

Nr 25

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 5 § lagen den 5 april 1949 (nr 114) om val av borgmästare och rådmän.

Genom en den 25 februari 1955 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 103, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementetsärenden föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 5 § lagen den 5 april 1949 (nr 114)
om val av borgmästare och rådmän

Härigenom förordnas, att 5 § lagen den 5 april 1949 om val av borgmästare och rådmän skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

5 §.

Särskild sammanräkning — — — — — tre förslagsrummen.

Vid första sammanräkningen gäller varje valsedel såsom hel röst för det första, såsom halv röst för det andra och såsom tredjedels röst för det tredje å densamma upptagna namnet. Det namn som fått högsta rösttalet erhåller första förslagsrummet.

Vid andra sammanräkningen gäller valsedel, vilken icke upptager det namn som erhållit första förslagsrummet, på det sätt som för första sammanräkningen stadgats. Valsedel, vilken innehåller det namn som uppförts i första förslagsrummet, gäller såsom halv röst för det första och såsom tredjedels röst för det andra av de återstående namnen. Det namn

Vid varje sammanräkning gäller valsedel allenast för ett namn. Valsedel gäller för det namn som står först å sedeln, så länge detta namn ej erhållit förslagsrum. Därefter gäller valsedeln för det andra å sedeln upptagna namnet, så länge detta ej erhållit förslagsrum, och därefter för det tredje namnet.

Valsedel, vilken gäller för sitt första namn, räknas som en röst, valsedel gällande för sitt andra namn som en halv röst och valsedel gällande för sitt tredje namn som en tredjedels röst.

Vid varje sammanräkning erhåller det namn förslagsrum, som fått högsta rösttalet.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

som vid sammanräkningen fått högsta rösttalet erhåller andra förslagsrummet.

Vid tredje sammanräkningen gäller valsedel, som icke upptager något av de redan på förslaget uppförda namnen, på det sätt som för första sammanräkningen stadgats. Valsedel, som upptager ett av dessa namn, gäller såsom halv röst för det första och såsom tredjedels röst för det andra av de återstående namnen. Valsedel, som upptager båda de uppförda namnen, gäller såsom tredjedels röst för det återstående namnet. Det namn som vid tredje sammanräkningen fått högsta rösttalet erhåller tredje förslagsrummet.

Mellan lika — — — — — genom lottning.

Därest vid — — — — — av rösterna.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1955.

Företages därefter sammanräkning med anledning av valförrättning, som påbörjats före nämnda dag, skall dock å förrättningen i dess helhet tidigare gällande bestämmelser äga tillämpning.

Inledning

Sedan riksdagen den 2 april 1949 i skrivelse nr 109 anhållit om utredning och förslag till ändrad valmetod vid borgmästar- och rådmansval, har sådan utredning verkställts inom 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning.

I ett den 26 maj 1954 dagtecknat betänkande, del VI om proportionella val inom kommunala representationer m. m. (SOU 1954: 17), har folkomröstnings- och valsättsutredningen behandlat nämnda fråga ävensom, bland annat, frågan om ändrade bestämmelser beträffande platsfördelningsmetoden vid val inom landsting och andra kommunala beslutande församlingar.

Utredningens förslag i sistnämnda del har framlagts för riksdagen i proposition nr 81 till innevarande års riksdag. I denna proposition har föreslagits att vid proportionella val inom landsting, kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige, municipalfullmäktige och kyrkofullmäktige samt å kyrkostämma skall för platsfördelning inom parti tillämpas en ny sammanräkningsmetod, uppbyggd efter principen om s. k. enkel absolut rangordning, i stället för den nuvarande kombinerade rangordnings- och reduktionsmetoden. Den nya metoden har föreslagits skola upptagas i en lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m., vilken skall ersätta den nu gällande lagen av den 6 juni 1930 om valsätt vid sådana val. Propositionen har bifallits av riksdagen (riksdagens skrivelse nr 132).

I förevarande proposition upptas folkomröstnings- och valsätsutredningens förslag angående valmetod vid borgmästar- och rådmansval och föreslås, att den nuvarande metoden, vilken är uppbyggd enligt principen om en relativ rangordning, skall ersättas med en ny valmetod, även den byggd på principen om s. k. enkel absolut rangordning.

Folkomröstnings- och valsätsutredningens betänkande har varit föremål för remissbehandling. Över den nu förevarande frågan om valmetoden vid borgmästar- och rådmansval har yttranden avgivits av överståthållarämbetet och tretton länsstyrelser ävensom av föreningen Sveriges stadsdomare och Sveriges juristförbund. Överståthållarämbetet och länsstyrelserna har vid sina yttranden fogat utlåtanden från stadsfullmäktige i skilda städer, tillhopa tjugufyra, och från andra kommunala organ.

Gällande bestämmelser

I 31 § *regeringsformen* gives det allmänna stadgandet att till tjänst som borgmästare eller lagfaren rådmän i stad äger stadsfullmäktige föreslå tre behöriga personer. Bland de föreslagna utnämner Konungen en till innehavare av tjänsten. I fråga om de närmare bestämmelserna om val för uppriktande av nämnda förslag hänvisas i samma lagrum till särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

Dessa närmare bestämmelser finnes i *lagen den 5 april 1949 om val av borgmästare och rådmän*. I denna lags 4 § stadgas att valsedel — vilken ej får vara försedd med partibeteckning — skall innehålla ett, två eller tre namn uppförda i följd, det ena under det andra. Är flera giltiga namn än tre upptagna på någon valsedel, skall det eller de sista övertaliga namnen anses såsom obefintliga.

Tillvägagångssättet vid rösternas sammanräkning regleras i 5 §. Enligt de däri givna stadgandena skall särskild sammanräkning av valsedlarna äga rum för besättande av vart och ett av de tre förslagsrum, som valet avser. Härvid förfares på följande sätt.

Vid första sammanräkningen gäller varje valsedel såsom en hel röst för det första, såsom en halv röst för det andra och såsom en tredjedels röst

för det tredje å valsedeln upptagna namnet. Den som härvid erhållit högsta rösttalet sättes i första förslagsrummet. Vid andra sammanräkningen gäller varje valsedel, som ej upptager den redan valdes namn, på samma sätt som vid första sammanräkningen. Valsedel, som däremot innehåller den redan valdes namn, gäller blott som halv röst för det första och som tredjedels röst för det andra av de återstående namnen, oavsett om dessa senare är placerade före eller efter den redan valdes. Det namn, som vid denna sammanräkning fått högsta rösttalet, erhåller andra förslagsrummet. Vid tredje sammanräkningen gäller valsedel, som icke upptager något av de redan på förslagsrum uppsatta namnen, på det sätt som stadgats för första sammanräkningen. Valsedel, som innehåller ett av dessa namn, gäller såsom halv röst för det första och såsom tredjedels röst för det andra av de återstående namnen. Valsedel, som upptager båda de tidigare uppförda namnen, gäller såsom tredjedels röst för det återstående namnet. Det namn, som härvid erhållit högsta rösttalet, sättes i tredje förslagsrummet.

Mellan lika rösttal skall skiljas genom lottning.

Folkomröstnings- och valsättsutredningen

Utredningen har anfört att den nuvarande valmetoden, byggd på principen om relativ rangordning med s. k. fast automatiskt streck, är förknippad med olägenheter av skilda slag. Genom att efterföljande namn på en valsedel kan få tillgodoräkna sig vissa andelar av valsedelns röstvärde även om de framförvarande namnen ännu icke vunnit placering, utgör metoden ej alltid ett effektivt skydd för de främsta namnen på en lista. Metoden medför också att anhängarna av en majoritetslista ibland får möjlighet att genom uppdelningsmanövrer utestänga även en stark minoritet från en skälig tilldelning. Vissa egendomligheter i utslagen kan vidare följa av den för metoden vid dessa val säregna bestämmelsen om särskild sammanräkning för varje rum på förslaget och i samband därmed en omvärdering av röstvärdena. Denna bestämmelse strider mot den vanliga principen för relativ rangordning att fördelningen skall verkställas vid *en* sammanräkning på grundval av en gång för alla fastställda röstandelar för namnen, vilka andelar således förblir oförändrade. Särskilt anmärkningsvärt är enligt utredningen att med den nuvarande metoden sker en reduktion av rösttalet även för det främsta namnet på en valsedel, så snart ett lägre stående namn på samma valsedel vid en sammanräkning erhåller högsta sammanlagda rösttalet och därför uppföres på förslagsrum. Utredningen visar genom ett exempel hur överraskande denna bestämmelse kan komma att verka. En kandidat, som upptagits som främsta namn på 59 valsedlar av 100 avgivna, kan sålunda vid ett val utmanövreras med den verkan, att han över huvud taget ej uppsättes i något förslagsrum.

Metoden kan också, framhåller utredningen, ge det egenartade resultatet att en kandidat, som vid sammanräkningen för besättandet av första

platsen efter lottdragning förlorar denna till en annan kandidat med samma rösttal, icke blott går miste om detta första förslagsrum utan även utestänges från de båda övriga förslagsrummen.

Även om det i praktiken icke annat än mycket sällan kan inträffa att missförhållandena i fråga om valutslaget blir så påtagliga som framgår av de angivna exemplen, så visar dock dessa enligt utredningens mening på sådana bristfälligheter i grunderna för den nu tillämpade fördelningsmetoden att dessa från principiell synpunkt icke gärna kan godtagas. Enligt utredningens mening bör därför metoden utbytas mot en mera rättvisande. Vid övervägande av de olika lösningar som kan tänkas ersätta den gällande valmetoden finner utredningen två skilda metoder var för sig lämpliga, nämligen en relativ rangordningsmetod med rörligt streck och en s. k. enkel absolut rangordningsmetod.

Den förra metoden innebär i jämförelse med nu gällande metod den skillnaden, att vid sammanräkningen för besättande av *första* förslagsnamnet endast det främsta namnet på varje valsedel får tagas i betraktande, att vid *andra* sammanräkningen de två främsta namnen medräknas och att först vid *tredje* sammanräkningen alla namnen på en valsedel tillåtes att gälla. Den senare metoden innebär, såsom benämningen antyder, att ett framförstående namn på en valsedel har absolut företräde framför de efterföljande, så att dessa ej ens i någon mån tagas i beräkning så länge det förra namnet icke vunnit placering. Så länge valsedel gäller för sitt första namn räknas den som en röst. Valsedel gällande för sitt andra namn räknas som halv röst och valsedel gällande för sitt tredje namn som en tredjedels röst. Vid varje sammanräkning kommer det namn närmast i ordningen som erhållit högsta rösttalet.

Vad angår förhållandet mellan relativ och absolut rangordning är det enligt utredningens uppfattning icke möjligt att på rent objektiva grunder lämna något företräde åt den ena eller den andra metoden, eftersom det därvid gäller att bedöma i vilken utsträckning det kan anses att väljarna i första hand koncentrerar sin röststyrka på det främsta namnet på valsedeln eller i vad mån de — redan innan deras huvudkandidat blivit placerad — vill bidra till att de av dem därefter upptagna namnen vinner placering. Båda metoderna avhjälpas de mest kännbara olägenheterna hos det nuvarande systemet. Ehuru metoderna, på sätt utredningen närmare visat i fråga om platstillsättningen vid valen inom landsting och kommunala beslutande församlingar, i praktiken ger nära nog överensstämmande resultat, är enligt utredningen den enkla absoluta rangordningsregeln dock avgjort att föredraga i ett avseende, nämligen däri att den ej öppnar några som helst möjligheter till dekapitering. Även i fråga om enkelhet vid tillämpningen blir utslaget till förmån för metoden med absolut rangordning.

Av dessa skäl tillsammans med den omständigheten att principen om absolut rangordning mellan namnen på valsedlarna redan gäller vid de allmänna valen har utredningen för platstillsättningen vid valen inom landsting och kommunala beslutande församlingar förordat den enkla absoluta

rangordningsmetoden. Till förmån för en övergång till denna metod även vid valen av borgmästare och rådman talar enligt utredningens mening med särskild styrka, att samtliga de proportionella val som förekommer inom stadsfullmäktige därigenom skulle komma att förrättas enligt en och samma metod.

Bakom utredningens förslag står samtliga de sakkunniga. En av ledamöterna i utredningen har emellertid i ett särskilt yttrande pekat på att den föreslagna metoden kan leda till att en person, som står som första namn på mer än en tredjedel av valsedlarna, kan uteslutas från förslagsrum i det fall att övriga röstande på visst sätt grupperar ordningen mellan de gemensamma namn som förekommer på deras sedlar. För att garantera denna tredjedel dess proportionella rätt till det tredje mandatet utan att i övrigt frångå den av utredningen förordade metoden har i det särskilda yttrandet föreslagits en tilläggsregel, av innebörd att tredje förslagsrummet alltid skall garanteras den som uppförts överst på minst en tredjedel av valsedlarna, därest samme kandidat eljest icke uppförts på förslag.

Yttrandena

Den av utredningen föreslagna valmetoden vid borgmästar- och rådmansval har tillstyrkts eller lämnats utan erinran i samtliga remissyttranden. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har dock, under hänvisning till professor Håstads särskilda yttrande, förordat att utredningens förslag utbygges med en tilläggsregel av innebörd att tredje förslagsrummet alltid skall tilldelas den som uppförts överst på minst en tredjedel av valsedlarna, därest samme kandidat eljest icke uppförts på förslag.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, anför bl. a. följande:

»I likhet med remissinstanserna finner jag för egen del att den av utredningen föreslagna valmetoden är den nu gällande valmetoden avgjort överlägsen. På grund härav och då den är lättfattlig och enkel att tillämpa vill jag förorda, att den nuvarande metoden för valen av borgmästare och rådmän ersättes av metoden med enkel absolut rangordning. Ett särskilt skäl för att vid valen av borgmästare och rådmän tillämpa metoden med enkel absolut rangordning är också, att om denna metod såsom föreslagits kommer att i allmänhet tillämpas vid proportionella val inom kommunala beslutande församlingar, samtliga de proportionella val som förekommer inom stadsfullmäktige därigenom skulle komma att förrättas enligt en och samma metod. Jag finner icke tillräckliga skäl att, såsom ifrågasatts i ett yttrande inom utredningen och förordats av en remissinstans, utbygga me-

toden med en tilläggsregel av innebörd att tredje förslagsrummet alltid skall tilldelas den som uppförts på minst en tredjedel av valsedlarna. Med hänsyn till att det vid nu ifrågavarande val blott är fråga om att föreslå tre kandidater av vilka endast en skall bli slutligt utsedd kan det, såsom för övrigt framhållits i ett av remissyttrandena, icke anses stötande att ett namn, som en majoritet av de röstande önskar helt utestänga, icke får något förslagsrum.

Den erforderliga författningsändringen torde böra träda i kraft den 1 juli 1955. I särskild övergångsbestämmelse torde böra föreskrivas, att om efter nämnda dag företages särskild sammanräkning med anledning av valförrättning som påbörjats dessförinnan, de tidigare gällande bestämmelserna skall äga tillämpning å förrättningen i dess helhet.»

Utskottet

Då den nu gällande lagen om val av borgmästare och rådman år 1949 antogs av riksdagen, behandlades propositionen därom av första lagutskottet. I avgivet utlåtande (nr 11) påtalade utskottet, att den föreslagna valmetoden syntes ägnad att medföra vissa olägenheter, som bleve än mer märkbara, då — såsom förutsattes i propositionen — samtliga ifrågavarande val överfördes till stadsfullmäktige. I en sluten valkorporation, där de röstades antal och ofta även ställningstagande kunde på förhand beräknas, gaves nämligen tillfälle till valmanövrer, som kunde medföra resultat stridande mot proportionell rättvisa. Med hänsyn till frågans invecklade beskaffenhet fann sig emellertid utskottet ej kunna framlägga förslag till ny sammanräkningsmetod utan hemställde i stället, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag därom samt i avbidan därpå antaga den i propositionen föreslagna valmetoden, vilken helt överensstämde med äldre rätt.

Som ovan nämnts har den utredning som sedermera verkställdts närmare påvisat den använda sammanräkningsmetodens bristfälligheter och föreslagit ett nytt system för rösternas sammanräkning, byggt på den enkla, absoluta rangordningens princip. Detta förslag innebär väsentliga vinningar i förhållande till gällande rätt. Genom att rangordningen upprätthålles absolut kommer sålunda alltid att finnas ett fullt effektivt skydd för de främsta namnen på en lista. Vidare kommer den föreslagna metoden att göra det svårare för en majoritet att genom uppdelningsmanövrer utestänga en minoritet från förslaget. Såsom närmare beröres i det särskilda yttrande som avgivits inom utredningen i denna del, skulle visserligen sådana uppdelningar alltjämt kunna i vissa lägen bli lönande. Det rör sig emellertid härvidlag om särpräglade situationer och härtill kommer att det — såsom departementschefen framhåller — knappast kan anses stötande, att ett namn som en stark majoritet av de röstande önskar helt utestänga icke får något förslagsrum.

Utskottet har sålunda icke funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag och får alltså hemställa,
att förevarande proposition, nr 103, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 29 mars 1955

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Per Olofsson*, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Björnberg*, Lindgren, Theodor Johansson* och Ollén;

från andra kammaren: herrar Rylander, Landgren, Gustafsson i Borås, Johansson i Norrfors, fru Johansson i Skövde, herrar Östlund*, Jacobsson i Sala och Lundqvist.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.
