

Nr 18.*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om ökning av högsta antalet fullmäktige i valkrets vid kommunala val, m. m.*

I en vid årets riksdag inom andra kammaren av herr *Håstad* väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 422, vars behandling uppskjutits till höstsessionen, hemställes, att riksdagen måtte för sin del besluta *dels* sådana ändringar i lagarna om kommunalstyrelse på landet, om församlingsstyrelse och om församlingsstyrelse i Stockholm, att i de samfälligheter, där valkretsuppdelning sker för kommunal-, köpings- och kyrkofullmäktigval, siffran för det högsta antalet fullmäktige i valkrets skall höjas från tjugu till trettio, *dels* sådana ändringar i de ovan nämnda lagarna, liksom i lagarna om kommunalstyrelse i stad och om kommunalstyrelse i Stockholm jämte den av 1953 års riksdag beslutade nya kommunallagen, vilka utesluta varje undantag från regeln att antalet mandat inom varje valkrets vid fullmäktigval skall vara proportionellt mot kretsarnas folkmängd.

Beträffande motiveringen för de i motionen framställda yrkandena får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Om antalet fullmäktige i primärkommunerna stadgas, i fråga om landskommuner i 30 § lagen om kommunalstyrelse på landet (LKL), i fråga om städer i 10 § lagen om kommunalstyrelse i stad (LKS) och i fråga om församlingar i 27 § lagen om församlingsstyrelse (LFS). För Stockholm gälla dock särskilda lagar. De gällande bestämmelserna innebära, bortsett från Stockholm, att inom särskilda latituder, beroende på folkmängden, utses i landskommuner och församlingar lägst femton och högst fyrtio fullmäktige samt i städer lägst femton och högst sextio fullmäktige. Beslutanderätten i fråga om hela antalet fullmäktige tillkommer kommunalstämman eller motsvarande organ. Om beslut i hithörande spörsmål skall länsstyrelsen underrättas. För Stockholms vidkommande gälla rörande församlingsstyrelse i huvudsak samma regler som de för församlingarna i övrigt gällande. Antalet stadsfullmäktige i Stockholm är genom lagen om kommunalstyrelse i Stockholm bestämt till ethundra.

Bestämmelserna i 5 § första och andra styckena av den nya kommunallagen (KL) — vilken den 1 januari 1955 träder i stället för LKL och LKS *Bihang till riksdagens protokoll 1954. 5 saml. 2 avd. Nr 18.*

— om antalet fullmäktige överensstämman till sin innebörd i huvudsak med vad nu gäller för städer. Högsta antalet fullmäktige är sålunda enligt KL sextio. Den avvikelser föreligger emellertid, att enligt KL fullmäktige själva skola besluta om antalet fullmäktige.

Landskommun, stad och församling med mer än 10 000 invånare må, där så befinnes lämpligt, för val av fullmäktige delas i valkretsar. Är folkmängden icke så stor, kan valkretsindelning i allmänhet icke ske. I fråga om stad gäller därutöver att, om folkmängden överstiger 40 000, staden skall delas i valkretsar.

Inom varje valkrets skola väljas fullmäktige till ett antal, som fastställs inom vissa gränser, nämligen för landskommuner och församlingar lägst tio och högst tjugusamt för städer lägst tio och högst trettio. För fördelningen av mandat på de skilda valkretsarna gäller den beräkningsgrunden, att »i allmänhet» inom varje krets utses en fullmäktig för varje befolkningstal motsvarande det som erhålles, då folkmängden i landskommunen, staden eller församlingen delas med hela antalet fullmäktige. Vidare skall iakttagas, att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje och att antalet fullmäktige, i den mån det kan ske utan olägenhet, fördelas lika på de särskilda valkretsarna samt, beträffande landskommuner och församlingar, att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl förläggas till olika valkretsar. För församlingar gäller därutöver den regeln, att valkretsarna såvitt möjligt skola sammanfalla med valkretsarna vid kommunal- eller stadsfullmäktigval.

Om indelning i valkretsar och om antalet fullmäktige för varje valkrets beslutar länsstyrelsen, i allmänhet efter framställning från fullmäktige. Länsstyrelsen må emellertid fatta beslut i hithörande frågor även utan föregående framställning; i sådant fall skall länsstyrelsen bereda fullmäktige tillfälle att avgiva yttrande. Indelningsbeslut skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning.

De regler, för vilka redogjorts i de tre föregående styckena, innehållas i 34 § LKL, 15 § LKS och 31 § LFS. Även härutinnan gälla särskilda regler i fråga om Stockholm av väsentligen likartad innebörd.

De i KL upptagna reglerna om valkretsindelning och om antalet fullmäktige för varje valkrets (9 §) äro av i huvudsak samma innebörd som de nu gällande reglerna för städer. Framhållas må exempelvis, att högsta antalet fullmäktige i valkrets i KL bestämts till trettio. Regeln om tjugusamt som högsta antalet mandat i valkrets gäller från det KL trätt i kraft endast för de kyrkliga kommunerna. — Utöver vad som i förevarande avseende föreskrivits i LKS har i KL upptagits det nu beträffande landskommuner och församlingar gällande stadgandet, att vid valkretsindelning skall iakttagas, att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl förläggas till olika valkretsar.

Motionären har anført, att stadgandena om fördelningen av mandaten å valkretsarna icke vore tillfredsställande, och har därvid åberopat ett fall, i vilket två valkretsar i en landskommun — Finspångs köping — fått välja lika många fullmäktige, nämligen vardera tjugu, trots att folkmängden i den ena kretsen är mer än dubbelt så stor som i den andra. Ändring vore enligt motionären nödvändig i två avseenden: dels borde orden »i allmänhet» utgå ur reglerna om att antalet mandat i de olika valkretsarna skall vara proportionellt mot valkretsarnas folkmängd, dels borde högsta antalet mandat i valkrets inom landskommuner och församlingar — tjugu — höjas till trettio. De i motionen förordade ändringarna borde enligt motionären genomföras så snabbt under vårsessionen av innevarande års riksdag, att de kunde föranleda jämkningar i mandatfördelningen redan vid kommunalfullmäktig-, stadsfullmäktig- och kyrkofullmäktigvalen under hösten detta år.

Utskottet beredde under vårsessionen Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över motionen. Båda förbundens styrelser — vilka i inkomna yttranden tillstyrkte ändringar i den av motionären angivna riktningen med avseende på tiden efter innevarande år — avstyrkte, att ändringarna gjordes tillämpliga redan vid årets fullmäktigval. I memorial nr 17 hemställde utskottet därefter — under framhållande, att jämväl utskottet vore av den uppfattningen, att de i motionen framförda förslagen icke borde föranleda lagändringar att tillämpas redan vid årets allmänna kommunalval — att riksdagen måtte besluta att till höstsessionen uppskjuta behandlingen av motionen. Båda kamrarna biföllo vad utskottet sålunda hemställt. Sedermera har utskottet, efter framställning i den ordning § 46 riksdagsordningen stadgar, från länsstyrelserna i riket erhållit vissa uppgifter rörande de borgerliga kommuner, som indelats i valkretsar inför höstens allmänna fullmäktigval.

Vid fullmäktigvalen inom de borgerliga kommunerna i september voro, enligt vad de från länsstyrelserna inhämtade uppgifterna giva vid handen, tillhoppa sjuttioen kommuner valkretsindelade, därav femtio städer och tjuguen landskommuner. I omkring halva antalet kommuner hade mandaten fördelats på valkretsarna proportionellt efter folkmängden. Avvikelser förelågo inom övriga kommuner. Sammanlagda antalet mandat som tillkommit annan valkrets än vad som skulle ha skett vid proportionell fördelning var något över femtio. I flertalet fall inneburo avvikelserna, att allenast ett mandat tillagts annan valkrets än den till vilken mandatet bort komma vid proportionell fördelning, men inom vissa kommuner voro avvikelserna mera betydande. Störst var avvikelserna i Finspångs köping. Vid proportionell fördelning av mandaten skulle här å ena valkretsen ha belöpt tjuguatta mandat mot i verkligheten tjugu och å den andra allenast tolv

mandat mot i verkligheten likaledes tjugu. En fördelning med tjuguåtta mandat på en av kretsarna var emellertid utesluten på grund av regeln om tjugu som högsta tillåtna antal mandat inom valkrets; skulle mandaten ha fördelats proportionellt, hade därför indelningen i kretsar måst ändras.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att beträffande val till riksdagen och landstingen gäller med vissa smärre undantag, föranledda framför allt av hänsynen till proportionalitet mellan de politiska partierna, att antalet mandat inom valkrets står i proportion till kretsens folkmängd. Här må också erinras om föreskriften i 27 § 2 mom. LFS angående fördelning å församlingar av fullmäktige för kyrklig samfällighet. Även enligt denna föreskrift fördelas mandaten nästan helt efter folkmängd.

Enligt utskottets bedömande borde även vid fullmäktigval inom primärkommunerna, redan med den lydelse ifrågavarande bestämmelser ha för närvarande, den ledande synpunkten vid fördelning av mandat å valkretsar ha varit proportionalitet mot folkmängden. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om ett avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet från år 1919 (RÅ 1919: 34). I ärendet var fråga om tillämpning av en bestämmelse i 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet av i huvudsak samma innebörd som den här ifrågavarande regeln i LKL. En kommun hade genom beslut av kommunalstämman delats i tre valkretsar för kommunalfullmäktigval, och i en av de tre kretsarna belöpte på varje mandat 252 invånare, medan i de två andra kretsarna motsvarande antal voro 440 och 464. Regeringsrätten anförde i utlåtande, att med hänsyn härtill den beslutade indelningen icke kunde anses förenlig med föreskriften, att vid sådan valkretsindelning, varom i målet vore fråga, skulle iakttagas, att varje krets komme att utse visst antal kommunalfullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet en kommunalfullmäktig utsåges för varje tal, motsvarande det som erhöles, då kommunens mantalsskrivna folkmängd delades med antalet fullmäktige för hela kommunen. Under åberopande härav hemställde regeringsrätten, att Kungl. Maj:t måtte förklara beslutet icke kunna vinna fastställelse. Kungl. Maj:t beslöt i enlighet med vad regeringsrätten hemställt.

Även om de avvikelser från proportionell fördelning, som enligt vad ovan sagts förelågo vid årets kommunalval, bortsett från Finspångsfallet, icke äro så betydande som i det refererade ärendet från år 1919, framstå dock i vart fall åtskilliga av dem som icke godtagbara avsteg från proportionalitetsprincipen. Då den avfattning principen fått — att mandatfördelningen »i allmänhet» skall vara proportionell mot folkmängden — kan ha bidragit till osäkerheten i tillämpningen, anser utskottet, i anslutning till vad styrelserna för de kommunala förbunden anför, att ifrågavarande bestämmelser böra omformuleras.

Stadsförbundets styrelse har i sitt yttrande över motionen visserligen förordat, att uttrycket »i allmänhet» utginge ur lagstiftningen, men anför, att

att det icke syntes försvarligt att alldeles utesluta möjligheten att göra någon avvikelse från proportionalitetsregeln. Man torde, har styrelsen vidare uppgivit, böra söka finna en omformulering av stadgandet, som håller denna möjlighet öppen för verkligt exceptionella fall.

Utskottet anser för sin del icke, att behov skulle föreligga av en sådan möjlighet. Ofta torde gränserna mellan kretsarna kunna dragas så, att samtliga de i ifrågavarande stadganden upptagna kraven kunna tillgodoses. Proportionalitetsregeln är för övrigt enligt utskottets mening av den vikt, att den icke i något fall bör sättas åsido på grund av vad som eljest skall iakttagas vid valkretsindelning, exempelvis föreskriften om att antalet fullmäktige för hela kommunen skall, »i den mån det utan olägenhet kan ske», fördelas lika på valkretsarna. Kravet på proportionell fördelning av mandaten inom varje krets mellan olika meningsriktningar torde vara väl tillgodosett genom bestämmelsen om tio såsom lägsta antal mandat inom krets.

I anledning av motionärens yrkande om höjning av högsta antalet fullmäktige i valkrets inom landskommuner och församlingar från tjugu till trettio må understrykas att, som ovan framhållits, enligt den nya KL största antalet mandat i viss valkrets är trettio. Därigenom är motionärens förevarande önskemål, såsom tidigare antytts, tillgodosett utom såvitt rör församlingsstyrelselagstiftningen. I anslutning till vad motionären yrkat i denna del anförde Svenska stadsförbundets styrelse i sitt remissyttrande, att det kunde ifrågasättas, om icke mandatmaximum skulle kunna höjas till fyrtio, om det över huvud ansåges nödvändigt att bibehålla något maximum. Styrelsen yttrade härutinnan, att för exempelvis en stad med rätt att ha sextio fullmäktige denna regel kunde medföra ett icke önskvärt tvång till indelning i fler än två valkretsar för att undgå avvikelser från mandatproportionaliteten. Riskerna av ett borttagande av mandatmaximum finge enligt styrelsen ej överdrivas. Tvånget att valkretsindela vid uppnådda 40 000 invånare och regeln om lika fördelning av mandaten på de särskilda valkretsarna, »i den mån det utan olägenhet kan ske», skulle dock, anförde styrelsen, alltjämt gälla.

Vad Stadsförbundets styrelse anförts som skäl för att den nuvarande maximigränsen trettio är för låg synes utskottet beaktansvärt. Den mest rationella lösningen är enligt utskottets mening, att reglerna om maximum helt borttagas. En gräns vid fyrtio mandat skulle nämligen knappast kunna tänkas bli av betydelse för någon annan kommun än Stockholm, och i fråga om Stockholm endast om antalet valkretsar där — för närvarande sex — minskades betydligt.

De av utskottet ifrågasatta ändringarna böra i första hand avse KL. Den lagstiftning, som därutöver kan beröras — LFS samt de särskilda lagarna

om kommunalstyrelse och församlingsstyrelse i Stockholm — är för närvarande under omarbetning i två särskilda sakkunnigberedningar; de ändringar, som i förevarande avseende kunna komma att genomföras i KL, synas böra på motsvarande sätt göras även inom denna lagstiftning. Det låter sig icke nu avgöra, vid vilken tidpunkt förslag till ny församlingsstyrelselagstiftning och ny kommunallagstiftning för Stockholm komma att föreläggas riksdagen, och med hänsyn härtill synes lämpligt att hela frågan om lagändringar i anledning av motionen överlämnas till Kungl. Maj:t för utredning. Förslag till lagändringar — vilka förslag synas kunna utarbetas inom vederbörande departement eller någon av de båda nämnda sakkunnigberedningarna — böra framläggas för riksdagen i god tid före de allmänna kommunalvalen år 1958.

Ytterligare två genom remissyttranden aktualiserade frågor berörande valkretsindelning vid kommunalval förtjäna enligt utskottets uppfattning uppmärksamhet i förevarande sammanhang.

Tidigare nämndes, att beslut om valkretsindelning skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. Någon föreskrift om att fördelningen på valkretsarna av fullmäktigmandaten skall göras i samband med indelningen finnes icke, och bestämmelserna synas i denna del ha tillämpats olika. För flertalet kommuner torde mandatfördelningen inför årets fullmäktigval ha gjorts i samband med valkretsindelningen senast i oktober 1953, men för andra, bland dem Stockholm, har frågan om mandatfördelningen upptagits till prövning först under år 1954, sedan folkmängdssiffror från 1953 års mantalsskrivning förelegat. Länsstyrelsen i Örebro län har, samtidigt med att länsstyrelsen avgivit de av utskottet infordrade uppgifterna, förklarat sig anse bestämmelserna kunna tillämpas så som skett i Stockholm.

Stadsförbundets styrelse har i sitt tidigare berörda yttrande betecknat den senast beskrivna metoden såsom icke tillfredsställande. Styrelsen har därvid åberopat, att bestämmelserna om valkretsindelning och fördelning av mandat å valkretsarna snarast torde åsyfta ett samtidigt övervägande av bägge frågorna. En prövning, huruvida kravet på lika fördelning av antalet fullmäktige på valkretsarna kan utan olägenhet uppfyllas, torde, har styrelsen anfört, icke kunna anses vederbörligen fullgjord med mindre olika tänkbara möjligheter beträffande själva valkretsindelningen därvid övervägts med hänsyn bland annat just till detta krav.

Utskottet anser skäl tala för att, såsom Stadsförbundets styrelse hävdade, valkretsindelningen och fördelningen av fullmäktigmandaten å valkretsarna försiggå i ett sammanhang. Det kunde måhända vid den ifrågasatta utredningen övervägas, om det vore möjligt och lämpligt att flytta den tidpunkt, vid vilken valkretsindelningen skall ha skett, till samma år under vilket indelningen skall tillämpas, så att mandatfördelningen kunde ske sam-

tidigt med indelningen på grundval av folkmängdssiffrorna vid årsskiftet närmast före valet. Härvid bör beaktas bland annat, att de politiska partierna ofta torde behöva tämligen lång tid för valförberedelser.

Slutligen må här nämnas frågan om vilka folkmängdssiffror — mantalslängdens eller kyrkobokföringens — som skola ligga till grund vid fördelningen av fullmäktigmandaten på valkretsarna. Medan vid riksdagsmänna- och landstingsmannaval fördelningen av mandaten på valkretsar genomgående torde göras på grundval av kyrkobokföringens siffror, synes beträffande fullmäktigval inom kommunerna tillämpningen ha gestaltat sig olika inom skilda kommuner. Inom vissa kommuner har man sålunda — i anslutning till vad som var föreskrivet före 1930 års kommunallagsreform — lagt mantalslängdens uppgifter till grund för mandatfördelningen; detta kan stundom ha berott på att valkretsindelningen icke följt församlingsgränser. Framräkningen av de erforderliga folkmängdsuppgifterna från församlingsböckerna torde i sådana fall ha krävt ett avsevärt arbete, som synes ha saknat motsvarighet, om man i stället utnyttjat mantalslängden.

TVå av länsstyrelserna i riket ha framhållit, att det borde föreskrivas, att fördelningen finge ske med ledning av mantalslängdens befolknings-siffror. Det synes utskottet lämpligt, att det för samtliga kommuners vidkommande fastslås, att antingen mantalslängdens eller kyrkobokföringens uppgifter skola ligga till grund för mandatfördelningen. Om därvid ena eller andra slaget av uppgifter väljes, torde från utskottets synpunkt väsentligen sakna betydelse. Avgörandet synes böra bero av överväganden av teknisk natur.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen ville i anledning av motionen II: 422 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om översyn av bestämmelserna i lagstiftningen om borgerliga och kyrkliga primärkommuner angående indelning i valkretsar vid fullmäktigval samt om framläggande för riksdagen av de förslag, var-till översynen kan föranleda.

Stockholm den 2 november 1954.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar Karl August Johanson*, Elmgren*, Lindén, Hällgren*, Hansson, Fritiof Karlsson, Fritjof Thun, Weiland och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Norén, Håstad, Swedberg, Spångberg, Jonsson i Haverö*, Nordkvist i Kalmar, Gustafsson i Bogla och Hammar.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.