

Nr 3.

Ankom till riksdagens kansli den 22 februari 1924 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om ändrad lydelse av § 9 riksdagsordningen.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 3, har herr *Vennerström* hemställt, »att riksdagen såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling ville antaga följande förslag till ändrad lydelse av § 9 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 vald blivit, i den ställning, att han ej längre skulle vara valbar till ledamot i kammaren, frånträder han sin befattning.»

Till stöd för sin hemställan har motionären anført följande motivering:

»Senast vid 1922 års riksdag väckte jag en motion om borttagande av censusbestämmelsen i fråga om valbarhet till första kammaren. I motionen anfördes att villkoret, att en person skall skatta för en inkomst av 3,000 kronor eller äga en till 50,000 kronor taxerad fastighet, obehörigen inskränker industriarbetarnas, de mindre jordbrukarnas och kvinnornas representation i första kammaren. Vidare anfördes i anslutning till konstitutionsutskottets yttrande vid 1921 års riksdag, att censusbestämmelsen i dess nu gällande form utgår från den beskattningsbara inkomsten, vadan följden är att den blir beroende av gällande stadganden angående taxering, och att sålunda villkoren för valbarhet till riksdagens första kammare komma att växla, allt efter som ändringar vidtagas i skattelagstiftningen. Som en illustration till de orimligheter detta förhållande kan leda till anfördes, att förutvarande riksdagsmannen i andra kammaren F. E. Holmner 1922 nödgades avsäga sig det av Norrbottens och Västerbottens landsting lämnade mandatet till första kammaren, alldenstund han, som dock de tre åren närmast före valet deklarerat en inkomst väsentligen överstigande 3,000 kronor, icke betalt skatt det senaste året för mera än 1,500 kronor, beroende på familjeavdraget för den mycket talrika familjen.

Konstitutionsutskottets majoritet ansåg sig av såväl principiella som praktiska skäl böra biträda motionärens framställning. Utskottets förslag antogs i andra kammaren, men fälldes i första kammaren. Majoriteten mot utskotts-förslaget var den minsta möjliga, 64 röster mot 60. De skäl, varpå den

ytterst knappa majoriteten stödde sitt avslag, föreligga i ett par vid utskottsbetänkandet fogade reservationer.

Herr *Clason* m. fl. hänvisade till överenskommelsen vid 1918 års författningsreform, definitivt konfirmerad 1919: »En vid den nuvarande författningsrevisionen avsiktligt bibehållen förutsättning för artskillnaden mellan kamrarna synes oss icke böra rubbas annat än i samband med vare sig upptagande av hela frågan om första kammarens bildande eller införande av andra villkor för denna artskillnads bibehållande.» Herr *Reuterskiöld* erkände öppenjärtligt bestämmelsens sakliga olämplighet. »Onekligen måste det resultat, som med nuvarande censusbestämmelse i vissa extrema fall kan uppstå — såsom i motionen framhållits — verka stötande», medgav herr *Reuterskiöld* och fortsatte: »Ej heller kan censusbestämmelsen, vare sig med de belopp den nu anger i frågan om taxeringsvärde och beskattningsbar inkomst eller i och för sig såsom innebärande viss penningcensus, anses riktig eller ens lämplig, utan skäligen böra i sinom tid ersättas av annat valbarhetsvillkor». Det oaktat ansåg herr *Reuterskiöld*, att den olämpliga och oriktiga censusbestämmelsen borde bibehållas, alldenstund den markerade en artskillnad mellan de båda kamrarna. Just genom sin oriktighet och olämplighet kunde rent av bestämmelsen påskynda upptagandet av första kammarsproblemet i hela dess vidd: »När en gång förstakammarfrågan upptoges till lösning, utgör bibehållandet även av en såsom olämplig och oriktig erkänd censusbestämmelse, ända tills reformen sker, i sin mån ett rätt så verksamt pådrivningsmedel».

De skäl, som här upprädas mot censusbestämmelsens borttagande, synas mig icke vara hållbara.

Kravet på censusbestämmelsens avskrivning kan icke rimligen strida mot 1918 års överenskommelse, vilken icke inrymde ett rubbade av den bestämmelsen. Överenskommelsen hade icke längre giltighet än till dess den stora författningsrevisionen var förd i hamn. Man enade sig 1918 om vissa grundlinjer för författningsrevisionen, men ville icke då ta upp smärre särkrav, innan reformen var klar. Fem år efter reformens antagande är riksdagen fullt oförhindrad att ta i tu med dylika särkrav, så mycket mera som redan förut i åtskilliga detaljer en uppsnyggning av reformen skett, särskilt på det kommunala området.

Det är icke riktigt, att man når fram till ett maskerat enkammarssystem, om man borttager en censusbestämmelse, som bevisligen medför uppenbart orimliga konsekvenser. Karaktärsskillnaden mellan första och andra kammaren finnes fortfarande kvar efter dess borttagande. Första kammarens skiljaktighet från andra kammaren ligger i det indirekta valsättet till första kammaren, i den högre åldern för riksdagsmännen, i den dubbelt längre mandattiden, i den successiva förnyelsen, i frånvaron av bostadsband. Så länge som dessa bestämmelser fortleva, behöva icke tvåkammarssystemets anhängare frukta, att ett borttagande utav censusbestämmelsen öppnar en bakdörr för enkammarssystemets insmusslande.

Det finnes icke något inre, logiskt sammanhang mellan censusbestämmelsens borttagande och upptagandet av förstakammarproblemet i hela dess vidd. Föreligger ett behov att ta upp detta stora problem till en grundlig prövning, så tränger den frågan fram oberoende av om förmögenhetscensus finnes till eller icke. Och det torde vara visst, att en censusbestämmelse sådan som den nuvarande, vare sig helt eller i reformerad form, icke kommer att läggas som grundsten under en ny första kammare. Nuvarande statsrådet och chefen för handelsdepartementet, professor Wohlin, yttrade en gång i första kammaren: »Ett nytt reformerat svenskt överhus kommer under inga förhållanden att grundas på några som helst penningstreck eller censusbestämmelser av här ifrågavarande art». Och professor Reuterskiöld erkände vid 1922 års debatt i första kammaren: »Jag menar både nu och förut, att censusstrecket ej är någon nödig eller lämplig grund att bygga valbarheten till överhuset på».

Herr Reuterskiölds argument, att den olämpliga och oriktiga bestämmelsen bör tills vidare bibehållas som ett i sin mån verksamt medel att driva fram hela förstakammarfrågan, smakar väl starkt av jesuitismens åskådning, att ändamålen helga medlen. En i och för sig enligt herr Reuterskiölds mening god sak skall främjas medelst ett erkänt dåligt medel. En dylik argumentering gagnar förvisso icke den parlamentarismens uppfostran, vars nödvändighet på sina håll så starkt hävdas. Den riktiga arbetsmetoden för en sund parlamentarism borde väl ändock vara att omedelbart utan biavsikter räta till, när man finner, att en uppenbar bristfällighet förefinnes.

Skälen mot censusbestämmelsens borttagande visa sig sålunda vid en prövning enligt min mening icke hållbara. Skälen för borttagandet ha däremot förstärkts sedan 1922 på grund av lönernas och inkomsternas sjunkande. Den ekonomiska krisen, som förödande drabbat alla samhällsklasser, icke minst den jordbrukande befolkningen, har skärpt olägenheterna av att ett penningstreck, som ingenting säger om kandidaternas kvalifikationer för riksdagsmandatet, fortfarande ligger till grund för val till första kammaren.»

Motioner av samma innehåll som den nu förevarande hava förut väckts vid 1921 och 1922 års riksdagar. Konstitutionsutskottet tillstyrkte vid båda dessa tillfällen borttagande av censusbestämmelserna i fråga om valbarhet till riksdagens första kammare. Denna utskottets hemställan blev såväl 1921 som 1922 av andra kammaren bifallen, men av första kammaren avslagen.

Som motivering för sin hemställan yttrade 1921 års konstitutionsutskott i huvudsak följande:

»Det i förevarande motion gjorda förslaget om borttagandet av det gällande censusvillkoret för valbarhet till riksdagens första kammare finner sig utskottet av såväl principiella som praktiska skäl böra biträda. Principiellt synes det uppenbart, att detta valbarhetsvillkor, genom vilket möjligheten att invälja en person i första kammaren göres beroende av

*Utskottets
yttrande.*

dennes ekonomiska ställning, är oförenligt med den demokratiska ordning, som nu är genomförd i vårt land. Bestämmelsen härom utgår från uppfattningen, att större insikter i allmänna värv följa med en högre ekonomisk ställning, en uppfattning, som numera allmänt torde anses föråldrad. Att den omständigheten, att en person skattar för en inkomst av 3,000 kronor eller äger en till 50,000 kronor taxerad fastighet, icke utgör någon som helst anledning att hos vederbörande förutsätta större politiska kvalifikationer än hos personer i svagare ekonomisk ställning, ligger enligt utskottets mening i öppen dag. Den omotiverade sammankoppling av ekonomisk ställning och politiska rättigheter, som ifrågavarande stadgande innebär, bör därför försvinna.

Även av praktiska skäl synes den föreslagna reformen böra genomföras. Visserligen har nämnda censusbestämmelse genom penningvärdets fall förlorat åtskilligt av sin betydelse, men den torde fortfarande i många fall utgöra en kännbar inskränkning i vederbörande valkorporationers möjlighet att utse förstakammarledamöter endast med hänsyn till vederbörande riksdagsmannakandidats personliga förutsättningar för riksdagsmannaupdraget. Särskilt torde bestämmelsen medföra en obefogad gallring i fråga om industriarbetarnas och framför allt de mindre jordbrukarnas representation i första kammaren. Ett synnerligt behov av den föreslagna reformen har uppstått därigenom, att även kvinnor blivit valbara till första kammaren. Den gällande censusbestämmelsen utgör uppenbarligen ett väsentligt hinder för inval särskilt av gifta kvinnor i första kammaren och innebär sålunda i praktiken ett avsteg från den i övrigt nu genomförda likställigheten mellan män och kvinnor i politiskt hänseende.

Vidare vill utskottet påpeka de egendomliga konsekvenser, till vilka censusbestämmelsen i dess nu gällande form i vissa fall kan leda. Då bestämmelsen utgår från den beskattningsbara inkomsten, följer härav, att dess innebörd i själva verket bliver beroende av gällande stadganden angående taxering och-att sålunda villkoren för valbarhet till riksdagens första kammare komma att växla, allteftersom ändringar vidtagas i skattelagstiftningen. Att detta förhållande innebär en orimlighet, torde ej kunna förnekas. Enligt gällande regler för avdrag vid taxering kunna också sådana förhållanden som flyttning från en ort till en annan, ett barns födelse i familjen m. m. minska den beskattningsbara inkomsten och sålunda inverka även på en persons valbarhet till första kammaren. Likaledes kan tydligen en persons riksdagsmannaupdrag lätt komma att medföra diskvalifikation i fråga om valbarheten, då ju inkomsterna av detta uppdrag icke beskattas och under uppdragets fullgörande möjligheterna till annan arbetsförtjänst för många riksdagsmän i hög grad förminskas. Härtill kommer, att därest dylik diskvalifikation inträder under period, för vilken riksdagsman redan blivit vald, denne enligt gällande grundlagsstadgande skall avgå från sitt uppdrag. Om man slutligen erinrar

därom, att de stadgade kvalifikationerna skola vara för handen under tre år före valet, synes den gällande censusbestämmelsens praktiska olämplighet vara till fullo ådagalagd.»

Konstitutionsutskottet vid 1922 års riksdag förklarade sig anse de av föregående års konstitutionsutskott anförda skälen fortfarande äga giltighet, även om frågan, huruvida med den inkomst, varom i § 9 riksdagsordningen talas, skall förstås det *taxerade* eller det *beskattningsbara* inkomstbeloppet, icke kunde anses slutgiltigt besvarad. För övrigt syntes denna tvivelaktighet beträffande rätta tolkningen av censusbestämmelserna i fråga om valbarhet till första kammaren utgöra ett ytterligare skäl för vidtagande av den föreslagna reformen.

Utskottet delar till fullo den uppfattning som sålunda av 1921 och 1922 års konstitutionsutskott uttalats beträffande önskvärldheten av en grundlagsändring i den riktning, som med förevarande motion avses.

Utskottet vill emellertid hemställa om en mindre jämkning i det framlagda förslaget till grundlagsändring. Enligt detta förslag, vilket överensstämmer med dem som av utskottet framlades 1921 och 1922, skulle en förutsättning för valbarhet vara, att vederbörande äger kommunal rösträtt; valbarhetsbestämmelsen skulle således till sin innebörd vara beroende av kommunallagstiftningens rösträttsregler. Mot denna anordning har den principiella erinringen gjorts, att hänvisningar i grundlagarna till annan lagstiftning böra, så långt möjligt är, undvikas, till förebyggande av att genom förändringar i denna lagstiftning grundlagsbudens innebörd förskjutes. Enligt utskottets mening finnes i detta fall ett visst fog för en sådan erinran, så mycket mer som borttagandet ur förslaget av villkoret om kommunal rösträtt sakligt sett innebär en jämkning av ytterst obetydlig räckvidd. Endast i enstaka undantagsfall torde den äga praktisk betydelse; man har t. ex. erinrat om i utlandet boende svenska medborgare, som genom den i motionen föreslagna lydelsen bleve utslutna från valbarhet. Utskottet föreslår således — under erinran om de allmänna bestämmelserna i § 26 riksdagsordningen angående behörighet att utöva riksdagsmannaupdrag, som givetvis alltfört böra gälla — en sådan formulering av nu ifrågavarande grundlagsstadgande, att svenska män och kvinnor, som uppnått 35 års ålder, kunna väljas till ledamöter i första kammaren. Vid sådant förhållande är det överflödigt att bibehålla det i § 9 förekommande stadgandet om att riksdagsman, som efter det han blivit vald kommer i den ställning, att han ej längre skulle varit valbar till första kammaren, skall frånträda sin befattning. Nämda stadgande äger, vid sidan av den likartade föreskriften i § 26 riksdagsordningen, betydelse, så länge censusbestämmelsen kvarstår, och skulle även äga viss tillämplighet, om valbarheten knutits vid kommunal rösträtt, men blir ändamålslost, om valbarhetsbestämmelsen formuleras så som av utskottet nu föreslås.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

Förslag
till ändrad lydelse av § 9 riksdagsordningen.

Nuvarande lydelse:

Föreslagen 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 skattat 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.

§ 9.

Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas män och kvinnor, som uppnått trettiofem års ålder.

Stockholm den 21 februari 1924.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, von Geijer, G. A. Strömberg, Reuterskiöld, Lyberg, N. S. Norling, Stendahl, N. J. M. Svensson*, E. B. Andersson*, C. E. Eriksson*, Johan Bergman, Magnusson i Tumbult, Sävström, Jansson i Edsbäcken, Engberg, Starbäck*, Vennerström, Borg, Bäckström* och Svensson i Grönvik*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1:o) av herrar *von Geijer, Stendahl, N. J. M. Svensson, Magnusson* i Tumhult och *Starbäck*, som anförde:

»Gällande censusvillkor för valbarhet till första kammaren tillhöra de bestämmelser i grundlagen, genom vilka man sökt åstadkomma någon artskillnad mellan båda kamrarna. Denna avsiktligt bibehållna förutsättning för en sådan artskillnad synes oss icke böra rubbas i annan ordning än i samband med vare sig upptagande av hela frågan om första kammarens eventuella ombildande eller införande av andra villkor för denna artskillnads uppehållande. På grund härav hava vi ansett, att utskottet bort avstyrka motionen»;

2:o) av herr *Reuterskiöld*, som anförde:

»Såsom i motionen utförligt erinrats, avgav jag till 1922 års års konstitutionsutskotts betänkande, rörande en med den nu föreliggande likartad motion, en reservation, till vilken jag även nu ber att få i alla delar hänvisa. Vad jag däri särskilt ville understryka var, att förstakammarproblemet icke bör få på det sätt lösas, att karaktärsskillnaden mellan kamrarna successivt helt enkelt avskrivs genom avförande ur grundlagen av den ena efter den andra av de föreskrifter, som nu finnas: utskottets förslag i år reducerar dessa till ett åldersstreck beträffande valbarheten, vilket i realiteten ingenting betyder. Det befogade i mina farhågor framträder härigenom i öppen dag: var motionens, i anslutning till tidigare utskottsförslag avfattade, stadgande ännu av den art, att det gav åtminstone skenet av en särskilnad, så har utskottsförslaget i år kastat bort även detta sken. Det synes under sådana förhållanden verkligen vara bättre att behålla en i och för sig numera olämplig och utdömd bestämmelse, på alldeles samma sätt som man i städerna under bostadsnöd nödgas bibehålla i och för sig alldeles olämpliga och utdömda bostäder såsom alltid bättre än ingenting.

Härtill kommer emellertid, att den i och för sig olämpliga och utdömda censusbestämmelsen innehåller alltfört något av värde, visserligen icke i fråga om census men väl i fråga om dess ena grund, fastighet. Då nämligen valbarheten gjorts beroende av bl. a. ägande av fastighet med visst taxeringsvärde, kan man mycket väl ogilla bestämmelsen om visst taxeringsvärde, men ändå anse riktigt och välgrundat att låta valbarheten bero på ägande av fastighet. Att ur grundlagen utesluta en regel, som dock innebär ett erkännande, att ägarna av svensk jord och mark redan

på denna grund böra vara valbara till första kammaren, må vara att även andra valbarhetsgrunder vid sidan härav, t. ex. kommunal eller politisk verksamhet av viss tidslängd, viss familjeställning, vissa bildningsprov o. s. v. borde kunna alternativt uppställas, kan jag icke för min del godkänna eller gilla. Då nu varje försök att i detta sammanhang omskapa valbarhetsvillkoren av utskottet avvisats genom avslag å därinom väckt förslag att genom en mindre kommitté undersöka möjligheterna i detta avseende, nödgas jag även nu reservera mig mot utskottets, denna gång särdeles försämrade förslag och har för min del yrkat motionens avstyrkande.»