

Nr 250.

Av herr **Vennerström**, om borttagande av bostadsbandet i fråga om valbarhet till riksdagens andra kammare.

Spörsmålet om avskaffande av det s. k. bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare förelåg till behandling vid samtliga riksdagar från 1919 till 1922. Då det icke har varit föremål för riksdagens prövning under den valperiod, som i år går till ända, synesskäl föreligga, att den sista riksdagen före nyvalen till andra kammaren beredes tillfälle att taga ställning till bostadsbandet, så att grundlagsändring kan utan dröjsmål vidtagas för det fall, att riksdagen skulle anse tiden för dess avskaffande vara inne. Om riksdagens föregående behandling av bostadsbandet kan erinras, att 1920 års konstitutionsutskotts majoritet, bestående av utskottets socialdemokrater samt de liberala ledamöterna Hellberg, Ljunggren, Modig och Leander, tillstyrkte att § 19 riksdagsordningen skulle erhålla denna lydelse: »Till ledamöter i andra kammaren kunna endast utses män och kvinnor, som äga valrätt inom riket». I sin motivering citerade utskottet den reservation vid 1919 års riksdag, i vilken tio av utskottets ledamöter hemställde om bifall till en av Vennerström m. fl. afgiven motion i denna riktning:

»Bostadsbandets inskränkning i valmännens frihet att välja representeranter oberoende av territoriella begränsningar har redan tidigt varit föremål för reformkrav, vilka yrkat dess upphävande eller lossande. Ståndstiden ägde ej bostadsbandet i dess moderna 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—1835 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 in-

tresserepresentation, för att motståndet skulle kunna göra sig mera gällande.

Dess starkare kritik möter den, då den införlivas 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 samfällda 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 lärers uppstå». 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 erkännas här fullt och öppet. Det skall befasta 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 tillvarata de främsta männen för arbete i båda kamrarna», ger ett tydligt uttryck åt, huru man även på högersidan 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 befast 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 lokalkännedomen 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 länsbänken äro få, platserna redan besatta och placering utanför valkretsen i regel förbjuden. En värdefull medlem av 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 fulllo erkänna betydelsen av, att i kammaren sitta män med eminent saklig insikt i de olika landsdelarnas önskingar 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 fulllo 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.»

Till sitt instämmande i denna reservations synpunkter lade utskottet för egen del:

»Enligt utskottets mening äro de av fjolårets reservanter sålunda framlagda skälen för anskaffande 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 tillvarata 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 riksdagsmannauppgiften. 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.»

De huvudsakliga skäl, som anhängarna av bostadsbandets bibehållande anfört, finnas i koncentrerad form nedlagda i en reservation till 1920 års konstitutionsutskotts betänkande samt i utskottsbetänkandena vid de övriga riksdagarna. Ett likaledes koncentrerat gendrivande av dessa skäl presterades bland annat vid 1922 års riksdagsdebatt i första kammaren av nuvarande statsrådet Lyberg, som då inom konstitutionsutskottet tillsammans med några soialdemokrater samt herrar August Ljunggren och Almqvist yrkat, att riksdagen ville i skrivelse till Konungen anhålla om utarbetande och framläggande för riksdagen av förslag till sådana ändringar av riksdagsordningen, att bostadsbandet vid val till andra kammaren avskaffades. Herr Lyberg yttrade:

»Det första skälet är, att enligt utskottets mening bostadsbandet är en garanti för, att personer med ingående kännedom och erfarenhet om förhållandena i rikets olika delar erhålla säte i riksdagen. Naturligtvis är detta av vikt. Men det gäller, så vitt jag kan förstå, både andra kammaren och första kammaren, utan att dock för den senare något bostads-

band satts i fråga. Emellertid, om utskottet med sitt uttalande menar, att det skulle vara önskvärt, att särskilt vid valen till andra kammaren bygdepolitiska och lokalpersonliga hänsyn få spela en avgörande roll, förefaller det mig, som om detta skäl ej i och för sig är så mycket värt. Men det värsta är, att utskottet slår alldeles ihjäl detta första skäl med sitt sista och femte skäl, som säger, att 'genom den 1921 genomförda valkretsförstoringen vid val till riksdagens andra kammare de olägenheter, som bostadsbandet förut i vissa fall till äventyrs kunnat orsaka, ytterligare förlorat i betydelse.' Det är nämligen uppenbarligen så, att när man övergick från enmansvalkretsar till flermansvalkretsar i sammanhang med proportionalismens införande, så släppte man en hel del av den självfallna kontakt mellan väljare och representanter, som man kan anse förut förefanns, och det är ännu mera sant, att denna kontakt, så vitt den garanterats av bostadsbandet, praktiskt taget upphört i och med det, att vi vid dessa val fått de stora valkretsarna, länsvalkretsarna. Men om så är förhållandet, är det ju uppenbart, att det första skälet, som utskottet åberopar — bostadsbandets värde såsom garanti för dylik intim kontakt mellan väljare och representant — numera har bra liten betydelse. Nu kan man ju å andra sidan, såsom utskottet gör, säga, att olägenheterna av bostadsbandet förlorat i betydelse, sedan vi fått dessa större valkretsar; och det är alldeles riktigt, om man därmed menar, att det hädanefter mera *sällan* kommer att yppa sig starkt behov att flytta en riksdagsman från en valkrets till annan. Men det hindrar ju inte, att, i de låt vara mera sällsynta fall, då detta anses särskilt behövt, bostadshindret blir mycket kännbart och kan vara till skada för representationen och därigenom också för det politiska livet. För övrigt syntes det mig ganska märkvärdigt, att en sådan förskräckelse för bostadsbandets upphävande råder. Jag har nämligen aldrig hört, att man ansett, att den omständigheten, att det ej finnes bostadsband vid val till första kammaren, medfört, att man alltför mycket hållit sig utanför valkretsarna. Däremot har jag hört klagomål i motsatt riktning, och att representanterna tagas inom valkretsen komme naturligtvis i ännu högre grad att bli händelsen vid de omedelbara andrakammarvalen, om också grundlagsstadgat bostadsband saknas. Vid de omedelbara valen äro väljarna naturligtvis mera benägna att upprätthålla ett faktiskt bostadsband än i fråga om första kammaren, till vilken valen äro medelbara.

Beträffande de tre övriga skälen vill jag säga, att, då utskottet först talar om att den gemensamma valdagen skulle omöjliggöra ett utnyttjande av bostadsbandets upphävande, utskottet tydligen utgår från den förutsättningen, att syftet skulle vara, att vid de allmänna valen, om en person faller igenom i en valkrets, han skall kunna uppställas som kandidat i en annan valkrets. Jag tror icke det är syftet, åtminstone har jag ej tänkt på den eventualiteten. För övrigt var detta praktiskt taget omöjligt, redan innan vi fingo gemensam valdag, ty vi veta ju, att sammanräk-

ningen i allmänhet ej hann slutföras för en tidigare valförrättning, innan en senare förrättning skulle hållas, och om någon gång sammanräkningen hunnit tidigare utföras, har det med hänsyn till valmaskineriet knappast varit tänkbart att ändra en kandidatlista i sista minuten.

Alldeles oförståeligt är för mig nästa skäl, nämligen att ett upphävande av bostadsbandet skulle medföra en 'ytterligare mekanisering av valarbetet och ett skarpare betonande däri av politiska partisynpunkter'. Kan det nu verkligen ha en sådan kraftig verkan detta, om exempelvis herr Lindman sättes upp som kandidat i Skåne i stället för i Stockholm, eller om herr Edén sättes upp som kandidat i Uppland i stället för i Stockholm? Skulle det medföra, att valarbetet mekaniseras mera och den politiska motsättningen blir starkare under valarbetet? Jag kan för min del ej förstå det.

Och så till sist säger utskottet för det fjärde, att valmännen ej hava uttalat någon önskan om bostadsbandets upphävande. Ja, så stor eller av den natur är verkligen ej den här frågan, tror jag, att man kan begära eller ens finna det lämpligt, att det skall göras uttalande om den på valmötena; och för övrigt vill jag erinra utskottsmajoriteten om, att, om utskottsmajoriteten skulle vara angelägen om att få ett uttalande från valmännen, därtill ju alltid finnes möjlighet, eftersom det skall försiggå allmänna val, innan en eventuell ändring av grundlagen slutligen fastställles.»

Till den argumentation för bostadsbandets avskaffande, som föreligger i 1920 års utskottsmotivering och i herr Lybergs anförande vid 1922 års riksdag, torde föga behöva tilläggas. Vad som där anföres har sin fulla giltighet ännu i dag, och kanske mera i dag än förut. Blott ett enda skäl må ytterligare andragas, vilket synes visa att bostadsbandet med tiden alltmera undergräves. Särskilt från de nuvarande regeringspartiernas sida har man med mycken energi gått in för s. k. tilläggsmandat vid val till andra kammaren för att därigenom åstadkomma en rättvisare proportionell fördelning av mandaten än som nu sker. Utskiftningen av dessa tilläggsmandat kan man tänka sig på tvenne vägar, antingen så att mandaten fördelades bland s. k. »rikskandidater» eller ock så att de fördelades bland kandidater, som uppställts inom respektive valkretsar. I förra fallet är det utan vidare klart att bostadsbandet är upprivet. Men även i senare fallet, vilket förordats i det av herrar David Bergström, Andersson i Rasjön och tillförordnade hovrättsfiskal Hagström inom justitiedepartementet nyligen utarbetade förslaget, är bostadsbandet faktiskt genombrutet. En fördelning av tilläggsmandaten i enlighet med detta förslag innebär att valmän i t. ex. Jämtland och Västerbotten få sina röster överförda till kandidater i t. ex. Stockholm och Göteborg och bli av dem representerade inom andra kammaren. Dessa medelst metoden med tilläggsmandat utsedda representanter för Stockholm och Göteborg äro med andra ord valda av valmän överallt ute i det övriga landet. I realiteten har

man alltså upphävt, låt vara i begränsad skala, bostadsbandets princip, att den valde och hans valmän skola vara bosatta i samma valkrets.

Med denna motivering hemställes,

att riksdagen måtte som vilande till grundlagsenlig
behandling antaga följande

Förslag

till ändrad lydelse av § 19 riksdagsordningen.

Nuvarande lydelse:

Till ledamöter i andra kammaren kunna endast utses män och kvinnor, som äga 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 17 februari 1928.

Ivar Vennerström.
