

Nr 36.

Ankom till riksdagens kansli den 24 april 1920 kl. 12 m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om ändrad lydelse av § 19 riksdagsordningen.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Strömberg,* Schlyter,* Hellberg, K. J. Ekman, Ljunggren, Modig,* von Hofsten, H. G. Andersson,* Larsén, Magnusson i Tumhult,* Janson i Kungsör, Hallén, Jansson i Edsbäcken, Henrikson, Hansson i Gårda, Leander, Andersson i Igelboda och Forssell.*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 36, av herrar *Vennerström* och *Hage*, hemställes, »att riksdagen måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av § 19 riksdagsordningen.

Till ledamöter i andra kammaren kunna endast utses män och kvinnor, som äga valrätt inom riket.»

Till stöd för sin hemställan hava motionärerna anfört följande:

»Vid 1919 års lagtima riksdag väckte undertecknad Vennerström m. fl. en motion, nr 327 i andra kammaren, i vilken påyrkades, att »riksdagen måtte besluta sådan ändring av § 19 riksdagsordningen, att det s. k. bostadsbandet för val till andra kammaren bortfaller.»

Till stöd för yrkandet anfördes, att det s. k. bostadsbandet existerar i mycket få utländska författningar, samt att det är orimligt, att valmännen

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 5 saml. 25 häft. (Nr 36).

skola förhindras i en viss valkrets rösta på en viss person, som på ett alldeles särskilt sätt skulle kunna representera kretsen, blott därför att personen är boende utom valkretsen. Det framhölls även, att valmännen böra åtminstone ha rätt att välja utom kretsen. Vilja de det oaktat välja *inom* kretsen, må det bli deras ensak. Detta torde också i de flesta fall bli förhållandet, även om den föreslagna reformen kommer till stånd. Däremot torde det kunna antagas, att de med tillfredsställelse komma att begagna sig av rätten att välja *utom* valkretsen, t. ex. i sådana fall, då en representant, som under en viss längre tid representerat en valkrets, varit där bosatt och satt sig in i de lokala förhållandena men genom omständigheterna tvingas att flytta ur valkretsen. Och en sådan rätt bör speciellt i detta fall finnas för dem.

De skäl, som anfördes i detta avseende vid 1919 års riksdag, gälla alltså. Vi våga alltså än en gång med samma motivering framföra motionen, som avslogs på avstyrkan från konstitutionsutskottet (utlåtandet nr 25). Med hänvisning till en vid utskottsutlåtandet fogad reservation, där lagtext finnes utarbetad, våga vi denna gång föreslå en bestämd formulering av bestämmelserna ifråga.»

Utskottets
yttrande.

Det i föreliggande motion framställda förslaget om avskaffande av det s. k. bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare är av samma innehåll som det vid fjolårets riksdag i motion nr 327 av herrar Vennerström, Hage och Johansson i Sollefteå framlagda. Vid konstitutionsutskottets i anledning av denna motion avgivna avstyrkande utlåtande var därvid fogad en reservation, vari tio av utskottets ledamöter hemställde om bifall till motionen, detta med en motivering av följande lydelse:

»Bostadsbandets inskränkning i valmännens frihet att välja representanter oberoende av territoriella begränsningar har redan tidigt varit föremål för reformkrav, vilka yrkat dess upphävande eller lossande. Ståndstiden ägde ej bostadsbandet i dess modärna omfattning, som byggt på valkretsen, då inom adelståndet representanten var självskriven, i prästeståndet valfriheten stod öppen inom stiftet, och i de två lägre stånden, särskilt bondeståndet, den s. k. föreningsfriheten tillät valmän från ett flertal kretsar att sammansluta sig om en och samma kandidat, oberoende av om denne var bosatt i någon av dessa eller ej. Riksdagshistorien visar, att detta blev allmän regel, och från denna tid kan nämnas sådana

exempel som bondehövdingen Anders Danielsson vid 1834—35 års riksdag med kumulerat mandat för 27 härad, belägna i tre olika län! Ett förslag om inskränkning i denna frihet möttes 1809 i ståndet av starkt motstånd, genomfördes visserligen med sammanslutningsrättens begränsning till inom domsagan 1834, men utsattes för en stark kritik, särskilt från de liberala elementen inom adelsståndet. Debatten upptager redan då en serie av argument mot bostadsbandet, som sedan återkommit, och exempel anfördes på dess skadlighet även i denna begränsade omfattning. Principen stod dock i alltför nära samband med ståndstidens intresserepresentation, för att motståndet skulle kunna göra sig mera gällande.

Dess starkare kritik möter den, då den införlivats i den nya riksdagsordningens tvåkammerssystem. Där skulle representanten principiellt ej längre bevaka vissa orts- eller ståndsintressen, såsom t. ex. bondeståndsledamoten från det eller det häradet, men på de samfälliga valens grund verka som andrakammarledamot och riksrepresentant. Detta oaktat ej endast bibehölls men skärptes den gamla bostadsbandsprincipen till en fordran på kandidaterna att »äga och minst ett år före valet ägt valrätt inom den kommun eller någon av de kommuner, för vilka de väljas».

Någon motivering för dessa restriktioner gives icke, annat än den sidohänvisning till första kammarens frihet från dem, varigenom, framhåller De Geer, »någon förlägenhet för ett tillräckligt antal värdiga ledamöter i riksdagen icke lär uppträda». Enligt riksdagsordningens egen upphovsman kunde man alltså på grund av bostadsbandet förvänta en dylik brist på kapaciteter i andra kammaren, men första kammaren skulle i så fall tjänstgöra som ersättare. Anordningen ingick som led i en medveten strävan att så vitt möjligt förläna åt den övre kammaren en elit-karaktär i kontrast mot den nedre, där, enligt statsrättsprofessor Rydin, just på grund av bostadsbandet väl målsmän »för de olika orterna och de olika skiftningarna i det allmänna tänkesättet, men ej, såsom i andra parlamentarismens länder, nationens förnämsta män» skulle samlas. Konsekvenserna av bostadsbandet erkänns här fullt och öppet. Det skall befästa första kammarens kvalitativa överlägsenhet.

Inför det starka behovet av ett lossande av banden går dock ej institutet i sin första avfattning länge att uppehålla. Det är ej nödvändigt att här ingå på detaljerna i reformarbetet: flyttningsstreckets begränsning, mantalsskrivningsförordningens av 1861 utbyte mot ny av 1894 och dess undantagsbestämmelser (§ 3 mom. 6) för statsråd 1912.

Särskilt den sista ändringen, vilken enligt motionären i ämnet 1910 (herr Hildebrand) åsyftade att i »ett tidsskede, då riksdagen behöver största mått av politisk bildning och praktisk duglighet, i största möjliga utsträckning tillvarataga de främsta männen för arbete i båda kamrarna», ger ett tydligt uttryck åt, huru man även på högernsida blir tvungen att, låt vara endast för en mindre, särskilt värdefull kategori, genombryta bostadsbandsprincipen och erkänna, att den utgör ett hinder för förvärv för den aktiva politiken av landets bästa förmågor.

Hela bostadsbandets historia låter det i närvarande stund framträda som en anomali i statsskicket. Den statsrättsliga såväl som den politiska utvecklingen har alltmer bortarbetat de drag, med vilka det från början harmonierat. De politiska partierna söka sina ledande män över hela riket, utan hänsyn till om de äro från den ena eller andra landsändan, och valmansskarorna välja representanter, som ansluta sig till den av dem närmast omfattade partiriktningen, vars organisation sträcker sig över hela landet, och vars program är detsamma i Skåne såväl som i Norrbotten. Den proportionella valmetoden av 1909 har ytterligare befestat detta förhållande. Den har tillika förändrat läget i ett annat avseende. Riksdagsmannens hemortsrätt i valkretsen skulle garantera förtrogenhet med ortens behov och personlig bekantskap med dess valmän. I de små enmansvalkretsarna blev det nog också så i de flesta fall. Men när 1909 valkretsarna vidgats till de ofta mångdubbelt större efter valtekniska hänsyn konstruerade flermansvalkretsarna följde ej längre lokalkännenheten med som en konsekvens av bofastheten. Bostadsbandet hänger så att säga i luften, det har mist sin förmåga som garanti och kvarstår endast i sin rent negativa betydelse: som ett hinder. I detta avseende medför det från olika synpunkter skada.

För *riksdagen* betyder det, att ej, såsom på andra områden, den fria konkurrensen över hela landet får befordra ett gott urval vid rekryteringen, att ej de bästa sakliga och politiska krafterna få tillvaratagas, oberoende av boningsplatsen, och således riksdagens egen kompetens i dess alltmer krävande arbete höjas. Medborgare, som genom egen yrkeserfarenhet eller politisk insikt skulle gjort en betydelsefull insats i arbetet, kunna ej vinna inträde, då den egna partiriktningens målsmän på länsbanken äro få, platserna redan besatta och placering utanför valkretsen i regel förbjuden. En värdefull medlem af kammaren flyttar för sin borgerliga näring från valkretsen; avflyttningen verkar omedelbart såsom diskvalificeringsorsak, hans gamla krets får ej återvälja honom. En partiledare blir utslagen i sin

hemvalkrets; möjlighet är omedelbart avskuren för hans återval till kammaren. De förra exemplen känner var och en från sin hemtrakt, de inträffa ofta och äro av alla erkända, för fallet statsråd 1910 särskilt behandlade; det sista har bekräftats vid bekanta tillfällen i vår politiska historia.

För de *politiska partierna* innebär bostadsbandet, att de ej kunna bliva, såsom naturligt vore, kvalitativt så väl som möjligt representerade av alla de krafter, som kunna vinnas, var de nu än äro tillfinnandes, utan måste låta sig nöja med respektive landsdels begränsade resurser. Vid de stora politiska valomslagen med starka förskjutningar i partinumerärerna får detta sin särskilda betydelse. Ett avtagande parti får i flera kretsar se sina bästa män utestängda, utan möjlighet till placering inom annan valkrets. Ett parti i tillväxt är avskuret från utvägen att i olika kretsar få invalda sina över landet mycket ojämnt fördelade kapaciteter.

Från *väljarnas* synpunkt åter ter sig bostadsbandet uppenbart såsom ett utifrån, i misstro mot deras egen mogenhet och kompetens, pålagt hinder att fritt efter egen förmåga och i eget välförstått intresse söka den kandidat, för vilken de av ett eller annat skäl hava det största politiska förtroendet, han må nu bo utanför eller innanför valkretsens gränser, och i stället såsom en direkt uppmaning att i nomineringen tillgodose i vidaste mån de bygdepolitiska intressena på de allmänpolitiskas bekostnad. Man måste till fullo erkänna betydelsen av, att i kammaren sitta män med eminent saklig insikt i de olika landsdelarnas önsknings och behov, men frågan är, om ej detta blir förhållandet även utan någon yttre garanti.

Statistiken över förstakammarvalen ger svar på den frågan. Den visar, huru i den kammare, som går fri från ifrågavarande restriktion, det s. k. självgjorda bostadsbandet 1918 utsträckte sig till ej mindre än 74 procent av dess ledamöter, vilka voro bosatta inom egen länsvalkrets (uträknat för de olika partierna moderata, liberala och socialdemokrater respektive 86, 64 och 35 procent), och angiver sålunda tydligt, att något yttre korrektiv ej behöver påtvinga valmännen förstånd för sitt eget bästa eller pålägga ett opåkallat förmyndarskap. Alla de farhågor i olika riktningar som rests mot reformen falla helt till föga inför de siffror och fakta, som första kammaren giver.

Från vilken synpunkt man än ser frågan och främst från den: är det för landet gagneligt, för riksdagens arbetsduglighet befordrande — blir alltså konsekvensen, att bostadsbandet är en institution, som står kvar från en tid med helt andra politiska och sociala förhållanden och som numer

ej har någon uppgift eller nytta att göra, men i stället strider helt mot hela den politiska utvecklingen, hindrar denna att fritt utveckla sig efter sunda banor och sålunda såsom skadligt bör avskaffas. Behovet av en reform är erkänt, det gör sig kännbart vid varje val och har gång på gång konstaterats: i den stora motionen 1887, i de upprepade socialdemokratiska rösträttsmotionerna, i den liberala regeringens principuttalande för reformen 1906, liksom i debatten 1910 av herr Edén med 22 instämmanden och i föreliggande motion.

Denna övertygelse om reformen såsom högst nödig och nyttig, som grundar sig helt på vår egen erfarenhet, blir till fullo bekräftad vid ett studium av institutets utländska historia. Den visar, hur bostadsbandet förekommer såsom regel i äldre författningar, hur det sedan, särskilt efter demokratiseringen av statsskicken kring 1848, borttages i det ena landet efter det andra, för att i närvarande stund endast finnas kvar i Förenta staterna, Norge, Turkiet, Grekland och Danmark, i de två senaste staterna dock endast i mycket begränsad omfattning och, vad Danmark beträffar, i motsats till hos oss, blott för den övre kammaren. Beträffande Förenta staterna må endast anföras, att den erkänt främsta kännaren av dess statsliv — Bryce — i bostadsbandet ser en stor skada såsom en ytterligare stimulans på de lokala intressenas redan förut otillbörligt starka inslag i politiken; vad Norge angår är att märka, att reformen för närvarande där står på dagordningen genom en motion, som upprepar den proposition i ämnet, som den Knudsenska regeringen 1914 framlade. Reformen har förut upprepade gånger sedan 1842 framburits, bland annat av konservativa män såsom professor Aschehoug, men har hittills ständigt fallit. Det utomordentligt starka inflytande, som bygde- och lokalintressena spelat i norsk politik, torde vara den huvudsakliga anledningen härtill.

Denna jämförelse med utländsk rätt, som låter det svenska och norska bostadsbandet framstå såsom ett så gott som enastående, i andra stater övergivet institut, kan ej annat än ytterligare understryka det resultat, till vilket vi i det föregående kommit: att bostadsbandet är en restriktion, vilken måste anses mindre väl förenlig med ett modernt, demokratiskt statsskick.»

Enligt utskottets mening äro de av fjolårets reservanter sålunda framlagda skälen för avskaffande av det s. k. bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare fullt övertygande. Särskilt synas två av de framförda synpunkterna vara förtjänta av uppmärksamhet. Vad principfrågan

beträffar, torde det vara otvivelaktigt, att bostadsbandet är att anse som en ålderdomlig kvarleva från den tid, då varje riksdagsman ansågs representera icke hela folket, utan sina valmäns och sin valkrets' speciella intressen; då numera uppfattningen, att riksdagsmännen representera hela folket och i sina handlingar främst hava att tillvarataga hela rikets intressen, allmänt vunnit insteg, synes bostadsbandet, såsom ett uttryck för en helt annan principiell uppfattning om riksdagsmannakallets innebörd än nutidens, icke längre böra bibehållas. Härtill kommer den praktiska synpunkten, att blott genom bostadsbandets avskaffande valmännen erhålla rätt att fritt utse sina representanter bland de medborgare, som de anse bäst skickade för riksdagsmannaupdraget. Den i detta sammanhang uttalade farhågan för att yrkespolitik skall vinna insteg i riksdagen och personer med kännedom om de olika landsdelarnas behov icke bliva invalda i densamma, synes bäst vederlagd genom en hänvisning till den sammansättning, som första kammaren, vars ledamöter icke behöva vara bosatta inom valkretsen, erhållit.

På grund av vad utskottet sålunda anfört, får utskottet hemställa,

att riksdagen, med bifall till förevarande motion, måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

Förslag

till ändrad lydelse av § 19 riksdagsordningen.

Nuvarande lydelse:

Till ledamot i andra kammaren kan endast utses man, som äger valrätt inom valkretsen eller, där fråga är om stad, bestående av flera valkretsar, inom någon av dessa.

Föreslagen lydelse:

Till ledamöter i andra kammaren kunna endast utses män och kvinnor, som äga valrätt inom riket.

Stockholm den 24 april 1920.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservation

av herrar *Clason, K. J. Ekman, von Hofsten, H. G. Andersson, Magnusson* i Tumhult, *Janson* i Kungsör, *Janson* i Edsbäcken, *Henrikson* och *Forsell*, vilka anförde:

Förslag om upphävande av bostadsbandet vid valbarhet till andra kammaren var senast vid 1919 års lagtima riksdag föremål för riksdagens behandling. Förslaget avstyrktes då av konstitutionsutskottet. Såsom skäl mot förslaget anfördes dels av utskottet, dels inom kamrarna bland annat följande:

I ett land som vårt med så betydande geografisk utsträckning och så vitt skilda förhållanden i olika bygder är det av synnerlig vikt, att personer med ingående kännedom och erfarenhet om förhållandena i rikets olika delar hava säte i riksdagen. Till främjande av detta önskemål har bostadsbandet utan tvivel medverkat. Om tidigare några olägenheter av det samma kunna hava förekommit — varom meningarna torde kunna vara delade — hava dessa i varje fall numera blivit väsentligt förminskade genom införande av det proportionella valsättet och valkretsarnas förändring från enmansvalkretsar till valkretsar för flera representanter. Det såsom vilande antagna förslaget om gemensam valdag kommer åter givetvis att motverka den möjlighet till förflyttning av representanter från en ort till en annan, som förslagets anhängare mena skulle bliva en fördel av bostadsbandets upphävande. Däremot skulle förslagets genomförande säkerligen leda till en ytterligare allt annat än önskvärd mekanisering av valarbetet och till ett skarpare betonande däri av politiska partisynpunkter. Beaktas bör ock, att bland valmännen icke någon önskan kommit till synes om förslagets genomförande.

Härtill kommer jämväl, att riksdagen själv vid förlidet års lagtima riksdag avlog det då framlagda förslaget, första kammaren utan votering och andra kammaren med 83 röster mot 68.

Vi hava därför i utskottet hemställt, att utskottet måtte avstyrka motionen.