

Nr 10.

Ankom till Riksdagens kansli den 4 mars 1913 kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om
införande i förordningen om landsting av bestämmelse
angående inskränkning i visst fall av tjänstgöringstiden
för landstingsmän och deras suppleanter.*

Närvarande: herrar Edén, Hellberg, Clason, Bellinder, Mannheimer, K. J. Ekman, Sehlin, Wavrinsky, greve A. Hamilton, Bergqvist, von Bahr, Larsson i Säby, Nyström, Larsson i Västerås, Jansson i Bråten, Räf, Waldén*, Karlsson i Fjäl, Lundström i Göteborg och Wallin.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom Andra kammaren väckt motion, nr 22, har herr *Hage* hemställt:

»att Riksdagen ville besluta att i förordningen om landsting av den 21 mars 1862 införa en bestämmelse därom, att landstingsman och suppleant är underkastad den inskränkning i tjänstgöringstidens längd, som skeende omläggningar eller jämkning av valkretsindelning kunna föranleda.»

Till stöd för sitt förslag har motionären anfört följande:

»Det torde vara ett genom erfarenheten ådagalagt faktum, att det är en synnerligen svår uppgift att vid formulerande av nya lagar och förordningar åstadkomma en sådan lagtext, att densamma alltid på ett fullt tydligt och omissförståeligt sätt säger ifrån, huru det skall förfaras vid *alla* tänkbara kombinationer av fall inom lagens eller förordningens

Bihang till Riksdagens protokoll 1913. 5 saml. 9 häft. (Nr 10.) 1

verkningsområde. Det inträffar därför ej så sällan, att, sedan en lag eller förordning någon tid ägt giltighet, man helt plötsligt står inför ett eller annat av lagstiftarne ej förutsett fall, där lagtexten högst otillfredsställande, ja kanske icke alls ger tillkänna, huru lagen skall tillämpas. Givetvis är det då av största vikt, att lagtexten fortast möjligt förtydligas eller tilläggsbestämmelser tillskapas, så att lagen eller förordningen i största möjliga mån giver besked om, huru vid tveksamma fall skall förfaras. Och det ligger så mycket mera vikt vid, att sådana åtgärder fortast vidtagas, som en fortsatt underlåtenhet att göra något åt saken lätt inbjuder till vidlyftiga tolkningsstrider, i vilka objektiviteten kanske mer än en gång får vika för de subjektiva intressesynpunkterna. Ett korrektiv mot sådana eventualiteter — fastän ett ej fullt effektivt sådant — gives ju visserligen, i det att såväl beslut, som fattas av parlamentarisk församling, som utslag och domar av lägre myndighet i allmänhet passera flera dömande instanser eller ock klagovägen kunna underställas administrativ domsrätts prövning. Men givetvis är det lyckligare, om lagar och förordningar i största möjliga utsträckning äro så utformade, att den administrativa domsrättens inskridande i minsta möjliga mån kommer till användning eller, med andra ord sagt, att de formuleras så — eventuellt genom en småningom skeende kompletteringslagstiftning — att de ej kunna giva anledning till olika uppfattning, om huru de skola tolkas.

En av de förordningar, som i någon mån torde vara i behov av vissa förtydliganden och tillägg av ovan nämnt slag, är vår nu gällande landstingsförordning. Som motiv för ett dylikt påstående vågar jag särskilt hänvisa till vissa beslut, fattade av Norrbottens läns landsting, vilka beslut särskilt peka på befintligheten av vissa luckor i lagstiftningen angående landsting.

Inom nämnda institution beslöts år 1912 en omläggning av valkretsindelningen. Genom denna omläggning sammanslogos enmans-valkretsarne Piteå och Haparanda städer till en tvåmans-valkrets. Vidare sammanfördes Arvidsjaurs tingslags tvåmans-valkrets med Arjeplogs tingslags enmans-valkrets till en tvåmans-valkrets. Och slutligen uppdelades Gällivare—Juckasjärvi tingslags sexmans-valkrets på så sätt, att av Gällivare tingslag bildades en fyramans-valkrets, under det att Juckasjärvi tingslag sammanslogs med Karesuando tingslags enmans-valkrets till en tremans-valkrets. Denna valkretsindelning skall, enligt landstingets beslut, träda i kraft, vad Arvidsjaurs och Arjeplogs tingslags valkrets beträffar, år 1916, men med avseende å övriga av ändringen berörda valkretsar år 1914.

Nu inträffar emellertid det förhållandet, att Karesuando enmansvalkrets valde landstingsman år 1912 för 4 år, alltså till 1916. Men från och med år 1914 sammanslås valkretsen med Juckasjärvi tingslags valkrets, tillhörande den årsgrupp, som ej valde landstingsmän 1912, och den nybildade tremansvalkretsen Juckasjärvi—Karesuando väljer då, d. v. s. år 1914, 3 landstingsmän. Givetvis bör då den inom Karesuando valkrets valde landstingsmannens mandat från och med år 1914 upphöra att gälla, oaktat han valts för 4 år, ty dels upphör Karesuando att från och med 1914 vara egen valkrets, dels kommer i annat fall Karesuando tingslag att under två år vara dubbelrepresenterat inom landstinget.* Emellertid finnes i den nuvarande landstingsförordningen ingenstades något stadgande därom, att *vid jämkningar av valkretsindelningen mandattiden för vald landstingsman kan förkortas*. Det torde därför vara lämpligt, att i förordningen inryckas bestämmelser härom. Även kunde möjligen ifrågasättas, om ej dessa bestämmelser borde givas sådan formulering, att man på samma gång erhöle bestämda grunder för verkställandet av jämkningar i representationen inom landstinget (eller eventuellt även inom stadsfullmäktige) för de fall, då viss landstingsvalkrets eller del av landstingsvalkrets inkorporeras med stad, som ej väljer landstingsmän eller med stad, som för val av landstingsmän tillhör annan årsgrupp än den inkorporerade landstingsvalkretsen. Vid utarbetandet av dessa bestämmelser borde då fastställas den grundprincipen, att dubbelrepresentationen i landsting för valkrets eller del av valkrets alltid undvikes samt att sådan valkrets eller del av valkrets, som inkorporeras med stad, som genom stadsfullmäktige väljer till Första kammaren, ej får samtidigt ha representation i landstinget och i stadsfullmäktige. Emellertid har jag i mitt slutytrkande till denna motion ej ansett mig böra upptaga detta senare spørsmål, i synnerhet som det är en synnerligen vidlyftig fråga och för övrigt kanske lämpligast bör kunna behandlas i samband med en eventuellt blivande reglering av inkorporeringsförfarandet.

* Likaså böra år 1916, då Arvidsjaur och Arjeplougs valkretsar sammanslås, de två år 1914 inom Arvidsjaur valda landstingsmännens mandat upphöra och ny valförrättning verkställas för hela den nybildade valkretsen, ty, eftersom den i Arjeploug år 1912 valde landstingsmannens mandat utgår 1916, kommer i annat fall Arjeplougs tingslag att under år 1916 och 1917 bli orepresenterat i landstinget eller, kanske rättare, bli representerat av två landstingsmän, som valts endast av valmän inom Arvidsjaur.

Nu gällande landstingsförordning innehåller med avseende på grunderna för jämkningar i valkretsindelningen följande bestämmelser (§ 2 mom. 6, punkt 3):

»Värda de förhållanden, vilka legat till grund för den fastställda ordningen, så ändrade, att jämkning däri påkallas eller finnes eljest sådan jämkning nödig, äge landstinget på Kungl. Maj:ts befallningshavandes förslag eller efter inhämtande av dess yttrande verkställa jämkningen.»

Härav framgår — såvitt jag kan finna — att Kungl. Maj:t och Riksdagen avsett att genom förordningen framskapa möjligheter att verkställa behövliga jämkningar i valkretsindelningen icke blott *inom* respektive årsgrupper av landstingsvalkretsar, utan även mellan valkretsar, *som välja på olika tider*. Men är detta Kungl. Maj:ts och Riksdagens uppfattning, då kan det finnas skäl för ett yrkande på, att förordningen kompletteras genom bestämmelser, som fastslå, att mandattiden kan inskränkas för vald landstingsman i de fall, då vissa jämkningar av valkretsindelningen göra sådana inskränkningar nödvändiga, och det finnes så mycket större skäl för ett sådant yrkande, som frånvaron av sådana bestämmelser framförts som motiv för den uppfattningen, att man med nu gällande bestämmelser ej skulle äga rätt verkställa jämkningar emellan landstingsvalkretsar, som välja landstingsmän *olika år*, utan att jämkningen måste inskränkas *inom respektive årsgrupper* av landstingsvalkretsar.

Det bör alltså, enligt min uppfattning, fullt tillfredsställande i landstingsförordningen klargöras, *huruvida* en landstingsman, som valts för 4 år, förlorar sitt mandat, om hans valkrets från och med tredje året sammanslås med en annan valkrets och om inom den nybildade valkretsen från och med sistnämnda år nya landstingsmän väljas *eller* om förstnämnda landstingsman, oavsett nämnda omläggning av valkretsarne, behåller sitt mandat hela tiden ut, alltså i 4 år. Ett landsting, sammansatt till någon del enligt senare alternativet, torde emellertid knappast kunna anses lagligt sammansatt, alldenstund viss del av landstingsområdet är dubbelrepresenterat och dessutom inom landstinget finnes en representant för en valkrets, som ej längre existerar. Av dessa skäl har jag anledning antaga, att Kungl. Maj:t och Riksdagen vid lagtextens formulerande utgått från, att skeende valkretsjämkningar ej under några förhållanden borde få föranleda dubbelrepresentation, ej ens under någon kortare tid för någon valkrets. Men undvikande av dubbelrepresentation i sådana fall förutsätter, som sagt, att mandattiden

för vald landstingsman kan förkortas. Då emellertid ingen bestämmelse, vare sig i landstingsförordningen eller annorstädes, för närvarande finnes därom, att en sådan inskränkning i vald landstingsmans mandattid kan vidtagas, anser jag det av behovet påkallat, att en sådan bestämmelse införes i landstingsförordningen, och bör denna bestämmelse även omfatta suppleant. En sådan föreskrift, som alldeles säkert kommer att visa sig bliva allt mera av behovet påkallad, allt efter som omläggningar och jämkningar av valkretsindelningen befinnas bliva nödvändiga inom länen på grund av ändrade befolkningsförhållanden m. m., torde lämpligen kunna formuleras som ett tillägg till landstingsförordningens § 16, vilken paragraf innehåller bestämmelser om tjänstgöringstid för landstingsman. Ett tillägg till nämnda paragraf skulle lämpligen kunna formuleras på följande sätt:

»Sker under tjänstgöringstiden omläggning eller jämkning av valkretsindelning, är landstingsman och suppleant underkastad den inskränkning i tjänstgöringstidens längd, som en sådan omläggning eller jämkning kan anses böra medföra.»

Samtidigt kan ifrågasättas, om ej varje fullmakt, som för vald landstingsman eller suppleant utskrivs, bör innehålla ett påpekande, att vid jämkningar i valkretsindelning vald landstingsman eller suppleant är underkastad ovannämnda inskränkning i mandattidens längd.»

Såväl av vad motionären anført beträffande den beslutade jämkningen i valkretsindelningen inom Norrbottens läns landstingsområde som av hans motivering i övrigt synes det utskottet vara ådagalagt, att förordningen om landsting är i behov av en förändring och komplettering i de av motionären berörda hänseenden.

Utskottets
yttrande.

Utan tvivel kan det understundom vara av behovet påkallat att vid jämkningar i valkretsindelningen överföra ett område från den ena av de båda årsgrupper, i vilka landstingsområdets valkretsar äro indelade, till den andra. Det framgår visserligen såväl av lagens stadgande som av motiveringen till gällande bestämmelser om jämkning i landstingsområdes valkretsindelning, vilka tillkommo i samband med 1907 års rösträtsreform, att lagstiftaren ej avsett, att ett överförande borde ske endast på den grund, att förändringar i folkmängdsförhållandena inom de båda årsgrupperna medfört förskjutningar därhän, att landstinget ej komme att förnyas med halva antalet landstingsmän vart

Olägenheter
med gällande
bestämmelser:

a) vid ett områdes överförande från den ena årsgruppen till den andra.

annat år. Men då på grund av landstingsförordningens bestämmelser en jämkning skall företagas i valkretsindelningen, torde det emellanåt inträffa, att denna ej kan genomföras, åtminstone ej på ändamålsenligt sätt, med mindre samtidigt ett överförande sker av områden till annan årsgrupp. Sålunda lär det i det av motionären anförda exemplet hava visat sig nödvändigt, att såväl Karesuando som Arvidsjaurs valkretsar införlivades med valkretsar, tillhöriga andra årsgrupper. I nämnda fall är det tvenne hela valkretsar, som överförs. I andra fall torde det kunna hända, att en del av en valkrets måste överföras till annan årsgrupp. Blir ett samhälle stad, skall det i regel sammanslås med en eller flera andra städer till en valkrets, såframt dess folkmängd ej uppgår till 6,000. Om nämnda stad eller städer tillhöra en annan årsgrupp än den valkrets, varur samhället i fråga utbrutits, bör synbarligen den nya staden överföras till den andra årsgruppen. Även i det fall sker ett sådant överförande, att en stad, tillhörig den ena årsgruppen, inkorporerar ett område från en valkrets, som tillhör den andra.

Något lagligt hinder för ett överförande av valkretsar eller delar av valkretsar från den ena årsgruppen till den andra erbjuda ej heller landstingsförordningens bestämmelser. Men förordningen har å andra sidan icke reglerat det sätt, varpå ett dylikt överförande kan ske, och härav kunna, såsom motionären framhållit, avsevärda olägenheter komma att uppstå. Den lucka, som här förefinnes i lagstiftningen, består, som i motionen påpekats, däruti, att landstingsförordningen ej medger något undantag från den bestämmelsen, att val av landstingsmän städse skall omfatta en period av fyra år, varav följer, att de valda landstingsmännens mandat före utgången av denna tid ej kunna få bringas att upphöra. Härav uppkommer det förhållandet, att, om en hel valkrets införlivas med en eller flera kretsar, tillhöriga den årsgrupp, som närmast är i tur att välja, kretsen i fråga kommer att bliva dubbelrepresenterad från och med det, att nämnda grupp valt landstingsmän och dessa inträtt i tjänstgöring, intill utgången av den fyraårsperiod, för vilken den andra årsgruppen senast valt. Skulle åter en hel valkrets överföras från den årsgrupp, som har att först anställa val, och uppgå i en eller flera kretsar inom den andra årsgruppen, så skulle denna krets bliva orepresenterad under en tid av två år. På motsvarande sätt kan en över- eller underrepresentation komma att inträffa i de fall, att en jämkning i valkretsindelningen medför, att en del av en valkrets överföres från den ena årsgruppen till den andra.

Såsom motionären antyder, kunna landstingsförordningens nuvarande bestämmelser jämväl medföra olägenheter, om en stad, som icke deltagar i landsting, med sig inkorporerar områden, som ditintills tillhört en landstingsvalkrets. Sker inkorporeringen ett eller annat år före utgången av den period, för vilken nämnda krets valt, så torde i regel återstoden av kretsen bliva överrepresenterad intill valperiodens utgång.

b) vid ett områdes utbrytning ur landstingsområdet.

Ett exempel från Stockholms läns landsting torde belysa sistnämnda förhållande. Den 1 januari 1913 inkorporerades Brännkyrka socken med Stockholm. Den valkrets, socknen förut tillhört, hade vid 1911 års utgång en folkmängd av närmare 30,000, varför kretsen vid valet för perioden 1912—1916 utsåg sex landstingsmän. Efter inkorporeringen åter understiger folkmängden för den återstående delen av valkretsen 10,000. — Det kan anmärkas, att enligt det förslag till jämkning i valkretsindelningen inom landstingsområdet, som Konungens befallningshavande i länet upprättat, denna återstående del kommer att förenas med en valkrets, som tillhör en annan årsgrupp. Hur man inom landstinget tänkt sig, att de svårigheter, som till följd härav uppstå, skola lösas, är ej utskottet bekant. — Än mer påfallande skulle olägenheterna te sig i ett sådant fall, att en hel valkrets inkorporerades. Representanter för denna krets skulle då fortfarande hava säte i landstinget och kunna inverka på dess beslut, ehuru kretsen ej längre tillhörde landstingsområdet.

Det synes utskottet att även nämnda förhållanden böra tagas i betraktande, när det gäller att avhjälpa de brister, varmed gällande bestämmelser äro förenade.

Inom utskottet hava åtskilliga medel för undanröjande av berörda olägenheter tagits i övervägande. För att undvika dubbelrepresentation, när en hel valkrets överförs till annan årsgrupp, torde, såsom motionären framhåller, föreskrift böra givas därom, att de för denna krets valda landstingsmännens mandat upphöra i och med det, att nämnda årsgrupp valt landstingsmän och dessa inträtt i tjänstgöring. Likaledes torde mandaten böra upphöra i det fall, att en hel valkrets genom inkorporering utbrytes ur ett landstingsområde. För att icke överrepresentation skall inträffa, då en del av en valkrets överföres till annan årsgrupp, äro tydligen särskilda bestämmelser erforderliga. Man kan ifrågasätta sådana stadganden, att samtliga för denna krets valda landstingsmäns mandat bringas att upphöra, samt att antingen återstoden av kretsen eller den eller de valkretsar, med vilka återstoden av kretsen förenats, anställa fyllnadsval för tiden intill utgången av fyraårsperioden för den årsgrupp, nämnda krets eller kretsar tillhöra. På liknande sätt skulle en reducering

Avhjäljande av nuvarande olägenheter.

kunna verkställas, då en del av en valkrets utbrytes ur ett landstingsområde och inkorporeras med en stad, som ej deltagar i landsting. En annan utväg, som likaledes kunde sättas i fråga, vore, att mandaten bragtes att upphöra för så många av de med lägsta röstetal valda, som för reduceringen erfordras, eller, där så kan ske, genom ny sammanräkning av valsedlarna, varvid endast sedlar för den del av kretsen, som efter överförandet eller utbrytningen återstår, skulle medräknas, och antalet platser bestämmas efter den folkmängd, denna återstående del äger. Att en valkrets blir orepresenterad, då den överföres från den ena årsgruppen till den andra, synes åter kunna undvikas därigenom, att fyllnadsval anställles för den tid av två år, som återstår, tills den årsgrupp kommer att välja, i vilken kretsen efter överförandet uppgått. För att undvika undertalig representation i det fall, att en del av en valkrets överföres till annan årsgrupp, skulle möjligen ävenså fyllnadsval kunna anställas.

Det synes emellertid utskottet, att det bör överlämnas åt Kungl. Maj:t att närmare utreda, på vad sätt en ändring och komplettering av gällande bestämmelser bör ske.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att Riksdagen i anledning av herr Hages förvarande motion måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t an hålla, att Kungl. Maj:t tacktes låta verkställa utredning, på vad sätt de olägenheter, som med gällande bestämmelser kunna uppstå, då ett område vid jämkning i landstingsområdes valkretsindelning överföres från den ena av de båda årsgrupper, i vilka landstingsområdets valkretsar skola vara indelade, till den andra eller vid inkorporering utbrytes ur landstingsområde, må kunna undanröjas, samt för Riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan giva anledning.

Stockholm den 4 mars 1913.

På konstitutionsutskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer:

av herr *Clason* samt av herr *K. J. Ekman*, vilken ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

Gällande bestämmelser om jämkningar i landstingens valkretsindelning hava tillkommit i samband med 1907 års rösträttsreform och äga den avfattning, som föreslogs i Kungl. Maj:ts proposition till nämnda års Riksdag.

Dessa bestämmelser äro så avfattade, att, såsom motionären påpekat, intet lagligt hinder finnes för att vidtaga en sådan omläggning av valkretsarna, att ett område överföres från den ena av de båda årsgrupper, i vilka kretsarna skola fördelas, till den andra.

De svårigheter, som uppstått vid den av motionären anförda omregleringen av valkretsarna inom Norrbottens läns landstingsområde, härleda sig uppenbarligen av, att ett sådant överflyttande av områden skett från den ena årsgruppen till den andra. Därigenom har bristen på överensstämmelse uppstått mellan valperioden för de nya valkretsarna Arvidsjaur—Arjeplog respektive Karesuando—Juckasjärvi å ena sidan och de för de förutvarande kretsarna Arvidsjaur respektive Karesuando valda landstingsmännens mandattid å den andra.

Motionären har vidare påpekat, att svårigheter i fråga om mandatidens överensstämmelse med valperioderna för valkretsarna kunna uppstå genom utbrytningar ur landstingsvalkretsarna på landsbygden av sådana samhällen, som konstitueras såsom nya självständiga städer. Om ett samhälle efter att hava tillhört en lantvalkrets övergår till stad och sålunda utbrytes ur den valkrets, det förut tillhört, kommer det antingen att bilda en egen valkrets eller förenas med en eller flera andra städer till en valkrets. Såvida ej samhället i fråga har en folk-mängd, som uppgår till 6,000, skall i regel det senare ske. Svårigheter uppstå då, om den eller de städer, med vilka samhället skall förenas, ej tillhöra samma årsgrupp som den valkrets, varur detsamma utbrytes.

Dylika svårigheter skulle med nu gällande bestämmelser kunna undvikas endast i det fall, att landstingen vid jämkningar i valkretsindelningen icke överföra områden från den ena årsgruppen av valkretsar till den andra. Det är dock icke för landstingen möjligt att

*Utskottets
yttrande.*

alltid iakttaga en sådan regel. Sålunda synes ett överflyttande av nämnda art vid den ifrågavarande omregleringen inom Norrbottens läns landsting varit av omständigheterna påkallat, och det torde vara uppenbart, att även inom andra landstingsområden motsvarande fall kunna inträffa.

Utskottet har tagit i övervägande, huruvida de berörda svårigheterna skulle kunna undanröjas genom att i landstingsförordningen intaga bestämmelse om, att i hitthörande fall landstingsmän finge utses för kortare tid än fyra år, i likhet med vad som gäller för stadsfullmäktige jämlikt förordningen om kommunalstyrelse i stad, § 31 mom. 2 andra stycket.

Därmed vore dock icke det förhållande förändrat, att den valkrets, ett överflyttat eller utbrutet område förut tillhört, komme att intill valperiodens utgång behålla samma antal landstingsmän efter som före utbrytningen. Olägenheterna därav synas dock icke vara så betydande, att en ändring i landstingsförordningen på grund därav bör ifrågasättas. Det är nämligen valkretsen i dess helhet, men icke varje landstingsmans särskilda hemort, som i landstinget representeras; och denna valkretsens representation bör intill valperiodens utgång förbli orubbad, oavsett att ändring av valkretsens territoriella omfattning under tiden sker. Denna princip om mandatens orubblighet under löpande valperiod, på vilken nu gällande stadganden vila, bör så mycket hellre vidhållas, som genom införandet av en ny princip härutinnan tillfälle skulle kunna öppnas till omregleringar, åsyftande allenast en tillfällig omkastning av representationen i landstinget.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att Riksdagen i anledning av herr Hages förvarande motion måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa utredning, i vad mån och på vad sätt de olägenheter, som med gällande bestämmelser kunna uppstå, då ett område vid jämkning i landstingsområdets valkretsindelning överföres från den ena av de båda årsgrupper, i vilka landstingsområdets valkretsar skola vara indelade, till den andra, må kunna undanröjas, samt för Riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan giva anledning.