

Nr 4.

Ankom till riksdagens kansli den 27 februari 1917 kl. 7 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion om skrivelse till Kungl. Maj:t angående lagändring, åsytande befogenhet för kommun att vid pastoratstämma låta sig representeras genom ombud.

Närvarande: herrar Edén, Clason, Bellinder, Mannheimer, von Geijer,* von Mentzer,* Olof Olsson, von Bahr, greve Alexander Hamilton, von Zweigbergk, Gullberg,* Hallén, Beckman,* Hallendorff, Magnusson i Kalmar, Karlsson i Mo, Svensson i Skönsberg, Bogren, Törnkvist och Gustafsson i Brånsta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion nr 179 av herrar *von Sneidern* och *Hallén* hava motionärerna hemställt,

»att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och till riksdagens prövning förlägga sådant förslag till lagändring, att kommun måtte medgivas befogenhet att låta sig representeras vid pastoratstämma genom å kyrkostämma utsett ombud enligt liknande grunder som dem, vilka tillämpas vid vägstämma».

Till stöd för sin hemställan hava motionärerna anfört följande:

»Deltagandet i avgörandet av samhällliga angelägenheter mötes stundom av praktiska hinder, som kunna göra en formell rättighet att däri delta illusorisk.

Bihang till riksdagens protokoll 1917, 5 saml. 3 häft. (Nr 4.)

Den röstberättigades sysselsättning och avståndet till den lokal, där rösträtten skall utövas, äro de hinder, som oftast ställa sig i vägen för dess utövande.

Våra svenska församlingar äro ofta ganska vidsträckta och omfatta flera socknar. Vid pastoratstämmorna, där som bekant beslut av icke obetydlig ekonomisk betydelse fattas, möter därför ofta svårighet för från sammanträdeslokalen längre bort belägna socknar att göra det inflytande, som dem rätteligen borde tillkomma, behörigen gällande.

Liknande olägenheter skulle även förekomma inom vägdistrikten, om de ej i väglagen blivit uppmärksammade därigenom, att kommunerna äro medgivna rätt att utse ombud, vilka vid vägstämman äga utöva kommuners hela röstetal, den enskilde dock obetaget att själv infinna sig vid stämman och utöva sin rösträtt, som i så fall avdrages från kommunens av ombudet utövade röstetal.

En liknande anordning vid pastoratstämma skulle bereda ett rättvist inflytande å där fattade beslut åt samhällsmedlemmar, vilkas arbete och ekonomiska ställning bereda dem svårigheter att själva bevista dessa stämmor.»

*Utskottets
yttrande.*

Bestämmelserna om s. k. pastorat- eller gällstämma återfinnas i kungl. förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd § 11, som stadgar: »Skall vid kyrkostämman i moderförsamling ärende företagas, som annexförsamlings rätt eller skyldighet tillika angår och gemensam överläggning fordrar, kallar kyrkoherden annexförsamlingen till sammanträde med moderförsamlingen». Exempel på sådan gemensamhet mellan de olika församlingarna i ett pastorat, som i detta stadgande förutsättes, är då församlingarna, ehuru fortfarande bestående såsom skilda socknar, likväl hava gemensam kyrka, eller då moder- och annexförsamling av ålder pläгат hjälpa varandra med kyrkobyggnad, eller då kapellförsamling har vissa skyldigheter i avseende på moderförsamlings kyrka. Det kan vidare stundom förekomma, att pastoratet såsom helhet är ägare till en donation, vars förvaltning i så fall tillkommer pastoratstämman. Å pastoratstämma skola slutligen alltid ärenden rörande prästgårds byggnad och underhåll handläggas; den nya ecklesiastika boställsordningen (1910) föreskriver härom (§ 10), att »å prästgård skola alla laga hus nybyggas och underhållas av pastoratet». Pastoratstämman betydelse har givetvis i och med denna lags tillkomst i beaktansvärd grad vidgats.

För att kunna bedöma behovet av den lagändring, som motionärerna föreslagit, har det syns utskottet angeläget att vinna en överblick över förekomsten, inom olika delar av landet, av pastorat innefattande mer än

en församling. (Utskottet erinrar om att motionärerna givetvis avse »pastorat», då de i motiveringens tredje stycke tala om »vidsträckt församlingar», som »omfatta flera socknar»). En i detta syfte företagen sammanställning har givit följande resultat¹:

Stift.	Antal pastorat.	Pastorat med blott en församling.	Pastorat med mer än en försam- ling.	Pastorat med två för- samlingar.	Pastorat med mer än två försam- lingar.
Uppsala	172	99	73	65	8
Linköping	150	93	57	52	5
Skara	124	13	111	30	81
Strängnäs	108	53	55	48	7
Västerås	106	81	25	22	3
Växjö	142	51	91	68	23
Lund	244	53	191	183	8
Göteborg	115	24	91	46	45
Karlstad	62	23	39	18	21
Härnösand	77	44	33	20	13
Luleå	47	40	7	6	1
Visby	44	3	41	33	8
Stockholms stad . .	22	22	—	—	—
Summa	1,413	599	814	591	223

Det framgår av denna tabell, att 814 av rikets 1,413 pastorat (eller 57·6 %) bestå av mer än en församling och att 223 (eller 15·8 %) bestå av mer än två församlingar. Relativt talrikast äro *pastoraten med mer än en församling* i Visby stift (93·2 %), Skara stift (89·5 %), Göteborgs stift (79·1 %) och Lunds stift (78·3 %). Minst vanliga äro dylika pastorat i Luleå stift (14·9 %) och Västerås stift (23·6 %). I de övriga stifteten växla procenttalen mellan 64·1 (Växjö) och 38 (Linköping). *Pastoraten med mer än två församlingar* äro starkast företrädda i Skara stift (65·3 %), Göteborgs stift (39·1 %) och Karlstads stift (33·9 %).

De anförda siffrorna torde giva någon ledning för ett omdöme rörande den av motionärerna föreslagna lagändringens betydelse. Det bör emellertid till en början erinras därom, att någon direkt jämförelse med de i motionen omnämnda vägdistriktet ej kan komma ifråga. Dessa utgjorde 1905 inom hela riket endast 368 och hava sålunda i genomsnitt en mycket större

¹ Siffrorna äro hämtade ur Statistiska Centralbyråns publikation om folkräkningen 1910.

utsträckning än pastoraten, i följd varav naturligtvis de svårigheter, som mött för avlägsna kommuners representation vid vägstämmor, endast undantagsvis kunna bliva i samma mån kännbara vid pastoratstämmorna. Statistiken ger vidare vid handen, att de pastorat, i vilka pastoratstämma kan förekomma, talrikast förefinnas i relativt tätt bebyggda trakter, där de av motionärerna framhållna olägenheterna äro jämförelsevis mindre framträdande. Pastoratens medelareal är i hela landet minst inom tre av de fyra stift, där pastorat med mer än en församling talrikast förekomma (nämligen Lunds, Visby och Skara). — Å andra sidan förekomma, såsom statistiken utvisar, dylika pastorat till icke ringa antal även i andra delar av landet. Och även om ett allmänt behov av en lagändring i föreslagen riktning icke kommit till synes, anser utskottet det vara ådagalagt, att understundom svårigheter av antydd art kunna göra sig gällande. Utskottet finner alltså skäl föreligga att taga i övervägande en ändring i kyrkostämmoförordningen i det syfte motionen angiver. Över huvud taget synes nämligen riksdagen med intresse böra upptaga framställningar, som åsyfta åtgärder till undanröjande av de svårigheter, vilka — om än blott i ett relativt begränsat antal fall — kunna möta för ett verksamt deltagande i det kommunala arbetet. Så mycket större skäl finnes att behjerta det nu framställda önskemålet, som riksdagen redan vid ett föregående tillfälle i princip uttalat sig för vissa åtgärder i liknande syfte, ehuru då lika litet som i den nu föreliggande frågan något allmänt behov kunde konstateras. Vid 1912 års riksdag avläts nämligen till Kungl. Maj:t en skrivelse med begäran om utredning »i vad mån särskilda åtgärder böra vidtagas för att i kommuner på landet av större utsträckning den kommunalt röstberättigade befolkningen må beredas utväg att i större omfattning än för närvarande kan äga rum deltaga i kommunala avgöranden». — Det har i detta sammanhang satts i fråga, huruvida icke frågan om pastoratstämmornas anordning kunde väntas bliva beaktad vid den sålunda av riksdagen begärda utredningen. Påpekas bör emellertid, att nämnda riksdagsskrivelse redan 1913 föranledde Kungl. Maj:t att för riksdagen framlägga vissa förslag i ämnet. Utskottet har sig ej bekant, huruvida ärendet därmed från Kungl. Maj:ts sida anses slutbehandlat. Men även om så icke är fallet, synes det uppenbart, att det här föreligger en fristående fråga, som för sin lösning kräver delvis helt andra synpunkter än den, som 1912 framlades för Kungl. Maj:t.

En motion av samma innehåll som den nu förevarande väcktes redan vid 1914 års A-riksdag i andra kammaren (nr 141), men kom då på grund av riksdagens upplösning ej under dennas prövning. Förslaget gick då liksom nu ut på att kommuners rättighet att vid pastoratstämma

låta sig representeras genom ombud skulle ordnas »enligt liknande grunder som dem, vilka tillämpas vid vägstämma». Härom stadgas i väglagen § 52 st. 2:

»Röstvärdet å vägstämma beräknas efter vägfyrtal; ägande i distrikt, som omfattar mer än en kommun, de väghållningsskyldiga att å vägstämman låta sin talan föras genom av dem kommunvis å kommunalstämmor efter vägfyrtal utsedda ombud, vilka skola rösta för sin kommuns hela vägfyrtal, enskilda väghållningsskyldiga obetaget att vid vägstämman, själva eller genom ombud, varom flera väghållningsskyldiga kunna sig förena, utöva rösträtt för eget vägfyrtal, som i ty fall avräknas från det, för vilket vederbörande kommunombud skall äga rösta.»

Detta stadgande i väglagen tillkom genom lag den 20 juni 1905, som trädde i kraft den 1 januari 1907. I den för riksdagen 1905 framlagda propositionen i ämnet framhöll departementschefen att stadgandets huvudsyfte vore att för större distrikt, det vill säga sådana, som innefattade flera kommuner, praktiskt förskaffa de olika kommunernas väghållningsskyldiga, såsom samfälligheter betraktade, behörigt inflytande på vägstämmans beslut, i riktig proportion, så att icke besluten förrycktes av tillfälliga majoriteter. Faran för sådana vore uppenbarligen vida större, om rösträtt vid stämman skulle få utövas endast av enskilde väghållningsskyldiga var för sig, än om de väghållningsskyldige kunde låta sig representeras av kommunombud, förfogande över kommunens samfälliga vägfyrtal. I förra fallet kunde det nämligen icke förebyggas, att många väghållare från de avlägsnare trakterna av distriktet utebleve från stämman, medan de närboende, som hade lättare att komma tillstädes, så mycket talrikare infunne sig och därmed lättare kunde genomdriva sina, kanske mot det verkliga flertalets stridande önskningar. I det senare fallet åter, då kommunombuden av det dem lämnade förtroendeuppdrag måste känna sig förpliktade att komma tillstädes vid stämman, bleve varje kommun vid varje sådan representerad för hela sitt vägfyrtal, vilket jämväl i och för sig vore så mycket mer lämpligt, som i vägfrågor de olika intressena gemenligen lokaliserades och fördelades ganska mycket efter de olika kommunerna. Men då det å andra sidan mången gång hände, att åsikterna i en viss vägfråga vore ganska delade inom en och samma kommun, hade det icke ansetts riktigt att kommunombudet, såsom i detta fall representant endast för en majoritet av kommunens väghållningsskyldiga, ovillkorligen skulle vid vägstämma disponera över kommunens hela vägfyrtal, utan hade i varje fall åt de enskilde väghållningsskyldige bevarats full handlingsfrihet genom bestämmelsen om rätt för dem att, oberoende av kommunombuden, vid stämman utöva rösträtt för eget vägfyrtal, med motsva-

rande reduktion i sådant fall av det vägfyrktal, som av nämnda ombud representerades.

Stadgandet i väglagen avser sålunda att giva avlägsnare kommuner tillfälle att lättare bevaka sina intressen vid stämman utan att därför beröva vare sig eventuella minoritetsgrupper eller enskilda röstägande inom kommunerna möjligheten att göra sina önskemål gällande. Det är emellertid tydligt, att ifrågavarande bestämmelser försätta dessa sistnämnda i en avsevärt ogynnsammare ställning än den majoritet, som — kanske utan att utgöra den verkliga majoriteten inom kommunen — fällt utslaget vid ombudsvalet. Enahanda olägenheter skulle uppenbarligen inställa sig, därest väglagens principer för kommuners representation utan vidare överflyttades till kyrkostämmoförordningen. Det torde visserligen kunna förutsättas, att å pastoratstämmor i flertalet fall den ena församlingens intresse står emot den andras, medan däremot meningsskiljaktigheterna inom desamma väl i regel träda tillbaka. Man måste dock räkna med att detta långt ifrån alltid är förhållandet, och med hänsyn till sådana fall finner utskottet sig ej kunna, på sätt som motionärerna föreslagit, förorda en dylik överflyttning. Det är vidare uppenbart, att ifrågavarande bestämmelser i hög grad gynna de kommuner, som vid stämman låta sig representeras genom ombud, på deras bekostnad, vilkas medlemmar — till äventyrs på grund av livligare intresse — personligen deltaga i densamma, i det att de förstnämnda få tillfälle att vid omröstningar lägga hela sin kommuns röstetal i vågskålen, vilket däremot endast under förutsättning av mangrant deltagande låter sig göra för de senare. Även till detta förhållande bör skälig hänsyn tagas.

Ehuru ense med motionärerna om att åtgärder böra vidtagas för underlättande av församlingarnas representation vid pastoratstämmor, anser utskottet således, att med avseende på vägen för reformens förverkligande även andra möjligheter och andra synpunkter än de i motionen framförda böra tagas under övervägande. Inom utskottet har bl. a. ifrågasatts, huruvida förevarande spörsmål skulle kunna vinna sin lösning i samband med frågan om kyrkofullmäktigeinstitutionens införande, som genom skrivelser från kyrkomötet, senast 1910, bragts under Kungl. Maj:ts prövning. Den möjligheten har också framkastats, att väglagens regler, därest de i princip skulle tillämpas å pastoratstämmorna, för dessas del kunde, till undvikande av ovan antydda oegentligheter, modifieras därhän, att det å kyrkostämman valda ombudet endast finge föra talan för deras röstetal, som varit närvarande vid den stämman, då valet skedde, och därstädes förenat sig om att utse ifrågavarande ombud. — Utskottet anser,

att såväl den ena som den andra av dessa utvägar bör tagas i övervägande vid frågans utredning.

Slutligen vill utskottet erinra därom, att den ifrågasatta rättigheten att vid pastoratstämma låta sig företrädas genom ombud enligt motionärernas yrkande skulle, ehuru närmast påkallad av hänsyn till den eller de församlingar, inom vilka pastoratstämman *ej* hålles, av praktiska skäl utsträckas jämväl till den (annex- eller moder-)församling, inom vilken stämmolokalen är belägen. Härutinnan delar utskottet motionärernas uppfattning.

Med stöd av vad sålunda anförts, hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av förevarande motion måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville låta utreda, huruvida icke sådan ändring bör företagas i kungl. förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd av den 21 mars 1862, att i pastorat, som bestå av flera församlingar, lättnader må beredas för församlingarna eller för grupper av röstägande inom desamma att utöva sin rösträtt å pastoratstämma, samt för riksdagen framlägga det förslag, var- till utredningen kan föranleda.

Stockholm den 27 februari 1917.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer

dels av herrar Bellinder, von Geijer och greve Alexander Hamilton, dels av herr Clason, som anförde:

»Den föreliggande frågan är endast en detalj av ett större spörsmål. Detta framträder redan i motionärernas motivering, då de helt allmänt tala om de praktiska hinder, såsom avstånd, sysselsättning m. m., vilka kunna göra illusorisk möjligheten att deltaga i avgörandet av samhälleliga angelägenheter. Motionen berör dessa hinder endast i avseende på en punkt, nämligen svårigheten för avlägset boende att i *pastoratstämmor* göra sitt inflytande gällande. Alldeles samma svårigheter framträda emellertid inom varje kommun för de från stämmolokalerna avlägset boende, särskilt om kommunen är av något större utsträckning. Frågar man sig, när dylika svårigheter framträda oftast och i största utsträckning, lär vidare intet tvivel råda därom, att detta sker i fråga om avgöranden *inom* kommunerna. Vilken frekvens man än tillerkänner pastoratstämmor, förekomma de nämligen vida mera sällan än vanliga kommunal- och kyrkostämmor, och de äro för övrigt talrikast i de tätast bebyggda delarna av landet, om vilka utskottet också yttrar, att de av motionärerna framhållna olägenheterna där äro jämförelsevis mindre framträdande. Den detalj motionen upptager av det större spörsmålet är sålunda en av de mindre viktiga.

I fråga åter om sättet att inom denna detalj minska svårigheterna ger utskottet icke någon ledning. Såsom av dess betänkande framgår, hava två eller, om man så vill, tre vägar varit å bane. Dels har ifrågasatts införande av kyrkofullmäktige, varigenom man inom församlingarna skulle vinna en lättare form för ärendenas handläggning, på vilken sedermera vidare kunde utbyggas. Åtgärder för införande av kyrkofullmäktige hava också föreslagits vid denna riksdag genom en till konstitutionsutskottat hänvisad motion av herr K. J. Ekman, men denna motion har av utskottet ännu ej behandlats, och det har således ej heller utrönt, om denna väg här skulle kunna medföra lösningen. Dels har riksdagen 1912 i skrivelse till Kungl. Maj:t, med hänsyn till både den borgerliga och den kyrkliga kommunen, begärt utredning angående »i vad mån särskilda åtgärder böra vidtagas för att i kommuner på landet av större utsträckning den kommunalt röstberättigade befolkningen må beredas att i större omfattning än för närvarande kan äga rum deltaga i kommunala avgöranden». Denna skrivelse har, såsom nedan skall närmare beröras, 1913 föranlett

ett svar från Kungl. Maj:t i en då avgiven kungl. proposition (nr 185). Dels ock slutligen hava ifrågasatts åtgärder likartade de i väglagen föreliggande.

Från en överflyttning till kyrkostämmoförordningen, i vad den avser pastoratstämma, av väglagens föreskrifter tar utskottet självt avstånd, enär dessa skulle försätta minoritetsgrupper inom församlingarna i en oberättigat ogynnsam ställning. Tänker man sig närmare in i en sådan anordning, finner man också, att den uppenbarligen skulle komma att medföra en egendomlig kumulering av röster på vissa ombud. Det på stämman utsedda församlingsombudet skulle representera icke blott deras röstetal, som utsett honom, utan också såväl dem, vilka vid stämman motsatt sig hans utväljande, som alla vid stämman icke närvarande, detta därest icke dessa båda grupper personligen kunde infinna sig å den blivande pastoratstämman. Svårigheten för de från *pastoratstämmostämman* avlägset boende att deltaga i densamma skulle man sålunda söka avlägsna, men alldeles samma svårigheter för de från *kyrkostämman* avlägset boende att deltaga i denna skulle till den grad lämnas å sido, att deras frånvaro skulle berättiga andra att uppträda med deras röstetal. Det synes ganska naturligt, att utskottet tagit avstånd från en sådan anordning.

Utskottet synes emellertid icke genomtänkt konsekvenserna av detta avståndstagande. Skall ett på en stämma utsett ombud icke få representera andras röstetal än deras, som valt honom, måste minoriteten å stämman också äga rätt att utse ombud, som representera dess röstetal. Och skall hela denna princip genomföras för att underlätta för avlägset boende att deltaga i kommunala avgöranden, synes konsekvensen fordra, att den får komma till användning även för dem, som på grund av avståndet icke alls kunnat infinna sig vid stämman. Resultatet bleve sålunda en anordning, där olika grupper inom kommunerna finge på det viset låta sig representeras av befullmäktigade ombud, att en var av dessa ägde uppträda med den bakom stående gruppens hela röstetal, d. v. s. resultatet bleve en kumulering av fullmakter på enskilda ombud.

Möjligheten av en sådan anordning beröres i den kungl. proposition (nr 185) vid 1913 års riksdag, varmed, såsom ovan nämnts, 1912 års riksdagsskrivelse om åtgärder för underlättande av deltagandet i kommunala avgöranden besvarades. Propositionen avvisade emellertid varje tanke på en utsträckt användning av fullmaktsröstning. Propositionen diskuterade även andra möjligheter för åtgärder i riksdagsskrivelsens syfte, men fann icke möjlighet att föreslå något annat än vissa bestämmelser angående tiden och sättet för stämmorna, vilka bestämmelser för nu ifrågavarande ärende icke hava någon betydelse.

I sitt yttrande har nu utskottet icke heller kunnat påvisa några nya möjligheter, och diskussionen inom detsamma har syntts giva vid handen att dess majoritet åtminstone ställer sig tveksam i fråga om en utsträckt fullmaktsovröstning. Utskottet har således icke kunnat peka på någon framkomlig eller acceptabel väg för nående av det eftersträfvade syftet. Men att under sådana förhållanden avlåta en skrivelse till Kungl. Maj:t synes mig icke lämpligt. Detta så mycket mindre, som motionen endast gäller en detalj av ett mera omfattande spörsmål, och en detalj där enligt utskottets eget uttalande »det icke kan anses konstaterat, att ett allmänt behov av en lagändring i föreslagen riktning kommit till synes». Jag har på dessa grunder ansett, att utskottet bort avstyrka motionen.»