

Nr 3

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 247 i första kammaren av herr *Aastrup* och nr 294 i andra kammaren av herr *Gustafsson* i Skellefteå och herr *Gustafson* i Göteborg hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en snabb utredning av frågan om ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek i syfte att uppnå en representation, som bättre överensstämmer med väljaropinionen, och att resultatet av denna utredning måtte underställas riksdagen i så god tid, att eventuella ändringar av landstingsvalkretsarna kan ske före 1958 års val».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande rätt

Bestämmelserna om *valkretsindelning* vid landstingsval återfinnas i 1954 års landstingslag.

Landstingskommuns verksamhetsområde omfattar i regel ett län. Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle stå emellertid utanför landsting, varjämte Kalmar län är delat på två landstingskommuner.

Enligt 10 § landstingslagen indelas för val av landstingsmän landstingskommunen i valkretsar. För varje valkrets utses, oavsett dess folkmängd, en landstingsman och därutöver efter folkmängden en landstingsman för varje påbörjat tal av 5 000. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

I 11 § stadgas att valkrets skall omfatta en eller flera kommuner. Vid indelning i valkretsar skall såsom huvudregel iakttagas, att för varje valkrets komma att utses minst sju landstingsmän och att kommuner ej må gemensamt utgöra en valkrets, där flera än tretton landstingsmän skola utses för kretsen.

Som undantag från huvudregeln stadgas i samma paragraf, att stad med mer än 20 000 invånare bildar egen valkrets, såvida ej särskilda skäl finnas att med staden sammanföra en eller flera kommuner till en valkrets.

Stad med mindre invånarantal än 20 000 förenas med annan stad eller andra städer eller med angränsande landsbygd till en valkrets. Såvitt angår landsbygden verkställs valkretsindelningen, där så lämpligen kan ske, efter domsaga eller tingslag. Annan valkrets än den, vari två eller flera städer ingå, skall såvitt möjligt utformas så, att den kan omslutas med en sammanhängande gränslinje. Område med mindre invånarantal än ovan sagts må undantagsvis — då särskilda skäl äro därtill — utgöra valkrets, dock att sådan valkrets skall ha mer än 15 000 invånare.

Därest det antal landstingsmän, som med tillämpning av de i 10 och 11 §§ meddelade föreskrifterna skulle utses inom en landstingskommun, icke uppgår till tjugo, skall enligt 12 § såsom grund för rättigheten att efter folkmängden välja landstingsmän bestämmas lägre tal än det i 10 § angivna, på det att landstingsmännens antal för hela landstingskommunen må uppgå till minst tjugo. Därvid skall med tillämpning av häremot svarande reduktion av folkmängdssiffrorna i övrigt gälla vad i 11 § stadgas.

Indelningen i valkretsar och det antal landstingsmän som skall utses för varje valkrets bestämmas enligt 13 § av landstinget efter angivna grunder. Förslag till sådan indelning avges av länsstyrelsen efter kommunernas hörande. Landstingets beslut skall underställas Konungens prövning och fastställelse.

Valmetoden vid landstingsval anges i kommunala vallagen, som emellertid på sätt nedan anges i vissa delar satts ur kraft genom provisorisk lagstiftning såvitt rör mandatperioden 1955—1958. Den proportionella valmetod, som föreskrives i kommunala vallagen, grundar sig på en av belgiern d'Hondt anvisad fördelningsregel och överensstämmer med den metod, som tillämpas vid val till riksdagens första kammare och som under tiden 1909—1948 använts vid val till andra kammaren.

I 45 § kommunala vallagen stadgas att vid röstsammanräkningen valedlarna till en början skola ordnas efter väljarbeteckning (kartell-, parti- och fraktionsbeteckning). Därvid sammanföras valedlar med samma första beteckning i särskilda grupper (A-gruppen). Förekommer vidare inom A-grupp en andra väljarbeteckning, ordnas valedlarna i nya grupper efter sådan beteckning (B-gruppen). I den mån valedlarna även upptaga en tredje beteckning, uppdelas B-grupperna på liknande sätt i C-grupper.

Ordlandet av namnen inom de olika grupperna regleras i 46 §. Först fastställs därvid i erforderlig utsträckning ordningsföljden mellan kandidaterna inom C-, B- och A-grupperna, varefter mandatfördelningen mellan A-grupperna bestämmas. Denna fördelning göres med ledning av särskilda för grupperna beräknade jämförelsetal. Därvid tilldelas platserna i tur och ordning den grupp, som utvisar det största jämförelsetalet. Så länge gruppen ännu ej fått någon plats, är jämförelsetalet lika med gruppens rösttal. Därefter erhålles gruppens jämförelsetal för varje gång genom delning av

rösttalet med antalet redan erhållna platser, ökat med 1 (d'Hondts fördelningsregel). Samma princip — dock på särskilt sätt utbyggd — ligger också till grund för bestämmandet av ordningsföljden inom de olika grupperna.

Den kommunala vallagens bestämmelser om valmetod ha som ovan nämnts genom provisorisk lagstiftning avseende kommunalvalen för perioden 1955—1958 satts ur kraft och ersatts med den så kallade jämkade uddatalsmetoden. Denna innebär, att mandaten i tur och ordning tilldelas den grupp eller det parti, som uppvisar det största jämförelsetalet, erhållet genom att successivt dividera rösttalet med 1, 4, 3, 5, 7 o. s. v. Divisorerna utgöras — bortsett från den första divisorn — med andra ord av det dubbla antalet erhållna mandat ökat med ett. I den provisoriska lagstiftningen stadgades därjämte, att å valsedel skulle utsättas partibeteckning, men att ingen annan väljarbeteckning finge finnas därå.

Historik

Tidigare gällande rätt. De bestämmelser, som innehållas i 1954 års landstingslag och för vilka redogörelse lämnats här ovan, antogs i sak först genom ändringar år 1954 i den tidigare gällande lagen den 20 juni 1924 om landsting. De då antagna reglerna överfördes sedermera med endast redaktionella jämkningar till 1954 års lag.

I fråga om landstingsområdes indelning i valkretsar gällde före år 1954 om kretsarnas storlek följande.

För varje valkrets utsågs — oavsett dess folkmängd — en landstingsman och därutöver efter folkmängden en landstingsman för varje fullt tal av 5 000. Valbarhet var ej inskränkt till valkrets. Vid landstingsområdes indelning i valkretsar skulle i allmänhet iakttagas att för varje valkrets komme att utses minst 5 och högst 9 landstingsmän. Stad, vars folkmängd utgjorde minst 15 000, bildade dock alltid en valkrets. Stad med mindre folkmängd än 15 000 förenades med en eller flera andra städer eller, då särskilda skäl därtill föranledde, med angränsande landsbygd till en valkrets. I valkrets, som utgjordes endast av städer, skulle folkmängden uppgå till minst 15 000. Delar av samma stad fingo icke ingå i olika valkretsar. De för städerna meddelade bestämmelserna inneburo delvis undantag från den allmänna regeln om antalet landstingsmän i varje valkrets. Stad skulle således utgöra en valkrets även om den till följd av sin storlek var berättigad att välja flera landstingsmän än 9 eller om den endast utsåg 4 landstingsmän.

Från dessa regler stadgades vissa undantag. Om bildande av valkrets enligt de angivna bestämmelserna skulle vållat synnerlig olägenhet, fick nämligen område med mindre invånarantal utgöra valkrets. Sådan krets skulle dock, om landsbygd ingick i den, ha en folkmängd av minst 10 000. Enligt denna undantagsbestämmelse kunde valkrets vari landsbygd ingick

ha att utse endast 3 landstingsmän och stadsvalkrets ett än mindre antal. Vidare skulle, för den händelse det antal landstingsledamöter som efter huvudregeln borde utses inom ett landstingsområde icke uppgick till tjugu, antalet ledamöter ökas, så att det för hela landstingsområdet uppgick till minst tjugu.

Vid 1950 års landstingsval utgjorde antalet valkretsar i riket 193 (92 landsbygdskretsar, 55 stadskretsar och 46 kretsar bestående av städer och landsbygd i förening). 43 städer bildade egna valkretsar, medan i envar av de återstående 12 stadskretsarna sammanförts 2—5 städer. Antalet städer som tillsammans med landsbygd bildade valkretsar var 49.

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning. Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 26 januari 1951 uppdrog chefen för justitiedepartementet åt 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, som tillsatts för utredning av bl. a. frågan om utformning av det proportionella valsystemet vid andrakammarvalen, att jämväl överse frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid val av landstingsmän. Med anledning härav avlämnade utredningen den 1 juli 1953 betänkande, del V, angående det proportionella valsättet vid landstingsval.

Utredningen framlade här bl. a. resultatet av en företagen undersökning beträffande *verkningarna av det gällande valsystemet* vid landstingsvalen. Prövningen avsåg frågan, hur vid hållna val systemet verkat i proportionellt avseende *dels* inom de särskilda landstingsområdena, sedda vart för sig som en enhet, därvid det totala antalet avvikelser för hela riket uträknats genom summering av avvikelserna inom varje landstingsområde — den s. k. landstingsproportionaliteten — *och dels* för hela riket såsom en enhet, därvid jämförelse gjorts mellan varje partis samfällda mandatinnehav och en proportionell fördelning efter partiernas sammanräknade röstunderlag inom alla landstingsområden — den s. k. riksproportionaliteten. Därvid visade sig riksproportionaliteten avvika från de faktiska resultaten med ± 49 mandat vid 1942 års val, med ± 75 mandat vid 1946 års val och med ± 71 mandat vid 1950 års val.

Motsvarande siffror vid en jämförelse mellan landstingsproportionaliteten och de faktiska resultaten voro ± 37 , ± 66 och ± 55 . Avvikelsen utgjorde i genomsnitt per landsting 2,84 mandat år 1942, 3,32 mandat år 1946 och 3,16 mandat år 1950. Anmärkas bör i detta sammanhang att antalet landstingsledamöter utgjorde för hela riket 1 154 år 1942, 1 181 år 1946 och 1 212 år 1950.

Utredningen undersökte vidare verkningarna i proportionalitetshänseende av förekomsten av valkarteller. Undersökningen visade att kartellbildningen vid samtliga tre ovan angivna val föranlett en omfördelning av partiernas representation med sammanlagt omkring 90 mandat för varje val.

Även beträffande fördelningen inom de olika landstingsområdena skulle

enligt utredningen d'Hondts metod utan karteller ha medfört betydande ojämnheter. Den genomsnittliga avvikelsen från landstingsproportionaliteten skulle sålunda år 1950 ha uppgått till 4,12 mandat per landsting. I icke mindre än 14 av de 25 landstingen skulle proportionalitetsavvikelsen ha utgjort 4 mandat eller mera.

Vid övervägande av de allmänna *utgångspunkterna för en reform* framhöll utredningen, att den verkställda undersökningen av det då gällande valsystemets verkningar visade, att d'Hondts metod, tillämpad i förening med valkarteller i den utsträckning som skett, i stort sett fungerat tämligen väl från proportionell synpunkt. Uppkomna avvikelser från en strikt proportionell fördelning måste sålunda enligt utredningens mening i allmänhet betecknas som förhållandevis små.

Ojämnheterna i mandatfördelningen — stundom utfallande så att ett parti erhållit flera mandat utöver sin proportionella andel än ett väsentligt större parti — hade enligt utredningen till väsentlig del sin grund i valkretsindelningen. Denna gåve, särskilt för det fall att få landstingsmän utsåges i en valkrets, ökat spelrum för slumpmässiga avvikelser till det ena eller andra partiets förmån. Tendensen hos d'Hondts metod att gynna större väljargrupper på bekostnad av de mindre gjorde sig också starkare gällande i kretsar med endast få mandat. Detta kunde i sin tur medföra, att partier med särskilt stark anslutning bland väljarna inom vissa lokala områden lättare hävdade sig vid valen än partier med ett geografiskt mera jämnt fördelat väljarunderlag.

Utredningen erinrade vidare om att kartellväsendet efter hand fått i stort sett lika omfattande tillämpning vid landstingsvalen som i fråga om andra-kammarvalen före 1952. Den genom kartellerna erhållna utjämningen hade emellertid icke varit fullständig. I vissa fall hade kartellerna föranlett nya eller ökade ojämnheter. Även invändningar av annat slag kunde riktas mot kartellväsendet. Sålunda kunde ett parti ställas inför valet att antingen ingå kartell med ett annat parti, oaktat dettas politiska inriktning vore sådan att en dylik samverkan icke för partiet framstode som naturlig och önskvärd, eller riskera att bli avsevärt underrepresenterat. För utredningen hade därför framstått som ett väsentligt intresse att valordningen utformades så att kartellväsendet bleve överflödigt.

Vid sidan av proportionalitetskravet hade man, framhöll utredningen, att tillgodose önskemålet att skilda Ortsintressen skulle kunna göra sig gällande vid handläggningen av landstingets uppgifter. Olika delar av landstingsområdet borde därför garanteras en skälig representation i tinget. Den vid olika tider gällande regleringen av kretsarna vid landstingsvalen bestyrkte ock den vikt man sedan gammalt tillmätt de lokala intressena vid dessa val. Den allmänna utvecklingen i fråga om bosättning, samfärdsel och samhällsförhållanden i övrigt hade emellertid otvivelaktigt skapat delvis andra för-

utsättningar än dem som tidigare förelegat, när det gällde att bedöma riktlinjerna för valkretsindelningen.

Av åtskilliga skäl sade sig utredningen icke kunna ansluta sig till den vid olika tillfällen framförda tanken att för åstadkommande av full proportionalitet vid landstingsvalen helt upphäva valkretsindelningen. Icke heller om en för landstingsområdet gemensam mandatfördelning kombinerades med någon form av kandidatnominering i mindre, särskilt för detta ändamål inrättade kretsar kunde utredningen ansluta sig till en dylik lösning. Mot valkretsindelningens upphävande talade den ofta mycket betydande utsträckningen av landsbygdsområdena ävensom de ofta mycket starkt framträdande lokala synpunkterna i fråga om en väsentlig del av landstingets arbetsuppgifter t. ex. beträffande hälso- och sjukvård. Även det förhållandet, att vid valen till de större landstingen ett betydande antal ledamöter utsågs, gjorde en viss uppdelning i valkretsar önskvärd. Nu anförda omständigheter syntes över huvud taget böra föranleda en viss försiktighet vid bestämmandet av frågan om förstoring av de dåvarande landstingskretsarna.

Emellertid hade utredningen funnit angeläget att närmare undersöka betydelsen för valkretsindelningen av de ändrade yttre förhållandena samt i vad mån en proportionellt jämnare fördelning av mandaterna kunde erhållas genom en utvidgning av valkretsarna.

För åstadkommande av bättre proportionalitet vid landstingsvalen erbjöde sig enligt utredningen, utöver en valkretsförstoring, även utvägen att ersätta den d'Hondtska metoden med någon annan regel för mandatfördelningen mellan partierna. En därmed sammanhängande möjlighet vore att kombinera fördelningen — enligt d'Hondts eller annan metod — med ett särskilt utjämningsförfarande.

I detta sammanhang behandlade utredningen frågan i vad mån samma tekniska förfarande för mandatens fördelning borde tillämpas vid de skilda slagen av allmänna val. Utredningen framhöll därvid, att i tidigare reformer ådagalagd strävan att uppställa enhetliga regler för skilda slag av allmänna val måste anses naturlig. För väljarna kunde det framstå som svårförklarligt om deras röster toges i beräkning efter skilda principer vid olika slag av val. Myndigheternas arbete kunde också underlättas genom enhetlighet i förfarandet. Emellertid kunde icke bortses från att förhållandena vid andrakammarval, landstingsval och fullmäktigval avveke från varandra i vissa hänseenden, såsom i fråga om valkretsindelning och mandatantal, och därför borde motivera skilda lösningar. Utan vidare torde dock enligt utredningen framstå som klart att största möjliga överensstämmelse mellan andrakammarvalen och landstingsvalen vore önskvärd. Utredningens arbete hade därför i första hand inriktats på en undersökning, huruvida sådana metoder för mandatens fördelning mellan partierna, som komme i fråga för andrakammarvalen, lämpligen kunde vinna tillämpning även vid

landstingsval. Hänsyn hade därvid måst tagas till rådande ovisshet om hur valordningen för valen till andra kammaren för framtiden komme att utformas.

Av den historiska översikt, som utredningen lämnade, framgick hurusom dels *valkretsarna vid landstingsvalen* tid efter annan förstörats och dels den ursprungligen stränga åtskillnaden mellan landsbygden och städerna vid valkretsbildningen med tiden uppmjukats. Utredningen framhöll, att de dåvarande landstingsvalkretsarna skiftade avsevärt i fråga om befolkningens storlek samt att därmed sammanhängde, att antalet mandat i kretsarna varierade betydligt, nämligen från lägst 2 till högst 13. I 21 av de sammanlagt 193 kretsarna vore mandatantalet så lågt att det ej ens uppnådde det enligt huvudregeln stadgade minimiantalet 5. Uppenbarligen vore därigenom — fortsatte utredningen — utsikterna att vid valen erhålla en från proportionell synpunkt jämn fördelning av mandaten mycket begränsade. Om således utan vidare önskvärdheten av en utvidgning av valkretsarna, särskilt de mindre av dem stode klar, krävde å andra sidan frågan i vilken omfattning och efter vilka riktlinjer en valkretsförstoring borde äga rum en närmare undersökning.

Beträffande riktlinjerna för en lämplig valkretsindelning framhöll utredningen, att man självfallet hade att utgå från att valkretsarna så långt möjligt skulle utgöra naturliga enheter med hänsyn till befolkningsförhållandena, samfärdseln m. m. Framför allt i två hänseenden påkallades uppmärksamheten, nämligen dels i fråga om de övre och undre gränserna för valkretsarnas storlek och dels beträffande städernas ställning vid valkretsindelningen. Utredningen påpekade de ändrade förhållanden, som sedan tillkomsten av gällande valkretsbestämmelser inträtt i fråga om folkökning, särskilt städernas betydande tillväxt liksom den starkt ökade bosättningen i tätorter utanför städerna. Vidare framhölls, att kommunikationernas utveckling och befolkningens ökade rörlighet samtidigt kommit skälen för en uppdelning på vissa håll att framstå med mindre styrka än förr. Utvecklingen torde även ha medfört en utjämning av föreliggande motsättningar mellan framför allt de mindre städerna och områden på landsbygden.

Vid sin undersökning av möjligheterna att anordna större valkretsar hade utredningen inhämtat yttranden från länsstyrelserna och landstingens förvaltningsutskott samt med ledning av dem upprättat två olika utkast till ändrad valkretsindelning. Enligt det ena utkastet, vilket innefattade mera begränsade jämkningar i gällande valkretsindelning och vilket benämnts utkast A, hade en indelning i 159 valkretsar skisserats i stället för 193 vid 1950 års val. Det andra utkastet, som innebar en mera långtgående omläggning av valkretsindelningen, utkast B, avsåg en minskning av valkretsarnas antal till 139.

Denna undersökning visade enligt utredningen, att om än en viss utjämning i proportionell riktning erhöles genom den förstoring av valkretsarna, som utkastens avsåge, utjämningen dock ingalunda vore fullständig, utan då förefintliga proportionalitetsavvikelser kvarstode till icke oväsentlig del även efter de ifrågasatta valkretsutvidgningarna.

Vad de särskilda landstingen anginge skulle proportionalitetsavvikelserna vid 1950 års val i genomsnitt per landstingsområde vid fördelning enligt d'Hondts metod med karteller ha nedgått från 3,16 mandat vid rådande indelning till 2,44 mandat vid indelning A och 2,40 mandat vid indelning B. Om mandatfördelning skett enligt d'Hondts metod utan karteller, skulle motsvarande avvikelser ha varit 4,12 respektive 3,40 och 3,20 mandat.

I sitt ställningstagande till den verkställda undersökningen fann utredningen, att en omreglering av valkretsindelningen icke borde sträckas längre än enligt i huvudsak de riktlinjer, som legat till grund för utkast A. Med detta alternativ erhöles en icke oväsentlig förbättring i proportionellt hänseende, medan den ytterligare utjämning, som skulle erhållas med en valkretsutvidgning enligt utkast B, vore jämförelsevis obetydlig. Icke något av alternativen kunde väntas medföra kartellernas försvinnande.

Som grundregel för valkretsindelningens genomförande borde enligt utredningen alltjämt uppställas, att landstingsvalkrets skulle omfatta en eller flera kommuner. Vidare borde för landsbygdens del indelningen liksom dittills anslutas till domsagor och tingslag.

Av särskild vikt vore enligt utredningen att antalet mindre valkretsar så långt möjligt begränsades. Som allmän regel borde liksom dittills gälla, att valkretsar med mindre folkmängd än 20 000 icke skulle bildas, motsvarande ett lägsta mandatantal av 5. Att helt utan undantag upprätthålla den nu angivna normen för valkretsarnas storlek kunde i vissa fall enligt utredningen bereda svårigheter vid försök att åstadkomma en även i övrigt lämplig valkretsindelning. Emellertid vore enligt utredningens mening möjligt att långt mera än dittills skett begränsa utläggandet av kretsar, som ej uppfyllde nämnda krav. Därför borde, såsom förutsatts vid utarbetandet av utkast A, endast i enstaka fall, om synnerliga skäl därtill förelåge, bildas valkrets med en folkmängd understigande 20 000. Med hänsyn till den ökade befolkningstätheten i landet torde för dylika undantagsfall kunna krävas, att folkmängden inom valkretsen dock alltid skulle uppgå till minst 15 000.

Utredningen diskuterade därefter frågan om maximigräns för valkretsarnas storlek. Detta spörsmål ägde enligt utredningen varken från proportionell synpunkt eller eljest samma vikt som fastställandet av en nedre gräns. Då därjämte de redan nu föreliggande möjligheterna att inrätta valkretsar av ganska betydande omfattning endast sparsamt utnyttjats skulle t. o. m. kunna ifrågasättas, om det kunde anses nödvändigt att i lag fixera en övre storleksgräns. Den verkställda undersökningen visade emellertid, att

åtminstone för det dåvarande behov i allmänhet icke föreläge att inrätta valkretsar med högre invånarantal än något över 50 000. Då det vidare vore önskvärt att valkretsarna inom samma landstingsområde såvitt möjligt icke alltför mycket skilde sig från varandra i fråga om folkmängd och mandatantal, syntes utredningen lämpligt att stadga en övre gräns för valkretsarnas storlek. Utredningen föreslog, att maximiantalet landstingsmän för valkrets i princip fastställdes till 11, motsvarande en folkmängd intill 55 000. Med hänsyn till den allttjämt pågående folkökningen torde dock enligt utredningen böra medgivas att valkretsar i särskilda fall finge bibehållas eller bildas, oaktat folkmängden överstege nämnda tal.

Beträffande frågan huruvida skilda regler för valkretsbildningen alltfört borde gälla för landsbygd och stad anförde utredningen bl. a. följande. Även om den förut antydda befolkningsutvecklingen medfört, att olikheter, som tidigare verkat skiljande mellan landsbygd och stad, numera i viss utsträckning försvunnit eller minskats, särskilt i fråga om mindre städer, kunde utvecklingen dock icke anses ha verkat i enbart utjämnande riktning. Principen om en åtskillnad mellan landsbygden och städerna borde därför allttjämt bibehållas i viss utsträckning. Dock syntes bl. a. en viss uppmjukning av bestämmelserna om bildande av särskilda stadsvalkretsar vara påkallad.

Utredningen ansåg för sin del starka skäl tala för att gränsen för de fall, då städer borde utgöra egna valkretsar, höjdes och föreslog, att den sattes vid invånarantalet 20 000. Därmed komme bestämmelsen att överensstämma med den allmänna regeln om minsta storlek för valkrets.

Speciella omständigheter torde emellertid i vissa fall — fortsatte utredningen — kunna tala för att även en större stad finge bilda valkrets tillsammans med ytterligare en eller flera kommuner. Härvid syftades särskilt på sådana ibland förekommande fall, där ett visst område i fråga om bebyggelse, förbindelser och arbetsliv nära sammanhänge med staden utan att vara införlivat därmed i kommunalt avseende. Om särskilda förhållanden av denna natur föreläge och det eljest befundes lämpligt, borde enligt utredningen även en dylik större stad tillåtas ingå i en av flera kommuner bildad valkrets.

Städer med mindre folkmängd än 20 000 borde — yttrade utredningen vidare — i allmänhet förenas till en valkrets med annan stad eller andra städer eller med angränsande landsbygd. Emellertid skulle enligt utredningen stad med en folkmängd mellan 20 000 och 15 000 undantagsvis kunna bilda egen valkrets. Undantaget föranleddes av att i några enstaka fall påtagliga svårigheter föreläge att anordna en lämplig valkretsindelning genom att låta en sådan stad ingå i en större valkrets.

Utredningen övergick härefter till en undersökning rörande *valmetoden vid landstingsval* och då särskilt möjligheterna att, med bibehållande av dåvarande grunder för valkretsindelningen eller med mindre långt gående ju-

stering uppåt av kretsarnas storlek, utbyta den d'Hondtska fördelningsregeln mot en annan valmetod. Därvid behandlades i första hand sådana metoder, som vid direkt fördelning av samtliga mandat i valkretsarna kunde leda till en bättre proportionell rättvisa, samtidigt som kartellsystemet onödiggjordes. Därefter upptogs frågan om införandet av någon form av mandatutjämning mellan partierna inom landstingsområdet som helhet.

Vad angår metoderna för direkt fördelning av samtliga mandat i valkretsarna inriktade utredningen i första hand sin undersökning på skilda varianter av den så kallade uddatalsmetoden (Sainte-Lagües metod), vilken lagts till grund för det år 1952 provisoriskt införda valsystemet för andra kammарvalen. Uddatalsmetoden innebär, att mandaten i tur och ordning tilldelas den grupp eller det parti, som uppvisar det största jämförelsetalet, erhållet genom att successivt dividera rösttalet med 1, 3, 5, 7 o. s. v. Regeln kan också uttryckas så, att divisorn utgöres av det dubbla antalet erhållna mandat ökat med ett.

Uddatalsmetoden kunde emellertid ibland medföra, att mindre gruppbildningar alltför lätt komme till mandat, i följd varav metoden icke tillräckligt motverkade partisplittring. Fördenskull hade försök gjorts att komplettera metoden med olika spärranordningar i syfte att skärpa kravet på rösttal för första mandat.

Uddatalsmetoden med spärr vid 60 procent av valkvoten, d. v. s. det system som utredningen förordade för valen till andra kammaren, innebar en sådan jämkning. Metoden kräver för mandat, att ett partis rösttal motsvarar minst en röst utöver 60 procent av valkvoten.

Ett annat sätt att skärpa fordringarna för första mandat vore att låta icke hela rösttalet utan blott en del därav utgöra jämförelsetal vid besättandet av första platsen. Denna effekt uppnåddes genom att låta första divisorn vara ett större tal än 1, t. ex. 1,5. En sådan lösning benämndes i utredningens betänkande den jämkade uddatalsmetoden. Under förarbetena till ny valmetod för valen till andra kammaren prövade sig utredningen fram med bl. a. talen 1,25, 1,3 och 1,4 som första divisorer. De sålunda jämkade metoderna benämndes av utredningen respektive jämkad uddatalsmetod I, jämkad uddatalsmetod II och jämkad uddatalsmetod III. Den sistnämnda metoden med 1,4 som första divisor hade på förslag av departementschefen blivit den för 1952 års andrakammarval slutligt antagna metoden.

Ytterligare en av utredningen till behandling upptagen valmetod med direkt fördelning av samtliga mandat i valkretsarna utgjorde Droops metod. Denna bygger på principen om fördelning efter valkvot, dock att det tal, varmed ett partis rösttal divideras för att få fram partiets mandattal erhålles efter division av antalet giltiga röster i valkretsen med antalet tillgängliga mandat ökat med 1, varefter den sålunda erhållna kvoten höjes till när-

mast högre ental eller, om kvoten utgör ett heltal, med en enhet. Då emellertid sällan alla platser bli fördelade med denna regel, fordras en tilläggsregel för besättandet av restmandaten. Enligt denna tilläggsregel tilldelas restmandaten partierna allteftersom de efter ovannämnda divisioner uppvisa det största röstöverskottet.

En prövning av några av de ifrågasatta metoderna vid de förut diskuterade alternativen till ny valkretsindelning utvisade avvikelser från landstingsproportionaliteten beträffande d'Hondts metod med vid valen tillämpade karteller med ± 45 mandat vid indelning enligt utkast A och med ± 43 mandat enligt utkast B. Motsvarande siffror vid användning av d'Hondts metod utan karteller blevo ± 69 och ± 65 , vid användning av jämkad uddatalsmetod I ± 16 och ± 18 , jämkad uddatalsmetod II ± 20 och ± 22 , jämkad uddatalsmetod III ± 32 och ± 30 samt med användning slutligen av Droops metod ± 30 och ± 26 .

Sammanfattningsvis uttalade utredningen, att sådana valkretsförstoringar, som övertogs, vid mandatfördelning enligt nyss angivna nya metoder ledde till ett från proportionell synpunkt avsevärt jämnare resultat.

Den företagna undersökningen visade emellertid, att den jämkade uddatalsmetoden I icke garanterade full representation i landstingen ens åt ett mycket stort parti. Detsamma gällde, ehuru ej i fullt samma utsträckning, uddatalsmetoden II. Detta vore även i och för sig naturligt, eftersom den i metoderna liggande spärren finge allt mindre betydelse ju större valkretsarna blevo. Uddatalsmetoderna med relativt lågt första divisionstal kom därför allteftersom kretsarna förstörades att få i viss mån liknande verkningar som den oförändrade uddatalsmetoden. Jämkad uddatalsmetod III och Droops system kunde däremot endast sällan medföra att ett mycket stort parti bleve underrepresenterat ens i enstaka landsting. Särskilt gällde detta om Droops metod. Dessa sistnämnda båda metoder lämnade därjämte möjligheter att fördela mandaten avsevärt jämnare än d'Hondts metod med karteller i samma valkretsar.

Då utredningen därefter gick att taga slutlig ställning till frågan om reformering av mandatfördelningsmetoden yttrade utredningen efter en del principiella överväganden, att av de diskuterade valmetoderna den rena uddatalsmetoden och uddatalsmetoden med spärr, bestämd till viss procent av valkvoten, icke borde komma i fråga. Utredningen behandlade därefter mera ingående verkningarna ur proportionell synpunkt av de fyra övriga metoderna — de jämkade uddatalsmetoderna I, II och III samt Droops metod. Av vad utredningen därvid anförde framgick bl. a., att de största väljargrupperna bäst tillgodosåges vid tillämpning av jämkad uddatalsmetod III och Droops metod, medan enligt de jämkade uddatalsmetoderna I och II de största partierna erhöles något mindre säkerhet för en fullt proportionell fördelning. Vidare diskuterades metodernas förmåga att göra valkartel-

ler onödiga, varom uttalades att envar av de fyra metoderna torde uppfylla ändamålet att i huvudsak göra kartellerna överflödiga. Likaså behandlades risken för partisplittring vid användning av någon av de fyra metoderna. Härutinnan anfördes, att möjligheter till mandatgivande partiuppdelningar icke syntes föreligga annat än i undantagsfall. Utredningen anmärkte därjämte, att Droops metod i tekniskt avseende företedde vissa från uddatalsmetoderna avvikande grunddrag, innebärande bl. a. att en fullständig fördelning av mandaten icke alltid medgaves utan en särskild kompletterande regel samt att mandatfördelningen i viss mån bleve beroende av det totala röstutfallet i valkretsen. I dessa avseenden vore uddatalsmetoderna att föredraga framför Droops system.

Sin slutliga ståndpunkt angav utredningen sålunda: »På sätt redan påpekats vid angivande av de allmänna utgångspunkterna för en valreform tala starka skäl för att samma grundprinciper i fråga om fördelningsmetoden såvitt möjligt skola gälla vid andrakammar- och landstingsvalen. Den verkställda undersökningen visar att — ehuru vissa skiljaktigheter föreligga mellan de här behandlade metoderna — var och en av de jämkade uddatalsmetoderna I, II och III med resp. 1,25, 1,3 och 1,4 som första divisionstal samt Droops metod från olika synpunkter kan anses lämplig att vid en reform av valordningen för landstingsvalen ersätta den hittills gällande d'Hondtska fördelningsregeln. De olika avseenden i vilka den ena eller den andra av dessa valmetoder kan anses äga ett visst företräde ha i det föregående redovisats. I sitt förslag till valsystem för andrakammarvalen har utredningen stannat för uddatalsmetoden kombinerad med en spärranordning, enligt vilken minst 60 procent av den s. k. valkvoten erfordras för erhållande av ett mandat. Som i detta betänkande tidigare framhållits motsvarar detta nära jämkad uddatalsmetod II (1,3 som första divisionstal). Det hade med utgångspunkt därifrån givetvis legat närmast till hands för utredningen att stanna för denna jämkade uddatalsmetod beträffande landstingsvalen. Emellertid har jämkad uddatalsmetod III (1,4 som första divisionstal) godkänts för andrakammarvalen under innevarande mandatperiod, och beslut om vilken valmetod, som skall tillämpas efter periodens utgång, kommer att fattas inom närmaste tiden. Vidare tala mycket starka skäl för att samma valmetod bör gälla vid andrakammar- och landstingsval. Med hänsyn till dessa omständigheter anser sig utredningen nu icke böra generellt förordna någon av de nämnda valmetoderna för tillämpning vid landstingsvalen.»

Utredningen ansåg, att slutlig ställning till frågan om valmetoden för landstingsval borde tagas först i samband med den definitiva utformningen av valordningen för valen till andra kammaren, varvid även de av utredningen framförda synpunkterna kunde vinna beaktande. Vid en sådan reform av valsättet vid landstingsvalen borde enligt utredningens åsikt även

frågan om en eller flera väljarbeteckningar skulle tillåtas vid valen upptagas till prövning.

Mot utredningens förslag avgåvos reservationer av herr Wallentheim samt herrar Bergvall och Håstad. Herr Wallentheim ansåg på anförda skäl att mera betydande ändringar i bestående valkretsindelning och mandatfördelningsmetod vid landstingsval icke borde ske. Herrar Bergvall och Håstad reserverade sig främst mot den av utredningen förordade valmetoden och förordade för sin del under framhållande bl. a. att valsättet till landstingen borde utformas på ett sådant sätt att det garanterade största möjliga rättvisa mellan partierna, ett system med tilläggsmandat. De förklarade därjämte, att om valsättsproblemet icke löstes på ett sådant sätt, som möjliggjorde en rättvis mandatfördelning, valkretsarna enligt deras mening måste göras betydligt större än som i betänkanget föreslagits.

Proposition nr 71 år 1954. I denna framlades förslag till riksdagen om lagändringar beträffande lagen den 20 juni 1924 om landsting samt provisoriskt den kommunala vallagen.

I fråga om valkretsindelningen innehöll propositionen i sak förslag till införande av de bestämmelser, som nu innehållas i 1954 års landstingslag och för vilka redogörelse lämnats härövan. Beträffande valmetoden föreslogs, att vid landstingsvalen för perioden 1955—1958 den dåvarande d'Hondtska regeln för mandatfördelning mellan partierna skulle ersättas av samma metod, som provisoriskt införts med avseende å andrakammarvalen 1952, och att den dåvarande möjligheten till teknisk valsamverkan genom kartellbildning skulle borttagas. I denna del utsträcktes den föreslagna reformen att avse även de kommunala fullmäktigvalen för samma period.

I sin motivering till lagförslagen erinrade departementschefen till en början om de synpunkter som i samband med den provisoriska reformen år 1952 av valsystemet vid andrakammarvalen anlades på frågan om ny valmetod. Det syntes departementschefen principiellt följdriktigt, att en så genomgripande reform av andrakammarvalen som ett borttagande av förutsättningen för kartellväsendet följdes av en motsvarande ändring för landstingens del, bl. a. med tanke på landstingens uppgift att välja ledamöter av första kammaren. För att vinna erforderlig proportionalitet utan att kartellbildning behövde tillgripas funne departementschefen av utredningens siffermaterial och analys av det dåvarande systemets verkningar klart framgå att valsättet vid landstingsvalen behövde reformeras.

Departementschefen förklarade sig vidare på de av utredningen anförda skälen ansluta sig till utredningens uppfattning, att en valkretsindelning alltjämt borde bestå och att en mycket stor utvidgning av kretsarna icke borde ske liksom att utjämningsförfarande ej borde tillämpas. Beträffande utjämningsförfarande åberopades särskilt, att 1952 års beslut innebar un-

derkännande av en dylik valmetod för andrakammarvalen och att skälen därför gjorde sig gällande även i förevarande sammanhang.

Departementschefen övergick därefter att behandla utredningens förslag till *valkretsindelning* och uttalade som sin uppfattning, att utredningen gjort en i stort sett lämplig avvägning, då den såsom principlösning upprättat utkast till en indelning i 159 valkretsar. Genom en sådan förstoring vunnes en avsevärd förbättring i proportionellt hänseende samtidigt som förstoringen icke ginge så långt att nackdelarna med mycket stora kretsar behövde uppstå. Man borde därför eftersträva en indelning av i stort sett den karaktär som angäves i utkast A.

Även andra möpligheter än dem som återgäves i betänkandet kunde enligt departementschefen tänkas för att nå större proportionell rättvisa med onödiggörande av kartellväsendet. Härutinnan anförde departementschefen följande:

»Jag har låtit pröva olika sådana lösningar och därvid funnit att man vid en ändring beträffande valkretsindelningen lämpligen kan gå något längre än utredningen föreslagit. På några punkter vill jag därför föreslå ändring i utredningens lagförslag utan att dock detta innebär att den allmänna karaktären av indelningsreformen ändras.

Ökning av antalet mandat i en valkrets kan ske antingen genom att vidga kretsen och därigenom öka befolkningstalet, som ju ligger till grund för mandattilldelningen, eller genom att vid oförändrat befolkningstal ändra grunderna för tilldelningen av mandat. Utredningen har såsom framgår av vad jag förut sagt prövat möjligheten att låta tilldelningen ske så, att varje valkrets erhåller ett mandat jämte, efter befolkningstal, ett mandat för varje fullt tal av 4 000. Detta skulle emellertid leda till en så avsevärd ökning av antalet ledamöter i de olika landstingen att utredningen icke velat förorda en sådan ändring, ehuru utredningen ansett att för de minsta landstingen någon förstärkning från vissa synpunkter kunde anses önskvärd. Ett sätt att åstadkomma en mindre ökning, mot vilken inga sådana betänkligheter gärna kan hysas, är att låta tilldelningen ske, icke som nu efter fullt 5 000-tal, utan efter påbörjat tal av 5 000. Därigenom skulle varje valkrets erhålla ett mandat mer än enligt den nuvarande regeln. Även en sådan ökning av mandattalet är givetvis ägnad att påverka fördelningen i en sådan riktning att kartellväsendet förlorar i betydelse. Jag förordar att reglerna om mandattilldelning till valkrets ändras så, att i valkrets skall utses en landstingsman jämte, efter folkmängden, en landstingsman för varje påbörjat tal av 5 000.»

Departementschefen behandlade därefter utredningens förslag om minimigräns för valkretsarnas storlek. Han framhöll, att de i utkast A upptagna valkretsarna i allmänhet hölle sig betydligt över 20 000-gränsen samt att befolkningstalet merendels översteg 25 000. Undantag utgjorde ett tjugotal

städer eller valkretsar, bildade av flera städer, och vidare några få landsbygdsvalkretsar, av vilka två voro belägna på Gotland, där speciella förhållanden rådde, och tre i Norrland. Han fortsatte:

»Eftersom jag anser att utkast A utgör en i princip lämplig lösning finner jag det angeläget att lagreglerna utformas så, att i allmänhet icke mindre valkretsar bildas än som förutsatts i utkastet. På grund härav vill jag föreslå, att minimigränsen för valkrets, som icke utgöres av en stad, sättes till 25 000 invånare. Med hänsyn till den nyssnämnda jämkningen av tilldelningsregeln bör i lagen minimigränsen anges så, att i valkrets, som här avses, skall utses minst sju landstingsmän. Den av utredningen föreslagna undantagsregeln innebär, att om iakttagandet av bestämmelsen om minimigräns skulle medföra synnerlig olägenhet, så får område med lägre invånarantal, dock minst 15 000, utgöra valkrets. Även enligt min mening är det erforderligt att i särskilda fall kunna gå ned under den vanliga minimigränsen. Detta kan t. ex. komma att visa sig nödvändigt inom glesbebyggda trakter, där tillämpning av huvudregeln skulle innebära att valkretsen fick en alltför stor geografisk utsträckning. Jag förordar därför att det stadgas, att om särskilda skäl därtill äro, område med mindre folkmängd än som eljest fordras må utgöra valkrets, men att dylik krets dock skall ha mer än 15 000 invånare. Vid prövningen huruvida i ett visst fall särskilda skäl föreligger för tillämpning av undantagsregeln bör även viss hänsyn kunna tagas till ett önskemål att bevara en bestående valkrets, som väljarna vid tidigare val vant sig vid att räkna med, särskilt om valkretsens invånarantal ligger nära det i lagen föreskrivna minimiantalet.»

Beträffande maximiregel för valkretsbildningen fann departementschefen med hänsyn till den av honom föreslagna höjningen av minimigränsen motiverat att höja även maximigränsen något. Han förordade därför, att den bestämdes till 13 mandat.

I övrigt fann departementschefen utredningens förslag lämpligt och förordade att det genomfördes.

En valkretsförstoring enligt angivna riktlinjer vore emellertid enligt departementschefen icke tillfyllest för att undanröja förutsättningarna för kartellväsendet. Reformen måste därför kombineras med en ändring av *valmetoden*.

Beträffande denna fråga gjorde departementschefen till en början en kort återblick på förarbetena till 1952 års provisoriska reform beträffande valmetoden vid andrakammarvalen och erinrade att därvid olika meningar och stor tveksamhet gjort sig gällande med påföljd att det syntes vanskligt att slutgiltigt taga ställning till spørsmålet hur valsättet borde vara utformat för framtiden. Därefter anförde departementschefen:

»Jag har redan förut uttalat, att enligt min mening likformighet mellan ifrågavarande slag av proportionella val bör eftersträvas. Eftersom man i

fråga om andrakammarvalen bestämde sig för en provotid innan definitivt beslut fattades, anser jag att detsamma bör ske även nu. Den jämkade uddatalsmetoden III, som tillämpades vid andrakammarvalen 1952, synes icke vara till sina verkningar eller sin konstruktion underlägsen de övriga metoder som prövats i detta ärende. Snarare synes den ha det försteget framför de andra att den dels — liksom Droops metod — bättre än de jämkade metoderna I och II ger garantier mot uppdelning av partier, verkställd av valtaktiska eller andra skäl, och dels är överlägsen Droops metod i konstruktivt hänseende. Av nu anförda skäl vill jag föreslå, att genom en provisorisk lag, avseende mandatperioden 1955—1958, den jämkade uddatalsmetoden III (med 1,4 som första divisor) prövas för landstingsvalens del.»

En genom departementschefens försorg verkställd prövning av den föreslagna valmetoden på 1946 och 1950 års val vid en valkretsindelning enligt utredningens utkast A och med tillämpning av den utav departementschefen förordade regeln om antalet mandat i valkretsarna utvisade en avvikelse från landstingsproportionaliteten av ± 23 mandat beträffande 1946 års val och av ± 36 mandat beträffande 1950 års val.

Departementschefen ansåg, att en så genomgripande reform som den att borttaga förutsättningen för kartellbildning vid andrakammar- och landstingsval om möjligt borde föranleda motsvarande ändring beträffande fullmäktigvalen i kommunerna. Icke minst ur praktisk synpunkt hade tidigare rådande likformighet vid alla nu nämnda slag av val varit en stor fördel.

Konstitutionsutskottets utlåtande nr 3 år 1954. I utlåtandet hemställde utskottet, att riksdagen måtte antaga de i propositionen framlagda förslagen. Utskottet framhöll bl. a., att en bättre proportionell rättvisa vid landstingsvalen borde eftersträvas med onödiggörande av karteller.

På de av utredningen anförda skälen fann utskottet i likhet med departementschefen, att en *valkretsindelning* alltjämt borde bestå vid landstingsvalen samt att en så stor utvidgning av kretsarna ej borde ske, att valens lokala anknytning ginge förlorad. Kretsarna borde vidare i möjligaste mån utgöra naturliga enheter. Enligt utskottets mening hade utredningen gjort en i stort sett lämplig avvägning, då den på grundval av angivna riktlinjer såsom principiösning upprättat utkast till en indelning i 159 valkretsar. Såsom utredningen visat vunnas genom en sådan förstoring å ena sidan en avsevärd förbättring i proportionellt hänseende vid fördelning av mandaten enligt den då tillämpade d'Hondtska regeln. Å andra sidan ginge förstoringen icke så långt, att nackdelarna med mycket stora valkretsar behöfve uppstå. Även utskottet ansåg därför utkast A vara en lämplig lösning, varmed utskottet givetvis lika litet som departementschefen velat uttala sig om detaljerna i detta utkast. Utskottet biträdde sålunda tankegången att lagreglerna borde utformas så, att i allmänhet icke mindre valkretsar bildades

än som förutsatts av utredningen. Utskottet framhöll vidare, att en valkrets-förstoring enligt föreslagna riktlinjer icke vore tillfyllest för att med då gällande valmetod vid landstingsvalen möjliggöra tillfredsställande proportionell rättvisa och samtidigt onödiggöra kartellsystemet. En ändrad valkretsindelning måste därför i denna del — med hänsyn till den förordade valkrets- och mandatregleringen samt till önskvärldheten av likformighet mellan andrakammarvalen och landstingsvalen — kombineras med en reform av *valmetoden*. Utskottet tillstyrkte därför, att den föreslagna metoden prövades jämväl vid landstingsvalen för mandatperioden 1955—1958. Definitivt ställningstagande till valmetod vid såväl landstingsvalen som andrakammarvalen borde därefter kunna äga rum.

Liksom fallet var vid 1952 års reform och i enlighet med vad departementschefen anfört borde enligt utskottets mening införandet av en ny fördelningsregel, som syftade till att göra kartellväsendet överflödigt, kompletteras med förbud mot att å valsedel använda mer än en väljarbeteckning. Utskottet biträdde därför förslaget att vid landstingsvalen för den ifrågasvarande perioden valsedlarna skulle vara försedda med partibeteckning men icke få innehålla annan väljarbeteckning.

Beträffande de primärkommunalvalen förklarade utskottet, att de skäl, vilka motiverade ett nytt system för landstingsvalen, icke gjorde sig gällande med samma styrka. Med hänsyn till önskvärldheten av likformighet vid de olika slagen av val ansåg utskottet emellertid, i likhet med departementschefen, att den för landstingsvalen förordade valmetoden borde göras tillämplig även å övriga kommunalval för samma mandatperiod.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagens båda kamrar.

1956 års andrakammarval. Beträffande den för landstingsvalet år 1954 antagna provisoriska *valmetoden* kan anmärkas, att densamma som redan tidigare — likaledes provisoriskt — använts för andrakammarvalet 1952, på grund av en år 1956 antagen lag tillämpats även vid val till andra kammaren för perioden 1957—1960. Konstitutionsutskottet erinrade i sitt utlåtande nr 4 år 1956 i anledning av väckta motioner bl. a., att frågan om valsättet intog en central plats bland de spörsmål som den år 1954 tillsatta författningsutredningen fått i uppdrag att utreda samt att utskottet icke utan tungt vägande skäl kunde tillstyrka något förslag, som syftade till sådana grundlags- eller vallagsändringar, vilka kunde framstå som ett föregripande av utredningens resultat. Utskottet underströk i detta sammanhang, att den provisoriska ordningen snarast borde ersättas med ett definitivt system.

Utskottet

Såsom framgår av redogörelsen här ovan hade före 1954 års lagstiftning mot valsystemet vid landstingsvalen anmärkts, att de olika partiernas representation i landstingen i vissa fall kommit att ganska betydligt avvika från vad som med hänsyn till den anslutning partierna vunnit bland väljarna vore proportionellt rättvist. Avvikelserna från proportionaliteten hade åtminstone delvis sammanhängt med att valen förrättades i relativt många och små valkretsar. Vid 1950 års val voro således valkretsarnas antal för hela riket 193. Även när partier vid valen samverkade i karteller för att söka utnyttja så många röster som möjligt, kunde såsom nyssnämnda val utvisat ändock påfallande ojämnheter i mandatfördelningen uppkomma. Sålunda var avvikelsen mellan det faktiska valresultatet och landstingsproportionaliteten vid sagda val för hela riket ± 55 mandat och genomsnittligt per landsting 3,16 mandat.

I syfte att nå en bättre proportionell rättvisa och samtidigt onödiggöra kartellväsendet fastställdes genom 1954 års lagstiftning nya grunder för valkretsindelningen, samtidigt som valmetoden provisoriskt ändrades.

De år 1954 antagna bestämmelserna om valkretsarnas bildande byggde på uppfattningen, att en valkretsindelning fortfarande borde bestå och att en så stor utvidgning av kretsarna icke borde ske, att valens lokala anknytning ginge förlorad; kretsarna borde vidare i möjligaste mån utgöra naturliga enheter. Efter dessa riktlinjer hade såsom principlösning upprättats utkast till en indelning i 159 valkretsar. Denna lösning godtogs av statsmakterna såsom grundval för lagstiftningen, utan att de därmed velat uttala sig om detaljerna i utkastet. En viss avvikelse från utkastets antal valkretsar hade således förutsatts vid den valkretsindelning som före 1954 års landstingsval skulle äga rum enligt de nya reglerna. Kretsarnas antal blev också något större eller 166. Inom tjugotvå kretsar utsågos färre landstingsmän än sju. Av dessa voro nio enstadsvalkretsar med över 20 000 invånare och sex landstingsmän. De övriga tretton valkretsarna med mindre än sju landstingsmän utgjordes av dels åtta valkretsar (sex städer och två domsagor) med endast fem landstingsmän och dels två flerstads- och tre landsbygdsvalkretsar med sex landstingsmän. För hela riket utsågos 1 385 landstingsmän.

Som nämnts kombinerades de ändrade bestämmelserna om valkretsbildningen med en provisorisk reform av valmetoden, i det att samma metod som använts vid andrakammarvalet 1952 gjordes tillämplig även beträffande de kommunala valen 1954.

Den prövning, som departementschefen under förarbetena till 1954 års proposition låtit verkställa av ifrågavarande metod på 1950 års val vid en valkretsindelning enligt nämnda utkast och med tillämpning av de sedermera antagna reglerna om antalet mandat i kretsarna, utvisade en avvikelse

från landstingsproportionaliteten med ± 36 mandat av 1 340 och genomsnittligt per landsting med 2 mandat. Vid 1954 års landstingsval utvisade det faktiska resultatet i jämförelse med landstingsproportionaliteten en avvikelse med ± 47 mandat. Den genomsnittliga avvikelsen från landstingsproportionaliteten utgjorde 2,44 mandat per landsting (5 mandat i en landstingskommun, 4 mandat i tre, 3 mandat i sju, 2 mandat i nio och 1 mandat i fem landstingskommuner).

Av den tidigare redogörelsen för tillkomsten av gällande bestämmelser om valkretsindelningen vid landstingsval framgår, att den i förevarande motioner väckta frågan, som är av betydelse icke endast för landstingens utan även för första kammarens sammansättning, måste ses mot bakgrunden av den valmetod, som tillämpas vid landstingsvalen. Vid 1954 års landstingsval användes samma metod som vid andrakammarvalet 1952. Anledningen härtill var, såsom konstitutionsutskottet i tidigare sammanhang understrukt, att samma valmetod borde tillämpas åtminstone vid dessa val, som direkt eller indirekt ha rikspolitisk betydelse. Metoden har också tillämpats vid 1956 års andrakammarval. Frågan om valmetod vid andrakammarvalen intager emellertid liksom frågan om en- eller tvåkammerssystem en central plats bland de spörsmål, som den år 1954 tillsatta författningsutredningen fått i uppdrag att utreda (angående direktiven, se Berättelse till 1955 års riksdag om vad i rikets styrelse sig tilldragit, sid. 40). Med hänsyn till önskvärheten av likformighet i fråga om valmetod mellan andrakammarvalen och landstingsvalen bör slutlig ställning till valmetod vid sistnämnda slag av val därför ej tagas, förrän författningsutredningen slutfört sitt arbete. Spörsmålet om ändring av de bestämmelser om landstingsvalkretsarnas utseende, vilka utan meningsskiljaktigheter i riksdagen antogs så sent som år 1954, bör såsom nära förbundet med frågan om valmetoden vid dessa val lösas i samband med att sådan metod vid val av ifrågavarande slag kan slutgiltigt fastställas. Utskottet kan därför icke nu tillstyrka en utredning, som syftar till en omprövning av de år 1954 antagna bestämmelserna om landstingsvalkretsarnas bildande. Utskottet hemställer alltså,

att motionerna nr I: 247 och II: 294 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 14 mars 1957

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande

från f ö r s t a kammaren: herrar Elmgren,* Damström, Englund,* Georg Pettersson, Olsén, Ragnar Bergh, Fritiof Karlsson,* Aspling, Alvar Andersson och Lundström; samt

från a n d r a kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Norén,* Spångberg, Swedberg, Jonsson i Haverö,* Gustafsson i Bogla, Magnusson i Tumhult ** och Olofson.

* Ej närvarande vid justeringen.

** Avstod från att rösta vid ärendets avgörande och deltog ej i justeringen.

Särskilt yttrande

av herr *Magnusson* i Tumhult, som anförde följande:

Jag delar motionärernas mening, att en rättvisare mandatfördelning bör åstadkommas även vid landstingsmannavalen. Men då landstingsvalkretsarna senast till 1954 års landstingsmannaval reducerades från ett antal av 193 till 166, och en ytterligare minskning ej synes mig kunna ske utan på bekostnad av landstingsmannavalens lokala betoning, har jag icke kunnat ansluta mig till motionärernas hemställan om ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek. Enligt mitt förmenande skulle syftet i motionerna kunna uppnås genom en både enklare och säkrare åtgärd, nämligen genom en tillämpning av ett utjämningsystem med tilläggsmandat för varje valkrets. Jag anser således, att en ändring av valmetoden är det väsentligaste, men eftersom motionerna icke syfta till sådan ändring, har utskottet icke kunnat framställa förslag härom, varför jag i utskottet icke tagit ställning vid ärendets avgörande.

Reservation

av herrar *Englund, Ragnar Bergh, Lundström, Swedberg* och *Olofson*, vilka ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

Såsom framgår av redogörelsen — — — lika med utskottet, sid. 18, de två första styckena — — — samtidigt som valmetoden provisoriskt ändrades.

Den vid 1954 års riksdag genomförda ändringen av valkretsindelningen vid val till landsting grundade sig på en strävan att öka möjligheterna till rättvis mandatfördelning mellan partierna. Den provisoriska reform av valmetoden som samtidigt genomfördes motiverades därjämte av önskemålet att samma metod som redan gällde för val till andra kammaren också skulle

gälla vid kommunala valen. En viss förbättring i proportionaliteten vid fördelningen av mandat mellan partierna uppnåddes genom dessa åtgärder. Den kan dock icke sägas vara av sådan grad att resultatet av 1954 års reform i och för sig är tillfredsställande. De faktiska valutslagen vid 1946 och 1950 års landstingsval avvek (enligt d'Hondts metod) från landstingsproportionaliteten med ± 66 , resp. ± 55 mandat. Enligt den till Kungl. Maj:ts proposition nr 71/1954 fogade bil. B skulle i propositionen föreslagna anvisningar för landstingsvalkretsarnas storlek och valsystemet vid 1946 års landstingsval ha inneburit en avvikelse från landstingsproportionaliteten med ± 23 mandat och vid 1950 års landstingsval med ± 36 mandat. En sådan generell förbättring i den proportionella fördelningen, som man av dessa exempel kunde hoppas på, synes reformen dock icke ha medfört. Landstingen följde icke helt riksdagens intentioner i fråga om valkretsindelningen och valkretsarnas antal blev 166 i stället för beräknade 159. Vid 1954 års landstingsval utvisade det faktiska resultatet i jämförelse med landstingsproportionaliteten en avvikelse med ± 47 mandat. Den genomsnittliga avvikelsen från landstingsproportionaliteten utgjorde 2,44 mandat per landsting (5 mandat i en landstingskommun, 4 mandat i tre, 3 mandat i sju, 2 mandat i nio och 1 mandat i fem landstingskommuner).

En av utskottet gjord sammanställning rörande valkretsarnas fördelning efter folkmängd och antalet valda landstingsmän år 1954 visar beträffande landsbygden att av sammanlagt 124 valkretsar utgöres ej mindre än 95 av sådana som väljer högst 9 landstingsmän. Möjligheten att gå upp till 13 mandat har intet landsting begagnat sig av. Sexton valkretsar hade 10, nio hade 11 och fyra hade 12 mandat. Även flertalet av stadsvalkretsarna utgöres av sådana med lågt mandatantal; av tillhoppa 42 stadsvalkretsar har 29 högst 7 landstingsmän. Uppenbarligen är det härvidlag bestämmelsen rörande den gräns då stad kan eller skall vara egen valkrets, som förorsakat de många små stadsvalkretsarna.

Även om en fullständigt rättvis mandatfördelning icke kan ernås, delar utskottet dock motionärernas uppfattning att bättre förutsättningar för rättvisa i förevarande hänseende måste eftersträvas. En definitiv lösning av problemet kräver mer genomgripande förändringar, exempelvis genom införande av något mandatfördelningssystem som bygger på utjämningsförfarande. Detta torde dock kräva en mer omfattande utredning. Frågan om valsystemet vid landstingsval lär icke kunna prövas förrän författningsutredningen är klar med frågorna om riksdagens sammansättning (en- eller tvåkammerssystem) och den eller de valmetoder, som skall tillämpas vid val till riksdagen. Då sålunda en definitiv omprövning av valmetoden för landsting sannolikt kommer att dröja ännu flera år, föreligger skäl att närmare undersöka vilka ytterligare provisoriska förbättringar av mandatfördelningen som utan dröjsmål kan ske inom ramen för nuvarande system.

De av motionärerna påpekade möjligheterna till förstoring av valkretsarna förefaller därvid i första hand böra övervägas. Det förtjänar i detta sammanhang erinras om att en liknande tanke redan förelåg i den utredning som föregick 1954 års reform. Denna utredning innehöll parallellt med utkastet om en indelning av landstingsområdena i 159 valkretsar jämväl ett andra alternativ, som avsåg en minskning av valkretsarnas antal till 139. Av utskottets sammanställning rörande valkretsarnas nuvarande storlek framgår, att en avsevärd förbättring skulle ske redan om den nedre gränsen för valkretsarnas mandatantal, resp. invånareantal justerades, så att en valkrets normalt skall välja t. ex. lägst 9 i stället för nu 7 landstingsmän och att stad skall vara egen valkrets först vid 25 å 30 000 invånare i stället för nuvarande 15 å 20 000. Av praktiska skäl torde emellertid även den övre gränsen för landstingsvalkretsarnas storlek i så fall behöva justeras, varvid lämpligen bör undersökas, huruvida icke den övre gränsen helt kan borttagas.

En reform av här skisserat slag skulle kunna genomföras utan att valens lokala anknytning går förlorad. Den bevakning av skilda orters intressen som förekommer vid partiernas nomineringar av kandidater, torde utgöra en fullt tillfredsställande garanti härför. Dessutom har de förbättrade kommunikationsförhållandena ökat möjligheterna till kontakt mellan olika orter på ett sådant sätt, att det numera faller sig naturligt att sammanföra större områden till enheter av här ifrågavarande art.

Såsom påpekats i motionerna är frågan om valkretsindelningen vid landstingsval av betydelse icke endast för landstingens del utan även för sammansättningen av första kammaren. Så länge nuvarande regler för val av ledamöter till första kammaren tillämpas, utgör detta samband alltså en ytterligare anledning att eftersträva en rättvisare mandatfördelning i landstingen. Även av detta skäl bör — som motionärerna påpekat — en utredning rörande grunderna för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek ske i så god tid, att landstingen har möjlighet att redan före 1958 års val vidtaga här åsyftade förändringar.

Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 247 och II: 294 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en snabb utredning av frågan om ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek i syfte att uppnå en representation, som bättre överensstämmer med väljaropinionen, och att resultatet av denna utredning måtte underställas riksdagen i så god tid, att eventuella ändringar av landstingsvalkretsarna kan ske före 1958 års val.