

Nr 299.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till
ändrad lydelse av § 31 regeringsformen; given Stock-
holms slott den 27 februari 1920.*

Under åberopande av bifogade, i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av § 31 regeringsformen.

§ 31.

Till borgmästaretjänst i stad äge där bosatta och i stadens allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor att med för en var röstande lika röst föreslå tre behörige personer, då Konungen en av dem utnämne. På samma sätt förhållas med rådmans- och magistratssekreteraresysslorna i Stockholm.

Närmare bestämmelser om val för uppsättande av förslag till de tjänster, nu sagts, meddelas genom särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag.

GUSTAF.

Eliel Löfgren.

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför
Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott
fredagen den 27 februari 1920.*

Närvarande:

Hans excellens herr statsministern EDÉN,
Hans excellens herr ministern för utrikes ärendena HELLNER,
Statsråden PETRÉN,
NILSON,
LÖFGREN,
friherre PALMSTIERNA,
UNDÉN,
THORSSON,
HOLMQUIST,
OLSSON.

Föredragande departementschefen, statsrådet Löfgren anmälde ett inom justitiedepartementet utarbetat förslag till ny lydelse av § 31 regeringsformen avseende bl. a. att bereda kvinnor rösträtt vid borgmästarval i städerna samt att borttaga de graderade skalor, vilka vid dessa val i särskilda städer förekomma.

Härvid anförde föredraganden:

Historik.

»Till en början får jag beröra de historiska förhållanden, på grund av vilka förestående grundlagsstadgande tillkommit, samt dess nuvarande innebörd. Magnus Erikssons stadslag ger i kap. 1 och 7 konungabalken städerna rätt att själva tillsätta borgmästare och rådmän. Under 1500- och 1600-talen usurperades denna rätt delvis av konungamakten men under senare hälften av det sjuttonde seklet

lyckades städerna utverka en rad kungliga resolutioner (av åren 1660, 1664, 1672, 1675, 1678, 1680 och 1693), vilka i huvudsak stadfästade densamma. Sedan städernas valrätt ytterligare bekräftats genom 1720 års resolution på städernas besvär, gåvos slutligen i 1723 års resolution stadganden, huru den skulle utövas. Vederbörande stad skulle enligt denna resolution hava rätt att på förslag uppsätta tre personer till ledig borgmästarbeställning samt till rådmans- och stadssekreterartjänsterna i Stockholm, varefter Konungen skulle till tjänsten utnämna en av de tre föreslagna. Genom en kunglig förordning den 12 oktober 1743 har därefter bestämts, »att som den bör hava förmånen, vilken största kostnaden till stadens upprätthållande måste vidkännas, så bör ock vars och ens öretal efter taxeringslängden vara grunden vid valen till» dessa »beställningar samt vars och ens röst följaktligen räknas och gälla eftersom han mer eller mindre skattar och till stadens bästa utgör på lika sätt som vid herredagsmansvalen efter de därom gjorda förordningar förhålles».

Rösträtt vid städernas utseende av kandidater till borgmästare-tjänst samt till rådmans- och stadssekreterartjänst i Stockholm stod alltså i det närmaste samband med den rösträtt, som utövades vid städernas val av fullmäktige i borgarståndet. Detta samband kom att bestå ända till utfärdandet av 1866 års representationsskick. Genom 1809 års regeringsform § 31 stadgades följande: »Städernas borgerskap åtnjute framgent den rättighet, de hitintills innehaft, att till borgmästare-tjänster föreslå trenne behörige män, då konungen en av dem utnämne. På lika sätt förhålles med rådmans- och magistratssekreterarsysslorna i Stockholm.» Behörigheten att föreslå kandidater till borgmästartjänst — i det följande innefattar jag i detta ord även tjänst såsom rådmän och magistratssekreterare i Stockholm — var alltså bunden vid att vederbörande valman var borgare. Jämlikt § 14 riksdagsordningen var det stadens borgare och magistratspersoner, som ägde välja fullmäktige till riksdagen. I mitten av 1800-talet bröts visserligen sambandet mellan valrätten till riksdagsman och vid uppsättande av borgmästarkandidater. Antalet personer i städerna, som icke innehade egenskap av att vara borgare, hade småningom vuxit och de som icke voro borgare utgjorde flerstädes den mera betydande delen av stadens befolkning. Vid 1856—58 års riksdag gjordes därför den förändring i § 14 riksdagsordningen, att icke blott borgare, utan även övriga idkare av yrken, som till borgerliga näringar räknades, ägare av hus eller tomt

samt ägare eller innehavare med ständig besittningsrätt av jord under stadens domvärjo, alla dessa så framt de voro i staden bosatte, ävensom magistratspersoner skulle äga att bland sig välja riksdagsfullmäktige, utan att man dock samtidigt ändrade § 31 regeringsformen. Redan vid 1860 års riksdag erinrade emellertid konstitutionsutskottet, att genom nyssnämnda ändring den befintliga överensställelsen mellan föreskrifterna i § 14 riksdagsordningen och § 31 regeringsformen hade rubbats, samt hemställde därför, att sistnämnda lagrum måtte erhålla en lydelse, enligt vilken samtliga till deltagande i riksdagsmannaval inom borgarståndet berättigade personer skulle erhålla rätt att utöva rösträtt vid val till borgmästarejänster. Utskottets hemställan vann bifall och vid 1862—1863 års riksdag antogs även slutligen förnyad lydelse av § 31 regeringsformen, enligt vilken städernas borgerskap och övriga till deltagande i riksdagsmannaval inom borgarståndet berättigade invånare ägde att till borgmästartjänster föreslå trenne behöriga män.

Överensställelsen mellan stadgandena om valrätt till riksdagsman och till borgmästartjänst sökte man bibehålla vid utfärdandet av den nya representationsreformen. Enligt 1866 års riksdagsordning tillkom valrätt envar i kommunens allmänna angelägenheter röstberättigad man, vilken antingen ägde eller med stadgad åborätt innehade fast egendom till taxeringsvärde av minst 1000 riksdaler eller för livstid eller för minst fem år arrenderade jordbruksfastighet till taxeringsvärde, ej understigande sextusen riksdaler, eller ock till staten erlade bevillning för en till minst 800 riksdaler uppskattad årlig inkomst. Samtidigt med antagande av dessa bestämmelser ändrades § 31 regeringsformen dithän, att städernas till deltagande i riksdagsmannaval berättigade invånare ägde att till borgmästartjänst föreslå trenne behöriga män. Men den likhet, som alltså fortfarande enligt lagstiftarnas mening borde bestå emellan rösträtten vid val av riksdagsmän och vid uppsättande av förslag till kandidater till borgmästartjänst, kom likväl nu att faktiskt brytas. Under det att den nya riksdagsordningen i motsats mot förut stadgade att vid val till riksdagsmän varje röstande hade en röst, ansåg man sig i allmänhet böra fortfarande använda graderade röstskalor vid val för uppsättande av kandidat till borgmästartjänst. Ett stöd härutinnan torde man ansett sig hava haft i den förordning av 1743, vilken i det föregående omnämnts. Man har emellertid icke ansett sig i de särskilda städerna böra strängt följa de röstgrunder, vilka före 1866 voro gällande vid val

av riksdagsmän. Stadsfullmäktige i de olika städerna ha inkommit med förslag till Kungl. Maj:t till valordning för staden vid uppsättande av förslag till borgmästartjänst, varefter Kungl. Maj:t efter granskning stadfästade dessa förslag. I vissa städer ha desamma gått ut på lika rösträtt, i andra städer ha fastställts graderade skalor, vilka flerstädes väsentligen avvikit från de bestämmelser, som gällde för rösträtt i kommunens övriga angelägenheter.

I flertalet av de förslag, som i början på 1900-talet av Kungl. Maj:t förelades riksdagen för genomförande av en mera utsträckt politisk rösträtt, upptogs även spørsmålet om ändrad lydelse av § 31 regeringsformen. Här avsedda förslag utgingo från att den politiska rösträtten skulle göras oberoende av om bevillning erlades till staten eller icke. Skulle den politiska rösträtten göras oberoende av bevillning, kunde tydligen icke, om valrätt vid borgmästarval skulle tillhöra alla politiskt röstberättigade, de graderade skalor upprätthållas, vilka tillämpades i städerna vid borgmästarval och vilka voro byggda just på bevillningen. En ändring i detta hänseende ansåg man emellertid icke böra upptagas till behandling i samband med frågan om utvidgning av den politiska rösträtten utan man valde i stället att förändra § 31 regeringsformen dithän, att rösträtt vid borgmästarval skulle tillkomma de kommunalt röstberättigade, vilkas rösträtt ju fortfarande skulle vara bunden vid villkoret om skattskyldighet. Då man å andra sidan icke ville medgiva bolag och andra dylika samfälligheter, kvinnor samt personer, vilka visserligen voro upptaxerade till inkomst i kommunen men icke voro därstädes mantalsskrivna, rösträtt vid borgmästarval, erhöi § 31 regeringsformen i det förslag till utvidgad politisk rösträtt, som underställdes 1907 års riksdag, följande lydelse: »Till borgmästartjänst i stad äge där bosatta och i stadens allmänna angelägenheter röstberättigade män att föreslå tre behöriga personer, då Konungen en av dem utnämne. På lika sätt förhållas med rådmans- och magistratssekreterartjänsterna i Stockholm.» Denna lydelse antogs slutligen år 1909. Den utgör det nu gällande grundlagsbudet.

Såsom framgår av vad jag anfört är den rösträtt, som utövas vid borgmästarval, skiljaktig såväl från den politiska som från den kommunala rösträtten. Under det att dessa två sistnämnda genom lagarna den 23 december 1918 samt genom de ändringar i grundlagarna, vilka under 1919 års riksdag förklarats vilande, omfatta såväl män som kvinnor samt äro oberoende av villkoret om full-

Departements-
chefen.

gjord skatteplikt, omfattar rättigheten att utöva rösträtt vid borgmästarval endast män, och de valordningar, vilka i de särskilda städerna flerstädes förekomma, bygga fortfarande på en graderad skala, som är grundad på skattskyldigheten.

Olämpligheten av dessa skiljaktigheter mellan den politiska och den kommunala rösträtten å ena samt rösträtten vid borgmästarval å andra sidan torde icke kunna bestridas. Skäl torde icke förefinnas att utesluta kvinnor från rösträtt vid borgmästarval, sedan man givit dem politisk och kommunal rösträtt. Skäl torde heller icke förefinnas för att i de olika städerna fortfarande använda graderade skalor, då i övriga angelägenheter användes lika rösträtt. Under det att de graderade skalor, som tidigare i särskilda städer fastställts, hade till uppgift att vid borgmästarval föra den kommunala rösträtten närmare grundsatsen »en man en röst», verka de nu, då den kommunala röstgraderingen borttagits, såsom en anomali. De graderade skalorna måste dessutom sägas fullständigt hava förlorat sin grundval genom att rösträtten i kommunala angelägenheter, på vilken § 31 regeringsformen bygger, gjorts oberoende av villkoret om bevillnings utgörande. För att undanröja den bristande överensstämmelsen mellan stadgandet i § 31 regeringsformen, att kvinnor icke äga rösträtt vid borgmästarval, och stadgandena beträffande den politiska och kommunala rösträtten har i det förslag till ny lydelse av § 31 regeringsformen, vilket inom justitiedepartementet utarbetats och som jag nyss för Eders Kungl. Maj:t anmält, stadgats, att rösträtt vid borgmästarval skall utövas av stadens i allmänna angelägenheter röstberättigade män och kvinnor. Genomförandet av den lika rösträtten skulle kunna tänkas ske på annat sätt än genom ändring i grundlagen. Som jag redan haft tillfälle att beröra ha i olika städer valordningar antagits av stadsfullmäktige och sedermera utan riksdagens medverkan stadfästas av Kungl. Maj:t, varvid hinder icke synts möta för att meddela föreskrifter om lika valrätt vid borgmästarval. I det förhållandet, att Kungl. Maj:t ansett sig kunna stadfästa dylika bestämmelser i valordningarna, kan emellertid icke ligga, att Kungl. Maj:t skulle kunna på administrativ väg utfärda en för hela landet gällande bestämmelse att valrätten vid borgmästarval skulle utövas med lika rösträtt. Den privilegienatur, som stadgandena om städernas rätt att välja borgmästare onekligen äga, synes nämligen utesluta, att bestämmelser om röstgrunden vid borgmästarval skulle kunna av Kungl. Maj:t ensidigt meddelas. För genomförande av den lika rösträtten torde

alltså fordras antingen att samtliga städers stadsfullmäktige gäve sitt medgivande till införande av sådan rösträtt i vederbörande stad eller att regler om lika rösträtt givas i en av konungen och riksdagen gemensamt antagen lag. För min del har jag ansett det lämpligast att, då bestämmelser om, vilka personer äga rösträtt vid borgmästarval, förefinnas i grundlagen, även föreskrifter om röstgrunden därstädes vinna plats. I det förslag till ändrad lydelse av § 31 regeringsformen, som inom justitiedepartementet utarbetats, har därför även upptagits bestämmelse, att rösträtten vid borgmästarval skall vara lika.

Även i ett annat hänseende, som icke i det föregående berörts, påkalla bestämmelserna om borgmästarval förändringar. Det kan icke sägas vara med god ordning förenligt att för de särskilda städerna skola finnas olika valordningar, utan det synes vara vida att föredraga att åtminstone vissa bestämmelser utfärdas gällande för riket i dess helhet och vilka då lämpligen synas böra träffas av konungen och riksdagen gemensamt. Jag vill därför föreslå, att i regeringsformens § 31 meddelas en hänvisning till allmän lag innefattande bestämmelser avseende att gälla vid borgmästarval samt att en sådana lag antages i samband med att den ändring av § 31 regeringsformen, vilken jag ämnar förorda, eventuellt kommer att slutgiltigt antas. Inom departementet har utarbetats ett utkast till lag i angivet syfte, vilket torde såsom bilaga till detta protokoll få åtfölja proposition till riksdagen om ändrad lydelse av § 31 regeringsformen.

Från skilda håll har under de senare åren med styrka gjorts gällande, att icke heller domare i städerna böra tillsättas genom val och att därför stadgandena om borgmästarval helt böra upphävas eller i varje fall undergå förändring dithän, att Kungl. Maj:t skulle erhålla möjlighet att oberoende av upprättat förslag till befattningen kalla särskilt kvalificerad person. För min del finner jag det riktigt, att dessa frågor upptagas till behandling först i samband med den mera allmänna revision av vårt rättegångsskick, som är under utredning.

Vid beredningen av nu förevarande ärende har även framhållits, hurusom städerna ej sällan å två av förslagsrummen uppsätta personer, vilka ej gärna kunna anses villiga att åtaga sig eller kompetenta till den lediga befattningen, och dymedelst tvinga Kungl. Maj:t att utnämna den återstående å förslaget uppsätta personen. För att

hindra sådana försök att binda Kungl. Maj:ts avgörande har föreslagits, att i lagen om borgmästarval skulle införas uttrycklig bestämmelse om upprättande av förslag allenast inom kretsen av dem, som i viss ordning sökt befattningen i fråga. Även till en inskränkning i denna riktning av stadsinvånarnas valrätt har jag dock ej ansett tillräckliga skäl nu föreligga. Genom det proportionella valsystem, som föreslås i det lagutkast, jag omnämnt, torde emellertid anmärkta missbruk i väsentlig mån komma att förebyggas. Att taga i betraktande är även, att enligt nu gällande bestämmelser, hinder ej förefinnes för magistraten att lämna meddelande om, vilka den anser närmast böra ifrågakomma vid valet, och därigenom utöva ett visst inflytande i riktning av att förhindra uppsättande å förslag av mindre kompetenta eller till mottagande av platsen ovilliga personer.»

Statsrådet Löfgren uppläste härefter det inom departementet upprättade förslag till ny lydelse av § 31 regeringsformen samt hemställde att proposition i överensstämmelse därmed måtte till grundlagsenlig behandling föreläggas riksdagen.

Till vad föredragande departementschefen sålunda hemställt, vilket biträdades av statsrådets övriga ledamöter, behagade Hans Maj:t Konungen lämna sitt bifall, och skulle proposition föreläggas riksdagen i enlighet med vad bilaga till detta protokoll närmare angiver.

Ur protokollet:
Adil Wifvesson.

Bilaga.

Utkast

till

Lag

rörande val av borgmästare i rikets städer samt av rådmän och magistratssekreterare i Stockholm.

I anledning av § 31 regeringsformen samt med upphävande av vad genom särskilda författningar föreskrivits rörande ordningen vid val av borgmästare i rikets städer samt av rådmän och magistratssekreterare i Stockholm, så ock vad i övrigt finnes i lag eller särskild författning mot denna lag stridande förordnas som följer.

§ 1.

Då borgmästaretjänst i någon av rikets städer, rådmantjänst i Stockholm eller magistratssekreteraretjänst därstädes blivit ledig, skall magistraten, där icke Konungen förordnar, att uppskov med tillsättande av nu nämnd tjänst skall äga rum, ofördröjligen genom kungörelse, som tre gånger införes i allmänna tidningarna, och anslag å rådhuset tillkännagiva ledigheten och meddela underrättelse, att sökande till tjänsten har att sist innan klockan tolv å trettionde dagen från det kungörelsen blivit i allmänna tidningarna första gången införd till magistraten ingiva sin till Konungen ställda av styrkt tjänsteförteckning åtföljda ansökning.

§. 2.

Efter ansökningstidens utgång utsätter magistraten dag, tider och ställen för valets förrättande.

Kungörelse om valet skall minst fjorton dagar förut anslås å rådhuset och uppläsas i stadens kyrkor samt därjämte inom samma

tid införas i de tidningar, där kallelse till allmän rådstuga intages, eller beträffande Stockholm i den tidning, i vilken överståthållar-ämbetets kungörelser vanligen intagas. I kungörelsen skall meddelas uppgift å sökandena till befattningen, med anmärkning därjämte, om magistraten anser någon av dem icke vara till befattningen behörig, ävensom noggrant tillkännagivas tider och ställen för valet samt varest ansökningshandlingarna under tiden till valet tillhandahållas de röstberättigade.

§ 3.

Vid valet begagnas gällande kommunala röstlängd. Rösträtt må utövas endast av den röstberättigade personligen och tillkommer därvid varje röstande lika röst.

§ 4.

För valet utgör staden en valkrets, vilken dock, där så för rösternas uppsamlande anses nödigt, må av magistraten delas i lämpligt antal valdistrikt. Vid sådana skilda förrättningar äger magistraten låta sig företrädas av deputerade, tre i varje valdistrikt, av vilka en av magistraten förordnas till ordförande. Till deputerad må i händelse av behov utses den, som eljest ej tillhör magistraten. I den mån suppleanter för valförrättarna eller särskilda protokollsförande anses erforderliga, må sådana av magistraten förordnas.

§ 5.

Valsedel må ej fördes med partibeteckning. Valsedel skall innehålla namn å en, två eller tre till erhållandet av tjänsten behöriga personer. Namnen skola å valsedeln uppföras i följd, det ena under det andra. Upptager valsedel namn å någon, som är obehörig, eller framgår i avseende å något där förekommande namn ej fullt otvetydigt, vem därmed åsyftas, anses sådant namn såsom obefintligt. Äro å valsedel upptagna namn å flera behöriga personer än tre, anses de sista övertaliga namnen såsom obefintliga.

§ 6.

Med de undantag, som föranledas av här ovan meddelade föreskrifter, skall för valet i tillämpliga delar gälla vad om stadsfullmäktigeval är stadgat.

§ 7.

För besättande av vart och ett av de tre förslagsrummen skall särskild sammanräkning av valsedlarna ske.

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

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

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

Mellan lika röstetal skiljes genom lottning.

Därest vid sammanräkningen av rösterna befinnes att någon, som ej är sökande till befattningen, skulle jämlikt ovan upptagna bestämmelser ifrågakomma till ett av förslagsrummen, har magistraten att inhämta uppgift av vederbörande, huruvida han är villig att emottaga kallelsen. Förklarar han sig ej vara villig ått emottaga densamma, betraktas hans namn såsom obefintligt och företages med iakttagande härav i nödig utsträckning ny sammanräkning av de avgivna rösterna.

§ 8.

De avlämnade valsedlarna skola, sedan de uppräknats och protokollförts, förvaras under försegling intill dess valet vunnit laga kraft eller i händelse av besvär dessa blivit avgjorda.

§ 9.

Å magistraten ankommer att, så snart efter slutförd sammanräkning av rösterna kan ske, med ledning av förut lämnade föreskrifter upprätta förslag till besättande av befattningen.

§ 10.

Å tid, som meddelas genom anslag å rådhuset och medelst införande av kungörelse i de tidningar, som angivits i § 2, skall valets utgång offentligen tillkännagivas å rådhuset genom uppläsning av de vid uppräknigen och sammanräknandet av rösterna samt förslagets upprättande förda protokoll, och skall därvid jämväl behörig besvärshänvisning lämnas.

Med protokollets uppläsning och besvärshänvisningens lämnande är valförrättningen avslutad.

§ 11.

Över valet må anföras besvär, vilka ställda till Kungl. Maj:t skola sist före klockan tolv å trettionde dagen efter valförrättningens avslutande ingivas till länsstyrelsen i länet, som efter inhämtande av vederbörandes underdåniga förklaringar har att med eget yttrande insända besvärshandlingarna till Kungl. Maj:t. Ej må klagan över något av magistraten på grund av denna lag meddelat beslut föras annorledes än i sammanhang med klagan över valet.

§ 12.

Protokollet över valförrättningen skall av magistraten insändas till länsstyrelsen i länet, som efter det valet vunnit laga kraft till Kungl. Maj:t översänder detsamma.