

Nr 12.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 15 § lagen om kommunalstyrelse i stad, m. m.

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 11 april 1953 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 185, vari Kungl. Maj:t, under åberopande av ett vid propositionen fogat utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för den 27 mars 1953, föreslagit riksdagen att antaga följande

**1) Förslag
till
Lag**

angående ändrad lydelse av 15 § lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.

Härigenom förordnas, att 15 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse:)

15 §.

(Föreslagen lydelse:)

15 §.

För val av stadsfullmäktige skall stad med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

För val av stadsfullmäktige skall stad med mera än 40 000 invånare indelas i valkretsar. Är folkmängden i stad mindre än nu sagts men överstiger den 10 000, må valkretsindelning ock företagas, där så befinnes lämpligt. Annan stad må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av stadens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga därtill. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

¹ Senaste lydelse se 1932: 266.

2) Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 34 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.

Häri genom förordnas, att 34 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse:)

34 §.

För val av kommunalfullmäktige skall kommun med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

(Föreslagen lydelse:)

34 §.

För val av kommunalfullmäktige må kommun med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar, där så befinnes lämpligt. Annan kommun må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga därtill. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — — — i tillämpning. _____

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

3) Förslag
till

Lag

angående ändrad lydelse av 31 § lagen den 6 juni 1930 (nr 259)
om församlingsstyrelse.

Härigenom förordnas, att 31 § lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse:)

31 §.

För val av kyrkofullmäktige skall församling med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar. Vid val av fullmäktige för kyrklig samfällighet skall dock varje i samfälligheten ingående församling eller del av församling utgöra en valkrets. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

(Föreslagen lydelse:)

31 §.

För val av kyrkofullmäktige må församling med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar, där så befinnes lämpligt. Annan församling må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av församlingens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerligen skäl föreligga därtill. Vid val av fullmäktige för kyrklig samfällighet skall dock varje i samfälligheten ingående församling eller del av församling utgöra en valkrets. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — — — eller stadsfullmäktigval.

Om indelning — — — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1
juli 1953.

4) Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 13 § lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm.

Härigenom förordnas, att 13 § lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

13 §.

13 §.

För val — — — — inom valkrets.

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets kommer att utse minst tio, högst *tjugufem* stadsfullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en stadsfullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande en hundradel av stadens folkmängd; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; att territoriell församling, där så ske kan, lämnas odelad och icke i något fall delas på flera än två kretsar; samt att antalet fullmäktige för hela staden, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna.

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets kommer att utse minst tio, högst *trettio* stadsfullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en stadsfullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande en hundradel av stadens folkmängd; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; att territoriell församling, där så ske kan, lämnas odelad och icke i något fall delas på flera än två kretsar; samt att antalet fullmäktige för hela staden, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

¹ Senaste lydelse se 1936: 77.

5) Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 10 § lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm.

Härigenom förordnas, att 10 § lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse i Stockholm skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse:)

10 §.

För val av kyrkofullmäktige skall församling, där mera än trettio fullmäktige skola väljas, indelas i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — — — i tillämpning.

(Föreslagen lydelse:)

10 §.

För val av kyrkofullmäktige må församling, där mera än trettio fullmäktige skola väljas, indelas i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

Beträffande motiveringen till lagförslagen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehåft två likalydande, i anledning av propositionen väckta och till utskottet hänvisade motioner, nr 454 i första kammaren av herr *Weiland m. fl.* och nr 567 i andra kammaren av herr *Swedberg m. fl.* I motionerna har hemställts, att riksdagen måtte för sin del antaga ändringar i de ovan angivna stadgandena i lagen om kommunalstyrelse i stad, lagen om kommunalstyrelse på landet och lagen om församlingsstyrelse av huvudsaklig innebörd, att i kommun (församling) med mera än 20 000 invånare valkretsindelning skulle få äga rum men icke vara obligatorisk samt att i annan kommun (församling) valkretsindelning icke skulle få ske, såframt icke till följd av kommunens (församlingens) särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreläge därtill.

I fråga om de skäl motionärerna anfört får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande ordning beträffande indelning i valkretsar för fullmäktigval i kommunerna.

Städer. I rikets samtliga städer finnas stadsfullmäktige. Antalet stadsfullmäktige skall jämligt 10 § lagen om kommunalstyrelse i stad (LKS) vara lägst 15, högst 60. Antalet bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda att stad med 2 000 inv. eller därunder utser 15—30 stadsfullmäktige, stad med 2 001—5 000 inv. 20—35, stad med 5 001—20 000 inv. 25—40, stad med 20 001—40 000 inv. 35—50 och stad med över 40 000 inv. 45—60. Det ankommer på allmänna rådstugan att inom dessa gränser fastställa antalet stadsfullmäktige för staden.

Stadgandet om valkretsar i 15 § LKS har följande lydelse.

För val av stadsfullmäktige skall stad med mera än 10 000 invånare indelas i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets kommer att utse minst tio, högst trettio stadsfullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en stadsfullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande det som erhålles, då stadens folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela staden; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; samt att antalet fullmäktige för hela staden, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna.

Om indelning i valkretsar jämte antalet fullmäktige för varje valkrets äga, efter därom av magistraten eller, där sådan ej finnes, av drätselkammaren uppgjort förslag, stadsfullmäktige göra framställning hos länsstyrelsen. Utan föregående framställning må länsstyrelsen förordna om sådan indelning, sedan tillfälle beretts stadsfullmäktige att avgiva yttrande i ärendet. Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning.

Enligt 8 § lagen den 15 juni 1935 om kommunalstyrelse i *Stockholm* är antalet stadsfullmäktige i denna stad 100. För valkretsindelningen vid stadsfullmäktigval i *Stockholm* gäller enligt 13 § samma lag bl. a. att varje krets skall utse minst tio, högst tjugufem stadsfullmäktige.

I enlighet med de nu återgivna bestämmelserna voro vid stadsfullmäktigvalet 1950 70 städer indelade i två eller flera valkretsar, medan 63 voro odelade. Av de valkretsindelade städerna omfattade 52 två valkretsar, 15 tre kretsar, 2 fyra kretsar samt 1 — *Stockholm* — sex kretsar. Antalet stadsfullmäktigekretsar utgjorde därför sammanlagt 226.

Landskommuner jämte köpingar. Fullmäktige skola finnas i praktiskt taget samtliga rikets landskommuner och med dem likställda köpingar. Med avseende på antalet kommunalfullmäktige gäller enligt 30 § lagen om kommunalstyrelse på landet (LKL) i princip samma reglering som för stadsfullmäktige. Kommunalfullmäktiges antal är dock f. n. begränsat

till 40, i det att landskommun med över 5 000 inv. äger utse 25—40 fullmäktige. Om antalet fullmäktige beslutar i landskommun kommunalstämman.

Beträffande valkretsindelning vid val av kommunalfullmäktige ges i 34 § LKL i väsentliga delar samma bestämmelser som de enligt 15 § LKS för stadsfullmäktigval stadgade. Även för landskommuner och köpingar gäller sålunda att kommun med mera än 10 000 inv. skall indelas i valkretsar för fullmäktigval. Inom varje valkrets må dock ej utses flera kommunalfullmäktige än 20. För landskommunerna gäller vidare den speciella bestämmelsen i fråga om utformningen av valkretsarna, att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl må förläggas till olika valkretsar.

Vid 1950 års kommunalfullmäktigval, som i princip avsåg val av fullmäktige för de från den 1 januari 1952 bildade storkommunerna, voro endast 27 av de omkring 900 landskommunerna (inräknat köpingarna) delade i valkretsar (i 18 fall två valkretsar, i 9 fall tre valkretsar). Av de sålunda uppdelade kommunerna hade 23 mera än 10 000 inv., och valkretsindelning var alltså i dem obligatorisk. I 3 av dessa kommuner översteg folkmängden 20 000 (Huddinge, Skellefteå landskommun och Gällivare). Flertalet av de i valkretsar delade landskommunerna äro belägna i Norrland. Vissa av dem ha en synnerligen betydande ytvidd.

Vad beträffar *municipalsamhällen* må här nämnas att indelning i valkretsar icke i något fall skall företagas vid val av municipalfullmäktige (88 § LKL).

Kyrkliga kommuner. I församling — med vilken likställes kyrklig samfällighet — skola enligt 4 § lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse (LFS) kyrkofullmäktige finnas, om invånarantalet överstiger 1 500. I mindre församlingar är fullmäktigeinstitutionen fakultativ. 1950 valdes kyrkofullmäktige i något mindre än halva antalet territoriella församlingar.

Kyrkofullmäktiges antal bestämmes enligt 27 § LFS av kyrkostämman. Församling med högst 2 000 inv. utser 15—20 ledamöter, församling med 2 001—5 000 inv. 15—25, församling med 5 001—10 000 inv. 20—30 och församling med mer än 10 000 inv. 25—40. För kyrklig samfällighet bestämmes dock antalet fullmäktige av Kungl. Maj:t.

I fråga om valkretsindelning upptages i 31 § LFS bestämmelser motsvarande dem som givits för val av kommunalfullmäktige. Tillika föreskrives att valkretsar vid kyrkofullmäktigval såvitt möjligt skola sammanfalla med valkretsarna vid kommunal- eller stadsfullmäktigval.

För *Stockholm* gäller enligt lag den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse i denna stad särskilda bestämmelser. För val av kyrkofullmäktige skall enligt 10 § i sistnämnda lag församling indelas i valkretsar därest mera än trettio fullmäktige skola väljas. Vid denna indelning skall — liksom vid motsvarande indelning enligt de för kyrkofullmäktigval i allmänhet

gällande bestämmelserna — iakttagas att varje krets kommer att utse minst tio, högst tjugu fullmäktige.

Slutligen anmärkes att beträffande samtliga nu berörda val förutsättes, jämte valkretsindelningen, en indelning i *valdistrikt*.

1949 års riksdag.

Riksdagen hemställde år 1949 (skrivelse nr 207) att Kungl. Maj:t ville föranstalta om utredning av frågan om revision av de i 15 § LKS meddelade bestämmelserna om stads indelning i valkretsar. Inom riksdagen hade frågan väckts genom två likalydande motioner, av herr Weiland m. fl. i första kammaren och av herr Swedberg m. fl. i andra kammaren. I det utlåtande (nr 19) av konstitutionsutskottet, som låg till grund för riksdagens ifrågasvarande beslut, anförde utskottet.

I föreliggande motioner hemställes om upphävande av gällande bestämmelser om att stad med mera än 10 000 invånare skall indelas i valkretsar vid stadsfullmäktigeval. Syftemålet med förslaget är att ernå större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen. Med anledning härav vill utskottet erinra om att reglerna om stads obligatoriska indelning i valkretsar infördes i samband med 1909 års proportionsvalsreform i syfte att underlätta det nya valsystemets användning. Genom de numera gällande reglerna om valdistriktsindelning har emellertid behovet av stads uppdelning i valkretsar väsentligen minskat. Givetvis är det angeläget, att, om i stad lokala intressen förefinnas, möjlighet gives för desamma att göra sig gällande vid valen. Sådan möjlighet kan åvägabringas genom begagnande av valsedlar, som helt eller delvis upptaga namn på personer från ifrågasvarande del av kommunen. Utan att andra väsentliga intressen trädas för nära skulle därför enligt utskottets mening syftet att åstadkomma större proportionell rättvisa vid stadsfullmäktigeval kunna vinnas, antingen på den väg som anvisats i motionerna, d. v. s. genom upphävande av valkretsindelningen, eller genom justering uppåt av det befolkningstal, som är avgörande för huruvida stad skall indelas i valkretsar. Det kan även ifrågasättas att göra valkretsindelningen fakultativ vid det nu gällande befolkningstalet eller något högre sådant. Föreliggande spörsmål förtjänar enligt utskottets åsikt att närmare utredas. Skulle utredningen visa, att bestämmelserna i lagen om kommunalstyrelse i stad om obligatorisk indelning av stad med mera än 10 000 invånare i valkretsar vid stadsfullmäktigeval böra upphävas eller modifieras, torde det böra övervägas om motsvarande omreglering bör företagas i övriga kommunallagar.

Vid utlåtandet var fogad reservation av herr Hällgren och sju andra ledamöter av utskottet, vilka inom utskottet yrkat, att motionerna måtte avstyrkas.

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning.

Kungl. Maj:t uppdrog åt 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning att verkställa den av riksdagen begärda utredningen. Utredningen avgav den 30 december 1952 betänkande angående valkretsar vid full-

mäktigval i kommunerna (SOU 1953:1). I betänkandet framlade utredningen förslag till lagändringar, vilka i allt väsentligt äro lika med de i propositionen upptagna förslagen.

Angående behovet av en reform anför utredningen bl. a.:

En uppdelning av valområdet i särskilda valkretsar medför vid proportionella val alltid — såvida ej ett speciellt utjämningsförfarande anordnas — större risk för att mandatfördelningen slumpmässigt avviker från vad som med hänsyn till rösttalen för de olika väljargrupperna framstår som naturligt. Det ligger därför i sakens natur att de gällande bestämmelserna om obligatorisk valkretsindelning vid fullmäktigval i kommuner med högre invånarantal än 10 000 ofta leda till att valresultaten från proportionell synpunkt bli något mindre rättvisande än vad utan uppdelning skulle blivit fallet. Eftersom den tendens att gynna stora partier, som finnes hos den tillämpade d'Hondtska fördelningsmetoden, framträder särskilt i mindre valkretsar med jämförelsevis få mandat att fördela, torde valkretsindelningen framför allt minska de mindre väljargruppernas möjligheter att göra sig gällande vid valen.

I det följande framhålles att det sagda gäller både i fråga om fördelningen av mandat mellan partierna och i fråga om fördelningen av mandat mellan särskilda fraktioner och listtyper inom ett parti. Emellertid torde enligt utredningen valkretsindelningen icke just vid kommunala fullmäktigval medföra särskilt stora avvikelser från proportionaliteten, detta dels på grund av att vid sådana val antalet mandat i valkrets aldrig kan understiga tio och dels på grund av att — där valkretsindelning överhuvud förekommer — antalet valkretsar är ringa.

För att belysa valkretsindelningens inverkan på mandatfördelningen har utredningen gjort en undersökning beträffande 1950 års stadsfullmäktigval. Därvid ha fullmäktigplatserna fördelats enligt rösttalen inom varje stad som en enhet, d. v. s. med bortseende från valkretsindelningen, och den sålunda beräknade mandatfördelningen jämförts med de resultat som i verkligheten erhöles. Utfallet av jämförelsen redovisas av utredningen i denna sammanställning.

Valkretsindelningens inverkan på mandatfördelningen mellan partierna vid 1950 års stadsfullmäktigval.

	Antal städer i vilka överflyttats			
	0	1	2	3
	mandat			
Samtliga uppdelade städer (70 st.)	11	42	16	1
Därav städer över 50 000 inv. (11 st.)	—	5	5	1
under 50 000 inv. (59 st.)	11	37	11	—

Utredningen anför vidare, att utöver de förändringar i mandatfördelningen mellan partierna, som sålunda konstaterats, valkretsindelningen vid 1950 års stadsfullmäktigval även medförde vissa avvikelser vid platsfördelningen mellan fraktioner inom partierna.

I sitt förslag anför utredningen till en början vissa allmänna synpunkter på frågan om valkretsindelning och yttrar därvid bl. a.:

Bestämmelser om valkretsindelning vid proportionella allmänna val torde främst grundas på en önskan att olika lokala intressen skola tillbörligt beaktas vid kandidatnomineringen. Helt naturligt uppställas nämligen såsom kandidater för en valkrets i första hand sådana personer som äga nära anknytning till kretsen och där gjort sig kända. Ännu ett skäl för att indela valområdet i skilda valkretsar kan föreligga i den mån ett stort antal representanter skall utses. Redan av praktiska hänsyn är det icke lämpligt med alltför långa namnlistor vid valen. En sådan ordning är även ägnad att i alltför hög grad undanskjuta det personliga momentet i valakten; väljarna få rösta på ett mycket stort antal kandidater men kunna i allmänhet äga någon närmare kännedom endast om ett fåtal av dem. Mot att låta även mycket stora och folkrika valområden bilda odelade enheter för mandatfördelningen kan vidare invändas att den proportionella valmetoden i sådant fall kan bereda möjlighet också för obetydliga grupper av mer eller mindre tillfällig karaktär att göra sig gällande vid valen. — — — För att valkretsarna skola tjäna sitt syfte, särskilt att låta de lokala intressena komma till uttryck, måste förutsättas att kretsarna utgöra efter ortens förhållanden naturliga enheter. Ofta erbjudas sig emellertid knappast några möjligheter att inom en kommun anordna lämpliga valkretsar, och detta icke minst i städerna och andra tätorter med sammanträngd befolkning.

Utredningen anför vidare, att i sådana fall, där olika lokala intressen finnas inom området för en kommun, dessa vanligen kunna vinna erforderligt beaktande vid valen utan stöd av en valkretsindelning i den mån de över huvud taget äro av sådan beskaffenhet och styrka att de kunna komma till uttryck vid valakten. I synnerhet gäller detta enligt utredningens mening de mindre och medelstora kommunerna. Utredningen syftar härvid på att där inom en kommun områden med särintressen finnas, dessa vanligen bli väl tillgodosedda vid uppgörande av partiernas kandidatlistor. En lokalt begränsad grupp av väljare kan även gå fram med egen lista eller genom strykningar eller tillägg till en partilista göra sina speciella önskemål gällande.

Bestämmelsen att **kommun skall delas i valkretsar**, så snart dess folkmängd överstiger 10 000, har enligt utredningen medfört åtskilliga olägenheter. Härom anför utredningen:

De avvikelser från en proportionell fördelning av mandaten, som härleda sig från valkretsindelningen, torde visserligen vid fullmäktigvalen vanligen icke vara särskilt betydande i vad gäller förhållandet partierna emellan. Då det i några fall inträffat att ett parti till följd av valkretsindelningen fått finna sig i en mindre representation än ett annat parti, oaktat det sistnämnda partiet stannat vid ett lägre rösttal inom kommunen i dess helhet, måste detta dock framstå som föga tillfredsställande. Endast under förutsättning att på grund av kommunens storlek eller andra särskilda förhållanden verkligt bärande skäl kunna åberopas till stöd för valkretsindelningen torde ett sådant resultat kunna accepteras.

Vad beträffar personvalet kan valkretsindelningen medföra att kandidater, som vunnit anslutning inom flera kretsar, slås ut av dem som i en krets ha obetydligt högre rösttal, men sammanlagt ha väsentligt färre av kommunens väljare bakom sig än de förstnämnda. Valkretsindelningen kan på detta sätt få den verkan att lokala tvistefrågor överdimensioneras på bekostnad av en samlad kommunalpolitik. Nämda verkan torde ytterligare förstärkas av att valkretsindelningen redan genom sin tillvaro är i viss mån ägnad att understryka förefintliga lokala motsättningar.

Såsom särskilt anmärkningsvärda framstå de följder av valkretsindelningen med avseende på personvalet, vilka sammanhånga med den framför allt vid stadsfullmäktigvalen utbredda användningen av listor, som äro gemensamma för olika valkretsar, liksom därmed att väljarna på sina håll i betydande utsträckning begagna sådana listor, som avsetts för en bestämd krets, även i andra kretsar. Därest sådana särskilda kretslistor omväxlande användas i flera kretsar, måste det i anslutning till vad nyss anförts ofta bero av slumpen om flera eller färre namn gå in från den ena eller den andra listan. De av nämnda förhållanden följande dubbelvalen av kandidater medföra vidare — hur frågan om platsbesättningen än löses — att även andra omständigheter än de vid valet uppnådda rösttalen bli avgörande för vilka som skola anses valda. Om man tillämpar den princip, som tidigare godkänts i praxis, att anse en redan vald kandidats namn såsom obefintligt vid därefter följande sammanräkning i annan valkrets, utfaller nämligen valet av kandidater med placering efter den valde olika allt eftersom sammanräkning först sker inom den ena eller den andra kretsen. Tillåtes det däremot, enligt den grundsats som senare vunnit erkännande, den dubbelte valde att själv bestämma i vilken valkrets han skall anses vald, äger han därmed i själva verket också avgöra vilken av de närmast i tur stående kandidaterna som skall utses på den ledigblivna platsen. Då bruket av för valkretsarna gemensamma listor liksom användningen av kretslistor utom den krets för vilken de avsetts framför allt torde förekomma i sådana fall där det ej ingått i den allmänna uppfattningen, att någon olikhet föreligger mellan valkretsarna, utgöra de nu påtalade förhållandena ytterligare ett vägande skäl för att begränsa valkretsindelningen till kommuner där de naturliga förutsättningarna för en uppdelning föreligger eller den eljest påkallas av särskilda skäl.

I fråga om borgerliga kommuner har utredningen, med beaktande av olikheterna kommunerna emellan i fråga om utsträckning och annat, utgått från att största möjliga frihet borde beredas kommunerna att vid behov kunna få till stånd en valkretsindelning utan att tvingas därtill, när verkligt skäl till uppdelning saknades.

Åtminstone i de större städerna måste emellertid enligt utredningen av rent praktiska skäl valkretsindelning alltid tänkas äga rum, och utredningen har därför icke ansett lämpligt att helt utesluta regler om obligatorisk valkretsindelning. Utredningen har stannat vid att föreslå att valkretsindelning obligatoriskt skall företagas i kommun med mera än 40 000 invånare. Då någon landskommun med så högt befolkningstal ej finns, blir bestämmelsen tillämplig enbart för städer av nämnda storlek. Utredningen påpekar, att enligt gällande regler städer med över 40 000 invånare

skola ha minst 45 stadsfullmäktige. Det är därför med hänsyn icke endast till folkmängden utan också till antalet fullmäktige påkallat att ifrågasvarande städer undantagslöst uppdelas i två eller flera valkretsar.

I fråga om kommuner med lägre befolkningstal — d. v. s. landskommuner och köpingar samt städer med högst 40 000 invånare — har utredningen, utifrån uppfattningen att frågan om valkretsindelning bör såvitt möjligt fritt prövas efter omständigheterna i varje särskilt fall, föreslagit en fakultativ regel, enligt vilken det skulle överlämnas åt fullmäktige och länsstyrelsen att efter lämpligheten bedöma när indelning borde äga rum. Beträffande kommuner, vilkas folkmängd ej överstiger 10 000, framhåller utredningen, att det endast i undantagsfall kan vara motiverat att de indelas i valkretsar. Möjlighet därtill bör emellertid enligt utredningen finnas, om till följd av kommuns särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga för en indelning.

Utredningen anför, att de synpunkter som utredningen lagt på frågan om valkretsindelning av de borgerliga kommunerna i allmänhet ha motsvarande tillämpning beträffande indelning för fullmäktigval i församlingar och därmed jämförliga kyrkliga samfundigheter. Behovet av valkretsindelning i församlingarna torde vanligen vara mindre framträdande än i de borgerliga kommunerna, eftersom församlingarna i allmänhet äro mindre. Då det vidare är önskvärt att valkretsar för olika slag av kommunala val i möjligaste mån överensstämja med varandra, har utredningen ansett att den förordade kommunala valkretsreformen bör omfatta även kyrkofullmäktigvalen. Utredningen föreslår för kyrkofullmäktigvalen motsvarande reglering av valkretsbestämmelserna som för fullmäktigval i borgerliga kommuner, dock med den olikheten att valkretsindelning icke skall vara obligatorisk ens när folkmängden överstiger 40 000. Som skäl för nämnda olikhet åberopas dels att vid kyrkofullmäktigvalen motsättningarna mellan olika väljargrupper i allmänhet äro mindre utpräglade än vid kommunal- och stadsfullmäktigval, dels att mycket få församlingar — i Stockholm 6 och i riket i övrigt 3 — ha mer än 40 000 invånare och dels att antalet kyrkofullmäktige i en församling aldrig kan överstiga 40.

Beträffande Stockholm anser utredningen att gällande regel om indelning i valkretsar för stadsfullmäktigval är lämplig. I fråga om valkretsarnas anordnande gäller dock en något snävare bestämmelse än för övriga städer, i det antalet stadsfullmäktige per valkrets är begränsat till högst 25 mot högst 30 i andra städer. Utredningen anser lämpligt att på denna punkt en jämkning göres och föreslår att även för Stockholm maximiantalet fullmäktige i varje valkrets skall vara 30. I övrigt föreslås ingen ändring beträffande stadsfullmäktigvalkretsarna i denna stad. Vad angår kyrkofullmäktigvalen i Stockholm föreslås att den nuvarande tvingande regeln om valkretsindelning, när fullmäktigantalet i en församling överstiger 30, göres fakultativ.

Remissbehandlingen.

Remissutlåtanden över betänkandet avgåvos av överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser ävensom av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund. Överståthållarämbetet fogade vid sitt yttrande utlåtande av stadskollegiet i Stockholm. Vid länsstyrelsernas yttranden voro i större eller mindre utsträckning fogade yttranden av kommunala organ. Sammanlagt avgåvo 146 myndigheter eller organisationer yttranden. Av dessa avstyrkte icke någon helt förslaget. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av 134 remissinstanser. I några yttranden påkallades ändringar beträffande vissa detaljer i förslaget. Vidare ansågo en del remissinstanser som biträdde förslaget att i samband med genomförandet av detta även vissa andra frågor borde regleras.

Bland de remissinstanser, som yrkade att förslaget skulle ändras, gjorde icke någon gällande att den nuvarande regeln om obligatorisk uppdelning i valkretsar, då kommunens invånarantal överstiger 10 000, borde bibehållas. De förslag, mot vilka erinringar gjordes, voro främst förslagen, att stad med mer än 40 000 invånare alltid skulle delas i valkretsar, att möjlighet skulle finnas att i valkretsar dela stad, kommun eller församling, som ej har över 10 000 invånare samt att länsstyrelsen alltfört skulle avgöra indelningsfrågorna.

I förstnämnda fråga anfördes bl. a., att det även för större städer borde få avgöras från fall till fall, om valkretsindelning skulle ske, att gränsen för obligatorisk valkretsindelning kunde ha satts högre, exempelvis vid 50 000, 60 000 eller 100 000 invånare, eller att nämnda gräns kunde ha anknutits till antalet fullmäktige och icke till folkmängden.

En remissinstans — Svenska stadsförbundet — framhöll, att från stads-kommunal synpunkt i vart fall intet behov föreläge av valkretsuppdelning i kommuner, som ej ha mera än 10 000 invånare.

I frågan, huruvida länsstyrelsen även i fortsättningen skall avgöra indelningsfrågorna, framhöllo några kommunala organ, att bestämmanderätten borde tillkomma kommunerna.

Departementschefen.

Inledningsvis erinrar departementschefen om att reglerna om indelning i valkretsar torde ha syftat till att garantera att olika lokala intressen bleve representerade inom fullmäktige och att valkretsindelningen därjämte öppnat möjlighet att uppdelna partiernas kandidater på kretsarna, varigenom alltför långa namnlistor kunnat undvikas. Departementschefen framhåller emellertid, att en alltför långt driven uppdelning i valkretsar medför åtskilliga olägenheter och fortsätter:

»Av folkomröstnings- och valsättsutredningen och flera remissinstanser har sålunda påpekats svårigheten att verkställa en uppdelning så, att kretsarna utgör efter ortens förhållanden naturliga enheter. Vidare har

bl. a. anförts exempel på att en kommuns indelning i valkretsar medfört avvikelser från en proportionell fördelning av mandaten mellan partierna och även personvalet påverkats därav. Att i många fall, trots att en kommun varit indelad i valkretsar, partierna använt för hela kommunen gemensamma kandidatlistor synes utvisa att värdet av att genom valkretsindelning kunna låta lokala särintressen inom en kommun bli representerade är begränsat. För övrigt kan såsom också framhållits sådana särintressen, som verkligen är av vikt, beaktas även utan uppdelning i valkretsar. Så t. ex. kan en meningsriktning med lokal anknytning gå fram med egen lista eller såsom fraktion av en större väljargrupp.»

Departementschefen erinrar därefter om den framställning om utredning av hithörande frågor, som riksdagen gjorde år 1949, och anför vidare:

»Av utredningens betänkande och de avgivna remissyttrandena framgår otvetydigt, att det är en allmän uppfattning att nuvarande regel i kommunallagarna, att stad, landskommun och församling skall för fullmäktigval uppdelas i valkretsar så snart folkmängden överstiger 10 000, är alltför stel och schematisk och därför icke lämnar rum för ett avgörande i varje särskilt fall efter vad som med hänsyn till de särskilda omständigheterna kan anses lämpligast. Betecknande är att ingen av de nära 150 remissinstanserna velat bibehålla denna tvingande regel i dess nuvarande utformning. Med hänsyn till vad jag förut sagt om de nackdelar som en valkretsindelning kan föra med sig synes det också klart, att en sådan icke bör införas i andra fall än då den medför påtagliga fördelar som uppväger olägenheterna. Huruvida fördelarna på detta sätt väger över kan emellertid i flertalet fall icke avgöras utan en närmare undersökning av de för en viss kommun speciella omständigheterna. Jag ansluter mig därför till den från alla håll omfattade meningen att lagstiftningen i ämnet bör bereda större frihet för en prövning från fall till fall.»

Därefter övergår departementschefen till frågan, om kommunallagarna alltjämt böra för något fall stadga skyldighet att indela kommun i valkretsar, och uttalar därvid:

»Utredningens förslag att valkretsindelning skall finnas i de större städerna har motiverats främst av praktiska skäl. Jag delar utredningens uppfattning att beträffande sådana städer valkretsindelning måste anses innebära övervägande fördelar och därför bör finnas. Hur gränsdragningen skall ske mellan städer, som bör omfattas av ifrågavarande regel, och övriga städer kan givetvis vara föremål för delade meningar. Utredningen har föreslagit, att gränsdragningen skall ske efter invånarantal. I några yttranden har påyrkats att gränsen i stället skall bestämmas efter antalet fullmäktige som skall väljas. Häremot kan emellertid invändas, att antalet fullmäktige i sin tur betingas av invånarantalet och att det därför torde vara mest följdriktigt att invånarantalet får bestämma även frågan om obligatorisk valkretsindelning. Utredningens förslag, enligt vilket gränsen

skall dragas vid ett invånarantal av 40 000, har gillats av det stora flertalet remissinstanser. Förslaget torde få anses väl avvägt, och jag vill därför förordna detsamma. — Då några landskommuner med så stort invånarantal som 40 000 icke finns, behöver en motsvarande obligatorisk regel icke stadgas för dessa kommuners del. På de av utredningen anförda skälen anser jag att ej heller för församlingsvalen någon dylik regel erfordras.»

Departementschefen upptager därefter till granskning förslaget, såvitt rör städer med högst 40 000 invånare samt landskommuner och församlingar. Därvid hänför han sig bland annat till Svenska stadsförbundets ovan refererade uttalande om att från stadskommunal synpunkt behov ej föreläge av att kommuner med folkmängd ej över 10 000 delades i valkretsar och yttrar:

»Såsom skäl för sitt ifrågavarande förslag har utredningen åberopat bl. a. att inom vissa norrlandskommuner de betydande avstånden och bristfälliga kommunikationerna mellan olika bygder kan föranleda att starka skäl finnes för valkretsindelning, ehuru enbart folkmängden ej skulle motivera en sådan. För egen del vill jag ansluta mig till förslaget även i denna del. Om möjligheten till valkretsindelning i de avsedda fallen begränsas på sätt som föreslagits, torde man icke behöva befara att indelning sker i andra fall än då det verkligen finns vägande skäl härför.»

Angående beslutanderätten i frågor om valkretsindelning anför departementschefen:

»Bestämmelsen om att länsstyrelsen skall ha beslutanderätten infördes år 1930, då nuvarande kommunallagar antogs. Dessförinnan låg avgörandet hos de kommunala myndigheterna, men dessas beslut skulle för att få gällande kraft godkännas av länsstyrelsen. Som skäl för ändringen åberopades att därigenom förfarandet vid fastställande av indelning påskyndades och sålunda risken för att indelning icke skulle komma i tillämpning å avsedd tid minskades. Då dessa skäl alltjämt synes vara bärande, finner jag mig icke kunna förordna den föreslagna ändringen. Såsom förutsattes vid regelns införande torde länsstyrelserna endast i undantagsfall avvika från kommunernas uttalade önskemål i dessa frågor.»

Departementschefen uttalar därefter att han tillstyrker utredningens förslag till ändringar i lagen om kommunalstyrelse i Stockholm och i lagen om församlingsstyrelse i Stockholm.

I fråga om tidpunkten, då de föreslagna bestämmelserna skola träda i kraft, anför departementschefen slutligen:

»Inom inrikesdepartementet överväges att underställa innevarande års riksdag förslag till ny kommunallag, gemensam för stad och land. I det utkast till sådant förslag, som f. n. föreligger, har reglerna om valkretsindelning utformats i enlighet med vad jag nu förordat. Den nya lagen är avsedd att träda i kraft först den 1 januari 1955. Då det är angeläget att de nya

bestämmelserna om valkretsindelning äger tillämpning vid 1954 års fullmäktigval, bör de emellertid införas i de nu gällande kommunallagarna. För att beslut om ändring av valkretsindelning skall beaktas vid 1954 års val, måste det föreligga före den 1 november 1953. Jag föreslår att de lagar om ändring av kommunallagarna, som erfordras, skall träda i kraft den 1 juli 1953.»

Motionerna.

Motionärerna anföra, att av de skäl, som åberopats till stöd för att kommuner vid fullmäktigval skulle indelas i valkretsar, allenast ett vore av praktisk betydelse, nämligen att i kommuner med mycket stort antal fullmäktige valkretsindelningens slopande skulle nödvändiggöra alltför långa kandidatlistor, något som dessutom skulle skjuta undan det personliga momentet i valakten. Därtill borde enligt motionärerna beaktas den omständighet, som tydligast talade emot indelning i valkretsar, nämligen indelningens förryckande verkan på mandatfördelningen. Motionärerna understryka härvidlag, att vid 1950 års stadsfullmäktigval icke mindre än 77 mandat blivit »felpacerade» på grund av valkretsindelningen. Indelning i valkretsar kunde enligt motionärerna vara praktiskt motiverad endast i kommuner, där mera än 40 fullmäktige skola väljas. Utifrån denna uppfattning finna motionärerna onödigt att införa en tvingande regel om valkretsindelning. Kommunerna borde, anföra motionärerna i anslutning till ett yttrande av utredningen, erhålla största möjliga frihet att vid behov kunna få till stånd en valkretsindelning utan att tvingas därtill, när verkligt skäl saknades. Man kunde, mena motionärerna, förutsätta att i kommuner — nästan uteslutande de största städerna — där valkretsindelning vore av praktiska skäl befogad, en sådan skulle komma till stånd på kommunalt initiativ.

Motionärerna anföra att fördelarna med deras förslag i jämförelse med nu gällande ordning kunde sammanfattas på följande sätt.

1. De nu rådande olägenheterna, särskilt i fråga om mandatens fördelning mellan partierna eller mellan olika fraktioner av samma parti, som är förenade med bestämmelsen om obligatorisk valkretsindelning av kommunerna, så snart deras folkmängd överstiger 10 000 försvinner.

2. Kommunerna beredes största möjliga frihet att efter skiftande lokala förhållanden vid behov få till stånd indelning i valkretsar *utan att tvingas därtill*.

3. Genom att fastställa skiljelinjen mellan kommuner, som icke utan särskilt tvingande skäl bör indelas i valkretsar, och sådana, där valkretsindelning må förekomma, vid befolkningstalet 20 000 vinnes en *naturlig anknytning* till reglerna för antalet fullmäktige. Vid detta befolkningstal går gränsen för ett högsta fullmäktigval av 40. Val av mindre antal än 40 kan utan tekniska olägenheter förrättas med kommunen som en valkrets.

Utskottet.

Utskottet har i det tidigare nämnda utlåtandet vid 1949 års riksdag, vilket godkändes av båda kamrarna, angivit olika möjligheter att åstadkomma större proportionell rättvisa vid stadsfullmäktigval än vad som föranledes av de nu gällande reglerna. I första hand nämnde utskottet därvid dels upphävande av valkretsindelning, dels bestämmande av ett högre befolkningstal än det nu gällande 10 000 såsom avgörande för huruvida stad skall indelas i valkretsar. Utskottet påpekade även möjligheten att göra valkretsindelningen fakultativ vid det nu gällande befolkningstalet eller något högre sådant. Slutligen framhöll utskottet att, om ändringar i reglerna om valkretsindelning i LKS befundes erforderliga, det borde övervägas, om motsvarande omreglering skulle företagas i övriga kommunallagar.

De i propositionen framlagda förslagen ansluta sig i sak till vad 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning enhälligt föreslog. Förslagen tillgodose enligt utskottets uppfattning de önskemål, som riksdagen uttalade år 1949. Av de ändringar, som förordas i propositionen, framstår som särskilt angelägen den att bestämmelsen om obligatorisk indelning, då folkmängden överstiger 10 000, skall upphävas. Lämpligt synes också, att de förordade ändringarna äro av i praktiken väsentligen samma innebörd för landskommunerna och församlingarna som för städerna.

I likhet med departementschefen anser utskottet att valkretsindelning bör vara obligatorisk i de större städerna. Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot propositionens förslag, att gränsen mellan städer där valkretsindelning skall ske och övriga städer drages vid ett invånarantal av 40 000. För landskommunernas och församlingarnas del torde, såsom departementschefen funnit, föreskrift av motsvarande innebörd icke erfordras.

Motionärernas förslag om att kommuner och församlingar med ända upp till 20 000 invånare icke skulle kunna uppdelas i valkretsar annat än då synnerliga skäl föreläge, synes icke väl förenligt med det åberopade uttalandet, att kommunerna böra ha största möjliga frihet att vid behov kunna få till stånd en valkretsindelning. Utskottet har visserligen — liksom motionärerna — den åsikten att alltför små kommunala enheter i regel icke böra delas i valkretsar. Men enligt utskottets uppfattning innefattar härvidlag propositionens förslag, med gränsen vid 10 000 invånare, en lämpligare avvägning än motionärernas förslag.

Givetvis kan det diskuteras, om valkretsindelning över huvud skall vara möjlig i kommuner och församlingar med folkmängd ej överstigande 10 000. Såsom Svenska stadsförbundet förklarat, lär i städer av sådan storleksordning behov av indelning ej föreligga. Emellertid torde kunna antagas att, såsom propositionens förslag härutinnan utformats, sådana städer icke annat än i undantagsfall komma att delas i valkretsar. Med utgångspunkt härifrån och med hänsyn jämväl till de skiftande förhållanden, som kunna

råda i landskommuner, anser sig utskottet böra tillstyrka propositionen även i denna del.

Vad departementschefen uttalat angående beslutanderätten i fråga om valkretsindelning föranleder ej erinran från utskottets sida. Ej heller har utskottet funnit anledning till erinran mot förslagen till ändringar i lagarna om kommunalstyrelse och församlingsstyrelse i Stockholm.

Utskottet får alltså hemställa,

A) att riksdagen måtte, med bifall till föreliggande proposition nr 185, antaga de vid propositionen fogade förslagen till

1) lag angående ändrad lydelse av 15 § lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad;

2) lag angående ändrad lydelse av 34 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet;

3) lag angående ändrad lydelse av 31 § lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse;

4) lag angående ändrad lydelse av 13 § lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm; samt

5) lag angående ändrad lydelse av 10 § lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm;

B) att motionerna I: 454 och II: 567 måtte anses hesvarade genom vad utskottet hemställt under A).

Stockholm den 28 april 1953.

På konstitutionsutskottets vägnar:

J. W. PETTERSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Karl August Johanson*, Gustav Emil Andersson, Englund, Herlitz*, Hällgren, Fritiof Karlsson, Hansson, Sandberg, Damström och Georg Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Håstad*, Spångberg*, fru Svedberg, herr Hammar, fru Wallin samt herrar Rimås, Andersson i Linköping* och Dahlén.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Englund, Hansson, Hammar, Rimås* och *Dahlén*, vilka ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i anledning av föreliggande proposition nr 185 och motionerna I: 454 och II: 567 måtte — med förklarande att propositionen icke kunnat i oförändrat skick bifallas — för sin del antaga följande

1) Förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av 15 § lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.

Härigenom förordnas, att 15 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

15 §.

För val av stadsfullmäktige må stad med mera än 20 000 invånare indelas i valkretsar. Annan stad må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av stadens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

2) Förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av 34 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.

Härigenom förordnas, att 34 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

34 §.

För val av kommunalfullmäktige må kommun med mera än 20 000 invånare indelas i valkretsar, där så befinnes

Konstitutionsutskottets utlåtande nr 12.

lämpligt. Annan kommun må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga därtill. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

3) Förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av 31 § lagen den 6 juni 1930
(nr 259) om församlingsstyrelse.

Härigenom förordnas, att 31 § lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

31 §.

För val av kyrkofullmäktige må församling med mera än 20 000 invånare indelas i valkretsar, där så befinnes lämpligt. Annan församling må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av församlingens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga därtill. Vid val av fullmäktige för kyrklig samfällighet skall dock varje i samfälligheten ingående församling eller del av församling utgöra en valkrets. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Vid valkretsindelning — — — eller stadsfullmäktigval.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

4) Förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av 13 § lagen den 15 juni 1935
(nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm.

(Lika med utskottets förslag.)

5) Förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 10 § lagen den 6 juni 1930

(nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm.

(Lika med utskottets förslag.)
