

Nr 4.

Ankom till riksdagens kansli den 26 februari 1929 kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utsträckning av rätten att rösta utan personlig inställelse vid valförrättningen.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionerna i andra kammaren nr 102 av herr *Wirsell* samt nr 103 av herr *Lithander*.

I motionen II:102 hemställes, »att riksdagen för sin del måtte besluta, att rätten att vid val till riksdagen, landsting, stads- och kommunalfullmäktige avgiva valsedel genom försändelse må tillkomma jämväl studerande vid rikets universitet, högskolor och seminarier».

*Motionen
II:102.*

I motionen II:103 hemställes, »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla, att en utredning måtte verkställas angående ändring av vallagen av den 26 november 1920 i den riktning, att de utom Sverige bosatta medborgarne komma i åtnjutande av samma förmån som denna lag lämnar vissa grupper av medborgare, vare sig detta kommer att ske genom valsedelsförsändelse eller genom fullmakt».

*Motionen
II:103.*

Beträffande motiveringen för dessa yrkanden får utskottet hänvisa till motionerna.

*Motivering
för motioner-
na.*

Enligt 24 § i 1866 års riksdagsordning gällde som undantagslös regel, att personlig inställelse inför valförrättaren erfordrades för utövande av rösträtt vid valen till andra kammaren. Vid de kommunala valen åter tilläts enligt 1862 års kommunalförfattningar röstning genom fullmäktig. I samband med den stora författningsrevision, som genomfördes 1918 och följande år, ägde emellertid en principiell förändring rum även beträffande reglerna för röstavlämningen. Samtidigt med att den kommunala rösträtten överhuvud anordnades i huvudsaklig överensstämmelse med den politiska, avskaffades således

Historik.

fullmaktsröstningen för de kommunala valens vidkommande. Å andra sidan infördes beträffande såväl de politiska som de kommunala valen möjlighet att i vissa fall annorledes avgiva röst utan personlig inställelse. Dels lämnades nämligen, i sammanhang med den allmänna kvinnliga rösträttens införande, äkta make rätt att avgiva sin röst genom andre maken, dels ock tillerkändes personer tillhörande vissa yrkesgrupper rätt att, om de på grund av sitt yrke eller sin tjänst valdagen vistades utom valdistriktet, insända sin röst till den myndighet, som verkställde sammanräkning av rösterna.

Förslag om rätt att i vissa fall avgiva röst på sistnämnda sätt hade motionsvis framförts i riksdagen vid flera tillfällen redan under 1900-talets första decennium, och sedan den då aktuella rösträttsfrågan vid 1907 års riksdag preliminärt vunnit sin lösning samt grundlagsändringar, innebärande en betydande utvidgning av den politiska rösträtten, antagits som vilande, hade vid 1908 års riksdag på konstitutionsutskottets förslag beslutits skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning av frågan om röstning utan personlig inställelse vid riksdagsmannavalen. I anledning därav hade en sådan utredning verkställts under åren 1913—1918, och på grundval av denna utredning framlade Kungl. Maj:t vid 1919 års lagtima riksdag — samtidigt med åtskilliga förslag till grundlagsändringar, föranledda av den vid 1918 års urtima riksdag i princip beslutade författningsrevisionen — förslag till lagstiftning om röstning utan personlig inställelse vid valen till andra kammaren.

Enligt det av riksdagen i anledning härav såsom vilande antagna förslaget till ändring av § 24 riksdagsordningen, vilket 1921 slutgiltigt antogs, erhöll denna paragraf följande lydelse:

»Rösträtt må ej utövas av annan valberättigad än den, som vid valtillfälle personligen sig inställer; dock att dels sådan valberättigad, som genom frånvaro från valdistriktet till följd av yrkes- eller tjänsteförpliktelse är förhindrad att personligen inställa sig vid valtillfället, må, i den utsträckning och under de villkor, som stadgas i vallagen, utan sådan inställelse avgiva valsedel, dels ock make må, i den ordning, som stadgas i nyssnämnda lag, avgiva valsedel genom andra maken, därest denna är röstberättigad.»

De närmare bestämmelserna om röstning utan personlig inställelse, vilka infördes i vallagen, antogs av riksdagen redan år 1919 under förutsättning av att nämnda grundlagsändring bleve slutgiltigt antagen. Vidkommande vissa yrkes- och tjänstegrupperas rätt att rösta på sådant sätt godkände riksdagen därvid ett av första särskilda utskottet, som beredde ärendet, framlagt förslag, vilket i vissa hänseenden skilde sig från det av Kungl. Maj:t framlagda. Kungl. Maj:t hade sålunda föreslagit att så till vida giva stadgandet om vissa yrkes- och tjänsteutövaras röstning utan personlig inställelse en generell karaktär, att principiellt alla valmän, som på grund av yrke eller tjänst vore förhindrade deltaga i valet, erhöile rätt att under vissa betingelser insända röstsedel. Enligt utskottets av riksdagen antagna förslag däremot skulle sådan rätt endast tillerkännas vissa bestämda, i lagen uppräknade yrkes- och tjänstegrupper.

Särskilda utskottet yttrade på tal om dessa båda utvägar följande:

»Vilkendera av de två nu angivna utvägarna man än väljer, möta otvivelaktigt vid den ifrågavarande lagstiftningen stora svårigheter. Den måste enligt utskottets mening nödvändigt få karaktären av försökslagstiftning i ett vanskligt ämne. Innan man vunnit erfarenhet, huru det medgivna undantaget från kravet på personlig inställelse vid valet verkar, synes man böra framgå med stor försiktighet och begränsa sig till allenast sådana grupper, om vilka det gäller, att för dithörande personer yrkes- eller tjänsteutövningen plägar utgöra ett alldeles bestämt och oöverkomligt hinder att personligen infinna sig vid röstningen. Huru stadgandena därvid än formuleras, måste det visserligen inträffa, att ett visst godtycke kommer att vidlåda desamma. Men med insikten härom har det synts utskottet följa, att företräde bör givas åt den läggning av bestämmelserna i ämnet, att lättnaden i fråga medgives endast åt vissa uppräknade yrkes- och tjänstegrupper. Lagstiftningens tillämplighetsområde kan då klart aygränsas, och man undviker den betänkliga olägenheten av en växlande och osäker praxis.»

Under betonande av att utskottet icke förväntade, att uppräknningen skulle täcka alla de fall, där visst fog för medgivande av röstning utan personlig inställelse kunde anses förefinnas, föreslog utskottet, att den ifrågavarande rätten skulle tillkomma 1) den, som utövade militärtjänst, 2) den, som utövade sjömansyrket eller såsom deltagare för egen eller annans räkning i fiske i öppen sjö eller i annan egenskap tillhörde besättning eller annan personal å fartyg samt 3) den, som tillhörde personalen vid statens järnvägar eller vid enskilt järnvägsföretag eller vid postverket, tullverket eller lots- och fyrväsendet, vilket förslag av riksdagen antogs. Som förutsättning för rättens utövande föreskrevs, att vid tiden för valsedelsförsändelsens anordnande kunde tagas för visst, att hinder skulle möta för väljarens personliga inställelse vid valförrättningen på grund därav, att yrkets eller tjänstens utövning betingade hans vistande utom valdistriktet den dag, då valet ägde rum.

Motsvarande bestämmelser beträffande de kommunala valen antogos vid 1920 års riksdag. De äro införda i lagen den 30 juni 1920 om rätt för vissa väljare att utan inställelse inför valförrättare avgiva valsedel vid vissa kommunala val samt om behandling av valsedelsförsändelse.

Vid 1924 års riksdag antogs på Kungl. Maj:ts förslag ändringar i vallagen och nyssnämnda lag, varigenom rätt att rösta utan personlig inställelse under motsvarande förutsättningar som beträffande förutnämnda grupper tillerkändes jämväl den, som tillhörde personalen vid svensk beskickning eller svenskt konsulat ävensom äkta maka till sådan person. Genom dessa lagändringar erhöles de ifrågavarande bestämmelserna sin nuvarande lydelse.

Förslag om en betydande utvidgning av rätten att rösta utan personlig inställelse hava emellertid flera gånger motionsvis framförts. Redan vid 1919 års riksdag förelåg sålunda motion om införande av dylik rätt för sjuka och andra, som hade verkligt kroppsligt hinder och svårighet att personligen inställa sig vid valtilfället. Motion i samma riktning framlades jämväl vid 1925 års riksdag. Sistnämnda år föreslogs i en annan motion rätt för röstberättigad, boende längre än 5 km. från vallokal, ävenså för röstberättigad,

som icke kunde komma dit annat än sjöledes, att avgiva röst medelst valsedelsförsändelse. Vid 1927 års riksdag föreslogs rätt att rösta utan personlig inställelse inom område, där mötesförbud av Konungens befallningshavande vore utfärdat. Även några andra mindre vittutseende reformförslag på området framfördes vid olika riksdagar.

Samtliga dessa förslag avstyrktes av konstitutionsutskottet och avsgos av riksdagen. Konstitutionsutskottet erinrade åren 1925 och 1927, att man vid den nuvarande ordningens införande utgått från den grundsatsen, att ifrågavarande rätt endast skulle kunna utövas på grund av att yrkes- eller tjänstutövning regelmässigt medförde vistande utom valdistriktet och sålunda utgjorde ett alldeles bestämt och oöverkomligt hinder för inställelse vid valförrättningen, ävensom att samma synpunkter återopats för den år 1924 genomförda utvidgningen av rätten att jämväl avse diplomatisk och konsulär personal. Redan det förhållandet, att de framförda förslagen stode i klar motsättning till den uppfattning, som tidigare gjorts gällande på ifrågavarande lagstiftningsområde, måste, menade utskottet, ingiva betänkligheter, enär, om de dittills gällande grunderna frånginges, gränserna för rätten att rösta utan personlig inställelse bleve upprivna och även åtskilliga andra kategorier av väljare än de i motionerna angivna då med lika fog kunde göra anspråk på rätten i fråga.

Utskottets yttrande.

Allmänna synpunkter.

Utskottet finner sig även inför nu förevarande förslag om en utvidgning av rätten att rösta utan personlig inställelse böra intaga en avvisande ståndpunkt. Även om man fasthölle vid att tillerkänna sådan rätt endast åt personer, vilka på grund av yrke eller tjänst äro förhindrade att infinna sig vid valurnan, skulle ett mycket stort antal väljargrupper, såsom handelsresande, reseinspektörer, vissa montörer samt säsongarbetare av olika slag kunna anses behöriga att på angivna sätt utöva sin rösträtt. För övrigt skulle inom snart sagt varje yrke kunna uppletas fall, då en person på grund av sin utövning därav bleve förhindrad att infinna sig vid valförrättningen — för att nämna ett exempel, lantbrukare i skördebrådska. En rationell utsträckning av rätten med hänsyn till förfall på grund av yrke eller tjänst måste medföra ett beträdande utav den av Kungl. Maj:t år 1919 föreslagna men av riksdagen då avvisade vägen, d. v. s. införande av ett generellt stadgande om rätt att rösta medelst valsedelsförsändelse för varje väljare, som på grund av yrke eller tjänst är förhindrad att personligen delta i valet.

Utsträcket åter rätten att använda valsedelsförsändelse utöver den gräns, som drages genom att fordra förfall *på grund av yrkes- eller tjänsteförpliktelse* — vilket för övrigt icke kan ske utan grundlagsändring — torde det bliva än svårare att sedan draga någon rationell gräns för åtnjutande av rätten. Sjuka, lytta och ålderdomssvaga liksom avlägset boende och sådana, vilka på grund av avspärrning i anledning av smittosamma sjukdomar icke kunna infinna sig, hava redan framträtt såsom grupper, för vilka krav i ifrågavarande hänseende rests. Åtskilliga andra fall kunde i sådant sammanhang förtjäna beaktande.

Medgäves rätten för angivna grupper, kunde med fog göras gällande, att varje styrkt förhinder borde grunda densamma.

Utskottet finner emellertid, att en mera vittgående utsträckning av rätten att rösta utan personlig inställelse måste antagas komma att allvarligt inkräkta på de nuvarande principerna för valskicket. På grund av de relativt stränga formkrav, som till förhindrande av missbruk måste uppställas vid röstning medelst valedelsförsändelse, torde sålunda en allmänna rätt att använda detta valsätt lätt medföra krav på rätt att rösta genom fullmäktig. Redan valedelsförsändelsesystemet, tillämpat i större utsträckning, torde vara ägnat att underlätta obehörig påtryckning på valmännen. Det behöver blott erinras om de möjligheter i detta avseende, som skulle föreligga beträffande t. ex. sjuka personer eller säsongarbetare, samlade i en barack. Även i andra hänseenden vore menliga följder för valsäkerheten att frukta. Bland annat kan erinras om den förhållandevis höga kassationsprocent, som redan nu kännetecknar de genom valedelsförsändelse avgivna rösterna. Slutligen skulle en vidsträckt användning av valedelsförsändelse förringa värdet av de preliminära röstsammanräkningar, som numera skola verkställas på valdagen, och sålunda återframskjuta tidpunkten för valresultatets överblickande.

Utskottet anser sålunda, att de gällande grundprinciperna för valedelsförsändelsens användande icke böra frångås. Med denna utgångspunkt finner utskottet även den begränsning, gällande lag i detalj ger institutet, vara väl funnen. De yrkes- och tjänstegrupper, vilka i lagarna angivas, äro väl avgränsade och kännetecknas därav, att yrkesutövningen måste medföra ett permanent eller regelmässigt vistande utom valdistriktet, som i de flesta fall icke kan avbrytas för rösträttens utövande.

Utskottet vill visserligen icke förneka möjligheten av att ytterligare yrkesgrupper skulle kunna fylla här angivna kännetecken. Så är emellertid ingalunda förhållandet med de grupper av väljare, för vilka i nu förevarande motioner ifrågavarande rätt begäres. Det torde för övrigt vara tvivelaktigt, huruvida de i motionerna angivna grupperna äro att hänföra till sådana, beträffande vilka *yrkes- eller tjänstutövning* förhindra deltagande i valförrättningen, varför ett bifall till motionerna torde erfordra ändring i § 24 riksdagsordningen.

Vidkommande den i motionen II:102 berörda gruppen, studerande vid universitet, högskolor och seminarier, vill utskottet framhålla, att icke ens hälften av dessa studerande torde hava nått den ålder, att de överhuvud äga rösträtt, och att endast en förhållandevis ringa del torde innehava den ålder, att de äro röstberättigade vid landstings- och elektorval. Beträffande valen av stads-, kommunal- och municipalfullmäktige vill utskottet för övrigt ifrågasätta, huruvida icke ifrågavarande studerande i regel sakna intresse att deltaga i valen inom hemkommunen, då de vid uppnådd rösträttsålder i de flesta fall sedan flera år huvudsakligen vistats å studieorten och aldrig haft tillfälle att medverka i hemortens kommunala liv. Ett legitimt behov i nämnvärd utsträckning av rätt för studerande att rösta medelst valedelsför-

*Motionen
II:102.*

sändelse torde i varje fall endast föreligga beträffande valen till andra kamraren.

Utskottet vill emellertid vidare erinra därom — vilket även motionären gör — att studerande jämlikt mantalsskrivningsförfordningen hava rätt att, om de så vilja, låta mantalsskriva sig och därmed bliva röstberättigade på studieorten. De äldre studerandena, vilka hava rösträtt, torde också i många fall hava begagnat denna rätt. Slutligen kan anmärkas, att det — i motsats mot vad motionären gör gällande — i många fall torde vara möjligt för studenterna att utan större olägenhet uppskjuta sin avresa till universitet eller högskola vid höstterminens början över tredje söndagen i september, då valen regelmässigt förrättas.

En undersökning av förhållandena i förevarande hänseenden vid Uppsala universitet, för vars studerande behovet av den ifrågasatta lagstiftningen med hänsyn till deras hemorters ofta avlägsna belägenhet i förening med de universitetsstuderandes genomsnittligt relativt höga ålder torde vara störst, ger vid handen, att för sistlidna hösttermin, varunder de senaste andrakammarvalen inföllo, 3,170 studenter voro upptagna i studentkatalogen, av vilka omkring 1,740 nått den ålder, att de ägde rösträtt. Av dessa måste emellertid ett betydande antal antagas hava varit mantalsskrivna och ägt rösträtt i Uppsala. I sistnämnda siffra ingå sålunda ett hundratal docenter samt ytterligare ett flertal lärare och andra vid olika institutioner i Uppsala fast knutna personer. Vidare bör anmärkas, att sammanlagt 556 studenter tillhörde Stockholms eller Upplands nationer, och för dessa studenter kan i regel något egentligt behov av rätt att rösta medelst valsedelsförsändelse icke anses föreligga.

Frånsett övriga skäl mot bifall till motionen kan utskottet således icke finna, att ett så stort behov av den ifrågasatta rätten för studerande föreligger, att det bör föranleda ändrad lagstiftning.

*Motionen
II:103.*

Vidkommande motionen II:103 förefalla de i densamma framställda förslagen föga genomtänkta, och motionens hemställan är synnerligen dunkelt formulerad. Utskottet vill till en början erinra därom, att utom Sverige bosatta medborgare enligt mantalsskrivningsförfordningen icke skola mantalsskrivas inom riket och följaktligen icke heller här äga rösträtt. Därest motionären sålunda åsyftar att bereda även från Sverige utflyttade medborgare tillfälle att rösta i Sverige, innebär detta en utvidgning av själva rösträtten och icke blott en reform beträffande sättet att avgiva valsedel. Utskottet kan emellertid icke finna, att från Sverige emigrerade personer, även om de bevara svensk medborgarrätt, vilket för övrigt kan vara beroende på utländsk lagstiftning, böra äga rösträtt här i landet.

Åsyftar åter motionären endast att bereda rätt för svenskar, som tillfälligtvis vistas utomlands men fortfarande äro här mantalsskrivna, att avgiva sin röst medelst valsedelsförsändelse, kan utskottet icke heller härutinnan biträda motionärens önskemål. Som exempel på personer, vilka skulle vara i behov av dylik rätt, anför motionären Sveriges ombud vid Nationernas förbunds möten ävensom diplomater och konsuler. Beträffande den förra kategorien torde den

vara alltför speciell för att rimligen kunna föranleda några särskilda lagstiftningsåtgärder i förevarande hänseende. Vad beträffar den senare kategorien, diplomater och konsuler, är endast att erinra, att dessa personer, som ovan anmärkts, sedan 1924 äga den ifrågavarande rätten, vilket motionären tycks hava förbisett. Beträffande övriga utom landet vistande men här mantalsskrivna svenskar finner utskottet denna grupp vara alltför oenhetlig för att den generellt skulle tillerkännas en rätt, som förvägrats många inom landet vistande svenskar, vilka kunde vara i lika stort behov därav. Att tillerkänna t. ex. alla turister en sådan rätt skulle otvivelaktigt förefalla oegentligt och att urskilja det mera legitima behovet för utrikesresande av rätt till valsedelsförsändelse måste ställa sig synnerligen svårt. Det kan dessutom ifrågasättas, om det ens i och för sig vore lämpligt, att särskilda möjligheter att rösta bereddes svenskar, vilka för sina privata intressen längre tid vistats utomlands och därigenom förlorat den omedelbara kontakten med svenska förhållanden — vilken kategori väl vore den, som i största utsträckning skulle begagna en rätt till valsedelsförsändelse.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- 1) att motionen II:102 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda,
- 2) att motionen II:103 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 26 februari 1929.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

Närvarande: Herrar von Geijer, Sävström, Strömberg, David Bergström, Thulin, Stendahl, G. W. Hansson, Hellberg, K. J. Ekman*, Vennerström, Alexander Nilsson, Gustafson i Kasenberg, Jansson i Edsbäcken*, Borg, Laurén*, Andersson i Igelsboda*, Karlsson i Vadstena*, Petersson i Broaryd, Holmström och Björck i Kristianstad.*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar Stendahl, Hellberg, Alexander Nilsson, Gustafson i Kasenberg, Laurén, Petersson i Broaryd, Holmström och Björck i Kristianstad, vilka ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

Det motiv, som föranlett undantag från fordran på personlig inställelse vid rösträttens utövning, ligger naturligtvis i en uppfattning av denna rätt såsom så medborgerligt värdefull, att ingen utan tvingande skäl bör förhindras att använda densamma. En sådan uppfattning synes utskottet alldeles riktig. Men nu gällande bestämmelser för röstning genom valsedelsförsändelse kunna näppeligen sägas svara däremot.

Kungl. Maj:t hade också vid den riksdag, då dessa bestämmelser infördes, föreslagit, att de skulle erhålla en mera generell lydelse och följaktligen en mera omfattande giltighet. Av förklarlig försiktighet, när det gällde en ny ordning, vågade emellertid vederbörande utskott icke gå så långt, utan inskränkte undantaget från personlig inställelse till vissa bestämda medborgarkategorier. Men på samma gång uttalade det också oförbehållsamt, att vad det föreslog endast var en i viss mån godtycklig försökslagstiftning, innan man vunnit nödig erfarenhet. Riksdagen gjorde genom bifall till utskottsförslaget denna motivering till sin egen.

Sedan dess ha tio år förflutit. Under denna tid har givetvis en viss erfarenhet samlats. Så har bland annat en inom utskottet verkställd undersökning visat, att valsedelsförsändelse användes i en försvinnande ringa omfattning: endast ungefär $\frac{1}{8}$ procent av de röstande betjäna sig därav. Den övar således praktiskt taget knappt någon inverkan på valresultatet. Då den håller sig vid en så obetydlig siffra, kan det tagas för givet att denna siffra icke skulle mera avsevärt ökas, om försändelserätten utsträcktes till en del andra, som av billighetsskäl borde få använda den.

Gång på gång ha också förslag väckts om sådan utsträckning, och förslag i samma syfte komma helt säkert framgent att framföras till förmån för medborgargrupper, som av olika anledningar förhindras att utöva sin rösträtt. Dessa yrkanden kunna naturligtvis avvisas, och därvid kan som skäl även anföras den nyss berörda erfarenheten av försändelsernas fåtalighet. Men principiellt bör enligt utskottets uppfattning ingen som äger rösträtt förhindras att bruka den. Och därför borde det på grund av nu vunnen erfarenhet undersökas, huruvida icke en mer tillfredsställande ordning på här ifrågavarande område än den, som 1919 års försökslagstiftning åstadkom, kan genomföras.

Utskottet får för den skull hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning, huruvida och i vilken omfattning rätten till användning av valsedelsförsändelse må kunna utvidgas, samt eventuellt av denna utredning föranlett förslag.