

Nr 6.

Ankom till riksdagens kansli den 27 febr. 1934 kl. 2 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående sådan grundlagsändring, att viss eller vissa
ämbetsmän icke må vara valbara till riksdagen.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft de inom andra kammaren väckta, till utskottet hänvisade motionerna nr 149 av herr *Bengtsson* i Kullen och nr 155 av herr *Westman m. fl.*

I motionen II: 149 hemställes, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådan ändring i grundlagen, att landshövdingar icke må vara valbara till riksdagen».

I motionen II: 155 hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om verkställande av utredning och framläggande av förslag, vartill denna utredning kan föranleda, av frågan om sådan förändring av grundlag, att innehav av vissa slag av de förtroendeämbeten, varom i § 35 regeringsformen stadgas, samt innehav av därmed likvärdigt ämbete icke må vara förenligt med uppdrag som riksdagsman».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till vederbörande motioner.

De i § 35 regeringsformen uppräknade förtroendeämbetsmännen äro enligt vår författning lika litet som några andra kategorier av ämbetsmän i följd av denna sin ställning uteslutna från behörighet att vara ledamöter av riksdagen.

Vid 1933 års riksdag väcktes förslag om skrivelse till Kungl. Maj:t »med anhållan om utredning och förslag rörande sådan ändring i grundlagen, att förtroendeämbetsmän icke må vara valbara till riksdagen». Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (utskottets utlåtande nr 14) och avsgos av riksdagen. Sedan utskottet i fråga om statsrådets ledamöter i sitt yttrande bl. a. framhållit, att deras erfarenhet och insikter i viktigare frågor vore av den betydelse för riksdagsarbetet i dess helhet, att de icke borde förklaras obehöriga att vara riksdagsmän, anförde utskottet följande:

En del äldre utländska författningar såsom Förenta staternas och vissa av Frankrikes tidigare författningar förklara innehav av statsämbete oförenligt med ledamotskap av representationen. Grunden för bestämmelserna härom har varit samma äldre statsrättsliga teorier, enligt vilka regeringens medlem-

mar icke borde få taga säte i representationen. I Englands konstitutionella rätt infördes i början av 1700-talet en regel om att ett flertal ämbetsmän icke skulle vara valbara till parlamentet och att parlamentsledamot, som erhöles statsämbete av ifrågavarande slag, skulle vara obehörig att vidare sitta i underhuset. Regeln var här betingad av historiska skäl och närmast av en strävan att förhindra regeringens tidigare inflytande över parlamentet. I någon mån likartade synpunkter ligga till grund för den i nu gällande fransk statsrätt förefintliga regeln, att innehav av avlönat statsämbete och ledamotskap av deputeradekammaren i allmänhet äro oförenliga. Bestämmelsen är nämligen delvis föranledd av en strävan att icke äventyra representationens kontroll över regeringen genom att av denna beroende ämbetsmän sitta i kammaren.

Dessa synpunkter kunna emellertid icke tillerkännas giltighet för vårt lands vidkommande vad ämbetsmän i allmänhet beträffar med hänsyn till den självständiga ställning, som dessa sedan gammalt intaga i förhållande till regeringen. Vad speciellt förtroendeämbetsmännen och vissa andra kategorier av verkschefer beträffar, är förhållandet visserligen formellt ett annat, eftersom de kunna entledigas även utan att något tjänstefel behöver vara lagligen konstaterat. Men gällande bestämmelse härom kommer numera knappast i tillämpning. Även dessa kategorier av ämbetsmän äro därför faktiskt lika självständiga i förhållande till regeringen som övriga statsfunktionärer. Det skulle hos oss vara otänkbart, att en förtroendeämbetsman med säte i riksdagen skulle entledigas med hänsyn till den kritiska inställning till regeringens allmänna politik, som han inom riksdagen företrätt.

Till grund för den i fransk konstitutionell rätt gällande regel, att ämbetsmän i allmänhet icke äro behöriga sitta i deputeradekammaren, ligger även uppfattningen, att ledamotskap av folkrepresentationen och innehav av statsämbete var för sig äro så krävande allmänna uppgifter, att oförenlighet dem emellan bör föreligga. Denna synpunkt kan hava sin alldeles särskilda betydelse i ett land, där representationen i regel är samlad större delen av året. Ehuru riksdagens arbete hos oss i regel är begränsat till omkring fem månader av året, kan det dock icke förnekas, att ett statsämbete, vare sig det är fråga om en förtroendesyssla eller icke, i vissa fall kan bliva lidande på att vederbörande befattningshavare samtidigt innehar säte i riksdagen. Men att med hänsyn härtill uppställa en regel om förbud för ämbetsmän i allmänhet och för förtroendeämbetsmän i synnerhet att sitta i riksdagen finnes ej anledning, allra helst som det icke lär vara möjligt att generellt utan endast för det konkreta fallet avgöra, om ledamotskapet av riksdagen kommer att inverka menligt för ämbetet därför, att icke lämplig vikarie kan stå till buds eller av annan anledning. I vissa fall torde det för övrigt icke enbart vara riksdagsmannauppgift, som verkat hindrande eller ofördelaktigt på ämbetets utövande, utan fastmera ledamotskapet av riksdagen tillsammans med fullgörandet av ett flertal andra offentliga uppdrag vid sidan av tjänsten, vilka förhända tilldelats vederbörande i följd av hans riksdagsmannaskap. Det bör tillkomma regeringen att i detta fall se till, att statsämbetsmän med säte i riksdagen icke anförtros dylika offentliga uppdrag eller i varje fall icke i vidare mån än som anses nödigt.

Ehuru statstjänsten sålunda understundom ansetts lida sådant men av att dess innehavare tillika sitter i representationen, så att bestämmelser införts om oförenlighet mellan statstjänst i allmänhet och ledamotskap av representationen, har det dock befunnits vara av sådant värde för denna senare att

i viss mån omedelbart få tillgodogöra sig ämbetsmäns särskilda sakkunskap på t. ex. lagtillämpningen och förvaltningens skilda områden, att ett flertal betydelsefulla undantag i engelsk och fransk konstitutionell rätt uppställts från huvudregeln. Denna synpunkt bör ej heller för vårt lands vidkommande fränkännas betydelse. Ehuru riksdagen i första hand och till sin övervägande del synes böra bestå av utövare av skilda praktiska yrken, bör den dock ej berövas möjligheten att omedelbart även tillgodogöra sig den särskilda sakkunskapen från vissa betydelsefulla områden hos insiktsfulla och erfarna ämbetsmän.

Då svensk rätt för närvarande icke utesluter några kategorier av ämbetsmän från valbarhet i riksdagen, torde en av de synpunkter, som varit bestämmande härför, även varit den, att de väljandes frihet att utse den person de önska icke bör kringskäras i vidare mån än som redan skett genom gällande valbarhetsbestämmelser.

Den ståndpunkt, som svensk konstitutionell rätt intager ifråga om ämbetsmäns behörighet att sitta i riksdagen, är icke heller enastående i sitt slag. Dansk statsrätt står sålunda på samma ståndpunkt. Även norsk och finsk rätt medgiva ämbetsmän på några få begränsade undantag när behörighet att sitta i representationen.

Dessa av utskottet vid föregående års riksdag anförda synpunkter anser utskottet fortfarande äga full giltighet för vårt lands vidkommande såväl beträffande ämbets- och tjänstemän i allmänhet som i fråga om de i § 35 regeringsformen angivna förtroendeämbetsmän och andra med dem jämförliga ämbetsmän.

Utskottet hemställer därför,

- 1) att motionen II: 155 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda; och
- 2) att motionen II: 149 måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan under 1) hemställt.

Stockholm den 27 februari 1934.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar Reuterskiöld, Strömberg, Sundberg, Oscar Gottfrid Karlsson, Björkman, Bergman, Larsén, Ehrnberg, Källman, Mellén, Magnusson i Tumhult, Andersson i Igelboda, Vougt, Lindskog, Nordström*, Petersson i Broaryd, Lundén, Björck i Kristianstad, Svensson i Landskrona och Nilsson i Göteborg.*

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Reuterskiöld*, som, med instämmande av herrar *Källman*, *Voug*t, *Petersson* i Broaryd och *Nilsson* i Göteborg, anförde:

»Frågan om förtroendeämbetsmännens ställning och om förenligheten av ett förtroendeämbetes utövande med utövningen av riksdagsmannauppsdrag är icke blott en fråga om förtroendeämbetsmännens beroende av Kungl. Maj:t under deras verksamhet inom riksdagen, utan också en fråga om denna verksamhets möjliga återverkan på deras ställning till Kungl. Maj:t som Dess förtroendemän. Den förtjänar därför synnerligen väl en undersökning och utredning, dock med det förbehåll att statsråden, som, ehuru i grundlagens mening förtroendeämbetsmän, genom utvecklingen främst blivit politiska ämbetsinnehavare, för den skull icke kunna, så länge ett parlamentariskt styrelseskick förefinnes, betraktas såsom andra förtroendeämbetsmän, utan tvärtom med nödvändighet måste äga möjlighet att behålla eller erhålla riksdagsmannauppsdrag vid sidan av statsrådsämbetet.

Grundlagen ger ingen definition på begreppet förtroendeämbetsman, utan anknyter blott till detta begrepp, vilket förutsättes såsom känt, den rättsregel, som innebär att innehavaren av dylikt ämbete kan när som helst genom Kungl. Maj:ts på skäl grundade beslut skiljas från ämbetet. Det ligger i sakens natur, att i främmande länder, där begreppet förtroendeämbetsman är okänt, och där i regel förvaltningens alla ämbets- och tjänstemän äro avsättliga, regeln om oförenlighet av ämbete med riksdagsmannauppsdrag oftast avser alla slag av ämbeten och tjänster. Hos oss däremot saknas över huvud alla skäl att ifrågasätta en sådan oförenlighet, när fråga är om ämbeten eller tjänster, vilkas innehavare äro principiellt oavsättliga. Däremot finnas hos oss kanske starkare skäl än i utlandet att till utredning upptaga spörsmålet, om innehavare av svenskt förtroendeämbete — som i utlandet saknar motsvarighet — kan eller bör få vara riksdagsman. Denna fråga har i gällande rätt med avseende å justitie- och regeringsråd, vilka visserligen icke äro förtroendeämbetsmän, men i likhet med dessa representera Kungl. Maj:t, lösts på det sätt att hinder ej möter för deras väljande till riksdagsmän men väl för deras insättande inom riksdagen i utskott. Det synes med fog kunna ifrågasättas om ej samma regel borde gälla för åtminstone vissa förtroendeämbetsmän, som på alldeles särskilt sätt representera Kungl. Maj:t, varvid i första hand Konungens befallningshavande i länen och i Stockholm — landshövdingar och överståthållare — torde komma i betraktande. Huruvida och vilka andra förtroendeämbetsmän borde såsom intagande en likartad ställning eller såsom i särskild grad representera statsintresset eller statsmakten, med landshövdingar i detta avseende likställas, är ett spörsmål, som icke kan tillfredsställande besvaras utan en revision

av regeringsformens nu gällande uppräknning av förtroendeämbetsmän och en utredning av grunderna för ämbetens införande i denna kategori.

Även om man vill medgiva att valmännen böra äga formellt obegränsad frihet att välja sina riksdagsrepresentanter var de vilja och förty även bland förtroendeämbetsmän, följer ingalunda därav att alla de sålunda valda måste vara inbördes likställda inom riksdagen. Härvid bör erinras, att vad riksdagen speciellt behöver och bör representera, det är icke någon speciell sakkunskap på det ena eller det andra förvaltningsområdet, utan det är fastmera det »sens commun» och den genomsnittliga allmäninsikt, som bär upp den svenska självstyrelsen och självförvaltningen, vars främsta organ just är riksdagen. Den speciella auktoritet och sakkunskap, som vissa förtroendeämbetsmän representera eller borde representera, även om de ingalunda alltid så göra, den kan och får enligt vår rätt göra sig gällande oberoende av riksdagen och arbetet inom denna, därigenom att grundlagen — i motsats till vad i utlandet gäller — kräver yttranden från vederbörande myndigheter före ärendens avgörande hos och genom Kungl. Maj:t. Såsom motionärerna riktigt framhållit ligger det en fara däri, att framskjutna och till objektiv förvaltningsverksamhet avsedda förtroendeämbetsmän genom aktiv partipolitisk verksamhet — och sådan medföljer varje riksdagsmannaverksamhet i någon grad — lätt förlora tilliten såsom politiskt opartiska, vari dock ingalunda ligger, att dessa ämbetsmän skulle förmenas rätten att hysa en personlig politisk uppfattning.

Goda skäl och i verkligheten avgörande skäl tala därför till förmån för den av motionärerna ifrågasatta utredningen.

Med hänsyn härtill hemställas,

1) att riksdagen ville, med bifall i huvudsak till motionen 155 i andra kammaren, besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av utredning och framläggande av förslag, vartill denna utredning må föranleda, av frågan om sådan ändring av grundlagens bestämmelser om förtroendeämbetsmän, att innehavet av vissa sådana eller därmed likställda ämbeten icke må vara i större eller mindre utsträckning förenligt med riksdagsmannauppsdrag;

2) att motionen i andra kammaren nr 149 härigenom må anses besvarad.»
