

Nr 17

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående viss ändring i grunderna för mandatfördelningen mellan valkretsarna vid val till riksdagens första kammare.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 325 i första kammaren av herr *Karlsson, Gustaf, m. fl.* samt nr 382 i andra kammaren av herr *Carlsson* i Bakeröd *m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte för sin del besluta att såsom vilande antaga sådana ändringar av § 6 i riksdagsordningen, som på samma sätt som gäller för val till riksdagens andra kammare tillförsäkrar varje förstakammarvalkrets minst fem mandat, samt att vederbörande utskott måtte utarbета erforderlig lagtext».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Enligt § 6 riksdagsordningen skola första kammarens etthundrafemtio ledamöter väljas av landstingen och stadsfullmäktige i de städer, som ej deltaga i landsting; valet gäller för en tid av åtta år, räknade från januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett. För val till första kammaren är riket indelat i valkretsar; Stockholms stad och Göteborgs stad utgöra var för sig en valkrets; annan stad, som ej deltagar i landsting, tillhör samma valkrets som det landstingsområde, vari staden förut ingått; flera landstingsområden kunna sammanföras i en valkrets, men ej må landstingsområde delas å skilda valkretsar. Beträffande indelningen i valkretsar hänvisar riksdagsordningen till vallagen. Enligt riksdagsordningen skall vidare antalet mandat för varje förstakammarvalkrets stå i relation till folkmängden inom området på så sätt, att för varje valkrets väljes efter folkmängden där en riksdagsman för varje fullt tal, motsvarande en etthundrafemtiondel av rikets folkmängd. Därest det antal riksdagsmän, som med tillämpning av denna regel bör utses, icke uppgår till etthundrafemtio, skola, för ernående av detta antal, de valkretsar, vilkas folkmängd mest överskjuter de tal, som enligt nyssnämnda regel äro bestämmande för riksdagsmännens antal inom valkretsarna, vara berättigade att vardera välja ytterligare en riksdagsman. Det antal riksdagsmän, som varje valkrets enligt dessa grunder äger utse, bestäm-

mes vart tionde år av Konungen; dock må ej på grund av vad sålunda bestämmes antalet riksdagsmän för en valkrets minskas under löpande valperiod. I § 7 riksdagsordningen stadgas vidare, att dessa förstakammарvalkretsar skola indelas i åtta grupper och att varje år under oktober månad val för nästföljande åttaårsperiod skall förrättas inom en av dessa grupper. Beträffande indelningen i grupper och vilken ordning, som vid de årliga valen skall iakttagas mellan grupperna, hänvisar riksdagsordningen till bestämmelserna i vallagen.

För val till första kammaren är riket enligt 1 § lagen om val till riksdagen indelat i nitton där närmare angivna valkretsar. I flera fall har en sammanslagning av flera landstingsområden till en valkrets ägt rum. Sålunda utgöra femton landstingsområden tillsammans sju valkretsar under det att tre valkretsar omfatta vardera ett landstingsområde samt stad som icke deltagar i landsting. Endast sju landstingsområden, däribland Göteborgs och Bohus län med undantag för Göteborgs stad, utgöra var för sig en valkrets. Av de grupper, i vilka valkretsarna indelas, bestå fem av vardera två valkretsar och tre av vardera tre valkretsar. Göteborgs och Bohus län med undantag för Göteborgs stad bildar en grupp tillsammans med Jönköpings län och Värmlands län. Inom denna grupp skall val normalt nästa gång förrättas år 1957.

De nu gällande bestämmelserna i riksdagsordningen och lagen om val till riksdagen tillkommo såsom ett led i 1918—1921 års författningsrevision. I den kungl. proposition (nr 358) angående bl. a. ny valkretsindelning för första kammaren, som lades fram för 1919 års riksdag och som ligger till grund för nu gällande bestämmelser i ämnet, framhöll föredragande departementschefen, att då gällande valkretsindelning lät det proportionella systemets grundtanke blott högst ojämnt och ofullkomligt komma till genomförande och att i fyra valkretsar, nämligen Gotlands län samt städerna Norrköping, Hälsingborg och Gävle ingen som helst proportionalism kunde tillämpas, enär de voro enmansvalkretsar. Departementschefen erinrade vidare om att 1918 års urtima riksdag i skrivelse nr 40 uttalat sig för en sådan sammanslagning av de dåvarande valkretsarna, att i regel minst fem representanter skulle utses för varje valkrets. Han anförde, att han undersökt möjligheterna för en lämplig sammanföring av landstingsområden till gemensamma valkretsar och att därvid såsom ledande grundsatser uppställts: att endast angränsande områden och helst blott sådana, som ägde livligare samfärdsel med varandra, sammanfördes; att valkretsarna skulle kunna sammanföras till åtta ungefär likstora grupper i och för kammarens successiva förnyelse vid tillämpning av den åttaåriga mandattiden; samt att valkretsar, som sammanfördes inom en grupp, skulle representera skilda landsändar. Det uppgjorda förslaget till ändringar i vallagen utvisade, framhöll departementschefen, att dessa fordringar på ett tillfredsställande sätt låte sig uppfyllas, även om sam-

manföringen toge sikte på målet, att valkretsarna gjordes så stora, att sex riksdagsmän valdes av varje valkrets; enligt förslaget komme endast Göteborgs stad med fem representanter att härifrån utgöra ett undantag.

Med stöd av bestämmelsen i § 6 riksdagsordningen fastställde Kungl. Maj:t genom kungörelse den 18 juli 1921 fördelningen av mandaten mellan de olika förstakammarvalkretsarna för tioårsperioden 1921—1930. Minsta antalet, fem mandat, fingo därvid Göteborgs stad och Örebro län. I övrigt fingo valkretsarna mellan sex och tolv mandat vardera. Dylika tioårskungörelser ha sedan utfärdats 1931, 1941 och 1951 för nästföljande tioårsperioder. På grund av att folkökningen icke skett likformigt i hela riket samt på grund av omflyttningen inom riket ha genom dessa senare tioårskungörelser i flertalet fall förändringar skett i valkretsarnas mandatantal. Endast sex valkretsar ha oförändrat antal mandat sedan år 1921. Stockholm och Göteborg ha under denna tid fått sammanlagt åtta nya mandat, under det att Göteborgs och Bohus läns landstingsområde, som 1921 hade sex mandat, 1931 fick sitt antal reducerat till fem och enligt kungörelsen 1951 nästa gång, d. v. s. normalt år 1957, endast skall välja fyra riksdagsmän. Mandatfördelningen mellan valkretsarna och förändringarna härvidlag sedan 1921 framgå närmare av den som bilaga till utlåtandet fogade tabellen.

Flera utredningar och motioner under tiden efter 1920 ha behandlat spörsmål, som sammanhånga med det proportionella valsystemet. Därvid har nästan uteslutande andra kammaren kommit i blickpunkten. Något förslag, som tog sikte på frågan om minimiantalet riksdagsmän även i förstakammarvalkretsarna, framkom först 1948 i form av motioner (I: 143 av herr Tjällgren m. fl. och II: 240 av herr Pettersson i Dahl m. fl.), vari hemställdes, att riksdagen måtte besluta, att ingen valkrets skulle välja färre än fem riksdagsmän vare sig till första eller till andra kammaren med undantag för Gotlands läns valkrets, vilken till andra kammaren liksom dittills borde utse tre riksdagsmän. I motiveringen framhölls, att med den befolkningsomflyttning som pågick, främst till de stora städerna, vilka utgjorde egna valkretsar, risk uppstod, att den ena valkretsen efter den andra med bibehållande av gällande fördelningsregler skulle få sin parlamentariska representation reducerad till färre än fem mandat. I denna motivering nämndes särskilt, att Göteborgs och Bohus län skulle komma att ligga i farozonen, när ny omfördelning av mandaten till första kammaren skedde 1951, och att ett mandatantal lägre än fem icke skulle ge tillbörlig rättvisa åt de olika partierna inom det proportionella valsystemets ram. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 15) samt avsgos av riksdagen. Utskottet framhöll vid detta tillfälle bl. a. såsom skäl för sitt ståndpunktstagande, att anledning saknades att frångå den nuvarande principen för mandatens fördelning, enligt vilken varje valkrets, med undantag för Gotland, ägde utse riksdagsmän i relation till sin folkmängd.

Denna princip vore enligt utskottets mening en naturlig konsekvens av kravet på alla medborgares likställighet i politiskt hänseende. Genom en omreglering i enlighet med motionärernas förslag skulle för övrigt det av dem avsedda syftet näppeligen uppnås. De olägenheter, som otvivelaktigt vore förenade med valkretsar med alltför liten befolkning, skulle kunna elimineras genom att valkretsarna gjordes större. En sådan lösning ville dock utskottet icke då förorda, eftersom valkretsindelningen för andrakammarvalen, som i stort anslöt sig till länsindelningen, hade vunnit hävd.

I samma proposition (nr 175), som 1952 framlades för riksdagen med förslag till provisorisk lagstiftning rörande valen till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956, föreslog Kungl. Maj:t även sådan ändrad lydelse av §§ 13 och 15 riksdagsordningen, att varje andrakammarvalkrets skulle vara tillförsäkrad minst fem mandat eller — om kretsen på grund av sitt befolkningstal vore berättigad till mindre än tre mandat — minst detta antal. Till följd härav skulle viss överrepresentation kunna uppkomma för någon eller några valkretsar, men denna skulle enligt förslaget icke medföra någon minskning av antalet mandat i andra valkretsar. Därest förslaget genomfördes skulle följden bliva, att antalet ledamöter i andra kammaren kunde komma att något överstiga 230. Syftet med propositionen i denna del var att råda bot på olägenheterna ur proportionell synpunkt av andrakammarvalkretsar med mindre än fem mandat, vilka valkretsar uppkommit på grund av ojämnheter i befolkningsutvecklingen. Grundlagsförslaget tillstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 22) och antogs 1952 av riksdagen såsom vilande samt blev 1953 slutgiltigt antaget. Därest denna reform icke genomförts, hade Blekinge och Jämtlands läns valkretsar kommit att vardera endast innehålla fyra mandat.

I nu förevarande motioner föreslås, att, på samma sätt som gäller för andrakammarvalen, även varje förstakammarvalkrets skall tillförsäkras minst fem mandat. I motiveringen framhålles, att det ur proportionell och allmän rättvisesynpunkt är av betydelse, att ett tillräckligt antal mandat finnes att fördela inom en valkrets och att fördelningen av ett så begränsat antal mandat som fem med rådande partiförhållanden endast ger en approximativ rättvisa samt att desto större erinringar kunna resas, om mandatantalet i någon valkrets skulle understiga fem. Genom befolkningsutvecklingen har man kommit ifrån den enligt motionärernas mening riktiga målsättningen att trygga ett tillräckligt högt mandatantal i valkretsarna. Göteborgs och Bohus län utom Göteborg skall således enligt den nuvarande regeln endast välja fyra riksdagsmän vid val 1957. Om den nyinförda tilläggsregeln för andrakammarval även blir gällande vid val till första kammaren, tillförsäkras alla valkretsar minst fem mandat.

Av den föregående redogörelsen framgår, att Göteborgs och Bohus läns landsting, som vid de senaste inom valkretsen företagna förstakammarvalen

utsåg fem ledamöter av första kammaren, vid nästa förstakammarval — vilket normalt skall äga rum år 1957 — till följd av ändrade befolkningsförhållanden blott skall utse fyra ledamöter. Detta resultat står icke i god överensstämmelse med de ovan angivna principer, som legat till grund för gällande författningsbestämmelser i ämnet. En ändring av dessa bestämmelser bör enligt utskottets mening därför komma till stånd, ehuru ändringen så vitt nu kan bedömas under överskådlig tid blott kan få betydelse för förevarande förstakammarvalkrets. Syftemålet med denna ändring kan ernås antingen genom en grundlagsändring liknande den, som år 1953 genomfördes i fråga om minimiantalet mandat inom andrakammarvalkretsarna eller genom jämkning i gällande regler om valkretsindelningen vid förstakammarval. Vilken väg som härvidlag är lämpligast att beträda bör enligt utskottets åsikt göras till föremål för närmare utredning. Denna synes kunna företagas fristående från 1954 års författningsutrednings arbete, vilket icke kan beräknas bli slutfört före utgången av nu löpande valperiod till andra kammaren. Resultatet av den av utskottet sålunda förordade utredningen bör kunna framläggas för 1956 års riksdag.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om utredning och förslag till sådana ändringar i gällande författningsbestämmelser, att färre än fem ledamöter ej komma att utses för någon förstakammarvalkrets.

Stockholm den 3 maj 1955

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Englund*, Hällgren, Damström, Pettersson, Fritiof Karlsson, Erik Olsson och Sörlin, samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Norén*, Spångberg*, Jonsson i Haverö*, Nordkvist i Kalmar, fru Svedberg, herrar Nilsson i Göingegården och Stenberg*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Antal mandat per valkrets vid val till riksdagens första kammare efter 1921

V a l k r e t s	Antal mandat under påföljande tioårsperiod enligt kungl. kungörelser utfärdade nedannämnda år				Förändring under tiden 1921—1951
	1921	1931	1941	1951	
Stockholms stad	11	12	14	16	+ 5
Stockholms län och Uppsala län	10	10	10	11	+ 1
Södermanlands län o. Västmanlands län	9	9	9	9	0
Östergötlands län med Norrköpings stad	8	8	7	7	— 1
Jönköpings län	6	6	6	6	0
Kronobergs län och Hallands län	8	7	7	7	— 1
Kalmar läns norra och södra landstingsområden samt Gotlands län	7	7	7	6	— 1
Blekinge län och Kristianstads län	10	9	9	9	— 1
Malmöhus län med Malmö stad och Hälsingborgs stad	12	12	12	12	0
Göteborgs stad	5	6	7	8	+ 3
Göteborgs och Bohus län (utom Göteborg). Mandattiden utgår 1957.	6	5	5	4	— 2
Älvsborgs län	8	8	8	8	0
Skaraborgs län	6	6	6	5	— 1
Värmlands län	7	7	6	6	— 1
Örebro län	5	5	5	5	0
Kopparbergs län	6	6	6	6	0
Gävleborgs län med Gävle stad	7	7	6	6	— 1
Västernorrlands län och Jämtlands län	10	10	10	9	— 1
Västerbottens län och Norrbottens län	9	10	10	10	+ 1