

Nr 11

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1959—1962 m. m. ävensom i ämnet väckta motioner.

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 16 januari 1958 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 24, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

Lag

med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1959—1962 m. m.

Med avseende å val och särskilda röstsammanräkningar för att utse landstingsmän, kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige, stadsfullmäktige och kyrkofullmäktige för perioden 1959—1962 samt, såvitt angår stadsfullmäktige i Stockholm, för perioden den 15 oktober 1958—den 14 oktober 1962 eller för del av sådan period förordnas härigenom

att 45 § kommunala vallagen den 6 juni 1930¹ icke skall gälla,

att i stället för ettvarvt av följande lagrum i kommunala vallagen, nämligen 23 § första stycket, 25 § första stycket, 46 §, 47 §, 52 § 2 mom. och 53 §, skola gälla de bestämmelser, som under motsvarande lagrumsbeteckning finnas upptagna i lagen den 12 mars 1954 med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1955—1958 m. m.,

att vad i 21 § sista stycket och 37 § sjätte stycket kommunala vallagen sägs om samma lag skall gälla jämväl beträffande 1954 års lag och nu ifrågavarande lag

samt att det i 24 § kommunala vallagen angivna formuläret skall ersättas av formulär av den lydelse bilaga vid 1954 års lag utvisar.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I lag eller särskild författning förekommande hänvisning till stadgande, vilket ersatts av bestämmelse i denna lag, skall avse sistnämnda bestämmelse.

¹ Senaste lydelse av 23 och 25 §§ se SFS 1952: 265 samt av 37 § se SFS 1956: 300.

Beträffande motiveringen till lagförslaget i propositionen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för den 20 december 1957.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft följande inom riksdagen i anledning av propositionen väckta, till utskottet hänvisade motioner, nämligen *dels* de likalydande motionerna nr 191 i första kammaren av herr *Öhman* och nr 228 i andra kammaren av herr *Karlsson* i Stuvsta *m. fl.*, *dels ock* motionen nr 320 i andra kammaren av herr *Dahlén*.

I motionerna I: 191 och II: 228 hemställes »att riksdagen med bifall i övrigt till proposition nr 24 måtte besluta att uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor ändras till 1,3» samt »att utskottet måtte företaga de ändringar i lagtexten, som kan föranledas av ett tillstyrkande av vårt förslag».

I motionen II: 320 hemställes, »att riksdagen för sin del måtte besluta att 1,3 skall användas som första divisor vid årets kommunala val».

Kommunalvalen, varmed avses val av landstingsmän, kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige, stadsfullmäktige och kyrkofullmäktige, regleras *dels* i landstingslagen, kommunallagen, lagen om församlingsstyrelse och motsvarande lagar för Stockholm, där bestämmelser ges om bl. a. antal fullmäktige, valbarhet, mandattid, rösträtt och valkretsindelning, *dels* i kommunala vallagen, som innehåller bestämmelser om valdistrikt och valdag samt vals kungörande, förrättande och avslutande.

Beträffande metoden för röstsammanräkning stadgas i 45 § kommunala vallagen, att valsedlarna till en början skola ordnas efter väljarbeteckning (kartell-, parti- och fraktionsbeteckning). Därvid sammanföras valsedlar med samma första beteckning i särskilda grupper (A-grupper). Förekommer vidare inom sådan grupp en andra väljarbeteckning, ordnas de till gruppen hörande valsedlarna i nya grupper efter dylik beteckning (B-grupper). I den mån valsedlarna även uppta en tredje beteckning, sker ytterligare en uppdelning på liknande sätt (C-grupper). Mandatens fördelning regleras i 46 §. Först fastställs därvid i erforderlig utsträckning ordningsföljden mellan kandidaterna inom grupperna. Därefter fördelas mandatet mellan A-grupperna efter en av belgiern Victor d'Hondt anvisad metod. Denna går ut på att ett mandat i taget tilldelas den grupp, som för varje gång uppvisar det största jämförelsetalet. Gruppens jämförelsetal är, så länge gruppen inte erhållit något mandat, lika med gruppens rösttal. Därefter bestämmer man för varje gång gruppens jämförelsetal genom att dela rösttalet med antalet redan erhållna mandat ökat med 1.

Den nyss beskrivna, proportionella valmetoden överensstämmer med den som tillämpas vid val till riksdagens första kammare och som under tiden 1909—1948 användes vid valen till andra kammaren.

Vid 1949 års riksdag väcktes genom ett flertal motioner frågan om en revision av det gällande systemet för proportionella val. I sitt utlåtande (nr

20) i anledning av dessa motioner tillstyrkte konstitutionsutskottet en utredning av frågan om reformering av det proportionella valsyste- met vid andrakammarvalen i anslutning till vissa av utskottet angivna riktlinjer. Det vore sålunda obestridligt, framhöll utskottet, att det gällande valsyste- met icke skänkte en tillfredsställande proportionell rättvisa och att den kor- rigeringsmöjlighet som samgåendet i kartell innebar icke förmådde att helt motverka tendensen i valsystemet att gynna de större partierna. Systemet med kartellbildningar vore enligt utskottets mening förenat med uppenbara olägenheter, varför en utredning borde komma till stånd om möjligheterna att, utan eftersättande av andra värden inom det politiska livet, vinna större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna, sam- tidigt som det dåvarande kartellsystemet avskaffades. Såsom utgångspunkt för en reform på förevarande område borde enligt utskottets mening upp- ställas det kravet att valsystemet i görligaste mån gäve ett rättvist resul- tat icke blott vid då rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen. Valsyste- met finge alltså icke vara konstruerat med tanke på att i dåvarande läge gynna visst parti eller vissa grupper av partier.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagens båda kamrar och i skrivelse till Kungl. Maj:t den 7 maj 1949 (nr 208) hemställde riks- dagen om utredning av frågan om reformering av det proportionella val- systemet vid andrakammarvalen. Utredningen uppdrogs åt 1950 års folk- omröstnings- och valsätsutredning, som i sitt första betänkande år 1951 (SOU 1951:58) framlade förslag till en ny fördelningsmetod vid andra- kammarval. Förslaget byggde på den s. k. uddatalsmetoden. Denna innebär, att mandaten fördelas mellan partierna med ledning av jämförelsetal, som erhållas genom att man successivt dividerar rösttalet med talen 1, 3, 5, 7 o. s. v. För att förebygga partisplittring och valtaktisk uppdelning av parti i mindre väljargrupper föreslog utredningen att uddatalsmetoden skulle kombineras med en spärr. Parti, vars rösttal ej översteg sextio procent av sammanlagda antalet röster i valkretsen, delat med antalet av de platser, som där skulle besättas, skulle icke få deltaga i mandatfördelningen. Ut- redningen var icke enhällig. En ledamot ville icke förorda någon ändring i den d'Hondtska metoden; en annan ledamot förordade en tredje valmetod. Vid den efterföljande remissbehandlingen av förslaget yppades även tve- kan eller skiljaktiga meningar bland remissinstanserna.

Vid anmälan av detta ärende i statsrådet den 28 mars 1952 framhöll fö- redragande departementschefen det vanskliga i att utan ytterligare övervä- ganden slutgiltigt taga ställning till spørsmålet huru valsättet borde vara ut- format i framtiden. Han föreslog därför, att för mandatperioden 1953—1956 den nya fördelningsmetod skulle prövas, som på grund av det förefintliga utredningsmaterialet kunde bedömas såsom den mest ändamålsenliga, näm- ligen den jämkade uddatalsmetoden. Denna skilde sig från utredningens för- slag därigenom att någon särskild spärr icke förekom. I stället sattes det första divisionstalet till 1,4 och jämförelsetalen skulle således erhållas ge-

nom att man successivt dividerade partiernas rösttal med 1,4, 3, 5, 7, o. s. v. Vidare skulle å valsedel icke få användas mer än en väljarbeteckning; två eller flera partier skulle alltså icke såsom tidigare kunna gå samman i kartell. Dessa regler föreslogos upptagna i en särskild lag, avsedd att gälla för mandatperioden 1953—1956, varom Kungl. Maj:t avlät proposition (nr 175) till 1952 års riksdag.

I sitt av riksdagens kamrar godkända utlåtande (nr 22) i denna fråga erinrade konstitutionsutskottet om att viss tvekan eller avvikande mening yppats såväl inom valsättsutredningen som bland remissmyndigheterna beträffande utredningsmajoritetens förslag. Dessa meningsbrytningar belyste, såsom departementschefen framhållit, svårigheten att avgöra, vilken av olika tänkbara fördelningsmetoder som vore den lämpligaste. Allt detta gjorde, att utskottet i likhet med departementschefen funne det vanskligt att utan ytterligare överväganden taga definitiv ställning till frågan. Utskottet tillstyrkte därför att en provisorisk lösning genomfördes avseende blott valen för den då instundande mandatperioden. Utskottet vore vidare ense med departementschefen om att uddatalsmetoden kompletterad med en spärranordning — såvitt av det förefintliga utredningsmaterialet kunde bedömas — vore överlägsen de övriga fördelningsmetoder som kunde ifrågakomma. Det vore enligt utskottets mening att föredraga, att denna spärr åstadkoms genom att såsom första divisionstal valdes ett högre tal än 1 framför att en fristående spärr anordnades, och utskottet tillstyrkte, att detta divisionstal bestämdes till 1,4.

Med anledning av motioner vid 1953 års riksdag med förslag angående utjämningsförfarande med riksmandat eller tilläggsmandat inom det proportionella valsystemets ram uttalade konstitutionsutskottet (utl. nr 17), att utskottet, eftersom de då gällande bestämmelserna om val till andra kammaren endast hade provisorisk karaktär, funne det angeläget, att Kungl. Maj:t under den då innevarande andrakammarperioden med beaktande av erfarenheterna av det provisoriska systemet framlade förslag om en definitiv reglering av valsättet, varvid den allmänna utgångspunkten borde vara densamma som utskottet tidigare givit uttryck åt, nämligen att valsystemet skulle giva ett ur rättvisesynpunkt godtagbart resultat; detta borde gälla icke blott vid den då rådande röstfördelningen mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen.

Genom lagstiftning år 1954 fastställdes nya grunder för valkretsindelningen vid landstingsvalen innebärande förstoring av valkretsarna. Syftet härmed var att nå en bättre proportionell rättvisa och samtidigt onödiggöra kartellväsendet. En valkretsförstoring ansågs emellertid icke till fyllest för att med då gällande valmetod nå detta syfte. Även en ändrad valmetod ansågs erforderlig. Bestämmelserna om valkretsbildningen kombinerades därför med en provisorisk reform av valmetoden, i det att samma metod som använts vid andrakammarvalet 1952 gjordes tillämplig även beträffande de kommunala valen 1954. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 3) till-

styrkte konstitutionsutskottet med hänsyn till den av utskottet förordade valkrets- och mandatregleringen samt till önskvärdheten av likformighet mellan andrakammarvalen och landstingsvalen att den provisoriska metoden prövades jämväl vid landstingsvalen. Beträffande de primärkommunalvalen uttalade utskottet, att skälen för ett nytt valsystem icke gjorde sig gällande med samma styrka som i fråga om landstingsvalen. Med hänsyn till önskvärdheten av likformighet vid de olika slagen av val ansåg utskottet emellertid, att den för landstingsvalen förordade valmetoden borde göras tillämplig även å övriga kommunalval för samma mandatperiod.

I direktiven för den i augusti 1954 tillsatta *författningsutredningen* anfördes, att vid en översyn av författningen frågan om valsättet måste intaga en central plats. Detta spörsmål hade då också särskilt stor aktualitet, enär det valsystem, som kommit till användning vid andrakammarvalet 1952 och jämväl skulle användas vid val av landstingsmän och kommunala fullmäktige för perioden 1955—1958, endast vore provisoriskt samt det vore angeläget, att det dåvarande provisoriet snarast möjligt ersattes med en definitiv ordning. Det heter i fortsättningen av direktiven beträffande valsättet:

Den proportionella mandatfördelningsmetoden, i de former den hittills tillämpats i vårt land, går icke fri från kritik — — —. Metoden förutsätter stora valkretsar och röstning på partier snarare än på personer. Riksdagsmannen löper vid sådana förhållanden risk att bli mer eller mindre anonym för sina väljare. Man bör vidare taga hänsyn till att den enskilde väljaren har svårt att få en fullständig överblick av alla de spörsmål som behandlas under en valrörelse. Den uppfattningen, att diskussionen gäller frågor, som den enskilde icke har möjlighet att sätta sig in i, ligger därför nära till hands. Den misstro mot den politiska demokratien som kan uppstå på grund härav torde visserligen motverkas av att den röstande dock i regel hyser ett allmänt förtroende för det parti han understöder. Det vore dock ännu bättre, om den enskilde i högre grad än som nu är fallet kunde bygga på ett personligt förtroende för den representant han önskar vald.

Då frågan om valsättet nu skall omprövas, är det med hänsyn till det anförda av vikt att man söker stärka det personliga momentet i valet av riksdagsmän.

Bäst skulle önskemålet om en nära kontakt mellan väljare och valda utan tvivel bli tillgodosett, därest man överginge till ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar. Det är emellertid tydligt, att detta system i renodlad form kan vara förenat med nackdelar i andra hänseenden. Någon närmare undersökning av hur metoden skulle utfalla i vårt land har visserligen icke gjorts. Men man har anledning befara, att dess införande lätt skulle kunna uppfattas som en kränkning av rättvisesynpunkter vid mandatfördelningen. Erfarenheter från andra länder utvisar dock, att nackdelarna härav icke bör överdrivas. Systemet skapar vanligen arbetsdugliga majoriteter. Och vidare måste dessa majoriteter på grund av risken för snabba omsvängningar i folkrepresentationens sammansättning i hög grad taga hänsyn till minoritetens önskningsar.

Systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar kan emellertid på ett eller annat sätt kombineras med en proportionell valmetod. Man kan tänka sig olika möjligheter att mildra vissa av de olägenheter, som majoritetsvalmetoden medför. Utredningen bör förutsättningslöst undersöka frågan om införande av majoritetsval med och utan modifikationer av detta system.

Därest utredningen emellertid skulle stanna för att i princip bibehålla den proportionella valmetoden, har utredningen i första hand att bygga vidare på de erfarenheter, som vunnits och kan komma att vinnas av det nu tillämpade provisoriska valsystemet. Enligt direktiven för den år 1950 tillämba tidigare utredningen i valfrågan skulle utredningsarbetet syfta till en bättre proportionell rättvisa mellan partierna än vad det tidigare tillämpade systemet givit, samtidigt som karteller skulle göras onödiga. Om det nu blir fråga om att definitivt bestämma sig för en proportionell valmetod, kvarstår givetvis dessa utgångspunkter. Samtidigt måste emellertid även andra synpunkter beaktas. Den proportionella exaktheten bör icke drivas så långt, att den kan skada andra värden inom det politiska livet. Valsättet får sålunda icke gynna uppkomsten av småpartier eller hindra uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt. Det är vidare synnerligen angeläget att undersöka, i vad mån åtgärder kan vidtagas inom det proportionella valsystemets ram för att ge valen en mera markerad karaktär av personval. En nedskärning av valkretsarnas storlek, eventuellt kompletterad med införande av riksmandat, skulle även kunna övervägas. Utomlands förekommer på flera håll andra metoder i detta syfte, som kan vara förtjänta av närmare granskning.

I proposition (nr 11) till 1956 års riksdag föreslogs, att det 1952 införda provisoriska valsystemet avseende val till andra kammaren skulle förlängas för ytterligare en mandatperiod. Föredragande departementschefen erinrade om att författningsutredningen icke vore i tillfälle att avgiva något förslag i valfrågan i sådan tid, att det hunne genomföras före då stundande andrakammarval. Med anledning av propositionen hemställdes, i motionerna I: 161 och II: 216 bl. a., att riksdagen för sin del måtte antaga lagändringar avseende ett utjämningssystem vid andrakammarval grundat på principen om tilläggsmandat, och i motionen II: 640, att riksdagen vid behandlingen av propositionen för sin del måtte besluta, att den i den provisoriska valmetoden ingående divisorn för framräknande av jämförelsetalet för ett partis första mandat sattes till 1,3 i stället för 1,4. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 4), att frågan om valsättet intoge en central plats bland de spörsmål författningsutredningen fått i uppdrag att utreda. I avvaktan på att utredningens arbete i denna del slutfördes ansåge sig utskottet icke kunna tillstyrka något förslag, som syftade till sådana grundlags- eller vallagsändringar, vilka kunde framstå som ett föregripande av utredningens resultat därutinnan. För då stundande val kunde enligt utskottet blott en provisorisk lösning av valsystemet komma i fråga. Utskottet fortsatte:

Tungt vägande skäl måste kunna anföras för att en annan ordning härvid skall komma till användning än den som tillämpats vid 1952 års andrakammarval och 1954 års val av landstingsmän och kommunala fullmäktige. Sådana skäl ha ej anförts i förevarande motioner och föreligga enligt utskottets mening icke heller. Ingen av de övriga metoder som nu kunna tänkas komma i fråga vid en provisorisk reglering av valsystemet har utskottet nämligen för de nu förestående andrakammarvalens del kunnat finna överlägsen den vid nyssnämnda båda val begagnade jämkade uddatalsmetoden. Utskottet anser därför, att denna metod även vid höstens andra-

kammarval bör komma till användning. Härvid torde talet 1,4 alltjämt böra begagnas som första divisionstal. Propositionens förslag om förlängning av det nuvarande provisoriet i oförändrat skick under ytterligare en mandatperiod i fråga om val till riksdagens andra kammare tillstyrkes alltså av utskottet. Utskottet är emellertid angeläget understryka uttalandet i direktiven för författningsutredningen om att den provisoriska ordningen snarast bör ersättas med ett definitivt valsysteem.

I en vid 1957 års riksdag väckt motion hemställdes om utredning av frågan om ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 3) uttalade konstitutionsutskottet — som icke fann sig kunna tillstyrka en utredning syftande till en omprövning av de år 1954 antagna bestämmelserna om landstingsvalkretsarnas bildande — att med hänsyn till önskvärdheten av likformighet i fråga om valmetod mellan andrakammarvalen och landstingsvalen slutlig ställning till valmetod vid sistnämnda val ej borde tagas, förrän författningsutredningen slutfört sitt arbete.

I Kungl. Maj:ts nu framlagda proposition nr 24 framhåller föredragande departementschefen att författningsutredningen, enligt vad han inhämtat, icke är i tillfälle att avgiva något förslag rörande valsystemet innan kommunalvalen för mandatperioden 1959—1962 skola äga rum. De skäl, som 1954 åberopades för tillämpningen av det provisoriska valsystemet även vid kommunalvalen, äga alltjämt giltighet. Det nuvarande provisoriska valsystemet torde under sådana förhållanden böra förlängas för ytterligare en mandatperiod. Det med anledning härav uppgjorda förslaget anknyter till den provisoriska lag, som antogs 1954 och avser val och röstsammanräkningar för mandatperioden 1959—1962 samt, såvitt angår stadsfullmäktige i Stockholm, för perioden den 15 oktober 1958—den 14 oktober 1962. Den fördelningsmetod som i propositionen föreslås använd vid sammanräkningar är följaktligen alltjämt den jämkade uddatalsmetoden, där första divisionstalet är satt till 1,4. Enligt förslaget skall icke heller under den kommande mandatperioden å valsedel få användas mer än en väljarbeteckning (partibeteckning). Hinder möter icke enligt förslaget mot att såsom beteckning å ett parti använda en sammanställning av flera beteckningar, men de olika leden måste därvid vara jämställda — exempelvis förenade genom bindestreck — så att icke ett system av över- och underordnade väljarbeteckningar uppkommer.

Utskottet

Såsom framgår av den föregående redogörelsen kom den valmetod, som i föreliggande proposition föreslås tillämpad vid kommunalvalen för mandatperioden 1959—1962, första gången till användning vid andrakammarvalet 1952. Metoden antogs då som ett provisorium. Anledningen härtill var svårigheter i dåvarande läge att taga slutgiltig ställning till valsättets framtida utformning. Samma metod har tillämpats, likaledes som ett provisorium, vid valen av landstingsmän och kommunala fullmäktige 1954 samt

vid andrakammarvalet 1956. Så sent som vid föregående års riksdag underströk konstitutionsutskottet i ett av riksdagen godkänt utlåtande önskvärdheten av likformighet i fråga om valmetod mellan andrakammarvalen och landstingsvalen. Under framhållande av det nära samband, som vid val av sistnämnda slag förelåg mellan spörsmålet om valkretsarnas storlek och frågan om valmetoden, uttalade utskottet, att slutlig ställning till valmetod för landstingsvalen icke borde tagas, förrän författningsutredningen slutfört sitt arbete. I nuvarande läge kan enligt utskottets mening för landstingsvalen och till följd härav även för övriga kommunala val för den stundande mandatperioden 1959—1962 endast en provisorisk lösning av valmetoden komma i fråga. Tungt vägande skäl måste kunna anföras för en avvikelse från den provisoriska valmetod, som tillämpats vid förenämnda val åren 1952, 1954 och 1956 och som i händelse av nyval till andra kammaren kommer att tillämpas vid dylikt val under innevarande mandatperiod. Sådana skäl ha icke anförts i motionerna och föreligga enligt utskottets mening icke heller. Samma provisoriska valmetod, med talet 1,4 som första divisor, bör därför komma till användning vid de kommunala valen för ännu en mandatperiod. Propositionens förslag tillstyrkes alltså av utskottet. Utskottet får till sist understryka angelägenheten av att en definitiv reglering av valsyste­met med det snaraste kommer till stånd.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att riksdagen med avslag å motionerna I: 191, II: 228 och II: 320 måtte antaga det i förevarande proposition nr 24 framlagda förslaget till Lag med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1959—1962 m. m.

Stockholm den 20 mars 1958

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Wahlund, Olsén, Sveningsson, Ollén, Fritiof Karlsson, Sörlin, Aspling och Lundström*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, von Friesen, Braconier, Spångberg, Sehlstedt*, Hammar, Gustafsson i Bogla, Dahlén*, Alemyr* och Nilsson i Tvärålund.

* Ej närvarande vid justeringen.

Särskilt yttrande

av herr *von Friesen*, som med instämmande av herrar *Wahlund*, *Sveningsson*, *Ollén*, *Fritiof Karlsson*, *Lundström*, *Braconier*, *Hammar*, *Dahlén* och *Nilsson* i Tvärålund anförde följande:

Frågan om valsättets utformning synes mig vara en angelägenhet där största möjliga enighet bör eftersträvas. Då en sådan icke kunnat uppnås har jag icke velat genom ett bifallsyrkande till det förslag som under nuvarande provisorium bäst synes mig gagna intressesynpunkterna bidra till ett slutligt avgörande som i nuvarande läge ter sig för mig oantagligt. Jag har därför vid utskottets avgörande av frågan valt att nedlägga min röst.