

Nr 248.

Av herr Möller m. fl., om avskaffande av censusbestämmelserna i fråga om valbarhet till riksdagens första kammare.

Riksdagsordningens paragraf 9 har följande lydelse: "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." Det censusvillkor, som här stadgas, innebär otvivelaktigt ett principiellt avsteg från den grundläggande tankegången i den författningsreform, varom å urtima riksdagen 1918 överenskommelse träffades och som vid lagtima riksdagen 1919 tog gestalt av en kunglig proposition. Redan vid sistnämnda tillfälle väcktes också en motion i andra kammaren av herr Molin i Dombäcksmark, vari hemställdes, att valbarhetscensus måtte avskaffas. Motionären framhöll, att censusvillkoret berövade den kvinnliga valbarheten varje praktisk betydelse i betraktande av det särdeles ringa antal självförsörjande och andra kvinnor, som på grund av penningstrecket äro valbara. Den verkade i hög grad inskränkande på det antal kandidater ur den egna samhällsgruppen, som stode särskilt lantmännen och arbetarna till buds. Det särskilda utskottet ansåg sig av hänsyn till den vid urtiman träffade uppgörelsen böra avstyrka motionen. Reservation till förmån för motionärens yrkande avgavs av herr Vennerström. Bägge kamrarna godkände utskottets avslagsyrkande.

Vid riksdagen 1920 återupptogs förslaget om valbarhetscensus upphävande i motion av herr Vennerström. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen, enär den skulle medföra en rubbning i den nyligen träffade och ännu icke till alla delar förverkligade uppgörelsen i författningsfrågan. Båda kamrarna följde utskottet.

Genom bekräftelsebeslutet den 26 januari å 1921 års lagtima riksdag genomfördes definitivt den å 1918 års urtima överenskomna och å 1919 års lagtima riksdag såsom vilande antagna författningsreformen. Herr Vennerström förnyade nu sin hemställan om valbarhetscensus avskaffande och framhöll, att det icke i någon mån kunde inverka rubbande på grundvalarna till den beslutade författningsreformen. Det vore en praktisk reform, som borde vara

till fördel för alla partier. Konstitutionsutskottet tillstyrkte motionärens förslag och föreslog följande nya lydelse av RO § 9: "Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas i kommunernas allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor, som uppnått 35 års ålder. Kommer riksdagsman — — — frånträder han sin befattning." Utskottet fann det uppenbart, att censusvillkoret vore oförenligt med den demokratiska ordning, som genomförts. Det utgjorde en motiverad sammankoppling av ekonomisk ställning och politiska rättigheter. Det medförde för övrigt en kännbar inskränkning i vederbörande valkorporationers möjlighet att utse första kammarledamöter endast med hänsyn till de personliga förutsättningarna för uppdragets fullgörande. Särskilt vore bestämmelsen ägnad medföra en obefogad gallring i fråga om industriarbetarnas och framför allt de mindre jordbrukarnas representation i första kammaren. Med hänsyn till kvinnovalbarheten vore censusvillkoret ett väsentligt hinder för inval särskilt av gifta kvinnor i första kammaren och innebure sålunda i praktiken ett avsteg från den i övrigt genomförda likställigheten mellan män och kvinnor i politiskt hänseende. Utskottet framhöll även de egendomliga konsekvenser, till vilka censusbestämmelsen i dess nu gällande form i vissa fall kan leda. Utginge man nämligen från att det är den beskattningsbara inkomsten, som i stadgandet avses, följde härav, att dess innebörd i själva verket bleve beroende av gällande stadganden angående taxering och att sålunda villkoren för valbarhet till riksdagens första kammare komme att växla allt efter som ändringar vidtoges i skattelagstiftningen. Enligt gällande regler för avdrag vid taxering kunde 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 kunde tydligen en persons riksdagsmannauppgiften lätt komma att medföra diskvalifikation i fråga om valbarheten, då ju inkomsterna av detta uppdrag vad landsorten anginge icke beskattades och under uppdragets fullgörande möjligheterna till annan arbetsförtjänst för många riksdagsmän i hög grad förminskades. Härtill komme, att, därest dylik diskvalifikation inträdde under period, för vilken riksdagsman redan blivit vald, denne enligt gällande grundlagsstadgande skulle avgå från sitt uppdrag. Den praktiska olämpligheten av censusbestämmelsen framginge dessutom därav, att de stadgade kvalifikationerna skola ha varit för handen under tre år före valen.

Utgången av frågans behandling vid 1921 års riksdag blev, att konstitutionsutskottets hemställan om valbarhetscensus avskaffande i första kammaren avslogs med 59 röster mot 50, medan den i andra kammaren bifölls med 109 röster mot 84. Frågan hade alltså genom kamrarnas skiljaktiga beslut förfallit.

Vid 1922 års riksdag förnyade herr Vennerström sin motion. Han hänvisade i motiveringen bland annat till en nyligen timad händelse, som belyste verkan av en sådan tolkning av RO § 9, att den beskattningsbara inkomsten

vore avgörande för valbarhetens konstaterande. En lantbrukare, som av Norrbottens och Västerbottens landsting valts till ledamot av första kammaren, hade av sagt sig mandatet under hänvisning till, att han visserligen under tre år närmast före valen deklarerat för en inkomst, som väsentligen översteg fastställt minimibelopp, tretusen kronor, men till följd av de genom skattelagstiftningen införda Orts- och familjeavdragen icke betalt skatt för mer än ettusenfemhundra kronor. Han hade en talrik familj och föll alltså för "barnstrecket".

Konstitutionsutskottet tillstyrkte motionen på samma grunder som förra året. Beträffande frågan, huruvida med den inkomst, varom i RO § 9 talas, skall förstås det taxerade eller det beskattningsbara inkomstbeloppet, förmenade utskottet, att denna fråga icke kunde anses slutgiltigt besvarad. Denna tvivelaktighet beträffande rätta tolkningen av censusbestämmelsen vore emellertid enligt utskottets uppfattning ett ytterligare skäl för vidtagande av den föreslagna reformen. Utskottet hemställde sålunda om riksdagens bifall till en grundlagsändring av samma innebörd som den, vilken av utskottet vid förra riksdagen tillstyrktes.

Första kammaren avlog med 64 röster mot 60 yrkandet på valbarhetscensus omedelbara avskaffande. Andra kammaren fattade med 94 röster mot 53 beslut i motsatt riktning. Frågan hade sålunda även för denna riksdag förfallit.

Vid 1924 års riksdag förnyade herr Vennerström återigen sin motion. Han påpekade därvid, att skälen för censusvillkorets borttagande sedan 1922 förstärkts genom lönernas och inkomsternas sjunkande och den ekonomiska kris, som drabbat alla samhällsklasser, icke minst den jordbrukande befolkningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte liksom förut den åsyftade reformen, men gick denna gång ett stycke längre än förut, i det att utskottet ur motionärens förslag strök dels kravet på kommunal rösträtt såsom villkor för valbarhet, dels den sista punkten i nuvarande § 9 RO, som stadgar, att riksdagsmannen under *hela* valperioden måste bibehålla sin valbarhet. Utskottet föreslog alltså följande förkortade lydelse: "Till ledamöter i första kammaren kunna endast väljas män och kvinnor, som uppnått 35 års ålder."

Andra kammaren biföll utan debatt och utan votering utskottets hemställan. Första kammaren avlog den med 65 röster mot 50.

Vid 1925 års riksdag framfördes frågan om valbarhetscensus allenast i mer begränsad omfattning. Herr Lindhagen föreslog nämligen nedsättning av det i RO § 9 fastställda taxeringsvärdet, femtiotusen kronor, till åttatusen kronor, detta för att bereda valbarhet åt småbrukare. Konstitutionsutskottet avstyrkte förslaget, enär "med upptagande av hithörande frågor torde kunna anstå till annan riksdag under innevarande valperiod för andra kammaren". Bägge kamrarna biföllo utskottsutlåtandet.

Vid 1926 års riksdag framlade herrar Strömberg och Gustav Hansson i första kammaren förnyat förslag om valbarhetscensus avskaffande. Motionärerna upptogo den tidigare formulering, som konstitutionsutskottet vid 1921 års

riksdag tillstyrkt men vid 1924 års riksdag frånträtt. Innehav av kommunal rösträtt skulle alltså utgöra villkor för valbarhet till första kammaren, och detta villkor fordrades upprätthållet under *hela* valperioden.

Konstitutionsutskottets utlåtande över motionen betecknade beträdandet av en ny väg. Utskottet föreslog nämligen, att riksdagen i anledning av motionen "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".

I sin motivering hänvisade utskottet till det intresse för ett tvåkamarssystem med karaktärsskillnad mellan kamrarna, som dikterat det hittillsvarande motståndet mot den föreslagna reformen. Utskottet fann det obestridligt, att de nuvarande bestämmelserna lämna rum för erinringar såväl med hänsyn därtill, att de från valbarhet utesluta det ojämförligt större antalet fastighetsägare, arrendatorer, hantverkare, lantarbetare m. fl. grupper, som till följd av den valbarhetens instabilitet och den oklarhet i tillämpningen, som stadgandenas formulering medförde. Såsom ett medel att på en gång väsentligt vidga gruppen av valbara och tillgodose önskemålet om fortsatt karaktärsskillnad mellan första och andra kammaren framhöll utskottet införandet av särskilda valbarhetskategorier, bland vilka såsom *ett* möjligt alternativ valbarhetscensus vore att räkna. Såsom exempel på dylika nya kvalifikationsfordringar nämnde utskottet en viss tids ledamot-skap av riksdagen eller landsting, stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige eller kommunalnämnd. Utskottet yttrade slutligen följande: "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."

Det nya i konstitutionsutskottets ställningstagande låg sålunda däri, att tanken framfördes på ett utbytande av valbarhetscensus mot särskilda valbarhetskategorier eller dess kompletterande med dylika.

Mot utskottets förslag reserverade sig bland andra herr Engberg m. fl. till förmån för motionen.

Andra kammaren beslöt med 133 röster mot 76 att bifalla herr Engbergs m. fl. reservation, medan första kammaren med 73 röster mot 56 beslöt bifalla utskottets utlåtande. Frågan hade alltså för denna riksdag förfallit.

Genom beslut den 29 oktober 1926 uppdrog emellertid Kungl. Maj:t åt särskilda sakkunniga att inom justitiedepartementet verkställa utredning och avgiva förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens

första kammare ävensom, i enlighet med närmare bestämmande av chefen för justitiedepartementet, i de övriga frågor, vilka i sådant sammanhang borde komma under överbägande. Några ytterligare föreskrifter än dessa meddelades icke de sakkunniga.

Vid konstituerande sammanträde i december 1926 antogo de sakkunniga benämningen "1926 års förstakammarsakkunniga". Resultatet av deras arbete överlämnades den 15 december 1927 till Kungl. Maj:t i ett betänkande med titeln "Utredning och förslag rörande ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare".

Alldenstund regeringen icke aktat nödigt att ge de sakkunniga några direktiv för deras arbete, nödgades dessa själva något närmare precisera omfattningen av sin uppgift. De funno det av uppdraget framgå, att utredningen hänföde sig till första kammarens *sammansättning*. De utgingo vidare ifrån att det icke vore fråga om att beröra maktförhållandet mellan kamrarna, utan endast om en uppgift, begränsad inom ramen av vårt nuvarande tvåkammarsystems allmänna principer. De spörsmål, som de sakkunniga närmare diskuterade, voro dels frågan om avskaffande av valbarhetscensus, dels frågan om införande av valbarhetskategorier till första kammaren, dels kooptationsinstitutet och de i nära samband därmed stående frågorna om utvidgade valkretsar och återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren, dels slutligen upplösningsinstitutets tillämpning på denna kammare, vilken fråga berör effektiviteten av kammarens nu gällande sammansättningsgrunder, speciellt den successiva förnyelsen.

Av de fem sakkunniga ha tre förordat censusbestämmelsens avskaffande. Beträffande övriga här ovan omnämnda spörsmål, som varit föremål för de sakkunnigas prövning, ha däremot tre av de sakkunniga förklarat sig icke kunna förorda de positiva uppslag, som däri innefattas, medan två av de sakkunniga föreslagit: dels utvidgning av valkretsarna till första kammaren, dels i samband därmed återställande av enhetlig kommunal valgrund för första kammaren, dels upptagande av kooptationsinstitutet i viss utsträckning såsom grund för första kammarens sammansättning, dels slutligen inskränkning till en viss grad av upplösningsinstitutets tillämplighet i fråga om första kammaren.

Det enda positiva förslag, som bland de sakkunniga vunnit majoritet, är alltså förslaget om valbarhetscensus avskaffande.

De sakkunnigas majoritet konstaterar, att censusvillkoren stå i en skarpt framträdande motsats till hela den huvudprincip, på vilken vårt representations-skick numera är uppbyggt. Med författningsrevisionen 1921 övergick vår första kammare från att förut hava tillhört de censusbestämda senaternas typ till de rent demokratiska senaternas typ. Detta innebar, att, medan karaktärsskillnaden mellan kamrarna förut grundat sig på sociala åtskillnader, i det att första kammaren företrädde en förmedelst ekonomiska bestämmelser avgränsad minoritet, andra kammaren åter representerade folkmajoriteten, så överflyttades där- efter skillnaden mellan kamrarna till det rent psykologiska planet och lösgjordes från sammanhanget med medborgarnas olika ekonomiska ställning. Penning-

bestämmelser äro sålunda principiellt underkända såsom konstitutiva moment vid riksdagens organisation. Sakkunnigemajoriteten finner, att vårt lands riksdagsskick genom att bibehålla valbarhetscensus intar en särställning bland de moderna demokratiska tvåkammerssystemen. Det förefaller icke rimligt att låta ifrågavarande rudiment av en äldre, på motsatta principer grundad statsordning fortbestå. Det framhålles vidare, hurusom i motiverna till 1866 års riksdagsordning det förelåg ett syfte att genom kombination av valbarhetscensus och arvodeslöshet avgränsa ett slags politisk aristokrati, inom vilken väljarfolket hade att taga sina senatorer, en aristokrati utmärkt genom oberoende, insikter och allmänintressen i högre grad än medborgaren i allmänhet. Sedan 1866 ha emellertid förhållandena på ett avgörande sätt omgestaltats. Arvodeslösheten har försvunnit och valbarhetscensus har i avsevärd mån reducerats. Föreställningen om en politisk aristokratis avgränsande genom nu gällande valbarhetsbestämmelser måste betraktas såsom skäligen utesluten.

Sakkunnigemajoriteten tar sedan upp till granskning den allmänna satsen, att en ordnad ekonomi får betraktas som en gynnsam förutsättning för politiskt arbete. Satsens generella giltighet bestrides. Men sakkunnigemajoriteten betonar, att det som från motiveringens egna utgångspunkter är av avgörande betydelse i detta sammanhang, det är, huruvida en inkomst på tretusen kronor eller innehav av en fastighet med femtiotusen kronors taxeringsvärde verkligen kunna betraktas såsom kriterier på ekonomiskt oberoende eller ordnad ekonomi. En skuldfri man med tvåtusenfemhundra kronors inkomst intager, framhålles det, en ekonomiskt mycket säkrare ställning än en skuldbelastad med tre tusen kronors inkomst. Innehavet av en ointecknad fastighet med fyrtiotusen kronors taxeringsvärde betecknar, heter det vidare, större oberoende än innehavet av en högt intecknad fastighet med femtiotusen kronors taxeringsvärde. Det går icke an, säger sakkunnigemajoriteten, att utan vidare anse uppfyllandet av den gällande valbarhetscensus utgöra garanti för en säker ekonomi, och därvid måste betydelsen av förevarande argument bortfalla jämväl för dem, som gilla dess utgångspunkt.

Sakkunnigemajoriteten riktar därefter uppmärksamheten på de nackdelar, som censusvillkoret medför. Framför allt drabbas kvinnorna hårt av valbarhetsstrecket, i synnerhet de gifta, men jämväl de självförsörjande ogifta kvinnorna. Den kvinnliga valbarheten till första kammaren, som är inskriven i grundlagen, blir på sådant sätt i mycket avsevärd mån reducerad till ett sken.

Beträffande de mindre jordbrukarnas, hemmansägarnas, arrendatorernas, hantverkarnas och arbetarnas representationsrätt betonar sakkunnigemajoriteten, att dessa samhällsgrupper få vidkännas en högst väsentlig reduktion av det antal förstakammarkandidater, som de skulle kunna uppställa ur sina egna led. Till bestyrkande härav anføres, att, enligt statistisk årsbok för 1927 genomsnittslönen för industriarbetare under åren 1923, 1924 och 1925 varit resp. 2,215, 2,309 och 2,365 kronor, för manlig lantarbetare under åren 1923, 1924 och 1925 (inkl. naturaförmåner) resp. 1,155, 1,164 och 1,139 kronor. Det har synts de sakkunniga vara av intresse att utröna, i vad mån andra kammarens ledamöter

uppfylla villkoren för valbarhet till första kammaren. I detta syfte ha genom justitiedepartementet infordrats uppgifter rörande inkomst- och fastighetstaxering beträffande medlemmarna dels i den enligt 1921 års val, dels i den enligt 1924 års val sammansatta andra kammaren. De inkomna uppgifterna äro icke alldeles fullständiga, i det inkomstuppgifter saknas för sex och fastighetstaxeringsuppgifter för tre kammarmedlemmar under den förra valperioden samt inkomstuppgift för en medlem under den senare perioden, vilka brister dock icke nämnvärt inverka på den totalbild av förhållandena, som framgår av efterföljande siffror. I 1922 års andra kammare voro av 224 ledamöter 155 taxerade till en inkomst av tre tusen kronor och därutöver, medan för 69 ledamöter inkomsten understeg tre tusen kronor (siffrorna avse ej det beskattningsbara beloppet). Motsvarande siffror i 1925 års andra kammare, fördelade på 229 ledamöter, voro 149 och 80. Under båda valperioderna kom sålunda omkring en tredjedel av kammarens ledamöter under tretusen kronorsstrecket. Vad beträffar fastighetsstrecket — femtiotusen kronor — funnos i 1922 års andra kammare 40 fastighetsägare, som nådde eller kommo över detta streck, och 96, vilkas fastigheter hade ett lägre värde. I 1925 års kammare voro motsvarande siffror 39 och 99.

Sakkunnigemajoriteten understryker, att ett politiskt parti, som till övervägande del är sammansatt av medlemmar från någon av de här nämnda grupperna, kan under sådana förhållanden komma att stå inför nödvändigheten att, i stället för att giva sina röster åt en arbetare eller jordbrukare, placera dem på en meningsfrände ur en annan samhällsgrupp. Detta kan understundom vara till men för representationen. Och det är betänkligt, betonar sakkunnigemajoriteten, att lagstiftningen tvingar valmännen att avstå från sin önskan att välja till riksdagsman en person ur sin egen krets, till vilken de ha förtroende. Slikt kan, heter det vidare, i det enskilda fallet medföra, att en bättre kandidat får vika för en sämre.

Det kan vidare, säger sakkunnigemajoriteten, i längden icke vara till gagn för första kammarens prestige, att valbarhetscensus får åsamka vissa samhällsgrupper dylikt förfång. Föreställningen om första kammaren såsom alltså jämt en institution i de socialt bättre lottade minoriteternas tjänst får därigenom näring. De är av vikt för kammarens egen auktoritet att en dylik föreställning icke skapas.

Sakkunnigemajoriteten framhåller vidare, att verkningarna av censusbestämelsen skärpes genom stadgandet i RO § 9, enligt vilket riksdagsman i första kammaren skall frånträda sin befattning, därest han, efter det han blivit vald, kommer i den ställning, att han ej länge skulle vara valbar till ledamot av kammaren. Den konsekvens, som härutur under vissa förutsättningar kan inställa sig för inkomsttagare, som blivit ledamot av första kammaren, har i riksdagsdebatterna påpekats.

Sakkunnigemajoriteten kommer sålunda till det resultatet, att censusvillkoret bör avskaffas, och föreslår den lydelse av RO § 9, som konstitutionsutskottet vid 1921 års riksdag tillstyrkte.

Den slutsats, vartill sakkunnigemajoriteten efter sin ingående granskning av spørsmålet om valbarhetscensus kommit, står alltså i full överensstämmelse med den uppfattning som konstitutionsutskottet och andra kammaren vid 1921, 1922 och 1924 års riksdagar förfäktat och som andra kammaren för sin del med alldeles särskild styrka gav uttryck åt vid 1926 års riksdag. Sakkunnigemajoriteten har på ett förtjänstfullt sätt prövat och vägt alla de skäl för och mot, som figurerat i diskussionen om detta reformkrav. Med översägliga och avgörande argument har den uppvisat, att reformen är både nödig och nyttig och att första kammaren endast kan ha fördel av att censusvillkoret avskaffas. Det förtjänar vidare att framhållas, att en majoritet bland de sakkunniga icke ansett det möjligt att förorda något av de övriga uppslag för tillförande åt första kammaren av en allsidig sammansättning, som i anslutning till 1926 års oklara och mångtydiga konstitutionsutskottsbetänkande bragts å bane. Vid sådant förhållande ha vi ansett det vara till fulla ådagalagt, att inga bärande skäl längre kunna anföras till försvar för censusbestämmelsens bibehållande. Vi föreslå därför riksdagen

att såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

F ö r s l a g

till ändrad lydelse av § 9 riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

§ 9.

§ 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 valen ägt fastighet till taxeringsvärde, ej understigande femtiotusen riksdaler, eller ock till staten skatta samt under tid, som nyss är sagd, skattat för minst tre tusen 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.

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.

Stockholm den 19 februari 1928.

Gustav Möller.

Olof Olsson.

Rickard Sandler.

Ernst Wigforss.

A. J. Bårg.