

Nr 22

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om ändamålsenlig reglering av tiderna för allmänna val.

Konstitutionsutskottet har till prövning i ett sammanhang upptagit motionen i första kammaren nr 12 av herr *Svedberg, Erik*, och herr *Olsson, Erik*, och motionen i andra kammaren nr 381 av herr *Hallén m. fl.*, vilkas behandling uppskjutits till höstsessionen.

I motionen I: 12 hemställas, »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om en förutsättningslös utredning, syftande till en ändamålsenligare samordning av valtider och mandatperioder vid de politiska och kommunala allmänna valen samt valen till kyrkofullmäktige, samt att detta arbete eventuellt kan få ingå som en detalj i 1954 års författningsutredning».

I motionen II: 381 hemställas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om en utredning under vilka förutsättningar kyrkofullmäktigevalen må kunna företagas samtidigt med andra kommunala val».

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till respektive motioner.

G ä l l a n d e r ä t t. Ordinarie allmänna politiska och kommunala val förrättas vart fjärde år på så sätt, att andrakammarvalen omväxla med landstingsmannavalen och de primärkommunala valen, däri inräknade valen till kyrkofullmäktige, med två års mellanrum. Vad tidpunkten på året angår stadgas i lagen om val till riksdagen, att de ordinarie valen i hela riket till andra kammaren skola förrättas tredje söndagen i september månad. Beträffande de ordinarie allmänna kommunala valen stadgas numera i kommunala vallagen, att val av landstingsmän samt av kommunalrespektive stadsfullmäktige skola förrättas likaledes tredje söndagen i september månad, ävensom att val av municipalfullmäktige skola förrättas första söndagen i oktober månad samt val av kyrkofullmäktige tredje söndagen i oktober månad.

H i s t o r i k. Den nuvarande ordningen med omväxlande ordinarie andrakammarval och allmänna kommunalval med två års mellanrum å för hela riket gemensamma valdagar är det slutliga resultatet av ett reformarbete, som påbörjades år 1917 genom en riksdagsskrivelse i ämnet (nr 308). Alltsedan tvåkammerssystemets tillkomst var valperioden för andra kammaren tre år; de ordinarie valen förrättades sedan år 1909 i september månad

näst före början av den valperiod, för vilken de gällde. Valen till landsting samt till kommunal- och stadsfullmäktige förrättades för en tid av fyra år; halva antalet ledamöter i de olika korporationerna valdes vartannat år; valen ägde rum i december månad utom landstingsmannavalen samt stadsfullmäktigevalen i Stockholm, som förrättades i mars månad.

Enligt de år 1917 gällande bestämmelserna skulle sålunda under en tolvårsperiod tio allmänna val förrättas. Det reformarbete, som nämnda år påbörjades, hade till syfte bl. a. att nedbringa antalet valrörelser. År 1919 ändrades valperioden för andra kammaren från tre till fyra år; samtidigt ändrades valperioden för första kammaren från sex till åtta år. Beträffande dag för val till andra kammaren fastställdes år 1921, att ordinarie val skulle äga rum å en för hela riket gemensam valdag, nämligen tredje söndagen i september månad. Viss jämkning av valdag kunde dock förekomma; denna möjlighet upphörde i samband med att bestämmelser om institutet röstning i främmande valdistrikt m. m., i vad avser andrakammarval, åren 1934—1937 antogos och genomfördes.

I anslutning till ändringen av valperioden m. m. för andra kammaren bestämdes beträffande de beslutande kommunala organen under åren närmast efter 1919 dels, att den successiva förnyelsen skulle bortfalla, dvs. vederbörande korporation skulle väljas på en gång i sin helhet, dels, att valen skulle ställas i ett sådant förhållande till andrakammarvalen, att ordinarie allmänna val regelbundet återkomme vartannat år, dels att de kommunala valen skulle i huvudsak förläggas till samma tid av året. Sålunda fastställdes, att landstingsmannavalen, liksom andrakammarvalen, i princip skulle äga rum tredje söndagen i september månad; i vissa fall kunde jämkning av valdag förekomma. Beträffande val av kommunal- och stadsfullmäktige bestämdes, att dessa skulle förrättas under tiden den 16 september—den 20 oktober respektive under tiden den 16 september—den 30 november. Sådant val fick ej förrättas samma dag som landstingsmannaval för vederbörande valdistrikt. I Stockholm skulle stadsfullmäktigeval fortfarande äga rum i mars månad.

År 1926 upphävdes förbudet mot kommunal- och stadsfullmäktigevalens sammanförande med landstingsmannavalen, och i samband därmed utsattes den 13 september såsom första dag för förrättande av val av förstnämnda slag. I stor utsträckning komma nu dessa val att sammanföras med landstingsmannavalen. År 1936 sammanfördes landstingsmannavalen och stadsfullmäktigevalen i rikets samtliga städer, alltså även i Stockholm, obligatoriskt till en och samma dag, tredje söndagen i september månad. Slutligen genomfördes år 1942 en ytterligare koncentration av de kommunala valen i samband med att bestämmelser infördes om rätt för väljare att vid kommunala val i vissa fall avlämna valsegel å postanstalt m. m. Sålunda stadgades, att även kommunalfullmäktigevalen skulle förrättas tredje söndagen i september månad. Beträffande municipalfullmäktigevalen — vilka enligt tidigare ordning skulle förrättas å söndag under tiden den 13 september—den 20 oktober, dock ej å samma dag som landstingsmannaval — bestämdes, att de skulle förrättas första söndagen i oktober månad.

Vidare beslöts år 1942, att kyrkofullmäktigevalen skulle förrättas tredje söndagen i oktober månad. Tidigare gällde, att val av kyrkofullmäktige för församling, som bestod av enbart landsbygd eller av landsbygd och stad, skulle förrättas å söndag under tiden den 13 september—den 20 oktober och för annan församling å söndag under tiden den 13 september—den 30 november. Det stadgades uttryckligen, att kyrkofullmäktigeval ej fingo sammanföras med borgerliga kommunalval. Kyrkofullmäktigevalen kunde vara av tre slag, nämligen val av kyrkofullmäktige för församling, för kyrklig samfällighet och för skoldistrikt. Samtliga tre slag av kyrkofullmäktigeval fingo ej förrättas samtidigt i samma valdistrikt. Då mer än ett kyrkofullmäktigeval komme i fråga endast i undantagsfall och då antalet deltagare vore betydligt lägre vid kyrkofullmäktigeval än vid övriga val, upphävdes detta förbud år 1942, varvid sålunda kyrkofullmäktigevalen förlades till en för hela riket gemensam valdag, tredje söndagen i oktober månad.

Vad först beträffar den genom de förevarande motionerna I: 12 och II: 381 aktualiserade frågan om landstingsmannavalens sammanförande med andrakammarvalen har denna vid flera tillfällen i anledning av motioner varit föremål för riksdagens prövning, under de båda senaste decennierna åren 1935, 1937, 1940 och 1951. Riksdagen har vid alla dessa tillfällen i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan avslagit motionerna.

I de tidigare motionerna i ämnet har framhållits bl. a., att landstingsmannavalen fått en alltmer utpräglad politisk karaktär och att samhörigheten därför vore större mellan andrakammarvalen och landstingsmannavalen än mellan de sistnämnda valen och kommunal- och stadsfullmäktigevalen¹. De politiska valen borde sammanföras och frigöras från förbindelsen med valen till de kommunala representationerna. Ett dylikt sammanförande behövde icke medföra, att andrakammarvalens politiska karaktär inverkade störande på landstingsmannavalen i samma grad som dessa genom sin politiska prägel verkade förryckande på valen till primärkommunala församlingar. Ett annat skäl till sammanförande vore, att erfarenheten visat, att partiuppdelningen bland väljarna vore i stort sett densamma vid landstingsmannaval som vid andrakammarval. Att de politiska avgörandena, i den mån dessa skedde genom valen, då skulle komma att försiggå med fyraåriga mellanrum skulle sannolikt icke förminska allmänhetens intresse vid valtillfällena utan tvärtom stimulera intresset och låta valen framstå som verkligt stora och viktiga händelser. Därjämte skulle den föga demokratiskt verkande tendensen till uppdrivande av valkostnaderna motverkas genom valrörelsernas sammanförande. Om andrakammarvalen och landstingsmannavalen sammanfördes, funnes möjlighet att förlägga samtliga kommunala val till samma förrättning, något som nu icke låte sig göra.

¹ Motionerna I: 222 och II: 396 år 1935 av herr Elof Andersson m. fl. resp. av herr Andersson i Rasjön m. fl., I: 25 och II: 45 år 1937 av herr Hamrin m. fl. resp. herr Andersson i Rasjön m. fl., I: 53 och II: 97 år 1940 av herr Sam Larsson m. fl. resp. av herr Österström m. fl., I: 114 och II: 154 år 1951 av herr Sunne m. fl. resp. av herr Ahlsten m. fl.

Konstitutionsutskottet har gentemot ett sammanförande av andrakammarvalen och landstingsmannavalen framhållit bl. a., att i viss omfattning andra synpunkter gjorde sig gällande vid landstingsmannavalen än vid andrakammarvalen och att denna olikhet sannolikt skulle försvinna vid ett sammanförande av de båda lagen av val¹. Vidare har betonats, att en viss tillfällig folkstämning kunde göra sig gällande och trycka sin prägel på ett val, vilket kunde vara mindre lyckligt redan när det gällde ett enda val och i än högre grad när det vore fråga om samtliga de val, som direkt eller indirekt vore utslagsgivande för riksdagens sammansättning. Ett sammanförande medförde vidare, att den förskjutning inom väljarkåren, som under loppet av fyra år kunde inträffa, icke utan en upplösning av andra kammaren med säkerhet kunde konstateras under hela denna tid. Det vore även av värde, att de s. k. urväljarna till riksdagen icke alltför sällan sattes i tillfälle att delta i val av rikspolitisk betydelse, så att hos dem icke skapades likgiltighet för det politiska livet. Ett sammanförande kunde också leda till att första kammarens konstitutionella ställning undergrävdes. Sedan reformen om obligatoriskt sammanförande av landstingsmannaval och kommunal- respektive stadsfullmäktigeval genomförts har framhållits bl. a., att mot ett sammanförande av landstingsmannavalen och andrakammarvalen även talade, att nämnda reform prövats och till sina verkningar befunnits ändamålsenlig. Vidare har anförts, att syftemålet med det framförda förslaget icke skulle kunna uppnås utan att antingen även stadsfullmäktigevalen i de städer, som ej deltog i landsting, löstes från sitt nuvarande samband med övriga primärkommunala val och sammanfördes med andrakammarvalen eller den år 1937 avskaffade elektorsinstitutionen återinfördes. —

Vad härefter beträffar det genom de båda förevarande motionerna aktualiserade spørsmålet om lämpligaste tidpunkten för förrättande av kyrkofullmäktigevalen har även detta tidigare vid flera tillfällen i anledning av motioner varit föremål för riksdagens prövning. I dessa motioner har ifrågasatts kyrkofullmäktigevalens obligatoriska eller fakultativa sammanförande med landstingsmannavalen och kommunal- respektive stadsfullmäktigevalen. Vid samtliga tillfällen har konstitutionsutskottet avstyrkt och riksdagen avvisat förslag om sådant sammanförande.

I de motioner som tidigare väckts i förevarande ämne har framhållits bl. a., att syftet med att förlägga kyrkofullmäktigevalen till en annan tidpunkt än övriga kommunala val — nämligen att låta de kyrkliga valen få en opolitisk prägel — ej kunnat nås². Samma politiska lokalorganisationer, som uppträdde vid de borgerliga valen, hade nämligen i stort sett hand även om kyrkofullmäktigevalen. I själva verket visade det sig, att det på det hela taget rådde samma partipolitiska fördelning i de kyrkliga som i de

¹ Konstitutionsutskottets utlåtande nr 7 år 1935, nr 6 år 1937, nr 6 år 1940, nr 9 år 1951.

² Motionerna I: 120 och II: 251 år 1935 av herr Bjurström m. fl., resp. av herr Olsson i Mora m. fl., II: 18 år 1949 av herr Nilsson i Kristinehamn, I: 21 och II: 28 år 1952 av herr Larsson, Nils August, m. fl., resp. av herr Nilsson i Kristinehamn och herr Andersson i Malmö.

borgerliga beslutande organen. Det vore vidare opraktiskt att behöva anordna en särskild valförrättning för kyrkofullmäktigevalen endast en månad efter de borgerliga valen. En sådan anordning medförde dryga kostnader både för det allmänna och för partierna. Att valdeltagandet i kyrkofullmäktigevalen vore lågt hade sin förklaring bl. a. däri, att det vore svårt för partierna att ånyo väcka intresse för en valförrättning så snart efter det att en omfattande valrörelse avslutats. Det syntes meningslöst att längre upprätthålla förbudet mot de kyrkliga valens sammanförande med övriga kommunala val.

Gentemot ett sådant, vare sig obligatoriskt eller fakultativt sammanförande av kyrkofullmäktigevalen med de övriga nu nämnda kommunala valen har konstitutionsutskottet tidigare framhållit bl. a., att det visserligen vore riktigt att vid kyrkofullmäktigevalen i flertalet församlingar mer och mer kommit till användning antingen valsedlar med de politiska partiernas beteckningar eller av dessa partier upprättade samlingslistor¹. Detta förhållande berättigade dock enligt utskottets mening ej till slutsatsen att kyrkofullmäktigevalen skulle vara politiserade i det närmaste i samma grad som de borgerliga kommunalvalen. Även valtekniska skäl talade mot ett sammanförande av kyrkliga och borgerliga kommunalval. Mer än två allmänna val kunde nämligen icke lämpligen sammanföras till en och samma valförrättning, och i de om än sällsynta fall, då två eller tre kyrkliga val samtidigt skulle äga rum i en församling, kunde dessa därför icke tänkas förrättade gemensamt med annat allmänt val. Efter genomförandet av kommunindelningsreformen har utskottet dessutom anfört, att den omständigheten att den tidigare regelmässiga överensstämmelsen mellan den borgerliga och den kyrkliga primärkommunen härigenom för flertalet kommuner försvunnit syntes göra det naturligare, att valen till kyrkofullmäktige genomgående anordnades som en helt fristående valförrättning.

Motionerna. I motionen I: 12 av herr Svedberg, Erik, och herr Olson, Erik, göres gällande, att den nuvarande ordningen beträffande tiden för förrättandet av de olika allmänna valen till andra kammaren, landstingen, kommunal- och stadsfullmäktige samt kyrkofullmäktige icke vore tillfredsställande och att enighet i varje fall syntes råda om att det system som tillämpades vid val till kyrkofullmäktige icke vore lämpligt. Ett åskådligt exempel härpå gavs hösten 1954, när valen i september till kommuner och landsting i oktober åtföljdes av val till kyrkofullmäktige, varvid dessa sista val närmast fingo karaktären av ett »påhäng» och samlade ringa intresse. För att råda bot på denna valtrötthet borde tidsmomentet för själva valförrättningen rationaliseras. Att sammanföra kyrkofullmäktigevalen med andra-kammarvalen vore mindre lämpligt, eftersom kyrkofullmäktigevalen därigenom sannolikt skulle få en onödigt dominerande politisk prägel. Om åter valen förrättades samtidigt med landstingsmannavalen respektive kommunal- och stadsfullmäktigevalen skulle detta medföra, att valhandlingen

¹ Konstitutionsutskottets utlåtande nr 9 1935, nr 4 år 1949, nr 6 år 1952.

bleve mera komplicerad för väljarna. En naturlig (och närliggande) lösning förefölle det däremot motionärerna vara att föra samman valen till landstingen med valdagen och mandatperioden för andrakammarvalen samt att förrätta kyrkofullmäktigevalen samtidigt med valen till kommunal- och stadsfullmäktige. Denna ordning skulle få till följd, att verkligt stora valrörelser skulle behöva förekomma endast vart fjärde år vid riksdags- och landstingsmannavalen, medan däremot de egentliga kommunalvalen — även om de givetvis icke skulle komma att förlora sin politiska karaktär — skulle kunna äga rum under större aktgivande på lokala synpunkter. Motionärerna framhålla vidare, att en fördel med egentliga valrörelser med fyraårsintervaller även skulle vara, att ökade utrymmen skulle skapas, i fråga om såväl tid som kostnader, för folkomröstningar i speciella frågor med därmed sammanhängande central partipropaganda. Därjämte skulle ett samordnande av andrakammar- och landstingsmannavalen få till följd, att de politiska sammansättningarna i riksdagens första och andra kammare till tiden skulle komma varandra närmare.

I motionen II: 381 av herr Hallén m. fl. framhålles — efter en utförlig historisk redogörelse — att de valtekniska svårigheterna naturligtvis finge allvarligt beaktas, när fråga uppkomme om sammanförande till samma valförrättning av flera än två val men att viktigare än dessa rent tekniska svårigheter vore frågan, huruvida kassationsprocenten kunde väntas stiga i sådan omfattning, att valresultaten i vissa valdistrikt bleve missvisande. En företagen undersökning visade dock, att så icke vore fallet. Kassationssiffrorna vid två samtidiga val hade tvärtom visat sig vara så obetydliga, att det ej heller syntes möta något hinder att samtidigt ha *tre* valförrättningar. Vore man tveksam härom, borde kombinationen andrakammarval-landstingsmannaval och kommunala-kyrkliga val övervägas. Avgörande borde vara, att kyrkofullmäktigevalen ej längre skedde separat. Någon olägenhet av att sammanföra kyrkliga och kommunala val syntes icke föreligga, men däremot medförde de separata kyrkofullmäktigevalen uppenbar olägenhet. Tidpunkten vore olämplig och partiernas ekonomiska resurser uttömda, och valen ägde rum i trötthetens tecken med obetydligt valdeltagande. Det vore ett demokratiens intresse, att medborgarrätten att rösta utövades i normal omfattning. Det gällde användningen av medborgarnas skattemedel, och det vore otillfredsställande, att de som skulle handlägga dessa ärenden hade fått denna sin fullmakt av en så fåtalig väljargrupp.

Utskottet. Vad först beträffar frågan om landstingsmannavalens skiljande från kommunal- respektive stadsfullmäktigevalen och deras sammanförande med andrakammarvalen får utskottet erinra om att den år 1954 tillsatta författningsutredningen till behandling skall upptaga bl. a. spörsmålet om folkrepresentationens uppbyggnad och funktionssätt, varvid utredningen förutsättningslöst skall undersöka frågan om övergång till enkammarssystem. Om utredningen skulle föreslå införande av enkammarssystem, är det enligt direktiven naturligt att tänka sig en folkrepresentation framsprungen ur

allmänna direkta val, som förrättas samtidigt över hela landet. Skulle en sådan övergång till enkamarsystem framdeles äga rum, saknas det enligt utskottets mening anledning att rubba den nuvarande ordningen med samtidigt förrättade landstingsmannaval och kommunal- respektive stadsfullmäktigeval.

Men kommer författningsutredningen att föreslå tvåkamarsystemets bibehållande, skall den enligt direktiven ingå i prövning jämväl av frågan om vilka åtgärder som erfordras för att rationalisera och effektivisera den nuvarande ordningen; principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet i alla frågor finge härvid ej anses höjd över diskussion. Författningsutredningen skall enligt direktiven vidare ingå i prövning av den av utskottet år 1953 i anledning av en motion (I: 97 av herr Herlitz) förordade utredningen av frågan om breddning av valmansunderlaget för första kam-maren. Utskottet vill härvid erinra om att i motionen framhållits, att en så-dan breddning kunde ske bl. a. genom utvidgning av den nuvarande av landstingsmän eller av landstingsmän och stadsfullmäktige bestående elek-torsförsamlingen med särskilda genom allmänna val utsedda elektorer. De resultat som författningsutredningen för sin del kan komma till vid under-sökning av nu nämnda spörsmål kunna, enligt utskottets mening, ge den anledning att pröva frågan om ändrad tidpunkt för landstingsmannavalen. Direktiven äro tillräckligt allmänt hållna för att medgiva detta utan att riksdagen i anledning av förevarande motioner i skrivelse till Kungl. Majt be-höver hemställa om deras komplettering i nämnda avseende.

Vad härefter beträffar frågan om sammanförande av kyrkofullmäktigevalen med borgerliga kommunalval får utskottet erinra om att enligt numera tillgänglig valstatistik för kyrkofullmäktigevalen år 1954 valdeltagan-det i hela landet var 14,8 procent, medan det år 1950 var 18,8 procent. Även om dessa siffror delvis ha sin förklaring i förekomsten av samlingslistor och i ett svagare intresse för dessa val, delar utskottet den i de båda förevarande motionerna framförda uppfattningen att ett så lågt valdeltagande ur all-män synpunkt är otillfredsställande. Utskottet håller vidare före, att den sena tidpunkten för kyrkofullmäktigevalen, tredje söndagen i oktober må-nad, är mindre lämplig, särskilt med hänsyn till de klimatiska förhållan-dena vid denna tid av året i stora delar av vårt land.

Då frågan om ändamålsenligare tidpunkt för kyrkofullmäktigevalen nu ånyo aktualiserats genom förevarande motioner, finner utskottet det därför önskvärt, att detta spörsmål utredes, vilket lämpligen kunde ske genom 1953 års församlingsstyrelsekommitté. Denna har nämligen till huvudupp-gift att verkställa översyn av gällande församlingsstyrelselagstiftning i syfte bl. a. att åvägabringa största möjliga överensstämmelse mellan de kyrkliga och borgerliga kommunalförfattningarna; enligt direktiven är det de sak-kunniga obetaget att till prövning upptaga även andra frågor rörande för-samlingsstyrelselagstiftningen, vilka uppkomma under arbetets gång. Kom-mittén synes böra få i uppdrag att pröva olika möjliga lösningar av frågan om lämplig tidpunkt för kyrkofullmäktigevalen. Utskottet vill emellertid

härvid framhålla, att det enligt dess mening icke bör ifrågakomma att sammanföra kyrkofullmäktigevalen med landstingsmannavalen och kommunalrespektive stadsfullmäktigevalen. De i det föregående redovisade, vid tidigare tillfällen framförda skälen mot ett sådant sammanförande av tre allmänna val till en valförrättning äro enligt utskottets mening alltjämt bärande. Mer än två allmänna val böra redan av valtekniska skäl i princip ej förättas samtidigt.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen, i anledning av motionerna I: 12 och II: 381, i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att frågan om lämpligare tidpunkt för kyrkofullmäktigevalen för övervägande överlämnas till 1953 års församlingsstyrelsekommitté; samt

2) att motionerna

a) I: 12 och

b) II: 381

i övrigt icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 23 november 1955

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Wahlund, Damström, Pettersson, Weiland, Herlitz*, Fritiof Karlsson, Erik Olsson, Sörlin och Lundström; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast, Norén i Hornö, Spångberg, Nordkvist i Kalmar, Nilsson i Göingegården, Hammar och fru Wallin.

* Ej närvarande vid justeringen.