

## Nr 26.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1926 kl. 6 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om  
avskaffande av censusbestämmelserna i fråga om valbarhet  
till riksdagens första kammare.*

I en inom första kammaren väckt motion, nr 226, hava herrar *Strömberg* och *G. W. Hansson* hemställt,

»att riksdagen såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling ville antaga följande förslag till ändrad lydelse av § 9 i riksdagsordningen:

### § 9.

Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor, som uppnått 35 års ålder. Kommer riksdagsman, efter det han blivit vald, i den ställning, att han ej längre skulle varit valbar till ledamot i kammaren, frånträder han sin befattning.»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

---

Frågan om borttagande eller sänkning av censusstrecket till riksdagens första kammare har under senare år vid flera tillfällen varit före. Sälunda väcktes vid 1921 och 1922 års riksdagar motioner med förslag om nu gällande censusbestämmelsers borttagande; såsom villkor för valbarhet skulle emellertid enligt dessa förslag kommunal rösträtt vara erforderlig. Dessa motioner tillstyrktes av konstitutionsutskottet och antogos av andra kammaren, men avslogos av första kammaren. Sedermera väcktes vid 1924 års riksdag en motion med samma yrkande som i de förut nämnda förslagen. Även vid detta tillfälle tillstyrktes borttagandet av nu gällande censusbestämmelser, men utan något krav på deras ersättande med villkoret om kommunal rösträtt för valbarhet till första kammaren. Också denna gång stannade kamrarna i olika meningar, i det att andra kammaren biföll och första kammaren avslog utskottets hemställan. Slutligen förelåg vid 1925 års riksdag en motion om sänkning av censusstrecket i fråga om innehav av fastighet från 50,000 till 8,000 kronor. Denna motion avstyrktes av konstitutionsutskottet, som ansåg, att med denna fråga kunde anstå till annan riksdag

*Utskottets  
yttrande.*

under innevarande valperiod för andra kammaren. Motionen avslogs av båda kamrarna.

De skiftande förslag, som sålunda framställts, och de meningsbrytningar, som vid förslagens behandling förekommit, giva enligt utskottets mening vid handen, att förevarande spörsmål bör göras till föremål för en närmare prövning. Det motstånd som rests mot de föreslagna ändringarnas vidtagande, har förvisso dikterats bland annat av uppfattningen, att nuvarande valbarhetsbestämmelser vore av betydelse för upprätthållandet av den rådande karaktärsskillnaden mellan riksdagens båda kamrar och därför icke borde borttagas utan att ersättas med andra stadganden, vilka i sin mån kunde fylla enahanda ändamål. Det stode nämligen enligt denna mening i god överensstämmelse med principen om representationens fördelning på två kamrar, att kamrarna skola i sin verksamhet komplettera varandra och att det fördenskull bör tillses, att detta syfte icke uppgives, utan att fortfarande en karaktärsskillnad mellan kamrarna upprätthålles.

Obestridligt är att de nu förefintliga bestämmelserna om valbarhet till första kammaren lämna rum för erinringar. Dessa bestämmelser utesluta från valbarhet det ojämförligt större antalet fastighetsägare, arrendatorer, hantverkare, lantarbetare m. fl. grupper, vilket vad dem beträffar ostridigt i hög grad begränsar möjligheten till ett tillfredsställande urval av kandidater. Vidare motverka nuvarande stadganden rörande inkomst vid tillämpningen å de vid censusgränsen stående inkomsttagarna i vissa avseenden sitt eget syfte. Så länge dessa stadganden bestå, erfordras givetvis fullt klara bestämmelser, huruvida det är på den taxerade inkomsten som valbarheten skall grundas eller om jämväl andra synpunkter, såsom av skattelagarna medgivna skatteavdrag, därvidlag skola öva inverkan.

Emellertid hava andra och delvis nya grunder för första kammarens sammansättning, likaledes avsedda att — samtidigt som gruppen av valbara väsentligt vidgas — tillgodose önskemålet om fortsatt karaktärsskillnad mellan första och andra kammaren, bragts å bane. Starka skäl synas ock kunna anföras för en förutsättningslös utredning härom. Med hänsyn till bland annat den inverkan ekonomiska valbarhetsvillkor röna av penningvärdets växlingar torde sålunda böra övervägas, i vilken utsträckning dessa valbarhetsvillkor må utbytas mot eller kompletteras med personliga kvalifikationsfordringar av annan art, exempelvis en viss tids ledamotskap av riksdagen eller av landsting, stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige eller kommunalnämnd.

Under bibehållande i övrigt av nu gällande former och förfaringssätt för första kammarens bildande torde jämväl efter dylika förändringar av valbarhetsvillkoren det kravet kunna tillgodoses, att första kammaren bör utgöra ett allsidigt uttryck för olika grupper och meningsriktningar inom folket och på samma gång bestå av representanter, vilka genom erfarenhet och insikt i allmänna angelägenheter förvärvat förutsättningar för delaktighet i den viktiga uppgift, riksdagens första kammare är avsedd att fylla.

Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen, i anledning av motionen I: 226, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t efter verkställd utredning ville, i avseende å grunderna för riksdagsordningens bestämmelser beträffande valbarhet till första kammaren, inom den nuvarande fyraårsperioden framlägga förslag till sådana ändringar som, utan att utplåna karaktärsskillnaden mellan riksdagens båda kamrar, vore ägnade att tillföra första kammaren en allsidig sammansättning.

Stockholm den 10 maj 1926.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

---

*Närvarande:* Herrar von Geijer, Engberg, Strömberg, David Bergström, Reuterskiöld\*, August Ljunggren, G. W. Hansson, Stendahl, N. J. F. Almkvist\*, N. S. Norling\*, N. J. M. Svensson, Sävström, Magnusson i Tumhult, Vennerström, Gustafson i Kasenberg, Bäckström, Borg\*, Pehrsson i Göteborg\*, Hallén och Svensson i Grönvik.

---

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

## Särskilt yttrande

av herr *Reuterskiöld*, som beträffande motiveringen anført följande:

Vid 1925 års riksdag tillsattes inom utskottet en delegation, i anledning av då framlagd motion om avskaffande av census, för att undersöka möjligheterna av enighets vinnande om viss ersättning för census såsom uttryck för grundlagens princip om upprätthållande av artskillnaden mellan kamrarna i fråga om valbarheten. Efter överläggningar inom delegationen utarbetades här bilagda P. M. i frågan, vilken emellertid icke hann under 1925 års riksdag bliva föremål för granskning vare sig inom delegationen eller inom utskottet. När censusfrågan 1926 ånyo kom inför utskottet, upptog jag sagda P. M. såsom förslag på det sätt, att jag hemställde om en skrivelse med begäran om utredning och förslag rörande census' ersättande med exempelvis dels valbarhetsbestämmelser, grundade på viss tids erfarenhet i allmänna värv eller andra däremot svarande kvalifikationer, dels första kammarens oupplöslighet. För min del har jag biträtt det beslut, vartill utskottet kommit, därför att jag finner detsamma icke utesluta möjligheten av även dessa ersättningsars tagande under övervägande vid en utredning.

Sagda P. M. är av följande lydelse:

### »A.

1. Sedan förslag inom konstitutionsutskottet framstälts om borttagande av census och valbarhetens grundande på 35 år och kommunal rösträtt, uppstår frågan om karaktärsskillnaden, när detta förslag, såsom sannolikt är, antages, fortfarande kan anses mellan de båda kamrarna vara *av lagen* fasthållen eller icke.

2. Karaktärsskillnaden skulle, efter sagda förslags genomförande, väsentligen bero av följande grunder: a) åldern för valbarhet, b) valbarhetens beroende av kommunal rösträtt, d. v. s. bland annat av 1 års fullgjord skattebetalning, därest skatt påförts, c) indirekta val genom landstingsmän och elektor, d) den längre valperioden, e) den successiva förnyelsen, f) valrättsåldern för urväljarna till landstingsmän och elektor, g) det mindre antalet kammarledamöter.

3. Beträffande a) *valbarhetsåldern* av 35 år, torde kunna påstås, att densamma icke skapar någon verklig karaktärsskillnad mellan kamrarna, så länge den faktiska åldern hos andra kammarens ledamöter ofta överskrider samma gräns, även om medelåldern blir något högre i första än i andra kammaren. Då det i sak är antalet riksdagsår, och därpå grundad erfarenhet, vartill i båda kamrarna av alla tagas stark hänsyn, blir icke genom valbarhetsålderns olikhet skillnaden mellan kamrarna väsentlig; utan *valbarhetsåldern får verklig betydelse endast i samband med andra villkor, som avse att göra första kammaren till en erfarenhetens senat.*

4. Beträffande b) *valbarhetens beroende av kommunal rösträtt* (och eventuellt ettårsskattebetalning), bör erinras, att redan nu skillnaden mellan kommunal och politisk rösträtt endast genom sagda villkor om eventuell ettårsskattebetalning förefinnes och att denna skillnad icke i praktiken är av någon avsevärd betydelse. Villkoret skulle allenast betyda, att för valbarhet fordrades fullgjord skattebetalning för ett år av tre, men detta villkor föreligger i verkligheten redan nu rent praktiskt, då man icke gärna väljer den, som underlåter t. o. m. denna skyldighet. Införandet i lagen skulle då blott stryka under, att villkoret *av lagen* fordrades allenast beträffande första kammaren, men ej beträffande den andra, där det dock också faktiskt iakttas. Det kan, dessutom ej, ens i samband med andra villkor, grunda någon karaktärsskillnad mellan kamrarna, då det i och för sig *icke räcker att markera första kammaren såsom de fullgjorda medborgerliga skyldigheternas kammare*.

5. Beträffande c) *indirekta val genom landstingsmän och elektorer*, bör medgivas, att detta villkor i och för sig skapar en skillnad, som dock icke är väsentlig, i den mån elektorer och landstingsmän väljas med fäst avseende främst å sin politiska valuppgift. Men denna möjliga skillnad försvinner än mera genom det proportionella valsättet, som för båda kamrarna är lika i princip. Villkoret räcker därför *icke till mera än grund för en formell skillnad*, såvida det ej kompletteras med vissa valbarhetsvillkor.

6. Beträffande d) *den längre valperioden* och e) *den därmed sammanhängande successiva förnyelsen*, måste erkännas, att dessa villkor kunna skapa en reell skillnad; men skillnaden utplånas i samma mån, som villkorens avsedda verkan att skapa större oberoende av väljarkåren och större säkerhet för fortsatt riksdagsarbete försvinner genom möjligheten av kammarupplösning. Sedan landstings- och elektorsvalen äga rum integralt vart fjärde år, och ej såsom förr även de successivt, har möjligheten av en mera avsevärd ändring vart fjärde år i dessa väljarkorporationer ökat och därmed också faran för eventuell upplösning vart fjärde år, om en dylik förskjutning då inträffar och det i andra kammaren härskande partiet vid regeringen önskar förbättra sina röster i första kammaren. Dessa båda villkor kunna därför *erhålla betydelse endast i samband med en reform, som försvårar första kammarens upplösning efter nya landstings- och elektorsval*.

7. Beträffande f) *valrättsåldern av 27 år*, gäller att denna verkat mera teoretiskt än praktiskt såsom grund för en skillnad, men att dess betydelse ligger icke i talet 27, som säkerligen icke länge kommer att kunna bestå, utan däri, att *politisk rättsålder är högre än borgerlig myndighetsålder*. Då denna princip erkänts även vid andrakammarvalen och de kommunala valen, blir villkoret utan betydelse för skillnaden mellan kamrarna. Huvudsaken vore här att *valrättsåldern över huvud förbleve högre än 21 år eller i allt fall förbleve detta för första kammaren*. Då emellertid näppeligen en olika valrättsålder för *landstingsvalen* kan upprätthållas i jämförelse med *andra kommunala val*, innebär villkoret *endast en tillfällig skillnadsgrund*.

8. Beträffande g) *det mindre antalet ledamöter* ligger häri visserligen en skillnad, men dess betydelse beror därav, huruvida med det mindre antalet *följer också en kvalitetsskillnad*, och denna säkerställes icke genom antalsvillkoret, som därför heller *icke kan bliva grund för, utan är en följd av andra skillnadsvillkor*.

## B.

1. Frågan om karaktärsskillnad mellan kamrarna sammanhänger med den om *första kammarens uppgift*.

2. För närvarande saknas alla anledningar att upptaga till behandling frågan om en förändrad ställning för första kammaren, då denna fråga icke av de politiska förhållandena kan i ens minsta mån anses praktiskt aktuell. Tvärtom erkännes allmänt, att första kammaren både kan och bör hava den betydelse, den nu har. Frågan blir därför, dels vilken denna betydelse är, dels varpå den grundas.

3. Första kammaren var från början en *förvaltningsrepresentation*, vald av landstingen såsom sådana och vald bland personer, som inom självförvaltningen eller kommunalverksamheten eller den centrala eller lokala ämbetsförvaltningen vunnit förtroende, vare sig genom sin personliga ställning å orten eller genom ämbetsställning. Detta förhållande ändrades genom 1909 års reform, som gjorde kammaren till en *partirepresentation*, men fortfarande väsentligen vald bland personer, som inom det offentliga livet eller inom orten eller partiet *vunnit erfarenhet i allmänna värv*. Till framhävande av kravet härpå bibehöllos *censusbestämmelserna* ehuru modifierade: genom census begränsas kretsen av valbara, men avses icke, att alla som fylla villkoret därför skola vara lämpliga som första-kammarledamöter. Census utgör allenast ett yttre avskiljningsmedel, grundat därpå att den som fyller villkoren kan antagas hava bakom sig en utbildning eller verksamhet, som ger honom *önskelig erfarenhet*; en annan sak är, att detta villkor numera icke innebär vare sig någon verklig garanti härför eller för att dylik erfarenhet endast finnes inom kretsen av dem, som fylla censusvillkoret — tvärtom visar verkligheten, att censusvillkoret utesluter många som skulle vara minst lika skickade att väljas.

4. Uppgiften för första kammaren såsom mer eller mindre en oförmedlad eller genom partiorganisationerna förmedlad förvaltningsrepresentation är, sådana förhållandena utvecklats sig och oberoende av alla teorier om en första kammares uppgifter och ställning, den att *granska riksdagsärendena från den allmänna förvaltningserfarenhetens synpunkt och inverka på besluten därhän, att denna erfarenhets krav icke lämnas obeaktad*. Kammarens fulla likställighet med andra kammaren grundas därpå, att *dess urväljare från början utgjordes av en vidare krets än de vid andrakammarvalen röstberättigade*, då kommunal rösträtt var mera omfattande än politisk, och sedermera *av väsentligen samma krets*: den allmänna rösträtten är båda kamrarnas grund och ger första kammaren dess likställighet. Begränsningen i rösträtten för urväljare (genom 27-årsåldern och den kommunala, numera något mera begränsade rösträtten) innebär visserligen ett försvagande härav i jämförelse med förr, men uppväges därav, att valbarhetsvillkoren ändrats och framför allt därav att genom arvodet även till första kammaren, personer kunnat väljas inom en vidare krets än förr.

5. Skall första kammarens uppgift å det politiska livet kunna säkerställas, måste tillses, att *dels* kammarens rekrytering bland personer, som äga förvaltningserfarenhet, även i lagen på något sätt regleras, *dels* kammarledamöternas oberoende av dagsopinionerna icke äventyras. Det förra kan vinnas *genom censusbestämmelsernas ersättande med andra valbarhetsvillkor, som anknyta till den faktiska tillämpningen* utan att rubba något i fråga om kammarens ställning; det senare kan vinnas *genom*

*införande av bestämmelser om kammarens oupplöslighet med eller utan vissa undantag.*

6. De nuvarande censusbestämmelsernas *borttagande utan all ersättning* skulle betyda, att lagen i princip uppgåve kravet på viss förvaltnings- eller verksamhetserfarenhet och bildning såsom villkor för valbarhet. Även om någon tid valen fortfarande att tillgodose kravet härpå, skulle ganska snart medvetandet om detta krav försvinna och valen efter hand kunna ledas in i helt andra riktningar. Att då föreslå och genomföra nya begränsade villkor torde bliva både svårt och kanske ändamålslost: *skall det nuvarande läget bevaras, måste därför censusvillkorens borttagande sammanbindas med andra villkors antagande.*

### C.

1. Den erfarenhet, som censusvillkoren ytterst avse att säkerställa, har av dessa bundits samman dels med viss inkomst, dels med viss fastighetsbesittning. Den förra antages förutsätta en så pass ordnad och fast verksamhet, att genom densamma erfarenhet vunnits; den senare antages medföra en sådan verksamhet. Onekligen är antagandet i båda fallen numera ingalunda ens i regel alldeles grundat, särskilt vad inkomstvillkoret angår. Och principiellt kan census, så som det politiska livet utvecklats, numera ej försvaras.

2. Den erfarenhet, som behöves för första kammarens ledamöter, vinnes numera säkrast och bäst genom tidigare *handhavande av allmänna värv*. Utvecklingen har möjliggjort ett synnerligen utbrett deltagande i allmänna värv och den moderna lagstiftningen kräver av ett stort antal medborgare ett aktivt deltagande i dessa. Kretsen av personer med erfarenhet i dylika värv och i förvaltningens handhavande växer därför oavbrutet, och den ökas genom den korporativa fackorganisation, som ej blott industriens arbetare, utan allt flere andra samhällsgrupper infört eller hålla på att införa. Det naturliga synes därför vara, att, *i stället för census, icke sätta villkoret om kommunal rösträtt, utan om viss tids användning i allmänna värv*, varvid grundlagen bör kunna hänvisa till valagen för närmare bestämmande av vad med allmänna värv i detta sammanhang bör förstås, såsom kommunal- och stadsfullmäktigskap, landstings- och riksdagsmannaskap, nämndemansskap, fackföreningsuppdrag, kommitté- och förvaltningsfullmäktiguppdrag, ämbetsmannaställning o. s. v. med eller utan inskränkningar. Därmed skulle knappast uteslutas någon, som nu valts, och även om så vore fallet, torde villkoret äga sitt fulla berättigande för framtiden.

3. Såsom valbarhetsgrund borde dock, vid sidan av allmänt värv under viss tid, sättas innehavet av fastighet, visserligen icke med visst taxeringsvärde, men fastighet såsom självständig enhet. Det kan icke förnekas, att fastighetsägandet, åtminstone när det är förenat med fastighetens brukande eller förvaltande, skapar icke blott en viss i och för sig värdefull erfarenhet, vilken likväl ej kan vara tillräcklig grund för valbarhet, utan därutöver ett samband med orten och kommunen, som ofta fullt motsvara vad handhavandet av allmänt värv kan giva i fråga om insikt och erfarenhet. Då dessutom förvärvet av fastighet i våra dagar faktiskt står öppet och överkomligt för alla medborgare, ej minst genom egnahemsverksamheten, synes det *befogat att med allmänt värv såsom valbarhetsgrund likställa brukandet av egen fastighet.*

4. Garantien för oberoende av dagsopinionerna och för vinnande av



syftet med den längre valperioden och den successiva förnyelsen kan vinnas genom förbud för Konungen att upplösa första kammaren med förordnande om nya allmänna val. Å andra sidan skulle härigenom första kammarens ställning kunna formellt så förstärkas, att den samma väckte farhågor för en omedgörlighet, som äventyrade den lugna utvecklingen och till sist kammarens egen existens. Det torde därför vara nödigt att göra ett dylikt förbud i viss mån begränsat. Begränsningen kan vinnas på, till synes, tre vägar: a) den ena den, att kammarens medbeslutanderätt begränsas, så att ett under viss tid flere gånger upprepat andrakammarbeslut till sist skulle bli riksdagens oavsett första kammarens vilja, *men* denna väg skulle betyda ändring i förhållandet mellan kamrarna och bör därför undvikas; b) den andra den, att i lagen uppräknas vissa fall, då Konungen skulle kunna undantagsvis upplösa även första kammaren, *men* antingen blir katalogen å dessa fall ofullständig eller så allmän, att förbudet förlorar all betydelse; c) den tredje den, att Konungen må upplösa första kammaren endast med samtycke av en kvalificerad majoritet i andra kammaren.

5. Första kammarens oupplöslighet bör kunna utan fara stadgas med sistnämnda begränsning, så att upplösning kan beslutas *allenast om andra kammaren på Kungl. Maj:ts förslag med tre fjärdedels eller två tredjedels majoritet härtill samtycker*. Förutsättningen för en upplösning skulle ju vara den, att andra kammaren upprepade gånger uttalat sig genom sina beslut för vissa åtgärder eller viss lagstiftning, som strandat på första kammarens motstånd. Om härigenom en motsättning mellan kamrarna uppstått, som ej ens genom nyval till andra kammaren upphört, förefinnes all anledning antaga att i andra kammaren kvalificerad majoritet skall erhållas för en förstakammarupplösning. Att däremot blott fordra enkel majoritet vore liktydigt med första kammarens ställande i beroende av den andra. Och det blir då blott en lämplighetsfråga att avgöra, huru den kvalificerade majoriteten bör fixeras.»

För egen del finner jag ett stadgande om första kammarens oupplöslighet ej blott vara en nödvändig konsekvens av den successiva förnyelsens princip, utan ock utgöra ett ytterst värdefullt moment till bevarande och markerande av kamrarnas olikhet. Då man mot villkoret om andra kammarens samtycke till upplösning i undantagsfall gjort gällande, att detta vore ett avsteg från principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet i alla frågor, är denna invändning i viss mån berättigad, men därav följer icke, att oupplösligheten ej bör stadgas; tvärtom synes undantagsrätten till upplösning böra kunna på det sätt medgivas, att Kungl. Maj:t — där man icke anser andra kammarens medgivande böra erfordras — må äga att upplösa första kammaren endast när t. ex. andra kammaren med vissa års mellanrum och med nya allmänna val under dessa upprepat ett beslut oförändrat, som första kammaren avslagit.

Det kan icke i längden lyckas att bevara census vare sig i dess nuvarande form eller efter en eventuell, alltid godtycklig nedsättning; även om en sådan försökes, innebär den intet annat än början till ren avskrivning, utan all ersättning. Av detta skäl har det synts särdeles önskligt, att, innan tiden är försutt, få frågan om den lämpliga ersättningen utredd och prövad.



## Reservationer:

1) av herrar *Engberg, Strömberg, G. W. Hansson, N. S. Norling, Sävström, Vennerström, Borg* och *Hallén*, vilka ansett, att utskottet bort hemställa,

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

### Förslag

#### till ändrad lydelse av § 9 riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse:)

##### § 9.

Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas män och kvinnor, som uppnått trettiofem års ålder samt äga och minst tre år näst före valet ägt fastighet till taxeringsvärde, ej understigande femtiotusen riksdaler, eller ock till staten skatta samt under tid, som nyss är sagd, skattat för minst tretusen riksdaler årlig inkomst. Kommer riksdagsman, efter det han vald blivit, i den ställning, att han ej längre skulle varit valbar till ledamot i kammaren, frånträder han sin befattning.

(Föreslagen lydelse:)

##### § 9.

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

2) av herr *August Ljunggren*, som ansett, att frågan om det s. k. förstakammarproblemet ej bör sammankopplas med frågan om censusbestämmelserna, samt att dessa under sådana förhållanden bort kunna omedelbart avskaffas;

3) av herr *Stendahl*, som ansett, att motionen bort av utskottet avstyrkas;

4) av herr *Svensson* i Grönvik.