

Nr 16*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse av 6 § riksdagsordningen jämte i ämnet väckt motion.*

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 9 maj 1956 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 177, vari Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden för den 27 april 1956, till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt nedan intagna förslag till ändrad lydelse av 6 § 1 och 4 mom. riksdagsordningen.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft en i anledning av densamma väckt, till utskottet hänvisad motion II:794 av herr *Håstad*, vari hemställes om avslag å propositionen.

Beträffande motiveringen för det i propositionen framlagda grundlagsändringsförslaget får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet samt beträffande motiveringen för det i motionen framlagda förslaget till samma motion.

Enligt § 6 riksdagsordningen skola första kammarens etthundrafemtio ledamöter väljas av landstingen och stadsfullmäktige i de städer, som ej deltaga i landsting; valet gäller för en tid av åtta år, räknade från januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett. För val till första kammaren är riket indelat i valkretsar; Stockholms stad och Göteborgs stad utgöra var för sig en valkrets; annan stad, som ej deltagar i landsting, tillhör samma valkrets som det landstingsområde, vari staden förut ingått; flera landstingsområden kunna sammanföras i en valkrets, men ej må landstingsområde delas å skilda valkretsar. Beträffande indelningen i valkretsar hänvisar riksdagsordningen till vallagen. Enligt riksdagsordningen skall vidare antalet mandat för varje förstakammarvalkrets stå i relation till folkmängden inom området på så sätt, att för varje valkrets väljes efter folkmängden där en riksdagsman för varje fullt tal, motsvarande en etthundrafemtiondel av rikets folkmängd. Därest det antal riksdagsmän, som med tillämpning av denna regel bör utses, icke uppgår till etthundrafemtio, skola, för ernående av detta antal, de valkretsar, vilkas folkmängd mest överskjuter de tal, som enligt nyssnämnda regel äro bestämmande för riksdagsmännens antal inom valkretsarna, vara berättigade att vardera välja ytterligare en riksdagsman. Det antal riksdagsmän, som varje valkrets enligt dessa grunder äger utse, bestämmes vart tionde år av Konungen; dock

må ej på grund av vad sålunda bestämmes antalet riksdagsmän för en valkrets minskas under löpande valperiod. I § 7 riksdagsordningen stadgas vidare, att dessa förstakammarvalkretsar skola indelas i åtta grupper och att varje år under oktober månad val för nästföljande åttaårsperiod skall för rättas inom en av dessa grupper. Beträffande indelningen i grupper och vilken ordning, som vid de årliga valen skall iakttagas mellan grupperna, hänvisar riksdagsordningen till bestämmelserna i vallagen.

För val till första kammaren är riket enligt 1 § vallagen indelat i nitton valkretsar nämligen: 1. Stockholms stad, 2. Stockholms län och Uppsala län, 3. Södermanlands län och Västmanlands län, 4. Östergötlands län med Norrköpings stad, 5. Jönköpings län, 6. Kronobergs län och Hallands län, 7. Kalmar läns norra och södra landstingsområden samt Gotlands län, 8. Blekinge län och Kristianstads län, 9. Malmöhus län med Malmö stad och Hälsingborgs stad, 10. Göteborgs stad, 11. Göteborgs och Bohus län, 12. Älvsborgs län, 13. Skaraborgs län, 14. Värmlands län, 15. Örebro län, 16. Kopparbergs län, 17. Gävleborgs län med Gävle stad, 18. Västernorrlands län och Jämtlands län, 19. Västerbottens län och Norrbottens län. Valkretsarna ha indelats i följande grupper: första gruppen: första och tolfte valkretsarna, andra gruppen: andra och nittonde valkretsarna, tredje gruppen: tredje och åttonde valkretsarna, fjärde gruppen: fjärde och adertonde valkretsarna, femte gruppen: femte, elfte och fjortonde valkretsarna, sjätte gruppen: sjätte, tionde och femtonde valkretsarna, sjunde gruppen: sjunde, trettonde och sextonde valkretsarna, åttonde gruppen: nionde och sjuttonde valkretsarna.

Genom kungörelse den 18 juli 1921 fastställde Kungl. Maj:t fördelningen av mandaten mellan de olika förstakammarvalkretsarna för tioårsperioden 1921—1930. Minsta antalet, fem mandat, fick därvid Göteborgs stad och Örebro län. I övrigt fingo valkretsarna mellan sex och tolv mandat vardera. Dylika tioårskungörelser ha sedan utfärdats 1931, 1941 och 1951 för nästföljande tioårsperioder. På grund av att folkökningen icke skett likformigt i hela riket och till följd av omflyttningen inom riket ha genom dessa senare tioårskungörelser i flertalet fall förändringar skett i valkretsarnas mandatantal. Endast sex valkretsar ha oförändrat antal mandat sedan år 1921. Stockholm och Göteborg ha under denna tid fått sammanlagt åtta nya mandat, under det att Göteborgs och Bohus läns landstingsområde, som 1921 hade sex mandat, 1931 fick sitt antal reducerat till fem och enligt kungörelsen 1951 nästa gång, d. v. s. normalt år 1957, endast skall välja fyra riksdagsmän.

Vid 1955 års riksdag hemställdes i de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 325 i första kammaren av herr *Karlsson, Gustaf, m. fl.* samt nr 382 i andra kammaren av herr *Carlsson* i Bakeröd *m. fl.*, att riksdagen måtte för sin del besluta att såsom vilande antaga sådana ändringar av § 6 i riksdagsordningen, som på samma sätt som gäller för val till riksdagens andra kammare tillförsäkrar varje förstakammarval-

krets minst fem mandat. I motiveringen framhölls, att det ur proportionell och allmän rättvisesynpunkt vore av betydelse, att ett tillräckligt antal mandat funnes att fördela inom en valkrets och att fördelningen av ett så begränsat antal mandat som fem med rådande partiförhållanden endast gäve en approximativ rättvisa samt att desto större erinringar kunde resas, om mandatantalet i någon valkrets skulle understiga fem. Genom befolkningsutvecklingen hade man kommit ifrån den enligt motionärernas mening riktiga målsättningen att trygga ett tillräckligt högt mandatantal i valkretsarna. Göteborgs och Bohus län utom Göteborg skulle således enligt den gällande regeln endast välja fyra riksdagsmän vid val år 1957. Om den nyinförda tilläggsregeln för andrakammarval även bleve gällande vid val till första kammaren, skulle alla valkretsar tillförsäkras minst fem mandat.

I sitt utlåtande (nr 17) i anledning av dessa motioner anförde konstitutionsutskottet, att det icke stode i god överensstämmelse med de principer, som låge till grund för gällande författningsbestämmelser i ämnet, att Göteborgs och Bohus läns landsting vid nästa förstakammarval — vilket normalt skulle äga rum år 1957 — till följd av ändrade befolkningsförhållanden blott skulle utse fyra ledamöter. En ändring i gällande bestämmelser borde enligt utskottets mening därför komma till stånd, ehuru ändringen såvitt då kunde bedömas under överskådlig tid blott kunde få betydelse för förevarande förstakammarvalkrets. Syftemålet med denna ändring ansåg utskottet kunna ernås antingen genom en grundlagsändring liknande den som år 1953 genomfördes i fråga om minimiantalet mandat inom andrakammarvalkretsarna eller genom jämkning i gällande regler om valkretsindelningen vid förstakammarval. Vilken väg som härvidlag borde beträdas fann utskottet böra göras till föremål för närmare utredning. På grund av vad sålunda anförts hemställde konstitutionsutskottet, att riksdagen i anledning av motionerna i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om utredning och förslag till sådana ändringar i gällande författningsbestämmelser, att färre än fem ledamöter ej komme att utses för någon förstakammarvalkrets.

Konstitutionsutskottets hemställan bifölls av kamrarna (riksdagens skrivelse nr 275).

I maj 1955 uppdrogs åt kanslidirektören vid överståthållarämbetet Sten Waller att såsom sakkunnig inom justitiedepartementet verkställa teknisk översyn av bestämmelserna rörande allmänna val. Den sålunda tillsatta utredningen, som antog benämningen *1955 års valutredning*, avgav den 20 februari 1956 ett delbetänkande, vari till behandling bl. a. upptagits frågan om ändring i grunderna för mandatfördelningen vid val till riksdagens första kammare.

I betänkandet erinrades om att den grundlagsändring som år 1953 genomförts i fråga om minimiantalet mandat inom andrakammarvalkretsarna motiverats med olägenheterna ur proportionell synpunkt av valkretsar med mindre än fem mandat. Vad i detta hänseende anförts beträffande valen till andra kammaren syntes enligt utredningen kunna med minst samma styrka åberopas beträffande förstakammarvalen. Utredningen hade därför funnit

det motiverat med åtgärder i syfte att säkerställa, att jämväl i förstakammarvalkretsarna antalet mandat komme att uppgå till minst fem. I valet att nå detta syfte antingen genom en ändring i valkretsindelningen eller genom en grundlagsändring liknande den som redan genomförts beträffande andra kammaren hade utredningen funnit den förstnämnda utvägen förknippad med så stora svårigheter att en generell regel, som garanterade samtliga förstakammarvalkretsar minst fem mandat, vore att föredraga. En dylik regel hade därjämte den fördelen att nyttan därav icke inskränkte sig till allenast viss med regeln åsyftad valkrets. Regeln borde emellertid icke få leda till att tilläggsmandat tillfördes valkrets på bekostnad av annan valkrets. För att undvika detta finge mandatantalet i första kammaren tillåtas att överskrida etthundrafemtio på samma sätt som mandatantalet i andra kammaren numera kunde få överskrida tvåhundra-trettio. Då med nuvarande regel annan valkrets än Göteborgs och Bohus län icke kunde väntas inom överskådlig tid få utse mindre än fem mandat, skulle antalet mandat i första kammaren för avsevärd tid komma att stanna vid etthundrafemtioen. Mot detta förslag kunde visserligen invändas, att det innebure ett genombrytande av principen att mandaten skulle fördelas på valkretsarna efter deras relativa befolkningstal, men en dylik invändning syntes dock icke böra tillmätas alltför stor betydelse i beaktande av den begränsade användning tilläggsgregeln kunde väntas få. Utredningen föreslog, att bestämmelsen i § 6 mom. 4 riksdagsordningen skulle fördes med ett tillägg av innehåll att, om antalet riksdagsmän i någon förstakammarvalkrets vid fördelning efter huvudregeln icke uppginge till fem, antalet skulle ökas till fem. Samtidigt föreslogs, att bestämmelsen i 1 mom. av samma paragraf om antalet ledamöter i första kammaren skulle jämkas så att antalet skulle vara etthundrafemtio eller det högre tal som föranleddes av regeln om tilläggsmandat.

Den sålunda föreslagna anordningen överensstämde med de gällande reglerna för andrakammarvalen med det undantag endast att någon motsvarighet icke upptagits till den i § 15 mom. 3 riksdagsordningen på Gotlands län syftande bestämmelsen om att valkrets, som enligt de allmänna fördelningsgrunderna icke skulle erhålla tre mandat, likväl skulle tilldelas detta antal. Förslaget upptog slutligen ett övergångsstadgande för möjliggörande av att de nya bestämmelserna kunde tillämpas under löpande tioårsperiod för mandatfördelningen.

Över befänkandet i vad det berörde förevarande fråga inkom efter remiss yttranden från länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Värmlands län, vilka samtliga med undantag för länsstyrelsen i Älvsborgs län tillstyrkte förslaget.

Det i förevarande proposition framlagda grundlagsändringsförslaget skiljer sig endast i redaktionellt hänseende från det av den sakkunnige utarbetade. Till stöd för propositionens förslag har föredragande departementschefen bl. a. anfört följande:

»Efter en av 1953 års riksdag slutligt antagen ändring i riksdagsordningen gäller för närvarande beträffande andrakammarvalen, att varje valkrets är tillförsäkrad minst fem mandat eller — såvitt angår valkrets vars mandatantal efter befolkningstalet icke skulle uppgå till tre — minst tre mandat. Till följd av denna anordning kan antalet ledamöter i andra kammaren i vissa fall komma att överstiga det enligt huvudregeln föreskrivna antalet 230. Bestämmelse härom upptogs samtidigt i riksdagsordningen.

Till grund för den sålunda införda regeln ligger uppfattningen att man med minsta möjliga våld å principen om mandatfördelning efter folkmängden i de olika valkretsarna bör hindra uppkomsten av valkretsar med alltför få representanter för att proportionaliteten vid valen skall kunna tillfredsställande fylla sin uppgift att bereda varje valkrets en allsidig representation. Fördelen härav ansågs mer än väl uppväga olägenheten med det varierande ledamotstalet i kammaren.

De skäl som sålunda anförts för den nu för andra kammarens del gällande ordningen i förevarande hänseende tala, såsom utredningen framhållit, uppenbarligen med samma styrka för att motsvarande ordning införes i fråga om representationen i första kammaren. Också här bör sålunda garanti skapas mot en sådan nedgång i mandattalet att proportionaliteten icke förmår trygga allsidigheten i representationen. I likhet med vad som gäller för andrakammarvalen torde därvid varje valkrets böra tillförsäkras minst fem mandat. Detta resultat kan visserligen, såsom i ett yttrande framhållits, nås också genom en omreglering av valkretsindelningen. Fördelen härav skulle vara att ledamotstalet i kammaren kommer att också i fortsättningen ligga fast vid det nuvarande talet 150. Med hänsyn till de av utredningen närmare redovisade komplikationer en sådan lösning skulle medföra synes mig denna väg dock icke böra beträdas. Jag vill i stället, i likhet med samtliga övriga remissinstanser, förordna den av utredningen föreslagna lösningen. Tilläggas bör, att olägenheten av ett flytande ledamotstal torde komma att giva sig ännu mindre till känna för första kammarens del än för andra kammarens. Inom överskådlig tid torde nämligen regeln om tilläggsmandat endast komma att tillämpas på Göteborgs och Bohus län. Ledamotstalet kommer följaktligen, såvitt nu kan överblickas, icke att med mer än en överskjuta det hittills för kammaren fastställda. Någon särregel för Gotlands län liknande den som gäller för val till andra kammaren erfordras icke i fråga om val till första kammaren, eftersom detta län därvid icke bildar egen valkrets.»

Utskottet. Av den föregående redogörelsen framgår att Göteborgs och Bohus läns landsting vid nästa förstakammarval, som normalt skall äga rum år 1957, till följd av ändrade befolkningsförhållanden blott skall utse fyra ledamöter. Detta resultat står, som utskottet tidigare framhållit, icke i god överensstämmelse med de principer, som ligga till grund för nuvarande författningsbestämmelser på området. Riksdagen hemställde också år 1955 i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning och förslag till sådana ändringar i

gällande stadganden i ämnet, att färre än fem förstakammarledamöter icke komme att utses för någon förstakammarvalkrets. I utskottets till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande hade framhållits, att detta syftemål kunde nås på två vägar, nämligen antingen genom en grundlagsändring liknande den som år 1953 genomfördes i fråga om minimiantalet mandat inom andrakammarvalkretsarna eller också genom jämkning i gällande regler om valkretsindelningen vid förstakammarval. Vilken väg som vore den lämpligaste finge bero på utredningens resultat. I den numera verkställda utredningen har närmare redovisats de komplikationer, som en omreglering av valkretsarna skulle medföra. Utskottet finner i likhet med departementschefen denna väg icke nu böra beträdas. Däremot anser utskottet att ett grundlagsändringsförslag nu bör antagas som vilande, syftande till att tillförsäkra varje förstakammarvalkrets minst fem mandat i anslutning till vad som redan gäller för andra kammarens vidkommande. Utskottet får därför tillstyrka det i propositionen framlagda grundlagsändringsförslaget samt avstyrka det i den förevarande motionen II: 794 väckta avslagsyrkandet.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen, med bifall till propositionen nr 177 och med avslag å motionen II: 794, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling ville antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av 6 § 1 och 4 mom. riksdagsordningen

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 6.

1. Första kammarens ledamöter skola till *ett antal av etthundrafemtio* väljas av landstingen och stadsfullmäktige i de städer, som ej deltaga i landsting. Valet gäller för en tid av åtta år, räknade från januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett.

4. Därest det — — — en riksdagsman.

1. Första kammarens ledamöter skola till *antalet vara etthundrafemtio eller det högre tal, som föranledes av stadgandet i 4 mom. andra stycket. De skola* väljas av landstingen och stadsfullmäktige i de städer, som ej deltaga i landsting. Valet gäller för en tid av åtta år, räknade från januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett.

4. Därest det — — — en riksdagsman.

Uppgår det antal riksdagsmän, som enligt 3 mom. och första stycket i det-

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

ta moment bör utses i en valkrets, icke till fem, skall antalet ökas till fem.

Övergångsstadgande

Det skall ankomma på Konungen att i de bestämmelser som för löpan-
de tioårsperiod meddelats med till-
lämpning av 6 § 5 mom. vidtaga den
jämkning som föranledes av den nya
lydelsen av 4 mom. samma paragraf.

Stockholm den 23 maj 1956

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Englund, Damström, Georg Pettersson, Weiland, Sörlin, Göran Karlsson, Yngve Nilsson, Aspling och Sigfrid Larsson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Hallén, Fast, Norén i Nyadal, Håstad, Hammar, Adamsson, Larsson i Hedenäset och Andersson i Linköping.

Reservation

av herrar *Englund, Weiland, Håstad* och *Hammar*, som ansett att utskottets utlåtande borde haft följande lydelse:

Såsom det framgår av konstitutionsutskottets utlåtande nr 17 vid 1955 års riksdag pekade utskottet och riksdagen då på alternativa möjligheter att lösa det problem som uppstått sedan folkmängden i Göteborgs och Bohus läns landstingsområde nedgått så mycket, att denna förstakammarvalkrets ej tilldelats mer än fyra mandat. Utskottet känner sig ej övertygat av den i propositionen gjorda utredningen, enligt vilken en ökning av mandatens antal till fem skulle vara att föredraga framför en partiell omreglering

av valkretsarna. I likhet med vad som understrykes i motionen II: 794 finner utskottet, att en sådan omreglering ej blott ligger närmast till hands utan även skulle gå fri från alla de principiella invändningar, som måste resas mot att tilldela en del av ett län garantimandat, när samma krav på garanterad representation i första kammaren med större rätt kunna resas av flera län, som nu äro förenade med andra län till gemensamma valkretsar. Det synes utskottet därför svårt att — till skillnad från 1953 års beslut rörande andra kammaren — finna någon objektiv grund, varför just en del av ett visst län skall bli föremål för en skyddsbestämmelse av ifrågavarande slag. Dessutom måste det inge stora betänkligheter att göra en förändring av mandattalet i en krets under löpande landstingsperiod då partiernas styrkor äro kända. Såvitt utskottet har sig bekant ha statsmakterna tidigare aldrig ansett sig böra inlåta sig på något liknande. Då hela förstakammarproblemet nu befinner sig under utredning, ser utskottet häri ytterligare ett starkt skäl mot ett beslut i enlighet med propositionen. Om första kammaren kommer att bibehållas i nuvarande form, torde den riktiga tiden för en eventuell omreglering av valkretsarna vara i samband med den i riksdagsordningen föreskrivna omfördelningen vart tionde år av mandatsiffrorna för förstakammarkretsarna i enlighet med folkmängdsförändringarna; denna omfördelning äger nästa gång rum 1961.

Utskottet hemställer därför,

att riksdagen måtte avslå förevarande proposition.