

Nr 14.

Ankom till riksdagens kansli den 17 mars 1933 kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående sådan ändring i grundlag, att förtroendeämbetsmän icke må vara valbara till riksdagen.

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 51 i första kammaren av herr *Per Gustafsson m. fl.* och nr 59 i andra kammaren av herr *Westman m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande sådan ändring av grundlagen, att förtroendeämbetsmän icke må vara valbara till riksdagen».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

I § 35 regeringsformen stadgas: »Statsrådets ledamöter, presidenter och chefer för kollegier eller de i dessas ställe inrättade verk, justitiekansleren, cheferna för fängvården, lantmäteriet, statens järnvägstrafik, lots-, post-, telegraf- och tullverken samt skogsväsendet, expeditionschefer i statsdepartementen, överståthållaren, underståthållaren och polismästaren i huvudstaden, landshövdingar, fältmarskalkar, generaler och amiraler av alla grader, generaladjutanter, överadjutanter, stabsadjutanter, kommendanten i fästningarna, överstar för regementena, sekundcheferna för gardesregementena till häst och fot och för livregementets kårer samt cheferna för övriga särskilt för sig bestående militära kårer eller bataljoner, cheferna för artilleriet, fortifikations-, fältmättnings- och sjömättningsväsendet, ministrar, sändebud och agenter för handeln hos främmande makter, samt de ämbets- och tjänstemän, som uti Konungens kabinett för utrikes brevväxlingen och vid beskickningarna nyttjas, hava förtroendesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra. Konungen kungöre dock sådana beslut i statsrådet, vars ledamöter vare skyldige att däremot göra underdåniga föreställningar, om de finna sig därtill skäl äga.»

Då statsråden tillhöra de i § 35 regeringsformen uppräknade förtroendeämbetsmännen, innebär alltså det i motionerna framförda förslaget bland annat, att ledamot av statsrådet icke längre bör vara valbar till riksdagen.

Vissa av de franska revolutionsförfattningarna och ursprungligen även Norges grundlag hava tidigare intagit ståndpunkten, att ledamotskap av regeringen är oförenligt med säte i representationen. I Förenta staternas författning gäller ännu samma regel. Grundvalen härför är att söka i vissa äldre statsrättsliga teorier, som till sin grundläggande princip äro oförenliga med ett

demokratiskt-parlamentariskt statsskick. Detta senare är uppbyggt på uppfattningen, att ett organiskt samband bör föreligga mellan regering och representation, vilket åstadkommes på så sätt, att regeringen utväljes ur representationen, för vars majoritet den bör framstå såsom ledare.

Några praktiska olägenheter i fråga om riksdagsarbetets behöriga bedrivande hava ej heller påvisats bliva en följd av att regeringens medlemmar hava säte i riksdagen. Visserligen medger deras krävande och ansvarsfulla arbete i allmänhet icke, att de ägna större uppmärksamhet åt inom riksdagen väckta frågor av mindre betydelse eller endast av lokalt intresse. Vederbörande statsråds erfarenhet och insikter i viktigare frågor är dock av den betydelse för riksdagsarbetet i dess helhet, att riksdagen icke synes böra berövas dem. Skulle en riksdagsman genom utnämningen till statsråd förlora sitt säte i riksdagen, skulle denna i vissa fall för en kanske lång följd av år kunna komma att berövas en för riksdagsarbetet ofta betydelsefull kraft. För att förhindra detta, skulle visserligen kunna införas en motsvarighet till den i norsk statsrätt numera gällande regeln, att suppleant skall inkallas till tjänstgöring tills vidare för stortingsman, som utsetts till statsrådsledamot. Men införandet hos oss av en dylik regel skulle förutsätta en omläggning av vårt valsystem.

Liksom ledamot av statsrådet i motionerna föreslås böra uteslutas från valbarhet till riksdagen, framställes jämväl förslag i samma riktning beträffande övriga i § 35 regeringsformen åsyftade ämbetsmän. Däremot föreslå motionärerna icke uteslutande från riksdagen av andra chefer, som icke äro hänförliga till de i nämnda paragraf avsedda förtroendeämbetsmännen, ej heller för det fall att de enligt gällande avlöningsreglementen tillsättas medelst förordnande allenast för viss tid.

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 medlemmar 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 erhöle 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 riksdagsmannauppgiften, 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 törhända 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 ämbets-

män 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.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 17 mars 1933.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar Reuterskiöld, Hallén, K. J. Ekman, greve Spens, Hellberg, Sandegård, Sundberg, Larsén, Björkman, Källman, Karl A. Johanson, Borg, Magnusson i Tumhult*, Persson i Trången, Andersson i Igelboda, Fast*, Olsson i Mora, Voug*, Lindmark* och Lundquist i Rotebro.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer:

1) av herr Reuterskiöld, som med instämmande av herrar K. J. Ekman och Persson i Trången, anförte följande:

»Det lär icke kunna bestridas, att inom de län, vilkas landshövdingar sitta i riksdagen, ett visst, mer eller mindre tillbakahållet, men verkligt missnöje är rådande beträffande detta förhållande. Motsvarande gäller däremot icke eller åtminstone icke i samma utsträckning beträffande övriga i R.F. § 35 omnämnda förtroendeämbetsmän, vilket dock icke hindrar, att dessas säte och stämma i riksdagen kan drabbas av samma invändningar i övrigt, som möjligen böra riktas mot landshövdingars beklädande med riksdagsmannauppsdrag.

Förtroendeämbetet har sin väsentliga karaktär hos oss däri, att dess innehavare i följd av sin ställning alltid bör handhava och utöva sitt ämbete i

nära anslutning till den sittande regeringens önsknings och avsikter beträffande sådan ämbetets verksamhet, som icke utgör ren lagtillämpning, såsom fallet är bl. a. i administrativa processmål och överexekutorsmål. Med den växling, som numera ofta äger rum i avseende å regeringarnas sammansättning och politiska färg, är det uppenbart lika olämpligt, att förtroendeämbetsmän, även om de praktiskt icke riskera avsättning, tillhöra ett regeringen motsatt parti och inom riksdagen möjligen rent av måste bekämpa regeringens politik, som att de tillhöra regeringspartiet och i riksdagen därför anses böra befrämja samma politik. I båda fallen medför denna dubbelställning ett icke oväsentligt avtrubbande av deras auktoritet och ställning och en möjlig motsättning inom förvaltningen, som i längden måste med vår partirepresentation verka desorganiserande.

Ej heller skulle med nödvändighet riksdagsarbetet bliva lidande, om förtroendeämbetsmännen ej tillhörde riksdagen; verk och myndigheter avfordras redan nu i största utsträckning yttranden och det samma bleve säkerligen minst lika mycket fallet, därest verks och myndigheters chefer icke hade tillfälle att i riksdagen, utan blott i sina under ämbetsansvar avgivna yttranden framlägga sina synpunkter.

Med det valsysteem, som råder hos oss, kan än mindre den invändningen mot den ifrågasatta reformen med fog göras, att valmännens rätt trädess för nära. Redan nu har visat sig, att i åtskilliga fall t. ex. landshövdingar uppställts som kandidater, men oaktat eller kanske emedan de värderats högt som sådana fallit igenom, vilket å andra sidan icke är särdeles lämpligt med hänsyn till deras upphöjda ställning inom respektive län. Under inga förhållanden kan det anses lyckligt, att förtroendeämbetsmän med mera allmänna uppgifter, såsom särskilt landshövdingarna, bliva engagerade i de politiska parti-striderna.

Man har mot förtroendeämbetenas ställande i särklass beträffande riksdagsmannabehörighet invänt, att om de högsta ämbetena så behandlas, borde än mera de dem underordnade uteslutas från valbarhet. Men denna invändning är icke hos oss hållbar, då för alla statens ämbets- och tjänstemän i Sverige gälla lika oavsättlighetsregler, med undantag allenast just för förtroendeämbetenas innehavare. Den självständighet i förhållande till överordnad, som bör förutsättas för riksdagsuppdragets erhållande, finnes lika hos alla utom hos förtroendeämbetsmännen, vilka visserligen det oaktat faktiskt kunna visa och ofta visa fullt lika stor självständighet i förhållande till regeringen, men om och i den mån så sker, därmed också ställt sig i viss mån i en ställning, som ej är med förtroendeämbetet städse alldeles förenlig: en sak är att som förtroendeämbetsman handla utan all egen vilja — den osjälvständigheten torde icke kunna ifrågasättas hos förtroendeämbetets innehavare — en annan att markera självständigheten i ett för alla iakttagbart politiskt motsatsförhållande till regeringen.

Naturligtvis kan ifrågasättas, om den uppräknings av förtroendeämbeten, som göres i R.F. § 35, är den lämpligaste och riktiga i våra dagar. Och lika så kan ifrågasättas, om ej statsråden, trots sin förtroendeställning, borde un-

dantagas från ett möjligt förbud att samtidigt vara riksdagsmän. Här kunna skäl anföras både för och emot. Och det riktigaste torde då vara att, om frågan går till utredning, även dessa spörsmål komma under öfvervägande. I närvarande läge synes en utredning vara särdeles önskvärd att erhålla.

Med stöd av vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen i anledning av motionen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om verkställande av utredning och framläggande av de förslag, vartill denna utredning måtte föranleda, av frågan om sådan förändring av grundlag, att innehav av förtroendeämbete, varom i § 35 R.F. stadgas, med eller utan vissa undantag icke bleve förenligt med uppdrag som riksdagsman.»

2) av herr *Källman*.

3) av herr *Lundquist* i Rotebro.
