, nämligen i grundlagsfrågor¹², som ock skyldigheter, nämligen med avseende å granskningen av statsrådsansvarigheten.¹³

Det statsrättsliga förhållandet mellan A- och B-riksdagar synes kunna så beskrivas, att riksdagen ånyo sammanträder med samma befogenheter som vid det förra sammanträdet och med den vidgade kompetens, som den kan hava förlänats genom det eventuella faktum, att nyval förrättats till andra kammaren, och med de ökade skyldigheter, som följa av reglerna för déchargeförfarandet, *men att* de beslut, som i vederbörlig ordning tillkommit före upp-

¹² Se under XIV: 5, sid. 253 ff.

¹³ Se under XVII: 1, sid. 330 f.

lösningen, självfallet icke på grund av denna förlora den rättsliga kraft, vilken grundlagarna tillägger dem. Till följd av sistnämnda förhållande uppkommer en faktisk kontinuitet mellan de båda sammanträdena, som särskilt gör sig utåt märkbar med avseende å statsregleringen.

En kortfattad karakteristik av vaderiksdag, som fastställer riksstat, synes vara, att den utgör en *riksdagens andra vårsession*. En dylik beteckning har emellertid, som ovan understrukits, icke någon statsrättslig betydelse i och för sig utan utgör endast en enkel sammanfattning av undersökningens resultat.

3 VADERIKSDAG, SOM ICKE FASTSTÄLLER RIKSSTAT

Har riksstat fastställts före upplösningen, blir vaderiksdagens karaktär en helt annan än i det under punkt 2 betraktade fallet. Statsverksproposition överlämnas icke, till följd varav allmän motionsrätt icke uppkommer. I huvudsak få endast propositioner behandlas samt motioner, som väckts i anslutning därtill. Därutöver kunna motioner avlämnas jämlikt RO § 55 mom. 1 femte stycket. A- och B-riksdagar kunna därför icke sägas förekomma på samma sätt som i huvudfallet.

Emellertid måste det uppmärksammas, att även sådan vaderiksdag, varom nu är fråga, måste konstitueras och öppnas enligt vanliga regler. Konungen är även i detta fall skyldig att taga ställning till lagförslag, som till honom överlämnats före upplösningen, innan riksdagen ånyo sammankommer. Vilande grundlagsförslag skola upptagas till slutlig prövning.

Grundlagarna beteckna i RO § 34 sådan sammankomst, varom nu är fråga, såsom en riksdag. Hur den ur systematisk synpunkt kan beskrivas, torde icke innebära någon svårighet att angiva. Beaktas vad nyss anförts om dess arbetsuppgifter, och lägges därtill dess reella befattning med statsregleringen, som innebär, att den må komplettera den fastställda riksstaten med tilläggsstater, synes tydligt, att den kan betecknas såsom *en ny riksdag, som endast sammankommer till extra session*. Härvid bör det dock iakttagas, att

den skillnaden föreligger gentemot annan extra session, att inga av föregående session uppskjutna ärenden finnas att upptaga jämlikt RO § 58 femte stycket.

4 NYVALSFÖRORDNANDE OCH VADESESSION JÄMLIKT RO § 2

Meddelas nyvalsförordnande vid tidpunkt, då riksdagen icke är samlad, kan enligt den tolkning, som här förordats, upplösning icke ifrågakomma. Verkningarna bliva emellertid desamma.^{13a} Uttryckligt stadgande i RO § 58 tillägger förordnandet — utan omnämnande av upplösning — verkan att annullera fattade uppskovsbeslut. Att ny konstituering är erforderlig vid riksdagens nästa sammankomst är uppenbart. Då alla fullmakter till en kammare ersättas med nya, måste talmans- och utskottsval likaledes omgöras.

Vadesession jämlikt RO § 2 kan begäras av både konungen och riksdagen. I vardera fallet anger stadgandet, att fråga blir om extra session. Grundlagsenligt kan dylik session i detta fall icke fränkännas beteckningen riksdag. Fråga blir sålunda även här om *en riksdag, som endast sammankommer till extra session*. Skillnaderna gentemot vaderiksdag, vilken icke fastställer riksstat, äro praktiskt betydelselösa. Den egentliga skillnaden består däruti, att sessionen kan upplösas i samband med ett nytt nyvalsförordnande utan hinder av den i RF § 108 och RO § 5 angivna fyramånadersfristen.

5 NYRIKSDAGS- OCH FORTSÄTTNINGSKON- STRUKTIONERNA PRINCIPIELLA SYNPUNKTER

Avslutningsvis böra de i föregående avsnitt diskuterade nyriksdags- och fortsättningssteorierna i korthet något betraktas ur principiell synpunkt. Det grundläggande författningsrummet har alltsedan ^{31a} Jfr sid. 126: upplösning utgör en verkan ipso jure av nyvalsförordnande. — Den tolkning, som här förordats, innebär tydligen, att vaderiksdag, som icke fastställer riksstat, blir en ren undantagsföreteelse. Enda praktiska fallet torde vara, att en regering önskar undvika besvär med statsregleringen genom att avvakta riksstatens fastställande för att därefter upplösa.

1866 varit RO § 5. Detta stadgande bygger uppenbarligen på en kompensationstanke.¹⁴ Därest begagnandet av konungens befogenhet jämlikt § 3 medför, att riksdagsarbete spolieras, skall ersättning därför erhållas. Den föregående undersökningen har visat, att 1866 års regler utgingo från att vaderiksdagen icke blott formellt utan även reellt skulle utgöra en ny riksdag. Det torde ock hava framgått av det anförda, att endast denna konstruktion kunnat förverkliga kompensationstanken i § 5. En direkt eller självständig fortsättning av det upplösta sammanträdet skulle icke hava inneburit ersättning för det genom upplösningen förlorade. I stället för en sammanhängande, oavbruten riksdag med allmän initiativ- och prövningsrätt skulle då hava trätt en på två sessioner delad riksdag, där vartdera sammanträdet utförde en del av årets arbete, med påföljd att den sedvanliga önskvärda kontinuiteten och enhetligheten i arbetet och det slutliga resultatet ginge förlorad. Vissa frågor skulle hava avgjorts av en riksdag med viss sammansättning, andra av en riksdag med måhända helt annan sammansättning och därav följande politisk grundinställning. Särskilt skulle gestaltningen av statsregleringsförfarandet hava blivit otillfredsställande. Endast den rena nyriksdagsteorien kunde giva ett ur författningspolitisk synpunkt gynnsamt resultat.

Vad nu sagts har gällt 1866 års ursprungliga konstruktion. Det har ock varit tillämpligt på huvudfallet av vaderiksdag efter 1949, nämligen sådan som fastställer riksstat. Läget är emellertid helt annorlunda i de situationer, där riksstat blivit upprättad, när konungen med eller utan upplösning förordnar om nya val. Här går riksdagen främst förlustig den ordinarie höstsessionen. Sedan en dylik gjorts till en normal företeelse, om än icke obligatorisk, borde en naturlig tolkning av RO § 5 och därtill anknyttande lagrum vara, att kompensation erhöles för den inhiberade sessionen. Den föregående undersökningen, sammanfattad under punkterna 3 och 4 ovan, har emellertid visat, att någon dylik ersättning grundlagsenligt icke kan ifrågakomma. Ett närmare betraktande av det utvecklade synes otvetydigt leda till slutsatsen, att i här avsedda fall en fortsättningskonstruktion varit mest överensstäm-

¹⁴ Här beaktas endast denna kompensationstanke. Att även andra aspekter kunna anläggas har särskilt under XIII: 1 utvecklats.

mande med grundtanken i RO § 5. Hade vaderiksdag, som icke fastställer riksstat, samt vadesession jämlikt RO § 2 varit att anse såsom nya sessioner av årets riksdag, hade ett med hänsyn till § 5 väsentligt mera gynnsamt slutresultat erhållits. Väl förintas uppskovsbeslut jämlikt RO § 58, då nyval förordnas, vilket medförde därav omfattade ärendenas förfall, men därest en ny session kommit till stånd och ej en ny riksdag, hade samma frågor kunnat återupptagas genom initiativ enligt § 55 mom. 1 femte stycket. Nyvalsförordnandet hade utgjort en sådan under riksdagen inträffad händelse, vilken kunnat tjäna såsom grund för ett initiativ. Omprövning av fattade beslut hade icke hindrats, då sådan anses kunna ske redan vid ny session av samma riksdag.¹⁵ Väl hade allmän motionsrätt icke förelegat, men så hade ej heller varit fallet vid höstsessionen, därest denna icke blivit inställd.¹⁶ Ytterligare hade den nya sessionen, därest den icke betecknats såsom en ny riksdag, icke belastats med skyldighet att taga ställning till vilande grundlagsförslag eller företaga ytterligare granskning av statsrådsprotokollen.

Vad sålunda anförts har avsett att visa, att den tidigare otillfredsställande fortsättningskonstruktionen kommit i ett annat läge efter 1949, och att den torde vara den i grundlagarna genomförda nyriksdagskonstruktionen överlägsen i de fall, där riksstat hunnit fastställas före nyvalsförordnande. Den är där bäst ägnad att förverkliga kompensationstanken i RO § 5.

¹⁵ Om den tvekan som kan råda härom, se ovan sid. 227.

¹⁶ Att i SOU 1959: 16 föreslogs, att allmän motionsrätt skulle löpa även i här avsedda fall — vilket skulle innebära en överkompensation — har upplysts under XV: 5, sid. 301 not 66.

XX UPPLÖSNINGSRÄTTENS FUNKTION

AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

Såsom redan inledningsvis betonats har den föreliggande undersökningen icke till syfte att genomföra en analys av rätten att upplösa riksdag och förordna om nya val ur politisk synpunkt. Uppgiften har begränsats till en belysning av de ifrågavarande grundlagsreglernas innehåll och tillämpning mot bakgrund av jämväl ett studium av deras betydelse i svensk politisk historia och med betraktande sålunda av även ett historiskt material. Framställningen i avsnitten II—IV har anpassats efter detta begränsade syfte. Likväl synes det icke vara riktigt att avsluta undersökningen utan att hava berört institutens politiska funktion. Några helt korta anmärkningar därom synas påkallade.

Under I har det framhållits, att befogenheterna att upplösa riksdagen och förordna om nya val av grundlagstiftaren tillagts konungen i avsikt att därmed stärka dennes ställning gentemot riksdagen, vars reella styrka samtidigt kraftigt ökades. Det har ock påvisats, att 1866 års regler till väsentlig del blott innefattade ett bibehållande av den makt, som redan tidigare tillkom konungen.¹ Grundlagstiftarens målsättning torde alltjämt kunna fasthållas. Sedan parlamentarismen vunnit allmänt erkännande, kan upplösningsrättens ändamål angivas vara *att stärka regeringsmaktens ställning gentemot riksdagen*.

Den anförda synpunkten, grundad sålunda icke på en allmän politisk värdering utan på grundlagstiftarens klart uttalade tanke, bör vara utgångspunkten för varje betraktande av upplösningsrätten ur politiskt perspektiv. Samtidigt är det uppenbart, att ett förordnande om nya val måste, såsom ock uttalades i 1863 års proposition, innebära en vädjan till folket. Riksdagsmandaten upphävas i förtid, väljarna erhålla ett extra tillfälle att uttala sin mening. Då det ofta framhålles, att upplösningsrättens syfte är att värna samstämmighet mellan riksdag och väljare, och att grunden

¹ Se ovan sid. 26 ff.

till ett nyvalsförordnande är att söka i en förskjutning uti väljarnas inställning sedan nästföregående val, synes dock kärnpunkten hava förbigått. Att väljarna icke kunna göra några anspråk gällande på att öva inflytande under löpande mandatperiod, oavsett vilka förskjutningar som skett i det politiska läget — varom alltid olika uppfattningar kunna hävdas — utgör dock en av det svenska representativa statsskickets hörnpelare.² Det avgörande är, i vad mån regeringen bedömer situationen så, att ett nyval kan stärka dess ställning i riksdagen. Att detta ock uppfattats såsom huvudfrågan, har framgått av framställningen under II—IV. Oaktat ett nyvalsförordnande sannolikt hade givit frihandlarna majoritet i andra kammaren 1888, vidtogs ej en dylik åtgärd — över huvud ifrågasattes den ej allvarligt av den frihandelsvänliga ministären.³ Under åren 1909—11 vägrade högerregeringen enständigt att förordna om nya val, oaktat de nya rösträttsbestämmelserna skulle medföra väsentliga förändringar i riksdagens sammansättning, och oaktat yrkanden om en dylik åtgärd framställdes även inom regeringspartiet.⁴ Efter 1921 giva grundlagarna med folkomröstningsinstitutet anvisning om en utväg att utröna folkviljan mellan de ordinarie andrakammarvalen. Möjligheten att upphäva riksdagsmandaten blir därmed än mera än tidigare markerad såsom ett regeringens maktmedel. Diskussionen 1947 är belysande. Från regeringens sida uttalades mycket klart den uppfattning, som här anförts, sålunda att den politiska bedömningen vore dess ensak, och att oppositionens önskemål icke förtjänade beaktande.⁵

Framställningen under II—IV har även visat, att den nyssnämnda tanken först på sen tid vunnit stadga, att nyval endast bör förordnas, då en sådan diskrepans kan antagas föreligga mellan väljarnas inställning och riksdagens sammansättning, att regeringen har utsikt att få sin politik accepterad av en vaderiksdag. Möjligen med undantag för 1907 giver 1933 det första klara exemplet på att ett nyval övervägts i syfte att skapa majoritet för regering-

² Utländska författningar giva emellertid exempel på att upplösningsrätt ansetts kunna tillerkännas såväl väljarna (kantonförf. Schweiz, sid. 00 ovan) som folkrepresentationen själv (Österrike, sid. 00 ovan).

³ Se ovan sid. 54 f.

⁴ Se ovan sid. 68 ff.

⁵ Se ovan sid. 109 f.

ens politik.⁶ Då nyval förordnades 1887, utgjorde t. ex. valutsikterna ett skäl emot, icke ett skäl för åtgärden i fråga.⁷ 1914 trodde regeringen visserligen på framgång, men den insåg samtidigt, att den skulle komma att behöva ett avsevärt stöd av oppositionen för att få sitt försvarsprogram antaget.⁸

Framställningen i de närmast föregående avsnitten, främst under XIX, har visat, att grundlagarna givit en sådan konstruktion av reglerna för rätten att upplösa riksdagen och förordna om nya val, som garanterar, att befogenheterna, då de tagas i bruk, verkligen kunna tjäna regeringsmaktens intresse. Nyriksdagsteoriens genomförande har, såsom under XIX:5 framhållits, medfört bestämda fördelar för regeringen — fördelar som förvisso komma även riksdagen till godo — och vissa nackdelar för riksdagen, bestående däri att denna aldrig kan erhålla kompensation för förlusten av en höstsession.⁹

Om sålunda grundlagsreglerna så utformats, att en riksdagsupplösning och ett nyvalsförordnande kunna giva åsyftade praktiska resultat och därmed fylla sin politiska funktion, så ha de dock, såsom framställningen ovan i andra avdelningen visat, i andra hänseenden givits en sådan konstruktion, att den utväg de anvisa mera sällan lär tagas i bruk. Två omständigheter äro särskilt värda beaktande. För *det första* gälla de nya andrakammarmandaten blott till den löpande valperiodens utgång.¹⁰ För *det andra* uppkomma avsevärda olägenheter med avseende å statsregleringen. Såsom under XV:6 framhållits¹¹ lär det utgöra ett anmärkningsvärt förhållande, att en regering, då den önskar taga ifrågasvarande befogenheter i bruk, i realiteten måste välja endera av två utvägar, av vilka ingendera är politiskt tillfredsställande: *antingen* avvakta riksstatens fastställande — där nyvalsanledningen inträffat under vårsession, vilket torde vara det mest praktiska fallet — *eller* begära, att den avgående riksdagen antager en pro-

⁶ Märk De Geers deklARATIONER 1877 och 1880, sid. 37 ff. ovan. Om 1907, se sid. 66 ff. Om 1933, se sid. 101 ff.

⁷ Se ovan sid. 51 f.

⁸ Se ovan sid. 80.

⁹ Se ovan sid. 362.

¹⁰ Se ovan sid. 148 ff.

¹¹ Se ovan sid. 304.

visorisk riksstat. Även där den senare utvägen är framkomlig, lär det kunna antagas, att A-riksdagen icke är villig att frånhända B-riksdagen dess rätt att ompröva fattade beslut. Sistnämnda omprövningsrätt utgör över huvud en nackdel för regeringen men lär, såsom under XV:3 framhållits, icke kunna avvisas, något som ytterligare understryker, att ett förordnande om nya val i ett läge, där icke den sittande regeringen kan antagas draga fördel av valutgången, utgör en från grundlagarnas utgångspunkt oegentlig företeelse. I ett dylikt fall skulle följden lätteligen kunna bliva, att vaderiksdagen — med utnyttjande av en formell rätt men i strid med grundlagarnas tanke — på ett genomgripande sätt uppriver företagna budgetavgöranden och ryggar A-riksdagens åtaganden. Den formellt obegränsade omprövningsrätten bör realiter utgöra en fullmakt för B-riksdagen att, där tillgodoseendet av statsregleringens enhet e. d. så kräver, vidtaga oundgängliga justeringar i A-riksdagens beslut.¹²

Sist påpekade förhållanden ha medfört, att riksdagsupplösning och nyvalsförordnande blivit sällsynta företeelser, oaktat grundlagarnas regler därom ingalunda blivit döda bokstäver utan under varje skede av den politiska utvecklingen efter 1866 utgjort en levande realitet, på sätt framställningen i första avdelningen visat. En översikt över de incidenter, vilka belysts i avsnitten II—IV, giver en god bild av de skiftande lägen, i vilka ifrågavarande författningsinstitut kunna bliva aktualiserade. Här kan helt bortses från de konkreta historiska sammanhangen. I vad mån nyvalsförordnande var på allvar övervägt eller icke vid det ena eller andra tillfället saknar här all betydelse. Av intresse är blott att erhålla en provkarta över möjliga politiska lägen. Då en dylik sökes är det tvivelsutan av värde att kunna direkt åberopa faktiska, historiskt givna situationer.

En naturlig förstahandsindelning av de i första avdelningen redovisade situationerna är att särskilja å ena sidan de, där en påtaglig konflikt förelegat mellan regering och riksdag, å andra sidan de, där ett annat motiv varit det primära. Bland konfliktfallen märkas i första hand de, där en *akut* konflikt aktualiserat

¹² Se ovan sid. 292 ff.

nyvalsförordnande. En lång rad av dylika situationer har redovisats. De enklaste av dessa ha varit de, där regeringen *endera* råkat i konflikt med båda kamrarna och avsett att förordna om nyval till båda *eller* kommit i motsättning till *endera* kammaren och ifrågasatt nyval till denna. Exempel på dylika fall giva åren 1871, 1877, 1880, 1886, 1892, 1910, 1933, 1935 och 1958. Konflikt med båda kamrarna, utmynnande i nyval till båda, var möjlig 1933 och 1935.

Inträder en konflikt mellan regering och riksdag, har den förra emellertid icke sin handlingsfrihet inskränkt till att kunna förordna om nya val blott till den kammare, som i sitt ställningstagande gått den emot, resp. till båda, där båda intagit en fientlig ståndpunkt.¹³ Såsom förut understrukits äger konungen-regeringen begagna rätten att förordna om nya val på det sätt, som tjänar den bäst, utan att grundlagstiftarens avsikter kunna återopas till stöd för en anmärkning. Ha sålunda båda kamrarna intagit en gentemot regeringen avvisande ståndpunkt, kan denna efter fritt val inskränka sig till att angripa *endera* med ett nyvalsförordnande. Exempel härpå giva överläggningarna före Posses avgång 1883¹⁴ och före riksdagsupplösningen 1887.¹⁵ Båda kamrarnas fientliga ställningstaganden föranledde i båda fallen, att nyvalsförordnande ifrågasattes för *andra* kammaren. 1887 medförde dock den oväntade utgången av första kammarens votering, att konflikten kom att begränsas till den kammare, som från början avsetts ensam bliva föremål för nyvalsförordnande. På motsvarande sätt kan en motsättning mellan regeringen och en kammare tagas såsom anledning till ett mot båda riktat nyvalsförordnande. Ett dylikt förfarande krävdes av protektionistoppositionen 1887. Statsminister Trygger förklarade sig 1924 redo att besvara ett *andra* kammarens för regeringen ej acceptabla beslut med nyvalsförordnande mot båda kamrarna.¹⁶ 1933 och 1935 hade en konflikt föranlett nyval till hela riksdagen, även om blott *andra* kammaren av-

¹³ Se ovan sid. 140.

¹⁴ Se ovan sid. 41 f.

¹⁵ Se ovan sid. 47 ff.

¹⁶ Se ovan sid. 90.

vikit från regeringens politik.¹⁷ Ett särpräglad läge är det år 1906 inträdda och år 1917 förutsedda, att en konflikt med ena kammaren föranleder regeringens begäran om nyval till medkammaren.¹⁸ Även om de då föreliggande situationerna voro ovanliga, kan motsvarande läge alltså inträda. Det angivna förfarandet kan t. ex. förläna regeringen majoritet i gemensam votering. Därutöver må det framhållas, att en utväg därigenom anvisas ur ett dilemma, vartill det svenska tvåkammarssystemet kan leda, då parlamentarismen erkänts. Ha kamrarna erhållit motsatta majoriteter, utan att ett nyvalsförordnande kan ändra första kammarens majoritet, hur skall det då förfaras i en konfliktssituation? Den parlamentariska debatten före nyvalet 1958 visade, att den föreställningen alltså ägde viss livskraft, att första kammaren i ett dylikt läge borde genom röstnedläggelse på majoritetssidan e. d. rätta sig efter den nyvalda medkammaren.

Hittills har blott talats om akut konflikt. Ingenting säger emellertid, att regeringen måste avvakta utbrottet av en kris, innan den tager i bruk rätten att förordna om nya val. Riksdagsupplösningen 1914 giver ett exempel på ett fall av *anteciperad* konflikt. Avsevärd tid före regeringskrisen hade det blivit bestämt, att nyval skulle förordnas till andra kammaren, innan försvarsfrågan hunnit avgöras av riksdagen. Även 1924 restes vissa yrkanden på nyvalsförordnande, innan beslut hunnit fattas i försvarsfrågan.¹⁹ Över huvud behöver icke konflikt förutses i en bestämd fråga, för att nyvalsförordnande skall bli aktuellt. Nyvalen till första kammaren 1911 — varigenom regeringen dock alls icke erhöll majoritet i kammaren, blott i gemensam votering och i utskotten — giva exempel därpå. En allmän politisk motsättning orsakade nyvalet.

De lägen åter, där nyvalsförordnande kan bli ifrågasatt, utan att konflikt alls föreligger mellan regering och riksdag, äro tvivelsutan mera sällsynta än de hittills angivna. Framställningen i första avdelningen har likväl givit flera exempel på dylika lägen. Ett sådant utgöres av konungens till ministären Staaff i slutet av 1913

¹⁷ Om 1933, se ovan sid. 104. Situationen 1935 var gynnsammare för regeringen, som då haft framgångar i 1934 års kommunalval, se ovan sid. 106.

¹⁸ Se ovan sid. 59 ff. och 82 f.

¹⁹ Se sid. 91 not 9.

framförda erbjudande om nyval till andra kammaren. Hade anbudet accepterats, hade fråga tydligen blivit närmast om en folkomröstning, då försvarsfrågan redan med riksdagens dåvarande sammansättning kunde lösas, därest parterna närmade sig varandra så mycket, att ett i samförstånd företaget nyvalsförordnande bleve möjligt. Ett exempel av liknande art giva kraven på nyvalsförordnande 1909—11 och 1947. Principiella skäl skulle motivera en dylik åtgärd, ehuru den icke skulle tjäna de sittande regeringarnas intressen. Antydning om en annorlunda beskaffad situation har givits av redogörelserna för åren 1929 och 1959. Hade regeringsskifte skett dessa år, skulle nyval tydligen hava begärts icke av den avgående ministären, som råkat i konflikt med riksdagen, utan av den tillträdande. 1929 var en allmän uppfattning, att en socialdemokratisk ministär skulle förordna om nyval till andra kammaren.²⁰ 1959 förklarade ledaren för det största oppositionspartiet, att nyvalsförordnande borde följa ett ministärskifte.²¹ Ytterligare ett läge, där nyvalsförordnande kan ifrågasättas, utan att konflikt föreligger, har angivits under XIV:5.²² Vill regeringen genomdriva en grundlagsändring snabbare än den ordinära proceduren medför, kan den förordna om nyval till andra kammaren. Därigenom kan rentav, enligt vad här hävdats, ett ändringsförslag slutligt genomföras samma år som det väckts. Slutligen är det även tänkbart, att nyval förordnas till första kammaren uteslutande för att öka regeringspartiets mandattal.²³

Om de nämna typfall, där nyvalsförordnande kan beslutas, oaktat konflikt icke föreligger mellan regering och riksdag, torde det kunna sägas, att det första och det sista — sålunda fall av beslöjad folkomröstning eller mandatvinst i första kammaren — knappast väl harmoniera med grundlagarnas tanke. Återstående två — sålunda nyval efter regeringsskifte resp. för snabbt genomförande av grundlagsändring — låta sig bättre förenas med samma tanke.

Den företagna överblicken över möjliga politiska lägen torde

²⁰ Se ovan sid. 99. Jfr 1934, sid. 105.

²¹ Se ovan sid. 114.

²² Se ovan sid. 253 ff.

²³ Jfr SOU 1927: 35, cit. å sid. 95.

hava varit tämligen fullständig. I allt fall lärer den vara tillfyllest för det föreliggande ändamålet. Den har visat, att nyvalsförordnande kan aktualiseras i högst olikartade lägen. Såsom under VIII:2 framhållits lärer det ej a priori kunna hävdas, att pågående session måste avslutas, då nyval förordnas. Än mindre befogad synes åsikten, att mandatens omedelbara förintelse måste utgöra en nödvändig verkan av ett nyvalsförordnande.

En konsekvens av de återhållande faktorer, som nyss ovan diskuterats, har varit att icke blott nyval förordnats vid endast ett fåtal tillfällen utan även att en dylik åtgärd nästan uteslutande ifrågasatts i samband med behandlingen av särskilt betydelsefulla frågor. Endast enstaka gånger, t. ex. 1909, 1929 och 1959, har nyvalsförordnande ansetts kunna motiveras av det allmänna politiska läget, och även då ha tankarna på en dylik åtgärd knappast varit att uppfatta såsom mera seriösa. Konsekvensen blir, att ett nyvalsförordnande städse medför, att den därav drabbade kammaren för återstoden av mandatperioden får sin sammansättning bestämd av väljarnas inställning i en enstaka betydelsefull fråga.²⁴

Slutligen må det påpekas, att parlamentarismens erkännande medfört främst två förändringar av vikt i detta sammanhang: konungens och första kammarens positioner ha därigenom väsentligt försvagats.²⁵ Däremot har nyvalsförordnande icke erhållit en betydelse i samband med regeringsbildningen, som motsvarar t. ex. förhållandet i England.

²⁴ Jfr motionen 1887, sid. 50 ovan, och invändningarna mot förslag att låta ny mandatperiod löpa för andra kammaren efter nyvalsförordnande, sid. 150 f. ovan.

²⁵ Se ovan sid. 133 ff. och 140 ff.

SUMMARY IN ENGLISH

The subject of this investigation may be described in English terminology as the King of Sweden's right to *prorogation* and *dissolution*. Historically it starts with the Riksdag Organic Law (RO) of 1866, which has subsequently undergone important amendments. The adoption of this law indicates one of the most outstanding milestones in the history of the Swedish Riksdag. The fundamental features of the system of rules which were thereby introduced are noteworthy, constituting, as they do, a background for the latter section of this presentation. Three points call for special observation; for each one of these RO implied a new feature in relation to earlier laws.

Firstly, the external structure of the Riksdag was changed. Until then it had been distributed among four estates, the Nobility, the Clergy, the Burgesses and the Peasantry. These were substituted in 1866 by two chambers both elected by polling, which was indirect for the First Chamber and direct for the Second. *Second*, the rules for the assemblies of the Riksdag were altered. It was to meet in »*lagtima*»¹ session on a definite day in the month of January. This was normally assumed to last four months. At the expiration of this period it could be prorogued by the King. In such a session the Riksdag enjoyed full authority within the entire sphere assigned to it by the constitutional laws. Other conditions applied in the case of an »*urtima*»¹ session which the King could convene between the ordinary sessions when he considered this necessary. At these only questions, and what was »indissolubly connected» with them, put forward by the King could be dealt with. Matters relating to the constitutional laws could not, however, be brought up, even on the initiative of the King. The session could be prorogued at any moment by him, and was always

¹ Linguistically »*lagtima*» (»law-time») means »on a date stipulated by law», »*urtima*» (»out of time») »on a date other than the ordinary».

terminated *ipso jure* when the next lagtima session was to begin. *Third*, definite membership periods were introduced for members of the Riksdag. They had previously been elected for every separate session insofar as they were elected at all and were not members just as a matter of course. The membership periods are now eight years for the First Chamber and four years for the Second. The First Chamber is successively reelected by rules which have been amended considerably since 1866. It is hardly necessary to go into these here. The Second Chamber is reelected in its entirety every time.

The reforms of 1866 not only gave the Riksdag a more modern form. It also acquired a continuity and a definite periodicity in its sessions which had previously been lacking. Earlier constitutional laws had, it is true, aimed at such periods. During the major part of the 18th and 19th centuries the Riksdag was intended to meet every third or every fifth year. It was the privilege of the King, however, to convene the Riksdag whenever he wished. The Estates had also long been entitled to fix the date for a new session at the close of an assembly. This they could do for an earlier date than was set forth as normal in the constitutional laws. As no distinction had been drawn between the authority of the lagtima and urtima sessions of the Riksdag it had never been possible to arrange any regular periods. Every Riksdag has to ratify a new budget for example.

What has been said has provided the background for these institutes which have been the subjects of the investigation. Historically these have, as in Great Britain, evolved from the time-honoured rights of the King to convene the Riksdag and to terminate its meetings. Those powers had always belonged to the King. In certain periods, however, his right to close the Riksdag sessions had been restricted insofar as he had first to await the expiration of a certain minimum period. When he closed a meeting of the Riksdag prior to 1866 this simultaneously implied prorogation and dissolution. No legal distinction could be drawn between these conceptions as long as new elections were being held for every session. By terminating a Riksdag and immediately convening a new one it was possible for the King to establish the equivalent

of a dissolution in a modern parliamentary sense. When perennial membership periods were introduced for members of the Riksdag in 1866 the King's earlier rights were extended to a right to prorogue, a right to dissolve and a right to convene an *urtima* session.

The investigation into the import of the King's right to prorogue and dissolve according to the RO of 1866 has been complicated by the fact that the language used in RO deviates from that of conventional international usage. This is ignored, however, in this investigation where only the English terms are adopted.

The implication of a dissolution according to the Swedish constitutional laws is a controversial matter. It is generally considered that the authority of members of the Riksdag is suspended immediately when the King announces his decision to dissolve the Riksdag. This investigation has not, however, discovered authority for such an interpretation. On the other hand there is no doubt as to the duration of the new authority. With minor deviations, which may be ignored here, the new members of the Riksdag are elected for the remainder of the period for which their predecessors were elected. This rule diminishes the applicability of the right to dissolve the Second Chamber which is returned by direct elections. When this chamber was dissolved in 1887 and 1914 the new elections were valid only until the expiration of the current years. Ordinary elections were namely due to be held, in keeping with the constitutional laws in the same years as the dissolutions were effected. The rule has contributed to a dissolution in Sweden being a rare measure. As both the said instances show, the right can nevertheless be applied even some months before ordinary elections are due if there are considered to be special reasons for doing so.

The King is entitled to dissolve the Riksdag at any time during the session, or at a time when the Riksdag is not assembled. This has previously been disputed in literature. In practice, however, the rule has been admitted. Certain modifications apply, however. These will be mentioned presently.

The original rule was that the Riksdag, if it were dissolved during a *lagtima* session which had not been running for four

months was to assemble again within three months from the dissolution on a date fixed by the King. The investigation has produced evidence to show that the Riksdag was doubtlessly entitled to assemble of its own accord if the King should fail to fix such a meeting. Such a session following upon a dissolution such as has now been mentioned was also to be a lagtima one. On the other hand if the Riksdag was dissolved at any time other than that just indicated it was not entitled to a new session before the lagtima meeting of the following year. If the King nevertheless convened the Riksdag its session was urtima. The fact that certain new features apply since 1949 in relation to what has just been said will presently be mentioned.

What has just been said has applied to dissolution. As to prorogation it may first be mentioned that originally the constitutional laws did not state explicitly that when the King wished to dissolve while a sitting was in progress he had to prorogue simultaneously. Nowadays this is made quite definite. Concerning prorogation it was otherwise stipulated according to RO's original rules that a decision to this effect always constituted a prerequisite if a meeting of the Riksdag was to be terminated. The King could simply prorogue the sessions of the Riksdag except in the aforesaid instance when a lagtima session had not been in progress four months. Prorogation then required either a request from the Riksdag, or a simultaneous decision of dissolution.

In the general rules for the King's rights which have just been mentioned there were certain restrictions. *First*, the Riksdag, in the event of its having been dissolved during an ordinary session which had not lasted four months, not only had the right to reassemble within three months but also to work thereafter for four months undisturbed by prorogation or dissolution. *Second*, the King has not the right, from what has been proved by the investigation, to prevent the Riksdag by dissolution from assembling on the day in January which the constitutional laws have appointed for the beginning of its annual session. *Third*, the powers to dissolve and prorogue cannot be employed against the special sessions of the Riksdag which shall be convened in keeping with explicit constitutional statutes in certain cases of interregnums, etc.

The King's powers can otherwise be exercised by another regent who has the right to exercise the administration of the realm in his absence.

Certain amendments were made in 1949 in the rules which have now been mentioned in connection with the rearrangement of the rules for the Riksdag session. The expression »lagtima» and »urtima» sessions of the Riksdag were then abolished. A distinction is nowadays drawn between spring and autumn sessions and also »extra» sessions. The spring session begins every year in the month of January and finishes not later than May 31st. In the course of it the Riksdag is entitled to decide postponement of business, though not budgetary matters, until the autumn session. The latter then opens on the day after the 15th of October which will be chosen by the Speakers. An autumn session is a regular occurrence. The King has the right to convene an extra session when neither a spring nor autumn session is in progress. The right to request an extra session is also enjoyed by a certain given number of members of the Riksdag. The sessions terminate either *ipso jure* on days set by the constitutional laws, or earlier when the Riksdag itself decides to do so. All sessions held in course of one year are mutually called the Riksdag of the year. The King no longer takes any part in the closing of the sessions except in cases when he decides upon dissolution. Prorogation consequently comprises a sequel of dissolution, but is no longer any independent right. The reforms of 1949 have scarcely contributed any important new features to the right of dissolution. It may be mentioned, however, that in principle the Riksdag is now always entitled to a new session within three months from a dissolution which has been notified in the course of the sitting in progress. In practice, however, this right can only be used when dissolution is effected during a session prior to the 1st of October, i.e. during a spring or extra session. As these latter are exceptional occurrences the reform is not of very great importance. It may therefore be said that, on the whole, the earlier lagtima session now has its equivalent in spring and autumn sessions, the urtima session in extra sessions.

Concerning the actual procedure in deciding upon dissolution and prorogation some few words only need be said. The King's

decision shall be countersigned by the Minister of Justice and be announced to the Riksdag by reading in prescribed forms if the Legislature is assembled. A decision of dissolution need not contain any statement regarding election day. If the Second Chamber has been dissolved the King shall, however, decide polling day. This is done by a special decree. The election shall take place without delay. Notification of a new session shall be made 20 days at the earliest, and 1 day at the latest before its commencement. The procedure in new elections takes about three weeks for the First Chamber and six weeks for the Second.

The King's rights, the nature of which has just been indicated, have — quite apart of course from prorogation of the Riksdag after termination of its proceedings — only been applied on six occasions. The First Chamber thus was dissolved in 1911 and 1919, the Second Chamber in 1887, 1914, 1921 and 1958. The dissolutions of 1911, 1919 and 1921 were ordered so that the effect of the extensions which had been decided in the franchise would be noticeable in the composition of the Riksdag. In 1887, 1914 and 1958, on the other hand, there were political conflicts which called for simultaneous prorogation and dissolution. The three new elections were concerned with protective customs duties, defence and service pensions. This investigation has endeavoured to clarify what has been the importance of the right to dissolve the Riksdag in Swedish political history over and above the said six occasions. It has been established that dissolution of the Second Chamber has been more or less to the fore on a great many more occasions, the most important of which are 1871, 1880, 1886, 1906, 1907, 1924, 1933 and 1935. Dissolution of the First Chamber was especially prominent in 1907, 1933 and 1935. The manner in which this chamber is elected renders it easy to work out the result of a new election. One of the consequences of this is that the right to dissolve the chamber is an obvious means to improve a government's parliamentary basis, but which it has not been necessary to adopt for this purpose.

In view of the divergent tasks for which the Riksdag is responsible many questions call for attention in the event of prorogation and dissolution. The main instance is that the Riksdag

has been dissolved during a current session to meet again within three months in a new session. Very divergent opinions have been expressed as to the connection between the two sessions, the prorogued and the new. A large number of questions depend on how this connection is regarded. The result of this investigation can briefly be summarized as follows :

A prorogation — either associated with a dissolution or not — has always implied a definite termination of the session in progress. All matters brought before the chambers but which have not been finally dealt with before the prorogation become invalid. A resolution which has been passed but not expedited is to be considered invalid, etc. The Riksdag once it has been prorogued cannot even check the records of its proceedings. Conclusions that have been both made and completed in keeping with the constitutional order will however hold good. Matters which shall be tried by the Riksdag without special initiative directly on account of enactment do not become invalid without further notice in the event of prorogation. If a new session is convened — consequently the principal case which is the chief point of interest here — the matter may be brought up. To this category of business belong, *inter alia*, certain questions relating to amendments of constitutional laws, which will be further dealt with below.

The new session which meets within three months from dissolution in the aforesaid cases shall be constituted, etc., in the same way as the ordinary meeting of the Riksdag in January. New speakers and committees shall be elected, the session opened by the King in prescribed forms, etc. Full right to initiative applies in keeping with ordinary rules. The fact that a question has been decided by the prorogued meeting does not in any way limit the right to initiative in the new session. The question can be brought up anew and a new decision adopted.

An important part of the legislative power is exercised by the King and the Riksdag in common. Should the Riksdag have passed for its own part a law during the prorogued session and requested the King's approval of it the Cabinet is under obligation to announce his decision at the new session. It may not, as in ordinary circumstances, wait until the following year.

Summary

The constitutional laws can be amended by decisions of the King and two Riksdags. Once the Riksdag has passed a motion for amendment of a constitutional law this shall be held in abeyance for further consideration by the first Riksdag which meets after new elections to the Second Chamber. If the Riksdag has not had time to consider a dormant motion for amendment of constitutional laws when a dissolution occurs the new session is entitled to decide the matter. If it has been considered, but not been expedited the new session shall effectuate this. This is consequently an exception to the general rule which has previously been mentioned that all business which has not been concluded before a prorogation becomes invalid: these matters were not submitted at the prorogued session but will be introduced by special enactment. If a motion for amendment of the constitutional laws is in abeyance when the Second Chamber is dissolved it shall be submitted for a decision at the new session. This body can consequently have greater authority than the prorogued one. Even if the motion has been passed to be held in abeyance by the prorogued session it shall be considered by the new one. This is the only instance in which motions for changes in the constitutional laws can be introduced and finally passed during the same year.

The work of the Swedish budget is laid out in a peculiar way. It begins by the King submitting a bill to the Riksdag. This is dealt with by the Riksdag at its spring session. Then as various questions have been decided the Riksdag despatches addresses to the King informing him of the decisions taken. Before the close of the spring session these decisions, which are always quite numerous, are compiled in a budget. The constitutional laws attach great importance to this budget, which is ratified by the Riksdag alone and which may be said to imply that the Riksdag authorizes the King to use the grants contained in it for these purposes which have been strictly specified in the separate addresses without his actually being obliged, however, to dispose of the grants. The disposal of the funds is based entirely on the budget. The various addresses dealing with the appropriation of the grants cannot serve as basis for payments. The individual decisions come into force only when the budget has been formally ratified. Every

budget is valid for one year beginning on the 1st of July.

When a dissolution occurs the situation must normally be that the Riksdag has first taken certain decisions which have been made known to the King, but that there has not been time to draw up a new budget. The effect of the dissolution has been the subject of different opinions in the theory of public law and in practice. The former has generally considered that all subsidiary decisions become invalid as they depend on the budget for their validity. In practice, however, they have been considered to remain in force in spite of the dissolution, though the Riksdag has considered it is entitled to alter them in the new session. This investigation has favoured approval of the interpretation in practice. It has been proved, however, that the King is entitled to take steps in preparing to use the grants during the new budget year on the basis of the specific decisions of which he has been notified. Although he cannot make payments before the beginning of that year he can pledge the State to expenditure without any constitutional criticism being raised against it. In cases of dissolution this means that the new session can in reality see its liberty of action considerably reduced by measures which the King has taken as a result of the prorogued session's decisions. The later session in 1887, 1914 or 1958 did not alter any decision which had been taken before the dissolutions.

The fact that the budget year begins on the 1st of July and that no payments may be made from funds until a new budget has been ratified by the Riksdag causes great difficulties in a dissolution. A new budget cannot then be ratified until some time in the new budget year. The intervening period is associated with great practical problems. According to the constitutional law the budget of the previous year shall then apply, but this is impossible in practice. In 1958 the Riksdag passed a provisional budget before the dissolution, this being substituted by a definite one during the new meeting. This meant that *first*, the king was authorized to make payments from the start of the new budget year, and, *second*, that the Riksdag maintained the right to withdraw grants made during the new session. This gives rise to grave constitutional doubts. In practice, however, the decisions

Summary

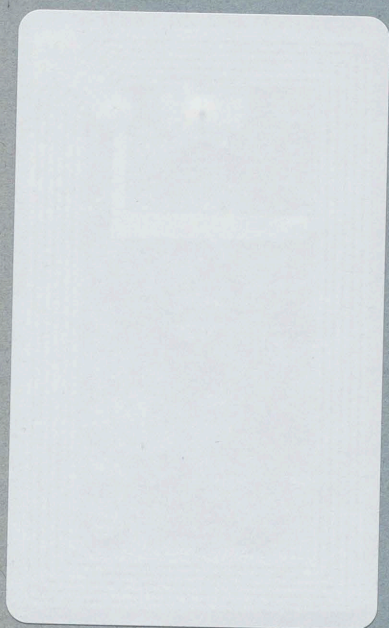
taken were not, as has just been said, amended in spite of many initiatives on the part of the Opposition.

As has been indicated above, the Riksdag has the right to decide postponement from one session to another in dealing with a matter which does not affect the budget, or from one year to the next. In the case of dissolution all such decisions become invalid and consequently also the actual matters. The decision to postpone the final consideration of a dormant motion for amendment of the constitutional laws entails something quite different. Such a postponement can only be decided by the King and the chambers of the Riksdag in common. A dissolution does not affect such a decision.

The Riksdag shall check every year the records kept at the formal meetings of the Cabinet, when they are presided over by the King. This check is carried out by the Constitutional Committee and may call for legal proceedings being taken against a member of the Cabinet or a request to the King for his removal from office. The checking is now of very little political importance. In the case of dissolution it means that the new session does the checking where this has not been finished and, in addition, the records are checked up to the beginning of the new session itself.

Mention has been made above of the new meeting of the Riksdag as a *session*. Formally this has not been correct. It should be called a *Riksdag*. This word is otherwise only used, as has been said above, to comprise all sessions held in the course of a year. The fact that there will be a question of a riksdag after a dissolution means that the work can be distributed over several sessions. Normally the Riksdag will have one session in the summer and then an ordinary autumn session.

Mention has only been made here of the situation obtaining when a budget has not been ratified before a dissolution. This is also the most important instance in practice. Should a budget have been passed before a dissolution the situation at the new meeting will differ from the one now outlined. The members of the Riksdag will not then enjoy free right to initiative. Measures which have been submitted by the King will, on the whole, be the only ones to be considered.



UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK



16000

001918414

