

Nr 11.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:t proposition med förslag till lag om val av borgmästare och rådman.

Genom en den 10 december 1948 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 5, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att, under förutsättning att av riksdagen såsom vilande antaget förslag till ändrad lydelse av § 31 regeringsformen varder slutligen godkänt, antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

om val av borgmästare och rådman.

I anledning av § 31 regeringsformen förordnas som följer.

1 §.

När befattning som borgmästare eller rådman blivit ledig, skall för upprättande av förslag till befattningens besättande val förrättas av stadsfullmäktige enligt vad nedan stadgas.

Konungen äger förordna om uppskov med befattningens besättande. Väcker i stad fråga om uppskov och sökes sådant inom en månad från det befattningen blev ledig, eller skall efter vad särskilt är stadgat anmälan om ledigheten göras hos Konungen, skall med åtgärd för befattningens tillsättande anstå till dess Konungen förordnat att befattningen skall besättas eller tiden för meddelat uppskov gått till ända.

2 §.

Där ej med besättande av ledigbliven befattning skall anstå, har magistraten att ofördröjligen i allmänna tidningarna och medelst anslag å rådhuset kungöra ledigheten, med tillkännagivande att till Konungen ställd ansökan till befattningen, åtföljd av tjänsteförteckning, skall hava inkommit till magistraten inom en månad från det kungörelsen blivit införd i allmänna tidningarna.

3 §.

Efter ansökningstidens utgång skall magistraten överlämna ansökningshandlingarna till hovrätten, som har att avgiva yttrande rörande sökandena och ordningen mellan de tre vilka enligt hovrättens mening med hänsyn till förtjänst och skicklighet böra främst ifrågakomma, med anmärkande tillika om hovrätten finner någon av sökandena icke vara behörig till be-

fattningen. Då fråga är om rådmans tjänst, skall magistraten vid ansökningshandlingarnas överlämnande till hovrätten avgiva eget utlåtande i ärendet.

Sedan handlingarna i ärendet återställts, skall magistraten överlämna handlingarna jämte hovrättens yttrande till stadsfullmäktige.

4 §.

Valet skall förrättas med enkla, slutna och omärkta sedlar. Valsedel må ej förses med partibeteckning.

Valsedel skall innehålla ett, två eller tre namn, uppförda i följd, det ena under det andra. Å valsedel må ej uppföras någon, som ej är behörig till befattningen, och vid rådmansval ej heller någon, som ej inom föreskriven tid sökt tjänsten.

Är något namn å valsedel överstruket, eller framgår med avseende å något där förekommande namn ej fullt otvetydigt vem därmed åsyftas, eller upptager valsedel namn å någon, som enligt andra stycket ej må uppföras därå, anses sådant namn såsom obefintligt. Äro å valsedel upptagna flera giltiga namn än tre, anses det eller de sista övertaliga namnen såsom obefintliga.

5 §.

Särskild sammanräkning av valsedlarna skall ske för besättande av vart och ett av de tre förslagsrummen.

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 rösttalet 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 det andra av de återstående namnen. Det namn som vid sammanräkningen fått högsta rösttalet 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 rösttalet erhåller tredje förslagsrummet.

Mellan lika rösttal skiljes genom lottning.

Därest vid val av borgmästare sammanräkningen utvisar, att någon som ej är sökande till befattningen skulle enligt ovan upptagna bestämmelser ifrågakomma till ett av förslagsrummen, har magistraten att inhämta uppgift av honom huruvida han är villig att mottaga kallelsen. Förklarar han sig ej vara villig att mottaga densamma, eller avger han icke svar å ma-

gistratens förfrågan inom två veckor efter det meddelandet blivit honom i rekommenderat brev tillsänt, betraktas hans namn såsom obefintligt och företages med iakttagande härav i nödig utsträckning ny sammanräkning av rösterna.

6 §.

Efter slutförd sammanräkning av rösterna skola stadsfullmäktige, med ledning av ovan lämnade föreskrifter, upprätta förslag till besättning av befattningen. Protokoll över sammanräkningen och förslagets upprättande skall jämte handlingarna i ärendet tillställas magistraten.

7 §.

Vill någon klaga över valet, gälle därom vad i fråga om besvär över stadsfullmäktiges beslut i allmänhet är stadgat.

8 §.

Avlämnade valsedlar skola, sedan de uppräknats och protokollförts, förvaras under försegling till dess valet vunnit laga kraft eller i händelse av besvär dessa blivit avgjorda.

9 §.

Protokollet över valförrättningen skall jämte övriga handlingar i ärendet av magistraten insändas till länsstyrelsen, som efter det valet vunnit laga kraft ofördröjligen översänder handlingarna till Konungen.

Denna lag äger icke tillämpning i fråga om tillsättande av befattning såsom icke lagfaren rådman.

Lagen träder i kraft den dag, då Konungen låter i riksdagen uppläsa öppet brev att kungörelse utfärdats om ändrad lydelse av § 31 regeringsformen men skall icke äga tillämpning, där före ikraftträdandet åtgärd för återbesättning av borgmästarbefattning vidtagits. Genom lagen upphäves lagen den 6 april 1945 (nr 109) om val av borgmästare och lagfaren rådman.

I fråga om de skäl, som anförts till stöd för lagförslaget, får utskottet, i den mån de icke redovisas här nedan, hänvisa till propositionen.

Inledning.

Borgmästare och rådman skall enligt 4 kap. 2 § *rättegångsbalken* utnämnas av Konungen. I samma paragraf erinras om att om val av borgmästare och rådman är särskilt stadgat.

Enligt § 31 *regeringsformen* i dess gällande lydelse äga, när fråga uppkommer om utseende av borgmästare i stad med egen jurisdiktion, i staden bosatta och i stadens allmänna angelägenheter röstberättigade män och

kvinnor föreslå tre behöriga personer. Bland de föreslagna utnämner Konungen en till innehavare av tjänsten. Beträffande befattning som lagfaren rådmän stadgas i samma lagrum, att till sådan äge staden föreslå tre behöriga personer, av vilka Konungen utnämner en.

Upprättande av förslag till besättande av borgmästarbefattning sker således genom allmänna val inom staden. Stadens förslagsrätt beträffande rådmansbefattning utövas däremot enligt *lag den 6 april 1945 om val av borgmästare och lagfaren rådmän* av stadsfullmäktige. Sistnämnda lag innehåller i övrigt de närmare bestämmelserna rörande dessa val.

Enligt ett av 1948 års riksdag såsom vilande för grundlagsenlig behandling antaget förslag skulle § 31 första stycket regeringsformen erhålla följande ändrade lydelse:

»Till tjänst som borgmästare eller lagfaren rådmän i stad äge stadsfullmäktige föreslå tre behöriga personer. Bland de föreslagna utnämner Konungen en till innehavare av tjänsten.»

Sammanräkningsreglerna.

Nu gällande regler om rösternas sammanräkning vid val av borgmästare och rådmän för förslags upprättande finnas intagna i 8 § ovannämnda lag den 6 april 1945. Enligt dessa regler skall särskild sammanräkning av valsedlarna ske för besättande av vart och ett av de tre förslagsrummen. 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 den samma upptagna namnet. Det namn, som fått högsta rösttalet, erhåller första förslagsrummet. Vid andra sammanräkningen gäller valsedel, vilken icke upptager det namn som erhållit första förslagsrummet, på samma sätt som stadgats för första sammanräkningen. Valsedel, vilken innehåller det namn som uppförts i första förslagsrummet, gäller såsom halv röst för det första och såsom tredjedels röst för det andra av de återstående namnen. Det namn, som vid denna sammanräkning fått högsta rösttalet, erhåller andra förslagsrummet. Vid tredje sammanräkningen gäller valsedel, som icke upptager något av de redan på förslaget uppförda namnen, på det sätt som stadgats för första sammanräkningen. 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 rösttalet, erhåller tredje förslagsrummet. Mellan lika rösttal skiljes genom lottning. Dessa bestämmelser härröra ursprungligen från § 12 valordning den 11 februari 1910 för Stockholms stad, gällande vid val av stadsfullmäktige samt för upprättande av förslag till borgmästare-, rådmans- eller magistratssekreterare-syssla. Därifrån överfördes bestämmelserna utan någon förändring till 7 § lagen den 14 mars 1921 om val av borgmästare i stad med magistrat samt av rådmän och magistratssekreterare i Stockholm och senare likaledes oförändrade till nyssnämnda 8 § lagen den 6 april 1945.

I utlåtande nr 19 till 1921 års riksdag i anledning av proposition nr 25 med förslag till 1921 års lag anmälde första lagutskottet, att inom utskottet ifrågasatts, huruvida icke reglerna i 7 § angående röstsammanräkningen vore i behov av en omarbetning, enär desamma lämnade alltför stora möjligheter öppna för s. k. dekapitering. Utskottet fann emellertid de anförda betänkligheterna icke vara av beskaffenhet att böra föranleda någon utskottets erinran mot förslaget. Under debatten i riksdagens kamrar den 5 mars 1921 i anledning av utskottsutlåtandet lämnades följande exempel på valmetodens verkningssätt:

Av 1 000 väljare ha 570 röstat på A, B och C, 330 på B, C och D samt 100 på D, E och F. Enligt reglerna få vid första sammanräkningen A 570 röster, B 615, C 355 och D 210. B erhåller första förslagsrummet. Vid andra röstsammanräkningen får A 285 röster — hans rösttal reduceras till hälften, emedan B, vilken redan placerats, förekommer på de sedlar, som upptaga A:s namn — C 355 och D 210 röster. C erhåller andra förslagsrummet. Vid sista sammanräkningen får A 190 och D 210 röster, varför D uppföres på tredje förslagsrummet. Trots att över hälften av de röstande önskat i första hand erhålla A till borgmästare, kommer A över huvud icke med på förslaget.

I en utredning angående ordningen för stadsdomartjänsternas tillsättande och om allmänna bestämmelser rörande rådhusrätternas rekrytering (SOU 1933: 31), verkställd av inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga, erinrades om att vid borgmästarvalen ovidkommande hänsyn ej sällan spelat in samt att utgången understundom berott av slumpen eller av en lyckad kupp. De sakkunniga framhöllo emellertid, att dessa olägenheter i huvudsak försvunnit efter införandet av den proportionella valmetoden i 7 § förenämnda lag den 14 mars 1921.

Processlagberedningen, som i betänkande med Förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. (SOU 1944: 9—10) även avgav förslag till den nu gällande lagen om val av borgmästare och lagfaren rådmän, uttalade däri, att den vad anginge röstberäkningen icke funnit anledning frångå de regler, som meddelats i 1921 års lag.

I avgivet yttrande över betänkandet anförde magistraten i Lidköping angående röstberäkningen följande.

Bestämmelserna i 7 § tredje och fjärde styckena innebära bl. a. en reduktion av rösttalet för den eller dem, som å valsedel upptagits framför den eller de redan placerade. Det synes kunna ifrågasättas, om detta är principiellt riktigt och om dessa regler verka rättvist. Innebörden av de föreslagna bestämmelserna torde vara för allmänheten mycket svårfattlig, och hela val- och sammanräkningsproceduren skulle betydligt förenklas, om förslagsrummen bestämdes redan i enlighet med de vid en första sammanräkning erhållna resultaten. Fråga är, om icke en sådan ordning också skulle vara mera rättvis.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län uttalade, att de sålunda anförda synpunkterna syntes förtjänta av beaktande.

Då föredragande departementschefen, dåvarande statsrådet Bergquist, i proposition nr 28 förelade 1945 års riksdag förslag till den nuvarande lagen, förklarade han emellertid, att han icke ansåge lämpligt att förordna någon ändring av bestämmelserna angående röstberäkningen, vilka därför oförändrade upptagits från 1921 års lag.

Departementschefen.

Beträffande det nu för riksdagen framlagda förslaget till lag om val av borgmästare och rådman har föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, i propositionen anfört följande:

»Med anledning av en inom första kammaren väckt motion, nr 141, har 1948 års riksdag (konstitutionsutskottets utlåtande nr 10) såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit ett förslag till ny lydelse av § 31 regeringsformen, innebärande att val av borgmästare skall förrättas av stadsfullmäktige liksom val av rådman. Enligt övergångsstadgande till lagförslaget skola de nya bestämmelserna ej äga tillämpning, där före ikraftträdandet åtgärd för återbesättande av borgmästartjänst vidtagits. Därest detta grundlagsförslag slutligen antages, erfordras en omarbetning av de i allmän lag givna stadgandena om borgmästar- och rådmansval. Eftersom dessa tillkommo för allenast få år sedan och tillämpningen därav veterligen icke föranlett erinringar, torde den erforderliga omarbetningen böra begränsas till en anpassning efter grundlagsstadgandets nya lydelse och följaktligen ske så att de bestämmelser som nu gälla om rådmansval i princip göras tillämpliga jämväl å borgmästarval. Omarbetningen måste emellertid även med denna begränsning bliva så ingripande att en helt ny lag synes böra utfärdas.

I enlighet med det anförda har jag låtit inom departementet utarbeta förslag till ny lag om val av borgmästare och rådman. Den nya lagen skall, liksom den hittillsvarande, gälla endast för val av lagfaren rådman. Rörande detaljerna i lagförslaget må anföras följande.

De första tre paragraferna överensstämja väsentligen med samma paragrafer i gällande lag.

I 4 § givas regler om valsedels utseende m. m., motsvarande nuvarande 7 och 12 §§.

Bestämmelser om sammanräkning innehållas i 5 §, som motsvarar nuvarande 8 och 12 §§. Föreskriften i nuvarande 8 § att sammanräkning av valsedlarna vid borgmästarval skall påbörjas inom sju dagar efter valdagen, vilken på grund av hänvisningen i 12 § är tillämplig även å rådmansval, föreslås emellertid skola utgå. En föreskrift av denna art har givetvis sin betydelse främst beträffande ett allmänt val. Efter val som förrättas av stadsfullmäktige bör däremot sammanräkning ske vid sammanträdet. Detta följer även av de allmänna reglerna i lagen om kommunalstyrelse i stad. Jämlikt särskild lag den 6 juni 1930 om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. må, om det med avseende

å befarad tidsutdräkt eller av annan anledning finnes nödigt, sedan vid proportionellt val valsedlarna avlämnats, annan dag utsätts för valförrättningens fortsättande och avslutande. Vid den fortsatta valförrättningen behöva allenast två bland de i valet deltagande vara närvarande. Sistnämnda lag är tillämplig jämväl å stadsfullmäktige men gäller ej rådmansval. Något behov av att för sådant val eller val av borgmästare meddela särskilda bestämmelser om formerna för fortsättande och avslutande av valet torde ej vara erforderliga.

De föreslagna 6—9 §§ äro lika lydande med nuvarande 13—16 §§.

Lagen torde böra träda i kraft den dag, då Konungen låter i riksdagen uppläsa öppet brev att kungörelse utfärdats om ändrad lydelse av § 31 regeringsformen, men bör, i anslutning till övergångsstadgandet vid grundlagsförslaget, ej äga tillämpning, där före ikraftträdandet åtgärd för återbesättandet av borgmästarbefattning vidtagits.»

Utskottet.

Såsom vilande för grundlagsenlig behandling antogs vid 1948 års riksdag förslag till ny lydelse av § 31 regeringsformen. Förslaget innebär, att borgmästarval skall, liksom redan är fallet beträffande val av rådmän, förrättas av stadsfullmäktige och icke som för närvarande av de vid kommunalval i staden röstberättigade.

Enligt § 31 andra stycket regeringsformen skola närmare bestämmelser om ifrågavarande val meddelas genom särskild lag. Sådana föreskrifter återfinnas för närvarande i en lag av den 6 april 1945. I dess regler ha genom propositionens förslag till ny lag om val av borgmästare och rådmän icke företagits andra ändringar än sådana, som omedelbart föranletts av att valen för alla fall förlagts till stadsfullmäktige. Några sakliga ändringar ha icke i övrigt föreslagits.

De nuvarande omröstningsreglerna äro utformade med tanke på att de i valet deltagande utgöras av ett stort, icke i förväg bestämbar antal röstande. Då nu valen helt förläggas till stadsfullmäktige, där de röstandes antal och ofta även ställningstagande kan på förhand beräknas, uppstår frågan, om dessa regler kunna anses tillfredsställande.

Då utskottet granskat lagförslaget ur denna synpunkt, har utskottet särskilt uppmärksammat bestämmelserna om rösternas sammanräkning i 5 § andra, tredje och fjärde styckena. Dessa äro hämtade ur § 12 valordningen den 11 februari 1910 för Stockholms stad, vilken gällde bl. a. för upprättande av förslag till borgmästare-, rådmans- och magistratssekreteraresyssla, och överfördes därifrån ordagrant till den första lagen om borgmästarval av år 1921. Redan vid detta tillfälle riktades allvarliga erinringar mot sammanräkningsmetoden. Man pekade därvid på att enligt denna funnes möjlighet att den, som flertalet av de röstande uppfört i första rummet, över huvud icke komme med på förslaget. Anledningen till att valet kan få sådan utgång är dels att samtliga å valsedlarna förekommande namn med-

räknas vid varje sammanräkning, varvid namnens röstvärde beräknas med hänsyn till deras placering å valsedeln, dels ock att sedan ett namn placerats å förslagsrum, de namn, vilka äro upptagna å samma sedel som det placerade namnet, få vidkännas reduktion av sitt röstvärde, även om de å sedeln uppförts före det placerade namnet. Metoden har också vid åtminstone något val i praktiken redan nu visat sig leda till ur billighetssynpunkt mindre tilltalande resultat. I en sluten valkorporation såsom en stadsfullmäktigeförsamling öppna emellertid sammanräkningsreglerna än vidare möjligheter till särskilda arrangemang, varigenom även en mycket betydande minoritet kan förhindras placera något namn å förslaget till tjänsten.

Då det gäller att ersätta den nuvarande sammanräkningsmetoden med en annan, kunna olika lösningar tänkas. En utväg vore att vid besättande av första förslagsrummet hänsyn skulle tagas endast till de första namnen å valsedlarna och att övriga namn finge deltaga blott vid besättande av de två andra förslagsrummen. Med hänsyn till frågans invecklade beskaffenhet är utskottet icke nu berett att föreslå riksdagen att antaga förslag till ny sammanräkningsmetod. Den nuvarande är emellertid behäftad med så påtagliga brister, att den lämpligen bör utbytas mot en mera rättvisande. Detta spörsmål bör snarast göras till föremål för utredning och förslag till ändrade regler därefter föreläggas riksdagen. Utskottet vill icke motsätta sig, att i avbidan härpå den nu gällande ordningen, på sätt föreslagits i 5 § av lagförslaget, tills vidare bibehålles.

I detta sammanhang torde även en annan fråga böra beaktas. Sammanräkningsreglerna förutsätta i anslutning till stadgandena i § 31 regeringsformen, att tre förslagsrum skola besättas vid valet. I 5 § första stycket av lagförslaget talas också om »de tre förslagsrummen». Enligt förslagets 4 § andra stycket är emellertid medgivet att låta valsedel upptaga endast ett eller två namn. Om de i valet deltagande stadsfullmäktige enas om att alla avgiva valsedlar innehållande allenast ett och samma namn, kommer blott denne person att uppföras på stadens förslag till tjänsten. Denna situation har redan nu i något fall uppkommit vid tillsättning av rådmansjänst. I ett dylikt läge torde emellertid § 31 regeringsformen icke vara tillämplig. Såsom tydligt framgår av denna paragraf i dess ursprungliga avfattning av 1809, är nämligen dess innehåll så att förstå, att genom stadgandet vederbörande stad tillerkänts en rättighet att få föreslå tre behöriga personer till den tjänst, varom är fråga, i vilket fall Kungl. Maj:t är förpliktad att utnämna en av dessa tre. Staden kan underlåta att utnyttja denna sin rätt och exempelvis i stället avgiva ett förslag av annan beskaffenhet, än grundlagen föreskriver. Under sådana omständigheter återfår emellertid Kungl. Maj:t, på vilken det enligt rättegångsbalken ankommer att utnämna borgmästare och rådmän, sin handlingsfrihet och är obunden att till innehavare av tjänsten utse annan person än den staden föreslagit.

I övrigt har lagförslaget icke givit anledning till erinran eller påpekande från utskottets sida.

På nu anförda skäl får utskottet — under förutsättning, att riksdagen bifaller det förslag till ny lydelse av § 31 regeringsformen, som konstitutionsutskottet anmält i memorial nr 10 — hemställa,

A. att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition nr 5; samt

B. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an hålla, att Kungl. Maj:t efter vederbörlig utredning ville förelägga riksdagen förslag till ändrad valmetod vid borgmästar- och rådmansval.

Stockholm den 24 februari 1949.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Branting*, Ahlkvist, Olofsson*, Lindblom, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Lindgren, Löthner och Ivar Nilzon;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud, Landgren, Anthy, Andersson i Mölndal, Pettersson i Ersbacken och Fagerholm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.