

Nr 44.

Godkänd av första kammaren den 24 februari 1926.
Godkänd av andra kammaren den 24 februari 1926.

Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckta motioner om ändring i 58 § första stycket lagen om val till riksdagen m. m.

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 7.)

Till Konungen.

I en inom andra kammaren vid innevarande års riksdag väckt motion, nr 18, har hemställts, »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana ändringar i gällande bestämmelser om uppehåll i val under gudstjänsttid, att de bliva tydliga och inbördes överensstämmande, eller vidtagande av andra åtgärder, i syfte att åstadkomma en enhetlig och riktig tillämpning av samma bestämmelser».

Till stöd för denna sin hemställan har motionären anfört följande:

»58 § i lagen om val till riksdagen föreskriver som bekant, att, där allmän gudstjänst å valdagen hålles *inom valdistriktet*», uppehåll skall göras för den tid gudstjänsten pågår. En granskning av stadgandets tillämpning vid 1924 års val till andra kammaren inom Västerbottens läns valkrets visar, att stor meningsskiljaktighet rått i fråga om stadgandets tillämpning.

Enligt kungörelsen angående valet skulle detta pågå bl. a. mellan kl. 9 f. m. och 2 e. m. Under denna tid har allmän gudstjänst förrättats i samtliga 32 församlingar inom valkretsen. Uppehåll i valet har dock, som av valprotokollen framgår, ägt rum endast i 98 av valkretsens 157 valdistrikt. I de 59 distrikt, i vilka valet pågått utan avbrott, ha valnämnderna uppenbarligen tolkat ifrågavarande stadgande på sådant sätt, att uppehåll ansetts böra ske allenast då församlingens kyrka varit belägen inom valdistriktets gräns. Att detta antagande är riktigt bekräftas även av upplysningar, som personligen lämnats av ordförandena i några av dessa valnämnder.

Andra valnämnder åter, vilka gjort uppehåll i valet, oaktat allmän gudstjänst icke förrättats å plats inom valdistriktet, hava däremot tydligen utgått från den uppfattningen, att kyrklig förrättning av ifrågavarande beskaffenhet avser vederbörande *församling*, och på grund härav ansett, att uppehåll borde göras så snart sådan gudstjänst hölles i församling, inom vars område valdistriktet fölle, även om gudstjänsten ägde rum å plats belägen utom valdistriktet. I de valdistrikt — 32 till antalet —, inom vilka församlingens kyrka

var belägen, har man uppenbarligen icke ställts inför valet mellan den ena eller andra tillämpningen, och någon upplysning om dessa valnämnders ställning till spörsmålet föreligger därför icke. Även i ett par andra fall har uppehållet i själva verket, såsom framgår av valprotokollen, ägt rum, icke med hänsyn till gudstjänsten i församlingens utom valdistriktet belägna kyrka, utan på grund av någon vid sidan härav inom valdistriktet hållen predikan el. dyl., och så har måhända, ehuru icke uttryckligen angivet, varit förhållandet även i en del andra fall.

Inom Västerbottens läns valkrets har således av de valnämnder, som ställts inför valet mellan den ena eller andra tillämpningen, omkring halva antalet stannat för vardera meningen. Även inom ett flertal andra valkretsar, ej blott i Norrland, utan även i mellersta och södra delarna av landet, kan förhållandet antagas vara likartat. I de orter däremot, där avstånd och folkmängd inom kommunerna äro ringa, och på grund härav varje socken plägar utgöra allenast ett valdistrikt — vilket medför, att de territoriella områden, som valdistriktet och församlingen utgöra, i allmänhet sammanfalla —, ställes man vid tillämpningen aldrig inför det spörsmål, varom här är fråga.

Även om frågan således icke har större praktisk betydelse inom landets alla valkretsar, torde den likväl, med hänsyn till vad ovan anförts, vara förtjänt av att uppmärksammas från statsmakternas sida. I händelse av överklagande kan, som bekant, underlåtenhet från valförrättarens sida att ställa sig vallagens föreskrifter om tid för valet till efterrättelse, tillsammans med andra felaktigheter vid valförrättningens anordnande under vissa betingelser medföra vittgående rättsverkningar. Bortsett härifrån och från de olägenheter, som äro förknippade redan med valets överklagande, måste i fråga om reglerandet av med valförfarandet sammanhängande förhållanden en fast ordning framstå som ett framträdande önskemål. Under nuvarande förhållanden föreligger uppenbarligen i många fall ovisshet i förevarande avseende för valmännen om vid vilken tid de lämpligen kunna begiva sig till valstället för utövande av den dem tillkommande valrätt, vilket, särskilt på landet, där man ofta har att färdas avsevärda sträckor, måste innebära en icke ringa olägenhet. Från olika sidor framstår därför vikten av att, på ett eller annat sätt, rättelse sker i ovan anmärkta missförhållanden.

Stadgandet om uppehåll i valet under gudstjänsttid inkom i vår rätt i sammanhang med det ordnande av valförhållandena, som skedde genom vallagen den 26 maj 1909, vars 46 § överensstämmer med 58 § i nu gällande vallag. Någon motivering till stadgandet, ägnad att skingra den oklarhet, som i ovan angivet avseende föreligger, möter icke i till vederbörande lagstiftningsärenden hörande handlingar.

Då i lag den 18 mars 1910 stadgas, att konsistorium, där sådant av omständigheterna föranledes, äger förordna, att för två eller flera församlingar må för rättas gemensam högmässa i en av dem, synes härav indirekt framgå regeln,

enligt vilken sådan gudstjänst bör anses avse vederbörande församling. Gudstjänsten förrättas således i själva verket icke inom vare sig det ena eller andra valdistriktet, utan inom den kyrkliga kommunen, vilka territoriella indelningar ju i vissa valkretsar sällan eller aldrig täcka varandra.

Med utgångspunkt häri torde man, lättare än av lagstadgandets mindre väl valda ordalag, kunna fastställa dess rätta innebörd. Härav synes nämligen följa, att uppehåll i valet bör göras, så snart valdistriktet eller någon del av detsamma faller inom församling, där allmän gudstjänst förrättas, under den tid, sådan gudstjänst pågår. Om gudstjänstens förrättande äger rum i kyrka, belägen inom eller utom valdistriktets gränser, torde härvid vara utan betydelse. En sådan tillämpning står också i god överensstämmelse med den tanke, som uppenbarligen ligger till grund för ifrågavarande stadgande.

Av det ovan anförda torde framgå, att vallagens bestämmelser i ämnet icke äro så tydliga, som önskvärt vore. Erfarenheterna från Västerbottens läns valkrets torde få anses giva anledning till antagande, att valnämnderna i icke ringa utsträckning måste befaras sakna förmåga att riktigt bedöma stadgandets innebörd och att rätt uppfatta dess grunder, varför, om stadgandet skall verka nöjaktigt, noggrannare och tydligare bestämmelser äro erforderliga. Att en enhetlig tillämpning kräves av tillbörlig hänsyn till de röstberättigades tid och bekvämlighet, har ovan blivit berört, liksom att oriktig tillämpning i händelse av överklagande under vissa förhållanden kan leda till hela valets upphävande. Det bör tillses, att bestämmelserna ej tillämpas allenast undantagsvis eller i vissa fall, varigenom stadgandets syfte endast delvis uppnås. Det vore då bättre, att bestämmelserna om uppehåll i valet under gudstjänsttid finge helt utgå. Då emellertid en sådan åtgärd, åtminstone för närvarande, icke torde böra sättas i fråga, bör tillses, att, på ett eller annat sätt, nödiga garantier vinnas, så att icke valmännen genom ovissa eller obestämda valtider finna utövan- det av sin valrätt försvårad.

För att råda bot på den olikhet, som gjort sig gällande vid stadgandets tillämpning inom olika valdistrikt, kunna olika utvägar tänkas. På grund av stadgandets mindre tydliga avfattning låge måhända närmast till hands, att rättelse åvägabragtes genom vidtagandet av en lagändring, som låte innehållet framstå med full klarhet. Stadgandet borde i så fall erhålla en lydelse, enligt vilken uppehåll i valförrättningen göres för den tid, gudstjänst pågår i de församlingar, som till valdistriktet höra, eller inom församling, till vilken valdistriktet eller del av detsamma hör, el. dyl.

I sammanhang med en ändring i vallagen borde jämväl avfattningen av motsvarande stadganden i *kommunallagarna* (förrordningarna om kommunalstyrelse på landet, § 29 mom. 5 a), i stad, § 24 mom. 2, och i Stockholm, § 19 mom. 2; i lagen om landsting, § 11 mom. 2 och 3) undergå nödig granskning. Enligt dessa stadganden skall, som bekant, uppehåll i de kommunala valen göras för den tid, gudstjänst pågår inom kommunen (staden), d. v. s. den *borgerliga*

kommunen. — Giltiga skäl för skiljaktiga bestämmelser i ämnet beträffande politiska och kommunala val torde icke föreligga. Det förefaller som om här skulle föreligga en inadvartens inom lagstiftningen, som kommit att oanmärkt passera vid den formella laggranskningen.

Bortser man från den ojämnhet och brist på sammanhang, som på förevarande punkt må föreligga beträffande olika delar av lagstiftningen, kan otvivelaktigt den ändring i förhållandena vid *andrakammarvalen*, som befunnits önskvärd, lättare än genom lagstiftning ske genom administrativa åtgärder av olika slag, genom vilka rättelse åvägabringas och felaktigheterna vid stadgandets tillämpning bringas att försvinna.

I detta hänseende må erinras om, att proportionsvalsakkunniga på sin tid (i dess som bil. till prop. nr 327 år 1920 fogade betänkande, s. 31) av annan anledning alternativt föreslagit, att gudstjänsten å valdagen skulle förläggas, å landet å tid mellan kl. 2—6 e. m. och i stad å tid mellan kl. 2—5 e. m., under vilka tider som regel uppehåll i valet i alla fall göres. — Någon sådan åtgärd har emellertid hittills, så vitt känt är, icke blivit vidtagen, och vissa betänkligheter mot ett så pass betydande ingrepp i gamla vanor skulle sannolikt komma att resas från kyrkligt håll. Fråga är, om en väsentlig ändrad gudstjänsttid ur kyrklig synpunkt skulle vara att föredraga framför upphävandet av hela stadgandet om uppehåll i val under den tid, gudstjänst pågår.

En annan tänkbar utgångspunkt för frågans lösning framgår av föreskriften i 55 § vallagen, att i kungörelsen om valet skall utsättas bl. a. »tid för valet». Denna kungörelse plägar för närvarande endast innehålla ett allmänt upprepande av vallagens föreskrift om uppehåll under gudstjänsttid. En i administrativ väg meddelad föreskrift om intagande i kungörelsen av bestämd uppgift för varje valdistrikt om tid för uppehåll på grund av gudstjänst — om en sådan bestämmelse funnes lämpligen kunna utfärdas — skulle givetvis vara ägnad att väsentligen undanröja de missförhållanden, varom här är fråga.

Ännu en utväg erbjuder den inom justitiedepartementet utarbetade promemoria angående vad valförrättarna hava att iakttaga vid valförrättningen, som före valen tillställas dem. Denna P. M. ingår, som bekant, bland de åtgärder, som vidtagits till förebyggande av s. k. masskassering. Den innehåller kortfattade upplysningar, huru vid valförrättningen skall tillgå, med framhållande av begångna fel. Nyttan av en sådan promemoria har bestyrkts av erfarenheten. I fråga om tiden för valet innehåller denna P. M. för närvarande ett inskräpande av vikten av att noga iakttaga de vederbörligen kungjorda tiderna för valet samt en erinran om, att val upphävts, när valförrättningen icke pågått föreskriven tid, ävensom på grund av olagliga uppehåll i densamma. En åtgärd, att i denna P. M. införa förtydligande direktiv angående tillämpningen av stadgandet om uppehåll i valet under gudstjänsttid, skulle stå i god överensstämmelse med promemorians syfte, att tjäna valmyndigheterna till ledning och därigenom i sin mån förekomma oriktigt förfaringssätt vid val-

förrättningarna. Helt visst skulle en sådan anordning medföra bestämda praktiska fördelar och leda till ökad ordning och reda, och väsentliga svårigheter synas icke vara därmed förenade.» —

I en annan, likaledes inom andra kammaren väckt motion, nr 206, har hemställts, »att riksdagen måtte besluta:

att § 58, första stycket, i lag om val till riksdagen den 26 november 1920 skall erhålla följande ändrade lydelse: 'Valet skall börja klockan nio förmiddagen och fortgå å landsbygden till klockan åtta och i stad till klockan nio eftermiddagen; dock att, där allmän gudstjänst å valdagen hålles inom valdistriktet, uppehåll göres för den tid gudstjänsten pågår.'

Till stöd för denna hemställan har anförts följande:

»Av stor betydelse för hela samhällsutvecklingen är, att största möjliga antal av de röstberättigade medborgarna deltaga i de valhandlingar, vilka äro grundläggande för sammansättningen av landets lagstiftande församling. I syfte att främja en allmän uppslutning vid valurnorna av politiskt vakna medborgare hava också efter hand vissa åtgärder vidtagits, varibland må nämnas uppdelning av valdistrikt, vilka, på grund av sin geografiska utsträckning eller olämpliga kommunikationer, orsakat väljarna oskälig tidsutdräkt. Ytterligare åtgärder av enahanda innebörd äro dock, enligt många mening, erforderliga.

Från åtskilliga håll av landet — särskilt dem, där stora avstånd spela in — ha nämligen försports olägenheter av de avbrott i valhandlingen, som nu äro föreskrivna. I lag om val till riksdagen den 26 november 1920 är ju stadgat icke blott att, där allmän gudstjänst å valdagen hålles inom valdistriktet, uppehåll skall göras för den tid gudstjänsten pågår, utan att dessutom ett ytterligare uppehåll i valhandlingen skall göras, på landsbygden uppgående till icke mindre än fyra timmar.

Senast vid 1924 års riksdagsmannaval härjade på valdagen i vidsträckt trakter — hela västliga delen av landet — ett svårt oväder med skyfallsliknande regn. Man må icke förtänka de röstande, som kanske efter en lång färd anlant till sina valställen kort efter det avbrott i valakten skett klockan 2 eftermiddagen, om de känt sig missmodiga vid den vissa utsikten till kanske mer än fyra timmars väntan, ibland måhända utan möjlighet att erhålla tak över huvudet, och med hemfärd först sedan mörkret fallit på. Sådant är onekligen ägnat att mer än nödvändigt påfresta det medborgerliga intresset. När därtill kommer, att sysslor vänta i hemmet, inträffar ej sällan, att den röstberättigade måste återvända med oförrättat ärende, utan möjlighet att senare avgiva sin röst.

I huvudstaden med dess koncentrerade valdistrikt, med dess snabba och talrika kommunikationsmedel, pågår valförrättningen utan avbrott från klockan 9 förmiddagen till klockan 9 eftermiddagen. Det borde icke vara omöjligt att tillämpa en liknande anordning över hela landet.

Den invändningen kan göras, att valförrättarna icke böra åläggas tjänstgöra så pass lång tidsföljd utan avbrott för vila och intagande av måltid. Därmed kan emellertid utan svårighet ordnas genom lämplig arbetsfördelning mellan valförrättarna, därvid deras suppleanter i erforderlig utsträckning kunna tagas i anspråk.

Ett önskemål kunde också vara, att gudstjänsterna på valdagen allmänt förlades till sådan tid på förmiddagen, att desamma i minsta görliga mån komme i kollision med tiden för valförrättningen. Det kan dock förutsättas, att särskild lagstiftning därom för närvarande icke är erforderlig, enär erfarenheten visat, att åtminstone på en del håll en framställning härom till vederbörande domkapitel rönt tillmötesgående behandling.»

Såsom av det givna referatet framgår, föreslås i förevarande motioner ändringar i två särskilda hänseenden i bestämmelserna om tiden för valförrättningen. I motionen II : 18 påyrkas ändring i stadgandet rörande uppehåll i val under gudstjänsttid såväl vad angår val till andra kammaren som val till de kommunala representationerna, i motionen II : 206 framlägges förslag om förlängning av tiden för val till andra kammaren.

Det nu gällande stadgandet i § 58, första stycket, i lagen om val till riksdagen, enligt vilket, »där allmän gudstjänst å valdagen hålles inom valdistriktet, uppehåll göres för den tid gudstjänsten pågår», har, såsom motionären betonar, varit föremål för skilda tolkningar. Å ena sidan har man nämligen ansett, att uppehåll i valet borde göras endast i det fall, då den kyrka, inom vilken gudstjänst hölles, vore belägen inom valdistriktets gräns, å andra sidan har man hållit före, att uppehåll i valet borde göras i alla de fall, då gudstjänst hölles i församling, inom vars område valdistriktet fölle, även om vederbörande kyrka vore belägen utom valdistriktet. Någon ledning vid avgörandet av denna tolkningsfråga står, såsom även motionären framhåller, icke att finna i förarbetena till ifrågakvarande lagstiftning; ej heller har frågan vid något tillfälle varit föremål för regeringsrättens prövning.

En bokstavlig tolkning av ifrågakvarande bestämmelse synes närmast giva vid handen, att uppehåll i val skall ske i de fall, då gudstjänsten hålles å plats inom valdistriktets gräns. En dylik tolkning lär emellertid knappast stå i överensstämmelse med bestämmelsens uppenbara syfte att förebygga, att valhandlingen hindrar församlingsbor att deltaga i gudstjänsten; från denna utgångspunkt borde tydligen val ej få förrättas å tid, då inom församlingen gudstjänst äger rum. Särskilt i de nu vanliga fall, då en församling är uppdelad i ett flertal valdistrikt, synes det icke rimligt, att, då gudstjänst hålles inom församlingen, uppehåll i valet endast göres i det valdistrikt, där kyrkan är belägen, under det att valet pågår i övriga valdistrikt. Vid bestämmelsens tillkomst år 1907 sammanföll valdistriktet såsom regel med församlingen.

Den tveksamhet rörande ifrågavarande bestämmelses innebörd, som sålunda föreligger, bör enligt riksdagens mening undanröjas genom lagändring. Att, såsom motionären ifrågasätter, åvägabringa ett förtydligande i administrativ väg — exempelvis genom direktiv i den till ledning för valförrättare utgivna promemorian — lär icke vara att anbefalla, då på detta sätt en tolkning av ett oklart lagstadgande icke bör och med bindande verkan icke kan åstadkommas. Riksdagen anhåller därför hos Eders Kungl. Maj:t om utredning och förslag i ämnet. Härvid böra jämväl motsvarande bestämmelser i de kommunala författningarna bliva föremål för prövning.

Om tiden för val stadgas i meromnämnda paragraf i vallagen, att »valet skall börja klockan nio förmiddagen och fortgå till klockan två eftermiddagen samt därefter fortsättas å landet från klockan sex till klockan åtta och i stad från klockan fem till klockan nio eftermiddagen». Enligt detta stadgande göres alltså uppehåll i valet, å landet mellan klockan två och klockan sex eftermiddagen samt i stad mellan klockan två och klockan fem eftermiddagen. I motionen föreslås, att bestämmelsen om dylikt uppehåll skulle borttagas, och att sålunda valet såsom regel skulle fortgå utan avbrott mellan klockan nio förmiddagen och å landsbygden klockan åtta samt i stad klockan nio eftermiddagen.

Det långa upphållet i valet under eftermiddagen, som för närvarande är regel, torde, särskilt på de håll å landet, där avstånden till vallokalerna äro stora och kommunikationerna bristfälliga, stundom medföra icke obetydliga olägenheter för valmännen. Den möjlighet till jämkning i tiden för valets förrättande, varom i andra stycket 58 § stadgas, kan knappast anses tillfyllest för dylika fall, i all synnerhet som det härvid ankommer på valförrättaren att föreslå ändringar i valtiden. Ur praktisk synpunkt torde ej en utsträckning av valtiden erbjuda alltför stora svårigheter; genom en lämplig arbetsfördelning mellan valförrättarna synes ock en tillfredsställande anordning i detta hänseende kunna åstadkommas.

Emellertid har riksdagen icke ansett sig böra biträda motionärens förslag, att bestämmelserna om visst uppehåll i valförrättningen helt borttagas. Häri-genom kunna nämligen alltför stora svårigheter för valförrättarna uppstå utan att några motsvarande fördelar för valmännen vinnas. Riksdagen anser denna fråga böra bliva föremål för en närmare undersökning och hemställer för den skull hos Eders Kungl. Maj:t om utredning och förslag i ämnet.

På grund av vad sålunda anförts får riksdagen anhålla, att Eders Kungl. Maj:t ville rörande bestämmelserna om tiden för val till andra kammaren samt kommunala val låta verkställa utredning i de hänseenden, som ovan angivits, ävensom för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 24 februari 1926.

Med undersåtlig vördnad.