

Nr 73.

Av herr **Larsson, Sam, m. fl.**, *angående revision i vissa hänseenden av lagen om landsting.*

Vid föregående riksdagar och senast 1937 ha undertecknade framfört förslag, syftande till en mera fullständigt genomförd proportionalism vid val till andra kammaren och landstingen, och därvid bland åtgärder, som kunde motverka de nu förekommande ojämnheterna i mandatfördelningen, särskilt framhållit möjligheten att införa s. k. tilläggsmandat. Sedan förslaget därom senast föregående år avvisats av riksdagen och möjlighet till dess realiserande således icke inom en nära framtid torde vara för handen, anse vi det icke lämpligt att ånyo påyrka en dylik mera genomgripande reform av valsystemet, även om vi vidhålla vår uppfattning om dess rättvisa innebörd. Ojämnheterna i mandatfördelningen vid landstingsvalen äro dock så stora och påtagliga att enligt vår mening åtgärder, som medgiva större proportionell rättvisa, äro högeligen önskvärda. Den diskussion i ämnet, som upprepade gånger förts i riksdagen, senast näst föregående år, synes också ge vid handen att de brister, som kunna påvisas, i viss mån kunna avhjälpas genom smärre förändringar inom det nuvarande systemets ram.

Under det gångna året har ett jämförelsevis stort antal landsting vidtagit justeringar i förut gällande valkretsindelning, genom vilka åtgärder behovet av sådana reformer, som vi här åsyfta, ytterligare framhävts. Även om nu vidtagna förändringar i lagstiftningen icke kunna tänkas få inflytande på 1938 års landstingsmannaval, synes det oss lämpligt att föra fram frågan redan nu för att bereda erforderlig tid till den utredning om olägenheternas avhjälpan, som vi anse vara påkallad.

Huvudreglerna för landstingsområdes indelning i valkretsar återfinnas i 8 § av lagen om landsting av den 20 juni 1924. Dessa huvudregler kunna indelas i två grupper: sådana, som avse att åstadkomma »organisk» valkretsindelning, och sådana, som avse att göra det proportionella valsystemet någorlunda effektivt. Undantag från huvudreglerna återfinnas såväl i nyssnämnda § 8 som i de följande 9 och 10 §§.

I syfte att åstadkomma en organisk valkretsindelning är stadgat, att landsbygden normalt skall indelas i valkretsar efter domsaga, tingslag eller härad, att stad med minst 15,000 invånare skall utgöra egen valkrets, samt att valkrets bestående av stad och landsbygd icke bör utan synnerliga skäl bildas.

Emellertid gäller, såsom medgivna undantag från föregående regler, att landsbygdens judiciella enheter (domsaga etc.) få delas efter kommuner, antingen så att två eller flera valkretsar uppstå inom den judiciella enheten, eller så att en eller flera kommuner förenas med valkrets som väsentligen består av annan judiciell enhet eller delar av sådana, samt att stad med

mindre än 15,000 invånare får förenas med angränsande landsbygd till en valkrets. Dessutom förefinnes rätt att förena två eller flera städer med vardera mindre än 15,000 invånare till en valkrets. Denna regel har i äldre tid betraktats som organisk, men huruvida detta numera kan anses vara fallet är en fråga som skall belysas i den fortsatta framställningen.

I syfte att åvägabringa en någorlunda tillfredsställande tillämpning av det proportionella valsystemet är ytterligare stadgat, att varje valkrets normalt skall hava så stor folkmängd, att den kommer att utse minst 5 landstingsmän, d. v. s. att den skall hava minst 20,000 invånare. Denna bestämmelse genomtrytes först av den redan nämnda regeln, att valkrets, bestående av en stad eller av flera städer enbart, icke behöver mer än 15,000 invånare. Därjämte må, under förutsättning av $\frac{2}{3}$ majoritet i landstinget enligt § 33: 2:a, ännu mindre valkretsar bildas. Om »synnerlig olägenhet» annars skulle uppstå, gäller nämligen enligt § 9, att valkrets, bestående av landsbygd med eller utan smärre städer, icke behöver uppnå något fixerat minimiantal invånare.

Utöver de nämnda bestämmelserna om den minsta folkmängden i olika slag av valkretsar, finnes även en föreskrift att valkrets icke får ha större folkmängd än att den utser högst 9 landstingsmän, d. v. s. att den icke får komma upp till 45,000 invånare. Denna maximiregel gäller emellertid endast för valkrets, bestående av landsbygd med eller utan smärre städer. Slutligen gäller att alla de angivna folkmängdssiffrorna reduceras för Gotlands del enligt särskilt stadgande i § 10.

I Sveriges Landstings Tidskrift, häfte 6 för 1937, lämnas å sid. 250—56 en översikt av de ändringar i valkretsindelningen som företagits eller beslutats sedan 1925; skildringen kompletteras med en delvis ingående analys av beslutet under år 1937. Av den nämnda översikten framgår, att landstingen tolv gånger varit nödsakade att besluta förändringar på grund av tvingande bestämmelser i lagen, att de gjort det vid tre tillfällen på grund av lagens tydliga anvisning, samt att omregleringar av annan orsak beslutats i tre fall. De tolv tillfällena, då förändring varit nödvändig, fördela sig efter orsakerna på följande sätt: valkretsar, bestående av landsbygd med eller utan smärre städer, ha i åtta fall fått folkmängden minskad till mindre än 20,000 men ha i endast tre fall vuxit över 45,000 invånare; därjämte har en stad passerat folkmängdssiffran 15,000.

I vilken riktning ha nu dessa verkställda eller beslutade förändringar gått? Frågan bör belysas ur två huvudsynpunkter, nämligen hur de smärre städerna infogats i valkretsindelningen, och hur man förfarit när folkmängdssiffrorna i landsbygdsvalkretsarna undergått betydelsefulla förskjutningar.

Smärre städer, som ingå i samma valkrets som angränsande landsbygd, utgjorde 1926 icke fler än 4. År 1930 hade antalet sjunkit till 3, men det steg 1934 till 8. Och om de 1937 fattade beslutet stadfästas, kommer antalet att gå upp till 18, d. v. s. vara mer än dubbelt så stort som vid föregående val.

I de tre fall, då landsbygdsvalkretsar måst omregleras därför att invånarantalet passerat 45,000, har den nödvändiga ändringen två gånger verk-

ställt genom överflyttning av smärre delar till angränsande valkretsar, medan i det tredje fallet den alltför stora valkretsen delades i två små.

I de åtta fall, då landsbygds-kretsars folkmängd sjunkit under 20,000, har man alltid sökt rättelse genom omreglering i stället för att bevara den undertaliga kretsen med $\frac{2}{3}$ majoritet. Omregleringarna ha ägt rum enligt följande linjer: i fem fall har den undertaliga kretsen förstärkts genom tillskott av landskommuner från angränsande valkretsar och i ett fall genom att en mindre stad förts dit; i två fall har däremot uppdelning skett så att resultatet blivit en minskning i antalet landsbygdsvalkretsar.

Större delen av de nu anförda uppgifterna hänföra sig till landstingens beslut under 1937, och dessa kunna i väntan på stadfästelse icke betraktas som ett definitivt material. Oberoende av denna omständighet vittna emellertid uppgifterna likafullt om de tendenser som göra sig gällande inom landstingen. Ifrågavarande tendenser kunna sammanfattas så att

det föreligger en tydlig benägenhet att sammanföra smärre städer med omgivande landsbygd i stället för med andra smärre städer men däremot ingen benägenhet att utnyttja rätten att med $\frac{2}{3}$ majoritet bevara landsbygdsvalkretsar, vilkas folkmängd sjunkit under siffran 20,000.

Dessa tendenser lämpa sig ur olika synpunkter som grundval för en diskussion av gällande bestämmelser.

Bildandet av valkretsar, bestående av såväl landsbygd som städer, måste sägas stå i god överensstämmelse, både med de faktiska sociala och ekonomiska förhållandena i våra dagars Sverige och med det proportionella valsystemets anda. Att börja med torde ingen numera kalla en valkrets »naturlig» eller »organisk», när den består av upp till 7 vitt spridda små städer med ringa ekonomiskt utbyte sinsemellan och starkt avvikande lokala intressen. Sådana indelningar framstå tvärtom såsom relikter från ett tidevarv med mindre komplicerat näringsliv och sämre kommunikationer mellan en stad och kringliggande bygd. Även om man anlägger den synpunkten att ett särskiljande av områden med olika typer av ekonomiskt liv i och för sig skulle vara fördelaktigt, kan man icke på allvar hävda att de små städerna i högre grad skilja sig från omgivande landsbygd än andra befolkningscentra av motsvarande storlek men utan stadsrättigheter. Och en blick i statistiken visar, att mot de 40 städerna med mindre än 5,000 invånare svarade den 31 december 1936 icke mindre än 52 köpingar och municipalsamhällen med 2,000—5,000 invånare. Likaväl som de 52 (i statistiken upptagna) befolkningscentra utan stadsrättigheter synas städerna av samma storleksordning böra generellt bilda valkrets tillsammans med angränsande landsbygd. En sådan åtgärd skulle icke beröva dessa städer någon förmån som de nu verkligen inneha. Eftersom de icke äga den folkmängd, som normalt berättigar till ett landstingsmandat, ha de icke heller nu någon utsikt att placera en representant utslutande för det lokala intresset. Av dessa skäl torde tendensen att förena små städer med angränsande landsbygd till en valkrets böra uppmuntras av lagstiftningen och icke som nu ogillas av densamma.

De nu gällande bestämmelserna för bildande av valkrets, vari landsbygd

ingår, och rena stadsvalkretsar äro i viss mån olika. Ren stadsvalkrets får utan några villkor bildas, när invånarantalet når 15,000; gäller det en ensam stad skall den till och med obligatoriskt utgöra egen valkrets. En valkrets vari landsbygd ingår får däremot icke bildas eller bestå utan beslut med kvalificerad majoritet, såvida den icke har minst 20,000 invånare. Under dessa normala minimigränser för folkmängden finns en absolut gräns för valkretsar vari landsbygd ingår, men ingen sådan för rena stadskretsar. Dessa olikartade bestämmelser innebära en omotiverad fördel för städerna, som det icke torde vara anledning att vidare bibehålla. Samma regler för mandattilldelningen böra gälla för stad som för landsbygd, och bestämmelserna om minsta tillåtna folkmängd böra därför principiellt göras lika för alla slag av valkretsar.

Då det gäller att bestämma ett gemensamt minsta antal mandat för alla slag av valkretsar, återstår frågan vilken siffra som bör väljas. Det är sedan länge en allmänt godkänd princip, att fem mandat per valkrets är det minsta antal som tillåter det proportionella valsystemet att fungera någorlunda tillfredsställande. Denna princip är också inskriven i 1924 års lag om landsting, ehuru kringskuren av för många undantag. Studiet av tendenserna vid landstingens beslut om valkretsbildning har vidare visat, att det icke finnes någon benägenhet att utnyttja dessa undantag för landsbygdskretsarnas räkning. Det antal valkretsar, som överhuvudtaget icke äro berättigade att sända fem representanter, utgör blott omkring 10 procent av hela antalet. Under sådana förhållanden synes det vara en riktig och måttfull reform att fixera siffran fem mandat, motsvarande en folkmängd av minst 20,000, som ett absolut minimum för alla slag av valkretsar.

Vikten av en stabil valkretsindelning är allmänt erkänd, och det har också påvisats att den vanligaste orsaken till omregleringar av landstingsvalkretsarna varit sjunkande folkmängdssiffror. Skulle man i lagen endast fixera ett absolut minimum för valkretsarnas folkmängd, betydde detta sålunda ständig risk för behov av omreglering. Därför är det säkeliigen lämpligt att, i likhet med 1924 års lag, lämna en viss marginal öppen mellan minsta normala och absolut minsta mandatantalet. Men då, på förut angivna grunder, ett antal av fem mandat framstår som ett riktigt och lämpligt absolut minimum, torde det icke vara skäl att medgiva några undantag nedåt från denna siffra — i stället bör siffran för det lägsta normala antalet mandat höjas. En dylik förstoring av valkretsarna skulle icke heller på något sätt strida mot de motiv för besluten om valkretsindelning, som kunnat iakttagas inom landstingen. Den skulle även leda till att antalet invånare per mandat utjämnades mellan valkretsarna och skapa bättre betingelser för det proportionella valsystemet. En enkel uträkning visar, att medelantalet mandat per landstingsvalkrets för närvarande ligger omkring 6.5, medan motsvarande siffra för andrakammarvalen är 8.5. Det lägsta normala antalet mandat torde då lämpligen böra fixeras till sju. För att marginalen mellan minsta normala och absolut minsta antalet mandat effektivt skall tjäna ändamålet att hålla val-

kretsordningen stabil, kan man tänka sig något mjukare villkor för att låta en redan bildad valkrets sjunka under det normala minimum än de som nu gälla för att bevara en landsbygdsvalkrets med undertalig folkmängd. Följaktligen bör en valkrets normalt icke få bildas med mindre än 7 mandat, motsvarande en folkmängd av 30,000, dock att valkretsar med mindre mandatantal, lägst fem, och mindre folkmängd, lägst 20,000, undantagsvis må förekomma.

Som en direkt följd av högre siffra för lägsta normala antalet mandat måste även siffran för högsta antalet mandat höjas. Beträffande detta spörsmål finnas även andra skäl att beakta. Den nuvarande maximisiffran nio gäller endast för landsbygdsvalkretsar, vilkas folkmängd därigenom hindras att gå upp till 45,000. Däremot finnes inget hinder för städer, som bilda en egen valkrets, att fortfarande göra så även om folkmängden passerar 45,000 — först när den passerat 50,000 erhåller staden rätt att utträda ur landsting. Detta är en olikhet som i och för sig skulle motivera en höjning av högsta tillåtna antalet mandat (till minst elva). Vidare torde det kunna ifrågasättas om det är lämpligt att fixera maximiantalet så snävt i förhållande till det normala minimum, som hittills skett. När för närvarande en landsbygdsvalkrets passerar 45,000-gränsen och en omreglering alltså måste verkställas, är en enkel klyvning icke tilltalande att utföra. Endera eller bägge halvorna komma nämligen då att få en folkmängd, som endast obetydligt överskrider det normala minimum, med åtföljande risk för omreglering inom snar framtid. I enlighet med vårt föregående yrkande om normalt minst sju mandat per valkrets, bör sålunda högsta tillåtna antalet mandat per valkrets icke sättas lägre än tretton, motsvarande en folkmängd av (högst) 65,000.

Med stöd av de tendenser, som visat sig vid företagna eller beslutade ändringar i valkretsindelningen för landstingsval sedan 1926, och med anledning av de i vissa hänseenden olämpliga stadgandena angående valkretsindelning i 1924 års lag om landsting finna vi att ifrågavarande stadganden böra underkastas en revision enligt följande riktlinjer:

att landstingsvalkrets som regel icke bör få göras mindre än att den är berättigad att välja minst sju landstingsmän;

att landstingsvalkrets bör få göras högst så stor att den är berättigad att välja tretton landstingsmän;

att stad icke bör bilda egen valkrets utan att dess folkmängd uppgår till minst 20,000;

att valkrets, som utgöres endast av städer, icke bör få bildas utan att dess folkmängd uppgår till minst 20,000;

att hinder icke bör resas mot bildande av valkrets, bestående av stad, som ej kan bilda egen valkrets, samt angränsande landsbygd;

att valkrets med mindre än 20,000 invånare icke bör få bestå eller bildas.

De särskilda bestämmelser, vilka föranledas av förhållandena inom Gotlands län, böra givetvis i nödig utsträckning bibehållas.

På grund av vad som ovan anförts få vi härmed föreslå,

att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande ändringar i Lagen om landsting av den 20 juni 1924 enligt här ovan angivna riktlinjer samt framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 22 januari 1938.

Sam Larsson.

Elof B. Andersson.

D. Hansén.

J. Bergman.

B. v. Stockenström.
