

Nr 221.

Av herr **Heiding m. fl.**, om beredande åt landsbygdens befolkning en rättvisare representation i riksdagens andra kammare.

Landsbygdens avfolkning har under senare år tilldragit sig betydande uppmärksamhet. Befolkningsförskjutningen inom vårt land för med sig, icke blott sociala och ekonomiska utan även politiska konsekvenser.

Följande siffror, hämtade från en 1894 avgiven proposition, belysa utvecklingen under 1880-talets senare del.

	Städernas invånare	Landsbygdens invånare
1870	539 649	3 628 876
1880	690 431	3 875 237
1890	899 403	3 885 279

Vid 1900-talets början (1901) utgjorde stadsbefolkningen 912 668 personer av en totalbefolkning av 5 175 228 invånare och 10 år senare 1911 1 412 524 av 5 561 792. År 1940 uppgick städernas folkmängd till 2 352 873 och 1944 till 2 637 037, medan motsvarande siffror för landsbygdens del utgjordes 1940 av 3 988 430 och 1944 av 3 885 790. En jämförelse i fråga om landets största städer — som utgöra egna valkretsar — visar, huru starkt accentuerad denna utveckling är just i fråga om storstadsbebyggelsen. Stockholm hade 1870 136 016 invånare, vilken siffra 1901 stigit till 250 528 och 1911 till 346 599. År 1940 uppgick Stockholms folkmängd till 590 503 invånare och 1944 till 634 179. I fråga om Göteborg var motsvarande siffra 1870 56 288, 1901 106 518 och 1911 170 606. År 1940 hade Göteborg 281 287 invånare och 1944 290 494.

Dessa siffror ge även symptomatiska antydningar om i vilken grad befolkningen i de olika länen förskjutits från landsbygd till tätortsbebyggelse av mer eller mindre storstadskaraktär. Industriebefolkningen, som 1870 uppgick till ungefär 600 000 människor, var också år 1940 fyrdubblad, medan folkmängden inom gruppen »handel och samfärdsel» nära sexdubblats. Den prognos i fråga om jordbruksbefolkningens sammansmältande, som jordbruksutredningen ställer i sin i höstas offentliggjorda utredning om jordbrukets framtida tillgång på arbetskraft (statens off. utred. 1944: 65), utvecklar också ett ganska skrämmande framtidsperspektiv.

Jordbruksnäringens dominerande betydelse för svensk folkförsörjning har under de gångna åren åter klart dokumenterats. Nödvändigheten av att denna

näring även i framtiden har en mot sin betydelse svarande politisk representation är i belysning därav än mera uppenbar. De många överflyttningarna av riksdagsmandat från jordbrukslän till städer och industribetonade länsvalkretsar äro en konsekvens av befolkningsförskjutningen, som ger varsel för framtiden.

När i motion vid 1927 års riksdag (II: 271) ifrågasattes minskning av riksdagsmännens antal, avstyrkte konstitutionsutskottet detta i ett utlåtande, vars tyngdpunkt torde ligga i följande ord:

»På grund av vårt lands stora ytvidd och de mycket skiftande förhållandena inom olika delar av detsamma synes bibehållandet av ett jämförelsevis stort antal folkrepresentanter här vara behöfligt för att riksdagen allsidigt och fullständigt skall giva uttryck åt skilda uppfattningar och intressen.»

Detta utlåtande vann också riksdagens godkännande. Såväl vid 1928 som 1930 års riksdag redovisades vid konstitutionsutskottets och riksdagens ställningstagande till nya förslag om minskande av riksdagsmännens antal väsentligen till den 1927 avgivna avslagsmotiveringen. Uppenbarligen är det de stora ytvidderna i vårt land och insikten om nödvändigheten att bereda jordens och skogens folk en tillräcklig representation, som enligt konstitutionsutskottets och riksdagens sålunda upprepade gånger uttalade uppfattning utgöra det väsentliga skälet i fråga om antalet riksdagsmandat.

Det förefaller knappast vara förenligt med denna uppfattning att som nu sker år efter år låta riksdagsmandaten överföras från de stora ytviddernas befolkning — från jordens och skogens folk — till städer och industribefolkning.

Vår nuvarande folkrepresentation har under större delen av sin tillvaro icke varit uppbyggd på ett strängt fullföljande av en numerisk princip. 1866 års bestämmelser angående andra kammarens sammansättning gav åt landsbygden en representant per 20 000 invånare, men städerna erhöilo en företrädare per 10 000 invånare. Landsbygdens valkretsar anknötos till domsagorna. När en domsaga hade mer än 40 000 invånare, skulle den delas i två valkretsar. Städerna skulle bilda egna kretsar, som med hänsyn till folkmängd kunde delas. Småstäder skulle sammanföras till kretsar med minst 6 000 högst 12 000 invånare. I extrema fall kunde en landsbygdsrepresentant företräda nära 40 000 människor, men en stadsrepresentant endast 6 000. Resultatet blev att landsbygden med nära 3½ miljon människor erhöil 135 andrakammarmandat, men städerna med något över 400 000 invånare fingo 55 mandat. Den lägre kvoten för stadsrepresentanterna medförde, jämte den fortskridande industrialiseringen, att i början av 1890-talet städernas representation ökat till 81 andrakammarmandat, medan landsbygden endast hade 147. Den av landsbygdens företrädare 1894 genomförda s. k. vingklippningen medförde, att städernas representation tills vidare fixerades till 80 och landsbygdens till 150. Då såsom nämnts städernas invånarantal 1890 icke nådde upp

till 1/4 av landsbygdens, innebar beslutet 1894 således ett väsentligt hänsynstagande till minoriteten från majoritetens sida. Ännu vid proportionalismens genomförande hade städerna ingalunda nått upp till tredjedelen av invånarantalet. År 1911 var, som nämnts, städernas folkmängd 1,4 miljoner medan landsbygdens var 4,15 miljoner.

Proportionalismen medförde för landsbygdens del väsentliga olägenheter, främst genom de s. k. blandade valkretsarna, inom vilka både stads- och landsbefolkning sammanfördes. Konkurrensen vid valurnorna med städernas och tätbebyggelsearnas väljare måste för landsbygdens folk bli svår. De större avstånden och sämre kommunikationerna för att komma fram till vallokalerna bereda svårigheter för bygdernas folk. För jordbrukarna försvåras också valdeltagandet därav, att skötseln av djuren icke kan lämnas åsido. Betydelsen av söndagen som valdag blir för den avlägset boende småbrukaren, som utan hjälp arbetar åt sig själv, icke densamma som för fabriksarbetaren eller tjänstemannen. De politiska organisationerna arbeta också under gynnsammare förhållanden i tätorterna än på håll där avstånden och bristen på möteslokaler lägga hinder i vägen för föreningslivet. Det blir inte någon rättvis tävlan, där betydande grupper inom samma valkrets gå till val under så olika förhållanden.

Dessa orättvisor skulle drivas till sin yttersta konsekvens om förslagen om s. k. tilläggsmandat genomfördes. Den gällande valkretsindelningen tar dock vissa hänsyn till bygdernas förhållanden. Så fördelas mandatet mellan valkretsarna i förhållande till hela folkmängden, icke till de röstberättigade eller till de röstande. Då barn och åldringar, som ofta utgöra en större andel i landsbygdens folkmängd än i städernas, räknas med, betyder detta i sin mån ett hänsynstagande till de landsbygdsbetonade valkretsarna. Att icke de röstandes antal lägges till grund för mandatfördelningen, innebär också en viss hänsyn till svårigheterna att ute i bygderna uppdryva samma höga procent av röstande som i städerna. De framförda förslagen om tilläggsmandat däremot avse en sammanräkning av antalet avgivna röster för hela riket och en utjämning av mandatfördelningen endast med hänsyn härtill. Här dominerar det rena partiintresset av att erhålla mandat i proportion till partiets sammanlagda röstsiffra. Däremot tages ingen som helst hänsyn till de olika bygdernas olikartade förhållanden och svårigheterna att exempelvis i skogsbygderna eller i skärgården få fram en lika stor procent av röstande som i storstäder.

I Danmark, där tilläggsmandaten införts, har man dock tagit vissa hänsyn till olika bygder. Mandatutjämningen sker nämligen i trenne grupper. Storstaden Köpenhamn får sina mandat för sig. De tätbebyggda danska öarna erhålla även sina mandat med hänsyn till folkmängd, och utjämningen sker inom denna kategori. Det relativt mera glest befolkade danska fastlandet erhåller också sina mandat med hänsyn till folkmängd, och mandatet fördelas

mellan partierna inom denna grupp efter antalet röstande. Men hur högt antalet röstande i Köpenhamn än kan drivas upp påverkas därigenom inte alls röstresultatet på den jylländska landsbygden. Detta är den stora skillnaden mellan det danska systemet och de av storstadsintresset dominerade svenska förslagen.

Att uppmärksammas förtjänar även förhållandena i vårt västra grannland. I Norge är landsbygden och städerna skilda åt i valkretshänseende, och mandatfördelningen är i den norska grundlagen § 57 så avvägd, att landsbygdens representation skall förhålla sig till städernas som två till ett. Det var samma proportion som låg till grund för 1894 års svenska beslut — då till fördel för städerna. För Sveriges del ha städerna numera något mer än tredjedelen av befolkningen. Många av dessa städer äro emellertid små och skilja sig föga till typen från flertalet köpingar och samhällen. Å andra sidan synas vissa mycket stora köpingar o. s. v. snarast vara att hänföra till samma socialtyp som exempelvis närbelägna större städer. Gentemot tanken på att genomföra en rigoröst genomförd åtskillnad av land och stadsbebyggelse i valkretshänseende har av 1938 och 1939 års konstitutionsutskott anförts vägande praktiska skäl. Även om man godkänner denna argumentation, synes emellertid detta icke behöva leda till en rent negativ inställning till det här föreliggande problemet. Det skäl, som tidigare talade exempelvis mot sammanförande av städer på visst avstånd från varandra till en valkrets, ha med hänsyn till förbättrade kommunikationer icke längre samma värde. De stora valkretsar omfattande hela län, som 1921 infördes, sammanföra också på många håll även städer, som man tidigare ansåg ligga för långt från varandra. Exempelvis inom Gävleborgs län synes det icke stöta på alltför stora hinder att förena städerna till en särskild valkrets. Även inom Stockholms län skulle ett utbrytande av städerna och liknande samhällen till en särskild krets eller ett sammanförande i valkretshänseende med Stockholm lätt kunna genomföras. Ett återupplivande av en stadskrets i Östergötlands län torde också höra till de praktiskt genomförbara, om man vill. Likaså kan en utvidgning av den skånska stadskretsen lätt ske. Även kring Göteborg torde läget vara snarlikt förhållandena kring Stockholm. Om en grupp av stadsvalkretsar på detta sätt infördes, skulle detta bereda landsbygdens väljare i därav berörda kretsar motsvarande lättnad i konkurrens med en av valkretsindelningen gynnad övermakt. I den mån som svårigheter genom en sålunda ändrad valkretsindelning uppstode med hänsyn till partiproportionalismen kunde dessa möjligen utjämnas genom tilläggsmandat. Förutsättningen härför måste dock vara en kategoriuppdelning, i anknytning till en modifierad form av det danska systemet, så att stadskretsarna erhöles sin mandatutjämnning för sig och de blandade valkretsarna sin för sig.

Uppenbart är att det problem, som här beröres, är av en storlek, att en ingående utredning måste föregå utformandet av definitiva förslag. Med vad

ovan anförts ha endast några möjligheter skisserats, till vilka ett slutgiltigt ställningstagande först kan ske på grundval av en sådan utredning. De anförda siffrorna visa dock på en förskjutning inom samhällslivet, så stor, att dess återverkningar på folkrepresentationens sammansättning väl förtjänar beaktande. Det ingår också i det folkliga styrelsesättets grundåskådning att icke låta förhållandena utan omprövning fortbestå eller förvärras, som måste leda till en bestående känsla hos stora delar av vårt folk att vara missgynnade och orättvist behandlade genom en valmetod.

Under åberopande av vad sålunda anförts yrkas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om utredning och förslag angående möjligheterna att genomföra sådana modifikationer av valmetod och valkretsindelning för andra kammaren, att åt landsbygdens befolkning beredes bättre och rättvisare förutsättningar för en mot dess storlek och betydelse svarande representation.

Stockholm den 23 januari 1945.

Arthur Heiding.

Ivar Persson.

Gunnar Lodenius.

Bernhard Näsgård.
