

Nr 26

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om
ändring i kommunala vallagen den 6 juni 1930 (nr 253)
m. m.; given Stockholms slott den 19 december 1958.*

Under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikes-
ärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t föreslå riksdagen att antaga här-
vid fogade förslag till

- 1) lag om ändring i kommunala vallagen den 6 juni 1930 (nr 253);
- 2) lag om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen den 18 december 1953
(nr 753); samt
- 3) lag om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen för Stockholm den 1
mars 1957 (nr 50).

GUSTAF ADOLF

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att i lag regleras förfarandet, då någon vid kom-
munalval finnes vald för två eller flera valkretsar. Det föreslagna förfar-
andet ansluter sig till den för riksdagsmannavalen enligt § 27 riksdags-
ordningen gällande s. k. efterträdametoden.

I syfte att åvägabringa en bättre proportionalitet mellan mandatantal
och befolkningsunderlag i valkretsar vid val i borgerliga primärkommuner
föreslås vidare ändrade regler för fördelningen av mandat mellan val-
kretsarna. Beslut om mandatfördelningen mellan kretsarna avses skola
fattas under valåret med utgångspunkt från befolkningssiffrorna enligt den
för detta år gällande mantalslängden.

Lagändringarna föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1959.

Förslag

till

Lag**om ändring i kommunala vallagen den 6 juni 1930 (nr 253)**

Härigenom förordnas, att 48 och 51 §§ kommunala vallagen den 6 juni 1930 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

48 §.

1 mom. Utses någon för samma tid i två eller flera valkretsar till landstingsman eller fullmäktig, skall på honom ankomma att bestämman, i vilken valkrets han skall anses vald. Det åligger honom att om sitt beslut göra skyndsamt anmälan, då fråga är om val till landstingsman, hos länsstyrelsen och eljest hos den myndighet, som verkställt sammanräkningen.

Då anmälan inkommit, skall den valde anses hava avgått som landstingsman eller fullmäktig i valkrets, i vilken han ej önskat mottaga uppdraget. Efterträdare för honom i sådan valkrets inkallas eller utses i den ordning, som gäller vid landstingsmans eller fullmäktigs avgång.

Hava vid valet landstingsmän eller fullmäktige icke blivit till föreskrivet antal utsedda, anställs ofördröjligen nytt val för utseende av det felande antalet och, vid val av landstingsmän, jämväl av suppleanter. Äro landstingsmän men ej suppleanter valda till erforderligt antal, skall vid valet bero.

2. mom. Hava vid valet landstingsmän eller fullmäktige icke blivit till föreskrivet antal utsedda, anställs ofördröjligen nytt val för utseende av det felande antalet och, vid val av landstingsmän, jämväl av suppleanter. Äro landstingsmän men ej suppleanter valda till erforderligt antal, skall vid valet bero.

51 §.

Efter röstsammanräkning — — — blivit utsedda.

Efter röstsammanräkning för val av fullmäktige åligger det länsstyrelsen eller magistrat, som verkställt sammanräkning, att utan avgift skyndsamt låta tillställa var och en fullmäktig ett utdrag av förrättningsprotokollet i vad det rör honom.

Länsstyrelsen låter — — — valens utgång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1959.

Förslag

till

L a g**om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)**

Härigenom förordnas, att 9 § kommunallagen den 18 december 1953 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***9 §.**

För val — — — — — inom valkrets.

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets *kommer* att utse minst tio, *högst trettio* fullmäktige *efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en fullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande det som erhålles, då kommunens folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela kommunen;* att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl förläggas till olika valkretsar; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; samt att antalet fullmäktige för hela kommunen, i den mån det utan olägenhet kan ske, *fördelas* lika på de särskilda valkretsarna.

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets *kan beräknas komma* att utse minst tio fullmäktige *med tillämpning av vad i följande stycke sägs;* att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl förläggas till olika valkretsar; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; samt att antalet fullmäktige för hela kommunen *kan beräknas bli* lika *fördelat* på de särskilda valkretsarna i den mån det utan olägenhet kan ske.

I varje valkrets väljes, efter kretsens i mantalslängden upptagna befolkning för året näst före den fyraårsperiod, som valet gäller, en fullmäktig för varje fullt tal, motsvarande det som erhålles, då kommunens för samma år i mantalslängden upptagna folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela kommunen. Därest det antal fullmäktige, som med tillämpning av denna regel skall

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

utes, icke uppgår till det för kommunen bestämda antalet, skola för ernående av detta antal de valkretsar, vilkas folkmängd mest överskjuter de tal, som enligt den angivna regeln äro bestämmande för fullmäktiges antal inom valkretsarna, vara berättigade att var för sig i ordning efter överskottens storlek välja ytterligare en fullmäktig. Äro överskottstalen lika för två eller flera valkretsar, avgöres företrädet genom lottning.

Om indelning i valkretsar jämte antalet fullmäktige för varje valkrets äga, efter därom av kommunens styrelse uppgjort förslag, fullmäktige göra framställning hos länsstyrelsen. Utan föregående framställning må länsstyrelsen förordna om sådan indelning, sedan tillfälle beretts fullmäktige 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.

Om indelning i valkretsar äga, efter därom av kommunens styrelse uppgjort förslag, fullmäktige göra framställning hos länsstyrelsen. Utan föregående framställning må länsstyrelsen förordna om sådan indelning, sedan tillfälle beretts fullmäktige 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. *Det antal fullmäktige, varje valkrets skall utse, fastställas av länsstyrelsen det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt i tredje stycket angivna grunder, icke till tio, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till tio; och skall i sådant fall valkretsindelningen omprövas före nästa val.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1959.

Förslag

till

L a g**om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957
(nr 50)**

Härigenom förordnas, att 9 § kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***9 §.**

För val — — — — — 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 en hundraedel av stadens folkmängd*; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; att territoriell församling, där så kan ske, 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 *kan beräknas komma* att utse minst tio stadsfullmäktige *med tillämpning av vad i följande stycke sägs*; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; att territoriell församling, där så kan ske, lämnas odelad och icke i något fall delas på flera än två kretsar; samt att antalet fullmäktige för hela staden *kan beräknas bliva lika fördelat* på de särskilda valkretsarna i den mån det utan olägenhet kan ske.

I varje valkrets väljes, efter kretsens i mantalslängden upptagna befolkning för året näst före den fyraårsperiod, som valet gäller, en stadsfullmäktig för varje fullt tal, motsvarande en hundraedel av stadens för samma år i mantalslängden upptagna folkmängd. Därest det antal fullmäktige, som med tillämpning av denna regel skall utses, icke uppgår till etthundra, skola för ernående av detta antal de valkretsar, vilkas folk-

(Nuvarande lydelse)

Om indelning i valkretsar jämte antalet fullmäktige för varje valkrets äga, efter därom av stadskollegiet uppgjort förslag, stadsfullmäktige göra framställning hos överståthållarämbetet. Utan föregående framställning må överståthållarämbetet 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.

(Föreslagen lydelse)

mängd mest överskjuter de tal, som enligt den angivna regeln äro bestämmande för fullmäktiges antal inom valkretsarna, vara berättigade att var för sig i ordning efter överskottens storlek välja ytterligare en fullmäktig. Äro överskottstalen lika för två eller flera valkretsar, avgöres företrädet genom lottning.

Om indelning i valkretsar äga, efter därom av stadskollegiet uppgjort förslag, stadsfullmäktige göra framställning hos överståthållarämbetet. Utan föregående framställning må överståthållarämbetet 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. *Det antal fullmäktige, varje valkrets skall utse, fastställas av överståthållarämbetet det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt i tredje stycket angivna grunder, icke till tio, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till tio; och skall i sådant fall valkretsindelningen omprövas före nästa val.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1959.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 19 december
1958.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDELL, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, *vissa frågor sammanhängande med valkretsindelning vid kommunala val.*

Föredraganden anför härvid följande.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 27 maj 1955 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet samma dag kanslidirektören S. Waller att verkställa en teknisk översyn av bestämmelserna rörande allmänna val. I utredningsuppdraget har bl. a. ingått att upptaga frågan om förfarandet vid kommunala val, då någon blir vald i mera än en valkrets, s. k. dubbelval, samt vissa spörsmål om valkretsindelning och mandatfördelning mellan valkretsar vid fullmäktigval. Utredningen, som antagit benämningen *1955 års valutredning*, har i ett den 22 januari 1958 avlämnat betänkande (stencilerat) behandlat dessa frågor samt framlagt förslag till ändringar i kommunala vallagen den 6 juni 1930, kommunallagen den 18 december 1953 och kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957.

Yttranden över betänkandet har genom remiss inhämtats från överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser ävensom från Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund. Överståthållarämbetet har vid sitt remissvar fogat yttrande av stadsfullmäktige i Stockholm. Vid länsstyrelsernas remissvar har i större eller mindre utsträckning fogats yttranden av kommunala organ. Sålunda har yttranden avgivits av magistraten i Södertälje, valnämnden i Solna, kommunalnämnden i Huddinge kommun, stadsfullmäktige i Uppsala, kyrkofullmäktige i Västra Ryds och Stockholms-Näs kyrkliga samfällighet, magistraterna i Norrköping och Linköping, kommunalnämnden i Finspångs köping, magistraten i Jönköping, stadsfullmäktige i Visby, magistraterna och stadsfullmäktige i Göteborg, Malmö, Hälsingborg och Lund, magistraten i Uddevalla, kommunalborgmästaren i Mölndal, kyrkofullmäktige i Göteborg, magistraterna i Lidköping och Mariestad, kommunalborgmästarna i Skövde, Tidaholm, Fal-

köping, Skara och Hjo, kommunalnämnderna i Tibro, Essunga, Grästorps och Karlsborgs kommuner, Skaraborgs läns landstings förvaltningsutskott, magistraten i Örebro, kommunalborgmästaren i Karlskoga, magistraten i Västerås, Norrbottens läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Boden, kommunalfullmäktige i Nederkalix kommun och kyrkofullmäktige i Överluleå församling.

Jag anhåller nu att få upptaga berörda frågor till behandling.

I. Förfarandet vid s. k. dubbelval

Gällande rätt

Enligt 10 § landstingslagen skall landstingskommun indelas i valkretsar vid val av landstingsmän. Indelning av borgerlig primärkommun i valkretsar vid val av fullmäktige är enligt 9 § kommunallagen i vissa fall obligatorisk, i andra fall fakultativ. I Stockholm skall enligt 9 § kommunallagen för Stockholm valkretsindelning alltid ske vid val av stadsfullmäktige. Även vid val av kyrkofullmäktige kan enligt församlingsstyrelselagen valkretsindelning förekomma; vid val av fullmäktige för kyrklig samfällighet skall alltid indelning i valkretsar ske.

Oaktat bakom stadgandena om valkretsindelning främst torde ligga önskemålet att lokala intressen skall kunna göra sig gällande vid valet och i den representation, som valet avser, är valbarhet inom en valkrets vid kommunala val ej betingad av bosättning inom denna. Till följd härav inträffar ej sällan att i sin helhet lika röstsedlar, gemensamma listor, användes av ett parti eller en meningsriktning i flera valkretsar eller att vissa namn är gemensamma för röstsedlar i de olika kretsarna.

Systemet med valkretsar och helt eller delvis likalydande röstsedlar medför ej sällan att samma person befinner vald i två eller flera kretsar. Medan för riksdagsmannavalens del föreskrift givits i § 27 riksdagsordningen om förfarandet, då någon blivit för samma tid vald till ledamot av båda kamrarna eller till ledamot av endera för två eller flera valkretsar, saknas reglering i lag av motsvarande situation vid val av fullmäktige eller landstingsmän. Eftersom resultatet av ett dylikt s. k. dubbelval blir, att den kommunala representation, som valet avser, icke blir fulltalig, har man varit tvungen att i rättstillämpningen finna en lösning på problemet. Praxis har emellertid icke varit enhetlig utan förfarandet har växlat hos olika sammanräkningsmyndigheter. Även i regeringsrätten har olika meningar om hur problemet bör lösas kommit till uttryck. Sålunda har regeringsrätten i ett avgörande år 1931 i anledning av klagan över ett stadsfullmäktigval i stad med två valkretsar, vid vilket val samma person befunnits vald i båda kretsarna, förklarat den metoden skola ha tillämpats, att hans namn, sedan han befunnits vald i den ena kretsen, skulle ha ansetts som obefintligt vid

sammanräkningen av de valsedlar för den andra kretsen, som upptog namnet. Avgörandet var emellertid icke enhälligt; två regeringsråd fann, att det av sammanräkningsmyndigheten tillämpade förfarandet att tilldela den valde plats i båda valkretsarna varit lagligen grundat, samt att det finge ankomma på honom att anmäla, för vilkendera valkretsen han ville anses vald, varpå ny sammanräkning av de inom den andra valkretsen avgivna rösterna borde verkställas med tillämpning av de för utseende av efterträdare för avgången fullmäktig gällande bestämmelserna. I ett rättsfall år 1942 intog regeringsrätten utan meningsskiljaktighet den ståndpunkt, som minoriteten givit uttryck åt vid 1931 års avgörande. 1954 har regeringsrätten bekräftat detta sitt ställningstagande i ett nytt rättsfall.

Den i praxis sålunda numera antagna metoden — fortsättningsvis benämnd *efterträdarmetoden* — ansluter sig till den reglering av dubbelvals-situationer, som skett i riksdagsordningen för riksdagsmannavalens del. I § 27 riksdagsordningen föreskrives nämligen att det ankommer på den dubbelt valde att bestämma, i vilkendera kammaren han vill inträda eller för vilken valkrets han vill anses vald. Det åligger honom härvid att göra skyndsamt anmälan till länsstyrelsen i den ort, för vilken han ej vill mottaga riksdagsmannauppdrag, varefter enligt stadganden i lagen om val till riksdagen ny sammanräkning för utseende av efterträdare skall företagas.

Den metod, som kommit till användning i 1931 års rättsfall — i fortsättningen kallad *obefintlighetsmetoden* — innefattar en analog tillämpning av vad som enligt 46 § kommunala vallagen gäller vid bestämmandet av ordningen mellan namnen i de olika C-, B- och A-grupperna vid sammanräkningen av valsedlarna för en och samma valkrets. I detta lagrum stadgas sålunda att valsedel, sedan den första sammanräkningen verkställts, vid varje därpå följande sammanräkning gäller för det namn, vilket, bortsett från namn som redan erhållit plats i ordningen, står främst på valsedeln. Redan placerat namn betraktas alltså som obefintligt, om det vid den fortsatta sammanräkningen skulle återkomma såsom första namn på andra valsedlar än dem, som gällde för namnet vid den sammanräkning, då namnet erhöll plats i ordningen. För att obefintlighetsmetoden skall kunna tillämpas förutsättes att sammanräkningsmyndigheten beaktar resultatet av valet i redan räknade valkretsar, vilket innebär att principen att valet i varje valkrets är en självständig förrättning, lider visst intrång. Denna omständighet synes emellertid vid tillämpningen av obefintlighetsmetoden ha ansetts vara av underordnad betydelse mot bakgrunden av att valet i en kommun eller församling — trots uppdelningen i valkretsar — likväl kan anses som en enhet, i det att valets slutliga resultat under alla omständigheter måste bli att en person kan tilldelas plats endast inom *en* valkrets.

Vid val av fullmäktige verkställs sammanräkningen för samtliga valkretsar i kommunen eller församlingen av samma myndighet, vare sig denna är länsstyrelsen eller magistrat. Sammanräkningen för de olika val-

kretsarna vid val av landstingsmän förrättas däremot av olika myndigheter inom samma landstingskommun, nämligen av länsstyrelsen och av en eller flera magistrater, beroende på valkretsarnas karaktär av landsbygd, stad eller bådadera (42 § kommunala vallagen). Tillämpning av obefintlighetsmetoden vid val av landstingsmän måste därför förutsätta att sammanräkningsmyndigheterna för de olika valkretsarna håller varandra underrättade om vilka personer som — allteftersom sammanräkningsförrättningen fortskrider — befinnes valda, så att deras namn kan betraktas som obefintliga på valsedlarna för de andra valkretsarna. Föreskrifter om dylik kommunikation mellan sammanräkningsmyndigheter finnes icke.

Tillämpning av obefintlighetsmetoden leder till att den som eljest skulle bli vald för två eller flera valkretsar kommer att definitivt väljas för den krets, där sammanräkningen sker först. I vilken ordning valkretsarna skall räknas är icke reglerat.

Enligt 51 § kommunala vallagen skall envar som valts till landstingsman eller suppleant för sådan underrättas om att han valts genom att sammanräkningsmyndigheten tillställer honom utdrag av förrättningsprotokollet såvitt rör honom. Någon motsvarande underrättelse sker däremot icke vid fullmäktigval; resultatet av sådana tillkännages endast i länskungörelserna.

Förfarandets inverkan på valresultatet

Om vid kommunala val i samtliga vid valet förekommande valkretsar användes likalydande valsedlar och dessa icke upptager särskilda efterträdarnamn, d. v. s. icke utgör s. k. spaltade valsedlar, får den representation, som valet avser, samma sammansättning, vare sig efterträdar- eller obefintlighetsmetoden tillämpas. Användes efterträdarmetoden kommer nämligen vid den nya sammanräkning, vid vilken efterträdare skall utses, det namn att tilldelas plats, som står främst av de icke redan placerade namnen på partiets valsedlar för den valkrets, där avsägelsen skett. Resultatet blir sålunda detsamma som om redan vid den ursprungliga sammanräkningen namnet på den som befunnits vald för en valkrets betraktats såsom obefintligt vid sammanräkningen av den eller de andra valkretsarna. Den skillnaden mellan de båda metoderna föreligger dock att den valde vid tillämpning av efterträdarmetoden själv får bestämma, för vilken valkrets han skall vara vald, medan vid tillämpning av obefintlighetsmetoden denna fråga blir beroende av i vilken ordning sammanräkningsmyndigheten räknar valkretsarna.

Användes däremot i valkretsarna visserligen likalydande men spaltade valsedlar blir valresultatet olika alltefter den metod som kommer till användning. Vid tillämpning av obefintlighetsmetoden kommer sålunda de valda att återfinnas bland dem, som på valsedlarna upptagits för själva fullmäktigvalet, medan efterträdarmetoden leder till att i stället för den, som

valts dubbelt och som avlagt sig uppdraget för viss valkrets, inträder den, som upptagits på valsedlarna för kretsen såsom särskild efterträdare för den dubbelvalde.

Situationen åskådliggöres i utredningens betänkande med följande exempel.

I en stad, som vid val till stadsfullmäktige är uppdelad i tre valkretsar, använder ett parti i samtliga valkretsar en valsedel med namnen i följande ordning:

A	A ₁
B	B ₁
C	C ₁
D	D ₁
E	E ₁
F	F ₁
G etc.	

Partiet erhåller i varje valkrets två platser, vilka i samtliga kretsar i första hand tilldelas A och B. Sedan dessa anmält, att de vilja anses valda för första valkretsen, sker efterträdarval, först i andra valkretsen och därefter i tredje. I andra kretsen utses som efterträdare A₁ och B₁, medan i tredje kretsen C och D bliva efterträdare för A och B. Egenskapen av efterträdare medför därvid den konsekvensen, att om C eller D sedermera skulle avgå kommer icke att till ny ledamot utses det för den sålunda avgångne upptagna särskilda efterträdarnamnet, C₁ eller D₁, utan i stället får till efterträdare utses det namn för själva stadsfullmäktigvalet, som står främst av de oplacerade. Den nya sammanräkning som blir erforderlig på grund av en sådan avgång skall nämligen icke avse efterträdare till C eller D utan i stället ny efterträdare i tredje valkretsen till A resp. B.

En tillämpning av metoden att anse i annan valkrets redan placerat namn såsom obefintligt skulle däremot ha medfört, att A, B, C, D, E och F invalts såsom ledamöter och de särskilt upptagna efterträdarnamnen ifrågakommit först vid någon av de sålunda utsedda ledamöternas avgång.

Det må till detta exempel anmärkas att ett strikt upprätthållande av principen att valet i varje valkrets är en från valet i övriga kretsar fristående förrättning vid tillämpning av efterträdar metoden skulle ha lett till att vid utseendet av efterträdare för A och B i andra och tredje kretsarna A₁ och B₁ skulle förklaras valda i båda dessa kretsar, varefter de finge anmäla, för vilkendera kretsen de ville anses valda till efterträdare för A och B. Sedan de anmält att de önskade anses valda för exempelvis andra kretsen, skulle vid ny sammanräkning för utseende av efterträdare för A och B i tredje kretsen C och D befinnas valda i denna.

Även i andra fall än då särskilda efterträdarnamn finnes upptagna, kan det emellertid inträffa, att de båda metoderna ger olika resultat. Detta blir sålunda fallet om ett parti gemensamt för de olika valkretsarna använder två eller flera typer valsedlar med delvis samma namn. Avgår en person, vars val gemensamt åstadkommit av valsedlar av olika typer, blir nämligen på grund av de särskilda regler, som gäller beträffande valet av efterträdare

och som utformats för att tillgodose intresset av att efterträdaren alltid skall tillhöra samma meningsgrupp som den avgångne, efterträdaren att söka bland majoritetslistans ännu icke placerade namn. Efterträdarvalet har nämligen karaktär av majoritetsval mellan de första ännu icke placerade namnen på de valsedlar, som upptager den avgångnes namn och som på grund därav gällde för detta namn vid den sammanräkning, då namnet tilldelades plats i ordningen inom vederbörande A-grupp. Vid den nya sammanräkningen gäller varje valsedel enligt 47 och 52 §§ kommunala vallagen såsom hel röst, och detta gäller oavsett hur många namn de olika valsedlarna varit med om att placera.

I betänkandet belyses det olika utfallet av de båda metoderna i dylika situationer med följande exempel, hämtat från det år 1954 av regeringsrätten avgjorda rättsfallet.

I en stad, som vid val till stadsfullmäktige var indelad i tre valkretsar, använde sig ett parti i samtliga kretsar av två olika listtyper (I och II). Ett av namnen förekom å båda listtyperna, såsom andra namn å den ena och såsom första namn å den andra.

I.	II.
A	B
B	I
C	J
D	K
E	
F	
G	
H	

I första valkretsen — där partiets röster voro fördelade med 1 946 på listtyp I och 904 på listtyp II — erhöll partiet tre platser, vilka tilldelades A, B och C. Samma personer förklarades valda i andra kretsen, där partiet också erhöll tre platser. Då de sålunda valda förklarat sig önska mottaga val i första kretsen förrättades efterträdarval i andra kretsen, där listtypen I använts av 1 465 väljare och listtypen II av 781 väljare. Till efterträdare utsågos därvid i tur och ordning D, E och F. I tredje valkretsen, där de olika listtyperna samlat 1 231 resp. 673 väljare, erhöll partiet två platser, som tilldelades A och B, varefter till efterträdare till dem utsågos i tur och ordning G och H. Minoritetslistan kunde således icke placera något enda namn utöver det gemensamma, trots att denna lista i de tre valkretsarna samlat 2 358 röster av de 7 000 röster, som sammanlagt avgivits för partiet.

Hade i stället obefintlighetsmetoden tillämpats och således namn, som placerats i förut räknade valkretsar, betraktats som obefintliga, hade i stället ordningen mellan namnen blivit i andra valkretsen D, I och E och i tredje valkretsen F och J. Minoritetslistan hade alltså fått ytterligare två namn placerade, ett resultat som bättre motsvarat det relativa styrkeförhållandet mellan listorna.

Vilken metod som tillämpas vid sammanräkningen har även i vissa andra situationer betydelse för frågan vem eller vilka som skall inväljas i repre-

sensationen jämte den som blivit berättigad till plats för två eller flera valkretsar. Tillämpas obefintlighetsmetoden kommer platsen eller platserna att besättas av kandidater på partiets valsedlar i övriga kretsar, alltefter den ordning, vari sammanräkningsmyndigheten upptager kretsarna till sammanräkning. Myndigheten bestämmer härvidlag själv ordningen; vid landstingsmannaval kan sammanräkningen för de olika kretsarna stundom ske samtidigt, om sammanräkningen verkställs av flera myndigheter på grund av valkretsarnas beskaffenhet. I detta fall torde tillämpning av obefintlighetsmetoden f. n. vara utesluten. Vid tillämpning av efterträdametoden blir frågan vem som jämte den dubbelt valde skall taga plats i representationen beroende av i vilken valkrets den dubbelvalde efter eget bestämmande avsäger sig uppdraget, givetvis under förutsättning att såsom ersättare för honom ej ifrågakommer samma person i alla kretsarna.

Hemställan om ändring i nuvarande ordning

I ett av riksdagen godkänt utlåtande nr 10/1955 i anledning av motioner med yrkande om intagande av föreskrifter i kommunala vallagen om förfarandet vid dubbelval har konstitutionsutskottet framhållit, att någon enhetlig praxis i fråga om förfarandet vid dubbelval ej utbildat sig. Den av regeringsrätten i avgörandet år 1942 anvisade efterträdametoden syntes sålunda enligt utskottet icke ha vunnit tillämpning på alla orter. Av en undersökning, som 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning företagit, framgick att man i flera städer vid kommunalvalen år 1950 tillämpat obefintlighetsmetoden och från överståthållarämbetet hade utskottet inhämtat att denna metod tillämpats vid 1954 års stads- och kyrkofullmäktigval i Stockholm. Enligt utskottets mening medförde avsaknaden av lagregler på förevarande område betydande olägenheter.

I betänkandet framhålles att en förklaring till att en del sammanräkningsmyndigheter även efter 1942 års avgörande i regeringsrätten tillämpat obefintlighetsmetoden kan vara att de valsedlar med gemensamma namn för två eller flera valkretsar, som kommit till användning, varit uppställda med utgångspunkt från att denna metod liksom tidigare skulle komma att tillämpas vid sammanräkningen och att sammanräkningsmyndigheten icke velat förrycka valutgången genom övergång till en ny metod. Utredningen anser det emellertid kunna förutsättas att sammanräkningsmyndigheterna — sedan efterträdametoden bekräftats i regeringsrättsavgörandet 1954 — allmänt kommer att tillämpa denna metod om icke ändrade regler införes genom lagstiftning.

Under hänvisning till konstitutionsutskottets förenämnda utlåtande hemställde riksdagen (skr. nr 133/1955) om utredning och förslag rörande förfarandet vid de kommunala dubbelvalen. I utlåtandet anfördes att det vid en närmare utredning av frågan borde prövas, huruvida någon av de dittills

använda metoderna — oförändrad eller modifierad — lämpligen borde lagfästas eller om någon annan metod kunde anses mera ändamålsenlig.

Valutredningens förslag

I betänkandet uttalas, att möjligheterna att nå fram till en ny metod synes vara begränsade; att införa en i sin helhet ny metod måste enligt utredningen framstå såsom uteslutet. Utgångspunkten för undersökningen bör nämligen vara att några avvikelser i princip icke skall förekomma från de i 7 kap. kommunala vallagen meddelade bestämmelserna om röstsammansräkning, vilka nära ansluter sig till motsvarande stadganden i lagen om val till riksdagen. De avvikande eller kompletterande bestämmelser, som kan anses erforderliga, bör därför inskränka sig till vad som erfordras för att eliminera dubbelvalens följder: att antalet valda ledamöter blir mindre än antalet platser, som skall besättas.

Utredningen konstaterar att en ny metod, konstruerad från denna utgångspunkt, närmast skulle bli en variant av efterträdametoden; att tillskapa en variant av obefintlighetsmetoden låter sig däremot icke göra, eftersom vid tillämpning av denna något dubbelval icke äger rum.

Utredningen har emellertid undersökt möjligheterna att anordna förfarandet vid dubbelval efter samma princip som tillämpas, när antalet mandat i en av första kammarens valkretsar ökats under löpande åttaårsperiod. För kommunalvalens del skulle ett motsvarande förfarande innebära, att de ursprungliga sammansräkningarna fortsattes intill dess erforderligt antal platser tillsatts. Emellertid har utredningen funnit att en sådan utväg icke är framkomlig med hänsyn till de omfattande modifieringar av eljest gällande regler som skulle erfordras och som skulle ytterligare komplicera de redan förut invecklade reglerna för namnens ordnande.

Mot bakgrunden av dessa allmänna överväganden och resultatet av undersökningen av möjligheterna att tillskapa ett förfarande efter mönster av kompletteringsvalen till första kammaren uttalar valutredningen att, om förfarandet vid dubbelval skall regleras genom uttryckliga bestämmelser i kommunala vallagen, man torde ha att välja mellan de metoder, som redan prövats i praktiken, eventuellt med någon modifikation.

Utredningen ger till en början uttryck åt den uppfattningen att både efterträdametoden och obefintlighetsmetoden kan anses fullt användbara under förutsättning att det står klart för väljarna eller i varje fall för dem, som ombesörjer kandidatnomineringen, vilken metod som kommer att tillämpas i händelse av dubbelval, så att valsedlarna kan upprättas med hänsyn härtill. Utredningen förmenar, att man icke av den omständigheten, att efterträdametoden i vissa fall — som närmare belysts av de i det föregående anförda exemplen — kan ge mindre tillfredsställande resultat, får dra slutsatsen att efterträdametoden är underlägsen obefintlighetsmetoden. Sådana mindre tillfredsställande resultat synes nämligen kunna undvikas

om valseدلarna upprättas med beaktande av att efterträდarmetoden kommer att tillämpas vid eventuellt dubbelval.

Vid sin granskning av de olika metodernas fördelar och nackdelar framhåller utredningen i huvudsak följande.

Till förmån för *o b e f i n t l i g h e t s m e t o d e n* talar att den är något enklare att tillämpa. Den underlättar vidare användningen av gemensamma listor för de olika valkretsarna. Det kan emellertid starkt ifrågasättas, om detta förhållande kan anses som någon förtjänst, om saken bedömes från de synpunkter, som ansetts motivera valkretsindelning. Härvidlag har syftet varit att lokala intressen skall tillräckligt beaktas vid kandidatnomineringen på det sätt att som kandidater i en valkrets i första hand bör uppställas personer, som äger nära anknytning till kretsen. Vidare undvikes vid valkretsindelning långa namnlistor, som av praktiska skäl är olämpliga och som dessutom medför att det personliga momentet i valakten i alltför hög grad undanskjutes, i det väljarna i allmänhet äger närmare kännedom om endast ett fåtal av kandidaterna. Användningen av gemensamma listor medför att de fördelar man velat vinna genom valkretsindelningen går förlorade. Eftersom valbarheten vid kommunala val icke är inskränkt till den egna valkretsen föreligger visserligen icke något formellt hinder mot att använda enhetliga listor inom hela valområdet. Mot bakgrunden av syftet med valkretsindelningen torde det emellertid med fog kunna göras gällande, att anledning saknas att vid utformningen av sammanräkningsmetod utgå från att denna direkt skall anpassas efter bruket av gemensamma listor och därigenom underlätta detsamma. Om i ett visst i valkretsar uppdelat valområde alla eller i varje fall flertalet partier använder enhetliga listor, bör detta i stället ge anledning till att frågan om valkretsindelningens fortbestånd upptages till prövning. Genom att obefintlighetsmetoden underlättar användningen av gemensamma listor för valkretsarna är den ägnad att konservera en valkretsindelning, som icke är sakligt motiverad. I de fall, då valkretsindelningen icke kan slopas med hänsyn till gällande bestämmelser om sådan indelning, får skälen för indelningen anses äga en sådan tyngd att en anpassning till denna vid listornas upprättande framstår såsom angelägen. Redan med hänsyn till det anförda torde det vara befogat att anse att obefintlighetsmetoden icke bör givas företräde framför efterträდarmetoden. De förtjänster som obefintlighetsmetoden möjligen skulle kunna anses äga framför efterträდarmetoden är sålunda endast skenbara. Ett ytterligare skäl mot obefintlighetsmetoden är att den torde förutsätta att sammanräkningen i de olika valkretsarna inom hela valområdet verkställas av samma myndighet. Så är fallet vid fullmäktigvalen men icke vid landstingsmannavalen. Ehuru dubbelval där icke brukar förekomma, är landstingslagens regler om valkretsindelning och valbarhet så utformade att dubbelval är möjliga. En lagstiftning i frågan bör därför gälla även landstingsmannavalen.

Till förmån för efterträdar metoden kan anföras att den helt ansluter sig till principen att valet i varje valkrets är en fristående förrättning; sammanräkningen av rösterna kan sålunda ske helt i överensstämmelse med de i kommunala vallagen meddelade bestämmelserna. Metoden överensstämmer vidare med det förfarande, som enligt riksdagsordningen skall tillämpas för motsvarande fall av dubbelval. Lagfästes efterträdar metoden sker ej heller något avsteg från vad som enligt praxis är att anse såsom gällande rätt.

Utredningen framhåller slutligen vid sitt övervägande av de båda metodernas fel och förtjänster att om det skulle anses som en mera påtaglig brist hos efterträdar metoden att den dubbelt valde i viss mån kan påverka valutgången genom att han själv får bestämma, i vilken valkrets han vill anses vald, en liknande brist vidlåder obefintlighetsmetoden. Utgången blir nämligen vid tillämpning av denna metod beroende av i vilken ordning valkretsarna räknas. I båda fallen är det emellertid möjligt att undanröja bristen. Vid obefintlighetsmetoden räcker det med att man på förhand fixerar den turordning, i vilken valkretsarna skall räknas, exempelvis genom föreskrift om att valkretsarna skall numreras i samband med valkretsindelningen och att sammanräkningsförrättningar skall hållas i den sålunda fastställda ordningen. Vid efterträdar metoden erfordras därjämte föreskrift om att en person som blivit vald i två eller flera valkretsar, skall anses som avgången i alla valkretsar utom den, där han först blev placerad. Fortsättningsvis anför utredningen i denna fråga.

Utredningen ifrågasätter dock, om det är erforderligt att införa en förhållandevis omständlig metod för att bestämma i vilken valkrets den dubbelt valde skall anses ha blivit placerad. Som regel torde det väl förhålla sig så, att avsägelse ske enligt en viss ordning, som varit förutsatt vid kandidatnomineringen. Det bör även beaktas, att riksdagsordningen accepterat en sådan valrätt. Visserligen föreligger i dessa fall ett starkare intresse för den dubbelt valde att själv få bestämma, vilket mandat han skall innehava, eftersom detta för honom kan innebära en övergång från den ena kammaren till den andra eller — om det gäller val som ledamot i första kammaren i två eller flera valkretsar — att den återstående mandattiden blir olika lång. Men konsekvensen av den rätt som sålunda föreligger för den dubbelt valde — att hans avgörande i viss utsträckning blir bestämmande för vem som jämte honom skall bli vald — blir densamma, och då denna konsekvens kunnat godtagas vad riksdagen beträffar synes så kunna ske även ifråga om de kommunala valen.

Efter de i det föregående återgivna övervägandena förordar valutredningen att efterträdar metoden lagfästes utan jämkningar.

Rörande utformningen av de regler, varigenom efterträdar metoden skulle kunna lagfästas, anför utredningen.

Bestämmelserna om dubbelval böra — — — gälla val av såväl fullmäktige som landslingsmän. I överensstämmelse med vad som stadgats i riksdags-2 — *Bihang till riksdagens protokoll 1959. 1 saml. Nr 26*

ordningen bör till en början uttryckligen fastslås, att det ankommer på den person, som för samma tid för två eller flera valkretsar blivit vald till landstingsman eller erhållit samma slags uppdrag som fullmäktig, att själv bestämma för vilken valkrets han vill anses vald. I övriga valkretsar skall han anses som avgången, varför ersättare för honom inkallas respektive utses i den ordning, som i 52 § kommunala vallagen finnes angiven för den händelse landstingsman avgår under den för honom bestämda tjänstgöringstiden eller fullmäktig avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång.

Utredningen ifrågasätter därefter, huruvida icke reglerna om den dubbelt valdes rätt att bestämma, var han skall anses vald, borde ha sin plats i lagstiftningen om kommunal- och församlingsstyrelse, enär avsägelserätten eljest regleras i denna lagstiftning. Emellertid finner utredningen, att bestämmelserna om avsägelse vid dubbelval närmast har sin plats i kommunala vallagen, eftersom det i detta fall icke är fråga om att den dubbelt valde skall frånträda uppdraget som landstingsman eller fullmäktig; avsägelsen utgör endast en förutsättning för att landstinget respektive fullmäktige skall få föreskrivet antal ledamöter. Vid sådant förhållande anser utredningen att avsägelsen icke heller, såsom eljest då det är fråga om avsägelse, behöver passera landstinget eller fullmäktige utan bör kunna ske direkt till den myndighet, som har att föranstalta om komplettering.

Sedan den dubbelt valde blivit underrättad om att han valts i mer än en valkrets bör han enligt utredningen skyndsamt göra anmälan om i vilken krets han vill kvarstå. I anslutning härtill anför utredningen.

Härvid är att märka, att enligt 51 § kommunala vallagen utsedd landstingsman genom sammanräkningsmyndighetens försorg tillställs utdrag av valprotokollet, medan däremot fullmäktig icke på motsvarande sätt erhåller någon personlig underrättelse om att han blivit vald. Underrättelse om samtliga valens utgång meddelas i stället i länskungörelserna. Det torde dock vara lämpligt, att fullmäktig som blivit vald i mer än en valkrets, omedelbart erhåller ett meddelande därom genom sammanräkningsmyndigheten. För landstingsman i samma situation torde det däremot räcka med de protokollsutdrag han enligt 51 § kommunala vallagen skall erhålla. Inkallelse av vederbörande suppleant till ordinarie ledamot skall enligt 22 § st. 1 landstingslagen föregås av kungörelse om avgången, utfärdad av länsstyrelsen och kan därför icke ske i direkt anslutning till den ursprungliga sammanräkningen, vilken för övrigt i vissa valkretsar kan ha förrättats av magistraten. Är det åter fråga om ersättare för fullmäktig i en eller flera valkretsar, där han på grund av dubbelval icke kunnat mottaga uppdraget, synes, om vederbörandes anmälan inkommer före den ursprungliga sammanräkningens avslutande, efterträdarvalet kunna ingå som ett led i denna förrättning. Eljest får en särskild offentlig förrättning för val av efterträdare hållas.

Utredningen finner slutligen att bestämmelserna om förfarandet vid dubbelval lämpligen kan intagas under 48 § kommunala vallagen, varigenom nuvarande paragrafbeteckningar kan bibehållas.

Remissyttranden

Vad till en början angår frågan huruvida behov av lagstiftning föreligger för att reglera förfarandet vid dubbelval, har i flertalet av de remissyttranden, som särskilt upptager detta spörsmål, framhållits att frånvaron av föreskrifter utgör en brist som bör elimineras. I ett yttrande har uttalats, att något större behov av lagreglering av förfarandet icke torde föreligga, då sammanräkningsmyndigheterna med hänsyn till regeringsrättens avgöranden 1942 och 1954 ändå torde komma att tillämpa efterträdametoden. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* hemställer att utredningens förslag icke måtte föranleda någon författningsändring; härvid framhåller länsstyrelsen, att den genom att använda obefintlighetsmetoden i de fall, då båda metoderna skulle ge samma resultat, men eljest efterträdametoden kunnat handlägga frågor om dubbelval på ett administrativt mycket enkelt sätt. Vidare påpekar länsstyrelsen, att med nu gällande bestämmelser om valkretsindelning sådan indelning torde komma att bli allt sällsyntare i kommuner och församlingar. Med hänsyn till denna utveckling torde enligt länsstyrelsens mening frågan om förfarandet vid dubbelval bli av ringa betydelse och behovet av en lagreglering minska i motsvarande mån.

Vid sitt ställningstagande till spörsmålet vilken metod som bör givas företräde ansluter sig *överståthållarämbetet* och *19 länsstyrelser* till utredningsmannens uppfattning att efterträdametoden bör lagfästas, *länsstyrelserna i Uppsala, Örebro och Västmanlands län* ger obefintlighetsmetoden sitt förord och *länsstyrelsen i Älvsborgs län* ifrågasätter om ej den dubbelvaldes bosättning bör vara avgörande för frågan, i vilken krets han skall anses vald. *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* lämnar utredningsmannens förslag utan erinran.

Även i de av länsstyrelserna inhämtade yttrandena från magistrater, kommunalborgmästare och stadsfullmäktige m. fl. kommunala organ överväger tillstyrkandena av utredningsmannens förslag. I några fall redovisas emellertid erfarenheter av dubbelval och förordas lagfästande av obefintlighetsmetoden, exempelvis i yttranden av *magistraterna i Malmö och Lidköping*. *Magistraten i Lund* förklarar att systemet med gemensamma listor för de olika valkretsarna torde få övergivas, om efterträdametoden lagfästes, men vitsordar denna metod såsom principiellt riktig.

De tillstyrkande yttrandena är i allmänhet summariskt utformade; i den mån skälen för ställningstagandet redovisats ansluter sig dessa skäl till utredningsmannens med särskilt betonande av att överensstämmelse uppnås med vad som gäller vid riksdagsmannaval och vad som utgör stadgad praxis. Den mera principiella synpunkt, som talar för efterträdametoden, nämligen att valet i varje valkrets är en förrättning för sig, understrykes i enstaka yttranden.

Av naturliga skäl innehåller de yttranden, i vilka efterträdar metoden avstyrkes och obefintlighetsmetoden förordas, en utförligare motivering. Härvid framhålls dels olägenheterna av efterträdar metoden, främst med hänsyn till att den förorsakar flera sammanräkningar och därför försenar valresultatet, dels fördelarna av obefintlighetsmetoden, företrädesvis i det att den är enklare i tillämpningen, eliminerar den dubbelvaldes möjligheter att påverka valutgången och i allmänhet måste antagas ge ett resultat som överensstämmer med väljarnas avsikt vid röstningen. Sålunda anför *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Visserligen ansluter sig efterträdar metoden till det förfarande, som enligt riksdagsordningen skall tillämpas för den händelse en person blivit för samma tid vald till ledamot av bägge kamrarna eller till ledamot av endera kammaren för två eller flera valkretsar. För en person som på detta sätt blivit dubbelvald till riksdagsman måste det te sig naturligt, att han själv får bestämma, i vilken kammare han vill inträda eller för vilken valkrets han vill anses vald till riksdagsman. Särskilt i sistnämnda fall bör vederbörandes personliga anknytning till och intresse för de lokala förhållandena inom en viss valkrets tillmätas en avgörande betydelse. Dessa synpunkter torde däremot i ganska ringa mån kräva beaktande vid kommunala val, i synnerhet vid fullmäktigeval. Det synes länsstyrelsen innebära en otillfredsställande ordning, att vid kommunalval den dubbelvalde skall genom eget avgörande — i eller utan samråd med ledningen av det politiska parti, som uppfört hans namn på valsekeln — kunna i viss utsträckning utöva inflytande på frågan om vilken eller vilka personer som jämte den dubbelvalde skola utses inom ifrågavarande valkretsar. Enligt länsstyrelsens åsikt kunna eventuellt uppkomna intressekollisioner i form av dubbelval bättre lösas genom användande av obefintlighetsmetoden. En nackdel med denna metod är visserligen att utgången av valet kan bli beroende av i vilken ordning valkretsen räknas. Men såsom utredningen själv framhåller kan denna brist undanröjas genom att man på förhand fixerar den ordning sinsemellan, vari valkretsarna skola räknas — exempelvis genom föreskrift om att valkretsarna skola numreras i samband med valkretsindelningen samt att sammanräkningsförrättningar skola hållas i den sålunda fastställda ordningen. Länsstyrelsen förordar en sålunda konstruerad sammanräkningsmetod såsom varande den ur väljarnas egen synpunkt fördelaktigaste. Till förmån för obefintlighetsmetoden kan vidare åberopas att den är betydligt enklare att tillämpa vid sammanräkningsförrättningen än efterträdar metoden.

Efter en redogörelse för ett konkret fall, i vilket tillämpningen av efterträdar metoden lett till oförutsedda konsekvenser, i det vid användningen av en för flera partier upprättad samlingslista styrkefördelningen mellan partierna förryckts, anför *magistraten i Lidköping*.

Vid användande av samma valsekel i flera valkretsar placeras som regel partiets ledande namn först på sedeln för att göra denna mera attraktiv. En väljare torde utgå ifrån att dessa första namn bli betraktade som obefintliga, om de före sammanräkning i en valkrets placerats i annan valkrets. Om suppleanter eller ersättare finnas å sedeln, torde väljaren icke avse, att

dessa skola väljas före de ordinarie namnen. Hänsyn bör alltså i första hand tagas till vad väljaren avser med sin valsedel.

Enligt 46 § kommunala vallagen skall den s. k. obefintlighetsmetoden tillämpas vid bestämmandet av ordningen mellan namnen i de olika C-, B- och A-grupperna. 52 § 2 mom. samma lag stadgar, att vid ny sammanräkning namn å någon, som blivit genom valet utsedd till fullmäktig, skall anses såsom obefintligt. Då således obefintlighetsmetoden kommer till användning i andra sammanhang i vallagen, borde kravet på konsekvens och överskådlighet medföra, att samma metod tillämpades i förevarande sammanhang.

Länsstyrelsen i Örebro län förklarar sig utifrån egna erfarenheter anse att övervägande skäl talar för obefintlighetsmetoden, vilken emellertid förutsätter att sammanräkningsförrättningarna hålles i en av länsstyrelsen på förhand bestämd ordning. Länsstyrelsen åberopar i sitt remissvar ett infordrat yttrande av *kommunalborgmästaren i Karlskoga*, vari denne redogör för vissa svårigheter att få in avsägelser från dubbelvalda vid stadsfullmäktig- och kyrkofullmäktigvalen 1954; de dubbelvalda hade sålunda före avsägelsen begärt upplysning om hur valresultatet skulle bli i alternativa fall av avsägelse. Även i detta yttrande betecknas den dubbelvaldes möjligheter att vid tillämpning av efterträdametoden inverka på vilket av övriga namn som skall placeras såsom otillfredsställande.

Länsstyrelsen i Västmanlands län framhåller, att vid de kommunala valen avser valet, trots valkretsindelningen, en och samma beslutande församling. En person som valts till landstingsman eller fullmäktig i en valkrets bör därför, anser denna länsstyrelse, icke kunna förklaras vald till samma befattning även i annan valkrets utan hans namn bör i stället vid den senare sammanräkningen anses som obefintligt. En sådan metod skulle sannolikt vara ägnad att underlätta partiernas kandidatnomineringar och för den enskilde väljaren måste den te sig som den enda naturliga. Länsstyrelsen framhåller slutligen att obefintlighetsmetoden är från praktisk synpunkt överlägsen efterträdametoden, eftersom den leder till omedelbart resultat; omvägen över avsägelser och nya sammanräkningar bortfaller sålunda.

Den fördröjning av valresultatet, som efterträdametoden medför genom nödvändigheten att avvakta avsägelse och vid fullmäktigval att företaga ny sammanräkning kan enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* leda till att något parti blir underrepresenterat vid fullmäktiges första sammanträden året efter valåret. De ursprungliga sammanräkningarna hinner nämligen i vissa fall icke avslutas förrän under december månad. Ett spørsmål vars lösning kan få liknande konsekvenser beröres av *magistraten och stadsfullmäktige i Hälsingborg*, nämligen huruvida avsägelse bör ske först sedan valet vunnit laga kraft. Härvid uttalas att det principiellt riktigaste vore att avvakta att valet vinner laga kraft.

I några yttranden, i vilka efterträdametoden tillstyrkes, påpekas att utredningen ej beaktat det fall, att den dubbelvalde underlåter att giva besked om i vilken krets han vill anses vald; å andra sidan

framhålles det i vissa yttranden, att det torde kunna förutsättas att de politiska partierna i eget intresse kommer att se till att avsägelse inkommer utan dröjsmål.

Frågan i vilken ordning en person som valts till fullmäktig i två eller flera valkretsar bör underrättas härom för att sättas i tillfälle att inkomma med avsägelse beröres i ett par yttranden under erinran om att vid landstingsmannaval protokollsutdrag skall tillställas den valde, medan resultatet av fullmäktigval endast tillkännagives i länskungörelserna. Det ifrågasättes härvid om icke förfarandet bör anordnas på samma sätt vid fullmäktigval som vid val av landstingsmän.

Departementschefen

Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen har problemet om hur man bör förfara, då någon vid kommunalt val befinnes berättigad till mandat i två eller flera valkretsar, i praxis lösts efter två olika linjer. Regeringsrätten har sålunda tidigare ansett den lösningen riktigast, att namnet på den, som befunnits vald i en krets, betraktas som obefintligt om det vid sammanräkningen i annan valkrets åter kommer i fråga för placering. Sedan 1942 skall emellertid enligt ett regeringsrättsavgörande den metoden tillämpas, att valresultatet bestämmes i varje valkrets för sig utan hänsyn till att någon, som befinnes vald i en krets, redan kan vara vald i annan krets. Den på detta sätt dubbelt valde får därpå anmäla, för vilken krets han vill anses vald. Efterträdare för honom får sedan utses eller — vid landstingsmannaval — tillkallas i valkrets, för vilken han ej önskat mottaga mandat.

De båda metoderna ger i vissa lägen olika resultat i fråga om personkretsen av de valda. Oaktat regeringsrätten redan 1942 antagit den s. k. efterträdar metoden har obefintlighetsmetoden tillämpats av en del sammanräkningsmyndigheter så sent som vid 1954 års kommunalval. Då så skett har detta tydligen haft sin grund i att valseklarna uppgjorts med utgångspunkt från att obefintlighetsmetoden skulle komma till användning; sammanräkningsmyndigheterna har då icke velat förrycka valresultatet genom att tillämpa en annan metod.

Att sammanräkningsmyndigheterna på angivet skäl stundom nödgas avvika från den i högsta instans antagna metoden måste anses i hög grad otillfredsställande, helst som läget kan kompliceras av att vid samma val ett parti upprättar sina valseklar med hänsyn till obefintlighetsmetodens verkningar och ett annat parti med hänsyn till utfallet av efterträdar metoden. Jag finner det därför angeläget att i lag regleras, huru förfarandet skall anordnas i dylika dubbelvalssituationer.

I likhet med utredningsmannen anser jag att man vid denna lagreglering är hänvisad till att välja mellan de två metoder, som utvecklats sig i

praxis, oaktat icke någon av dessa metoder går helt fri från anmärkningar. Skulle en helt ny metod konstrueras, skulle denna otvivelaktigt bli så komplicerad, att den av praktiska skäl måste underkännas. Det är givetvis angeläget att de redan nu invecklade reglerna för namnens ordnande vid sammanräkningen icke ytterligare kompliceras.

Tager man vid valet mellan obefintlighetsmetoden och efterträdarmetoden intresset av enkelhet i tillämpningen till utgångspunkt vid en bedömning av frågan, vilkendera metoden som bör lagfästas, talar otvivelaktigt övervägande skäl för obefintlighetsmetoden. Med denna kan nämligen valresultatet utan att något dubbelval äger rum definitivt fastställas redan vid den ursprungliga sammanräkningen; efterträdarmetoden kräver däremot, såvitt rör fullmäktigval, kompletterande sammanräkningar för utseende av efterträdare till den dubbel valde i den eller de kretsar, i vilka han ej önskat mottaga fullmäktiguppdrag.

På sätt i det föregående närmare belysts äger obefintlighetsmetoden därjämte ett i och för sig ej oväsentligt företräde framför efterträdarmetoden, i det den, när spaltade valsedlar eller olika valsedelstyper med något gemensamt namn använts, utesluter risken för resultat, vilkas överensstämmelse med den enskilde väljarens intentioner kan sättas i fråga eller som icke riktigt återspeglar det relativa styrkeförhållandet mellan olika grupper av väljare inom ett parti. Riskerna för dylika mindre tillfredsställande resultat, vilka kan inträda om efterträdarmetoden användes, kan emellertid elimineras genom att valsedlarna utformas med hänsyn till denna metods verkningar: spaltade valsedlar undviks och på olika listtyper upptages icke något gemensamt namn. Det är härjämte att märka att de angivna olägenheterna av efterträdarmetoden i samband med användningen av olika listtyper endast uppträder vid visst styrkeförhållande mellan typerna i förening med visst antal mandat, som partiet äger besätta. Det torde inträffa förhållandevis sällan, att samtliga de faktorer föreligger, vilka i förening kan föranleda att en minoritetslista ej får tillsätta så många mandat som svarar mot dess relativa styrka. Med hänsyn härtill synes mig de angivna förhållandena icke innebära något avgörande företräde för obefintlighetsmetoden.

Med obefintlighetsmetoden är däremot sådana nackdelar förenade, som endast delvis är av den art, att de skulle kunna undanröjas. En sådan nackdel av mera allmän karaktär är att metoden, genom att den underlättar bruket av gemensamma valsedlar för de olika valkretsarna, är ägnad att bibehålla en valkretsindelning i sådana fall, då denna förlorat sitt sakliga berättigande och endast olägenheterna av valkretsindelningen kvarstår. Den allmänna tendensen, särskilt efter den nya kommunallagens ikraftträdande, synes vara att antalet i valkretsar för fullmäktigval indelade kommuner minskar. Man bör enligt min mening icke lagfästa en metod, som i sin tillämpning kan antagas komma att motverka denna utveckling.

En annan nackdel med obefintlighetsmetoden är att den förutsätter att sammanräkningen av alla valkretsarna inom valområdet verkställs av samma myndighet. Så sker icke vid val i landstingskommun. För sådana val skulle följaktligen erfordras särskilda föreskrifter om skyldighet för sammanräkningsmyndigheterna att underrätta varandra om valutgången i de olika kretsarna. Mot obefintlighetsmetoden talar emellertid även skäl, som hänför sig till valrättsliga synpunkter och som enligt min mening är tungt vägande. Metoden bryter sålunda med den eljest inom valrätten konsekvent iakttagna principen, att valet i varje valkrets är en självständig förrättning, som genomföres och avslutas oberoende av motsvarande förrättning i andra valkretsar inom valområdet. Vidare strider obefintlighetsmetoden mot det förfarande som i riksdagsordningen är föreskrivet för dubbelvalssituationer vid riksdagsmannaval; enligt § 27 riksdagsordningen skall nämligen efterträdametoden tillämpas vid sådant val. Intresset av att så långt möjligt enhetliga regler gäller för riksdagsmannaval och kommunala val synes mig i själva verket så betydelsefullt, att det kan ifrågasättas om icke redan den omständigheten att riksdagsordningen anammat efterträdametoden vore tillräckligt skäl att avvisa obefintlighetsmetoden för de kommunala valens del. Såsom ett viktigt skäl mot obefintlighetsmetoden kan också anföras att den, om den lagfästes, skulle innebära en brytning med en praxis, som blivit stadgad i högsta instans och som får antagas numera ha blivit känd av de politiska partiernas lokalorganisationer.

I alla de hänseenden, i vilka enligt det sagda obefintlighetsmetoden är behäftad med olägenheter, måste efterträdametoden anses överlägsen denna. Efterträdametoden påskyndar sålunda avskaffandet av överflödiga valkretsindelningar, den kan tillämpas utan påbyggnad av särskilda föreskrifter för de fall då sammanräkningarna handhavas av flera myndigheter inom valområdet, den överensstämmer med de principer för val i valkrets som eljest tillämpas, den ansluter sig till förfarandet i motsvarande situationer vid riksdagsmannaval och den har vunnit hävd i praxis. Jag finner med hänsyn till det anförda och i likhet med det stora flertalet remissinstanser, att efterträdametoden bör givas företräde.

Mot efterträdametoden kan emellertid anmärkas att den ger den dubbelvalde möjlighet att påverka frågan, vem som jämte honom skall taga plats i den representation, som valet avser. Skäl föreligger därför att överväga, huruvida denna möjlighet icke borde elimineras. I ett remissyttrande har i detta hänseende föreslagits, att den dubbelvaldes bosättning skulle få bli avgörande för frågan, i vilken krets han skulle anses vald. En sådan regel, som äger förtjänsten att vara enkel, skulle emellertid icke lösa problemet i sådana fall, då flera än två kretsar förekommer och dubbelvalet äger rum i kretsar, i vilka den dubbelvalde ej är bosatt. Då frågans betydelse icke synes motivera införandet av någon mera komplicerad regel och då det för riksdagsmannavalens del har ansetts kunna

tillåtas att den dubbelt valde har ett visst inflytande i motsvarande situation, finner jag mig kunna godtaga utredningsmannens förslag att efterträdametoden lagfästes utan påbyggnad av särskilda regler på denna punkt.

I samband med att efterträdametoden lagfästes uppstår vid fullmäktigval frågan på vad sätt den dubbelt valde bör underrättas om valets utgång för att sättas i tillfälle att ge besked om, för vilken krets han vill anses vald, ävensom för samtliga kommunalvals del frågan huruvida viss tid bör föreskrivas, inom vilken sådant besked skall lämnas.

Vad beträffar den förstnämnda frågan synes det mig lämpligt, att den som valts till fullmäktig underrättas härom på i huvudsak samma sätt som den som valts till landstingsman. Sammanräkningsmyndigheten bör sålunda vara skyldig att efter valets avslutande tillställa de valda utdrag ur protokollet över förrättningen. Sådant utdrag bör givetvis tillställas alla de valda och alltså ej blott dem, som valts dubbelt. Det torde i motsats till vad som gäller vid landstingsmannaval icke vara erforderligt att tillägga protokollsutdragen karaktären av fullmakt.

Självfallet kan det tänkas inträffa att den, som valts dubbelt, utan giltigt skäl dröjer med att lämna besked om, för vilken valkrets han vill anses vald. Det torde emellertid ligga i de politiska partiernas eget intresse att dubbelvalssituationer med det snaraste bringas ur världen, varför man synes kunna utgå från att besked lämnas inom sådan tid, att den nyvalda representationen blir fulltalig till sitt första sammanträde. Vid sådant förhållande finner jag det ej erforderligt att tynga lagen med regler om viss frist, inom vilken angivna besked skall ha lämnats, och vilka åtgärder som skall vidtagas för den händelse besked icke inkommer i rätt tid. Däremot torde liksom i § 27 riksdagsordningen böra föreskrivas, att beskedet skall lämnas skyndsamt. Härvid bör den dubbelvalde i regel icke avvakta att valet vinner laga kraft.

Liksom utredningsmannen finner jag att beskedet bör lämnas direkt till den myndighet som har att utse eller tillkalla efterträdare.

I överensstämmelse med vad jag nu förordat har på grundval av utredningsmannens förslag inom inrikesdepartementet utarbetats bestämmelser rörande förfarandet vid dubbelval, vilka upptagits i förslag till *lag om ändring i kommunala vallagen den 6 juni 1930 (nr 253)*. Bestämmelserna har utformats efter mönster av motsvarande stadganden i riksdagsordningen, varvid dock vissa i huvudsak redaktionella jämkningar vidtagits.

Lagändringarna torde böra träda i kraft den 1 juli 1959.

II. Mandatfördelningen mellan valkretsar i borgerliga primärkommuner

Gällande bestämmelser

Enligt 5 § kommunallagen den 18 december 1953 (KL) bestämmes fullmäktiges antal i förhållande till folkmängden sålunda, att kommun med 2 000 invånare eller därunder utser 15—30, kommun med över 2 000 till och med 5 000 invånare utser 20—35, kommun med över 5 000 till och med 20 000 invånare utser 25—40, kommun med över 20 000 till och med 40 000 invånare utser 35—50 samt kommun med över 40 000 invånare utser 45—60. Det ankommer på fullmäktige, att med iakttagande av de sålunda angivna gränserna besluta, huru många fullmäktige som skall utses för kommunen. För Stockholms vidkommande är antalet fullmäktige genom kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (KLStlm) bestämt till 100.

I 9 § första stycket KL stadgas, att för val av fullmäktige skall kommun med mera än 40 000 invånare indelas i valkretsar. Är folkmängden i kommun mindre än nu sagts men överstiger den 10 000, må valkretsindelning företagas, om så befinnes lämpligt. Annan kommun må ej indelas i valkretsar, såframt icke till följd av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligger därtill. I Stockholm är valkretsindelning enligt 9 § KLStlm obligatorisk.

Föreskrifterna om vad som skall iakttagas vid valkretsindelning och om det formella förfarandet vid meddelande av beslut därom återfinnes i 9 § andra och tredje styckena KL. I andra stycket stadgas, att vid valkretsindelning skall iakttagas, att varje krets kommer att utse minst tio, högst trettio fullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en fullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande det som erhålles, då kommunens folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela kommunen, att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl förelägges till olika valkretsar, att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje, samt att antalet fullmäktige för hela kommunen, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna. Det är att märka att med hänsyn till lagens föreskrift att *i allmänhet* en fullmäktig skall utses inom varje krets för varje på angivet sätt bestämt befolkningstal något formellt hinder icke finnes för avvikelser från proportionaliteten.

Enligt 9 § tredje stycket äger fullmäktige, efter därom av kommunens styrelse uppgjort förslag, göra framställning hos länsstyrelsen om indelning i valkretsar jämte antalet fullmäktige för varje valkrets. Utan föregående framställning må länsstyrelsen förordna om sådan indelning, sedan tillfälle beretts fullmäktige 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. I lagen saknas uttrycklig

föreskrift om när beslut om antalet mandat i de olika kretsarna skall föreligga. Oaktat frågorna om valkretsindelning och antalet mandat i varje krets sammanhänger med varandra, eftersom vid valkretsindelningen hänsyn skall tagas bland annat till antalet mandat inom de olika kretsarna, har avsaknaden av uttrycklig föreskrift i lagen om tidpunkten för mandatfördelningen mellan kretsarna på sina håll ansetts medgiva att fördelningen sker vid en senare tidpunkt än valkretsindelningen. Då lagen även saknar föreskrift om vilka befolkningssiffror — valårets eller det föregående årets — som skall ligga till grund för mandatfördelningen mellan kretsarna, har man genom att flytta fram tidpunkten för beslutet härom till valåret kunnat utgå från den vid dettas början fastställda folkmängden och sålunda erhållit aktuellare befolkningssiffror än om beslutet skulle ha fattats samtidigt med beslutet om valkretsindelningen.

I lagen anges ej heller huruvida siffrorna för den mantalsskrivna eller för den kyrkobokförda befolkningen skall läggas till grund för beräkningen av antalet mandat i valkretsarna. Praxis synes härvidlag vara växlande.

De i 9 § KLStHm meddelade bestämmelserna om valkretsindelning överensstämmer i huvudsak med bestämmelserna i KL. I stället för föreskriften om att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl må förläggas till olika valkretsar gäller dock för Stockholm, att territoriell församling, då så kan ske, skall lämnas odelad och icke i något fall får delas på flera än två kretsar. I avseende å tidpunkten för mandatfördelningen valkretsarna emellan och de befolkningssiffror, som skall ligga till grund för mandatfördelningen, upptar ej heller KLStHm några föreskrifter.

Slutligen må erinras om att beträffande samtliga kommunala val förut-sattes, jämte valkretsindelningen, en indelning i valdistrikt för att underlätta röstavgivningen. Röstlängderna upplägges i särskilda delar med utgångspunkt från valdistriktsindelningen. Denna indelning påverkar icke den slutliga sammanräkningen och mandatens fördelning inom valkretsen. Bestämmelserna om valdistrikt är för fullmäktigvalen sammanförda i 3 § kommunala vallagen den 6 juni 1930 (KVL). Om indelning i valdistrikt förordnar länsstyrelsen. För val av kommunal- eller stadsfullmäktige överensstämmer valdistriktsindelningen med den som begagnas vid val till andra kammaren. Valkrets vid val av kommunalfullmäktige eller stadsfullmäktige utgör, om ej ytterligare indelning skall ske, valdistrikt vid andrakammarval. Valkretsindelningen vid kommunala val återverkar sålunda på valdistriktsindelningen vid samma val.

Valkretsindelningen vid riksdagsmänna- och landstingsmannavalen

Med hänsyn till önskvärdheten av att såvitt möjligt enhetliga regler tillskapas för kommunala val och riksdagsmännaval torde det vara av intresse att något uppmärksamma vad som i förevarande hänseende gäller för riksdagsmänna- och landstingsmannavalens del.

Beträffande valen till första kammaren anges i riksdagsordningen grunderna för valkretsindelningen, vilken med hänsyn till sättet för kammarens bildande anknytes till landstingsområdena. Själva indelningen i valkretsar skall enligt riksdagsordningen innehållas i vallagen. — Ifråga om valen till andra kammaren finnes i riksdagsordningen endast en hänvisning till att rikets indelning i valkretsar innehålls i vallagen.

För båda kamrarnas del saknas stadgande om att valkretsindelningen skall verkställas med iakttagande av att ett visst antal riksdagsmän lägst eller högst skall kunna utses för varje valkrets. Frågan om det minsta antal riksdagsmän, som bör utses för en valkrets för att proportionell rättvisa i görligaste mån skall kunna skapas mellan olika meningsriktningar, har i stället ansetts böra beaktas vid utformningen av reglerna om mandatens fördelning mellan de olika valkretsarna.

Det antal riksdagsmän, som skall väljas för varje valkrets, skall i princip bestämmas med hänsyn till folkmängden. Huvudregeln är därvid den, att varje valkrets skall utse en riksdagsman för varje fullt tal, motsvarande för första kammaren en etthundrafemtioendel och för andra kammaren en tvåhundra-trettioendel av rikets folkmängd. De mandat, som icke kan fördelas enligt huvudregeln, fördelas enligt en kompletterande regel (överskottsregeln), vilken tager sikte på den överskjutande folkmängden, d. v. s. den folkmängd, som kan finnas i en valkrets utöver vad som erfordrats för de platser, kretsen tilldelats enligt huvudregeln. De kretsar, som har de största överskotten, tilldelas i tur och ordning ytterligare en plats, till dess samtliga de platser, som minst skall finnas i kamrarna, blivit fördelade. Önskemålet om att varje valkrets skall få utse så många mandat, som erfordras för att det proportionella valsyste-met skall fungera tillfredsställande, har dock föranlett införandet av en särskild garantiregel. För första kammarens del är denna utformad på så sätt, att om det antal riksdagsmän, som med tillämpning av de förut angivna reglerna bör utses i en valkrets, icke uppgår till fem, skall antalet ökas till fem. Beträffande andra kammaren har garantiregeln med tanke på Gotlands läns valkrets fått det innehållet, att om antalet riksdagsmän i en valkrets enligt de allmänna fördelningsgrunderna icke uppgår till tre skall det ökas till tre och om det uppgår till minst tre men icke till fem skall det ökas till fem. Mandat enligt garantiregeln tilldelas icke en valkrets på någon annan valkrets bekostnad utan i stället sker motsvarande ökning av antalet mandat i vederbörande kammare.

Bestämmelserna om när beslut skall meddelas om antalet riksdagsmän i valkretsarna vid förstakammarvalen och från vilken tidpunkt meddelat beslut skall lända till efterrättelse är utformade med hänsyn till kammarens successiva förnyelse och saknar därför intresse i förevarande sammanhang. Däremot kan det finnas anledning att erinra om vad som i detta avseende gäller beträffande andra kammaren. Enligt § 15 mom. 1 och 4 riksdagsordningen fastställs för varje fyraårsperiod av Konungen det antal riks-

dagsmän, som varje valkrets vid val till andra kammaren bör utse. Hänsyn skall därvid tagas till folkmängden vid början av året näst före den fyraårsperiod, för vilken valen gäller. Detta innebär, att fördelningsbeslutet kommer att meddelas under valåret med ledning av befolkningssiffrorna vid årets ingång.

Vad slutligen angår valkretsindelningen vid landstingsmannaval så torde en jämförelse därmed icke kunna giva någon vägledning för en lösning av frågan om förhållandet mellan valkretsindelning och mandatantal i primärkommuner. Antalet ledamöter i landstinget fastställs nämligen med utgångspunkt från den efter vissa bestämmelser verkställda valkretsindelningen, varvid regeln är den, att för varje valkrets utses en landstingsman och därutöver efter folkmängden en landstingsman för varje påbörjat tal av 5 000. Varken för riksdagsmannavalens eller landstingsmannavalens del har föreskrift givits om vilken befolkningssiffra — mantalslängdernas eller kyrkobokföringens — som skall läggas till grund för beräkningen av antalet mandat i valkrets.

Reformkrav

I en vid 1954 års riksdag i andra kammaren väckt motion (nr 422) riktades mot bakgrunden av då gällande lagar om kommunalstyrelse kritik mot det förhållandet att bestämmelserna medgav avsteg från proportionaliteten mellan antalet mandat i valkretsarna och dessas folkmängd. Enligt motionären borde orden »i allmänhet» utgå ur de lagstadganden som föreskrev proportionalitet samt högsta antalet mandat i valkrets inom landskommuner och församlingar höjas från då gällande tjuju till trettio. Till stöd för kritiken återopades ett fall av val av kommunalfullmäktige, vid vilket en landskommun varit indelad i två valkretsar. Dessa hade valt vardera tjuju fullmäktige, ehuru folkmängden i den ena kretsen varit mer än dubbelt så stor som i den andra.

Motionen behandlades av konstitutionsutskottet, som beredde Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet tillfälle att avgiva yttranden i ärendet. Förbundens styrelser tillstyrkte ändringar i lagstiftningen i den av motionären angivna riktningen. Stadsförbundets styrelse anförde dock, att det icke syntes försvarligt att alldeles utesluta möjligheten att göra någon avvikelse från proportionalitetsregeln, utan i stället borde en omformulering av stadgandet göras, som höll möjligheten öppen för verkligt exceptionella fall. Vidare ifrågasatte stadsförbundets styrelse huruvida icke mandatmaximum — som i 1953 års kommunallag satts till trettio för såväl städer som landskommuner — kunde höjas till fyrtio, om det över huvud ansågs nödvändigt att bibehålla något maximum. Styrelsen yttrade härutinnan, att för exempelvis en stad med rätt att ha sextio fullmäktige regeln om maximum kunde medföra ett icke önskvärt tvång till in-

delning i fler än två valkretsar för att undgå avvikelser från mandatproportionaliteten.

Utskottet inhämtade därjämte uppgifter från länsstyrelserna om valkretsindelningen vid fullmäktigvalen inom de borgerliga kommunerna i september 1954. Därvid befanns att tillhopa sjuttioen kommuner varit valkretsindelade, av vilka femtio städer och tjuguen landskommuner. I omkring halva antalet kommuner hade mandaten fördelats på valkretsarna proportionellt efter folkmängden. Avvikelser hade förelegat inom övriga kommuner. Sammanlagda antalet mandat, som tillkommit valkrets utöver vad som skulle ha skett vid proportionell fördelning, hade varit något högre än femtio. I flertalet fall hade avvikelserna inneburit, att allenast ett mandat tillagts annan valkrets än den till vilken mandatet bort komma vid proportionell fördelning, men inom vissa kommuner hade avvikelserna varit mera betydande. Störst hade avvikelserna varit i det i motionen åberopade fallet.

Efter en erinran om att antalet mandat i de olika valkretsarna vid val till riksdagen och landstingen med vissa smärre undantag stod i proportion till kretsarnas folkmängd samt att även fördelningen å församlingar av fullmäktige för kyrklig samfällighet enligt 27 § 2 mom. lagen om församlingsstyrelse skedde nästan helt efter folkmängden, uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 18/1954), att enligt dess bedömande borde även vid fullmäktigval inom primärkommunerna, redan med den lydelse ifrågavarande bestämmelser då hade, den ledande synpunkten vid fördelningen av mandat å valkretsar vara proportionalitet mot folkmängden. Åtskilliga av de avvikelser, som förelegat vid 1954 års val, framstod enligt utskottet som icke godtagbara avvikelser från proportionalitetsprincipen. Då den avfattning principen fått — att mandatfördelningen »i allmänhet» skall vara proportionell mot folkmängden — kunde ha bidragit till osäkerheten i tillämpningen, ansåg utskottet, att ifrågavarande bestämmelser borde omformuleras. Med anledning av stadsförbundets styrelses förslag om att möjlighet till någon avvikelse från proportionalitetsregeln borde hållas öppen för verkligt exceptionella fall, förklarade sig utskottet för sin del icke anse, att behov skulle föreligga av en sådan möjlighet. Ifrågavarande regel var för övrigt enligt utskottets mening av den vikt, att den icke i något fall borde sättas åsido på grund av vad som eljest skall iakttagas vid valkretsindelning, exempelvis föreskriften om att antalet fullmäktige för hela kommunen skall, »i den mån det utan olägenhet kan ske» fördelas lika på valkretsarna. Kravet på proportionell fördelning av mandaten inom varje krets mellan olika meningsriktningar fann utskottet kunna anses väl tillgodosett genom bestämmelsen om tio såsom lägsta antal mandat inom krets.

Beträffande mandatmaximum förklarade utskottet bland annat, att vad stadsförbundets styrelse anförde som skäl för att den nuvarande maximigränsen vore för låg syntes utskottet beaktansvärt. Den mest rationella

lösningen vore enligt utskottets mening, att reglerna om maximum helt togs bort. En gräns vid fyrtio mandat skulle nämligen knappast kunna tänkas bli av betydelse för någon annan kommun än Stockholm, och i fråga om Stockholm endast om antalet valkretsar där minskades betydligt.

I utlåtandet förklarade utskottet vidare att genom remissförfarandet ytterligare två frågor aktualiserats, vilka syntes förtjänta av uppmärksamhet i samband med det av motionen väckta spörsmålet om proportionaliteten, nämligen frågorna om tidpunkten för beslut om mandatfördelning mellan valkretsar och om vilka befolkningssiffror som borde läggas till grund för fördelningen.

I avseende å frågan om tidpunkten för mandatfördelningen mellan valkretsarna återgav utskottet den kritik, som stadsförbundets styrelse i sitt remissyttrande riktat mot en på sina håll tillämpad praxis att uppskjuta beslutet om mandatfördelningen till valåret för att kunna lägga folkmängden vid detta års början till grund för fördelningen. Styrelsen hade betecknat denna metod såsom icke tillfredsställande och hade därvid åberopat, att bestämmelserna om valkretsindelning och fördelning av mandat mellan valkretsarna snarast torde åsyfta ett samtidigt övervägande av bägge frågorna. En prövning huruvida kravet på lika fördelning av antalet fullmäktige kunde uppfyllas utan olägenhet torde, hade styrelsen anfört, icke kunna anses vederbörligen fullgjord med mindre olika tänkbara möjligheter beträffande själva valkretsindelningen därvid övervägts med hänsyn till bland annat just detta krav. Utskottet ansåg skäl tala för att, såsom styrelsen hävdade, valkretsindelningen och fördelningen av fullmäktigmandaten å valkretsarna försiggick i ett sammanhang. Det kunde enligt utskottet övervägas vid den ifrågasatta utredningen, om det vore möjligt och lämpligt att flytta den tidpunkt, vid vilken valkretsindelningen skall ha skett, till det år under vilket indelningen skall tillämpas, så att mandatfördelningen kunde ske samtidigt med indelningen på grundval av folkmängdssiffrorna vid årsskiftet närmast före valet. Härvid borde enligt utskottet beaktas bland annat, att de politiska partierna ofta torde behöva tämligen lång tid för valförberedelser.

Vad slutligen beträffar frågan, på vilka folkmängdssiffror — mantalslängdens eller kyrkobokföringens — som mandatfördelningen mellan valkretsarna skall grundas anförde utskottet.

Medan vid riksdagsmänna- och landstingsmannaval fördelningen av mandaten på valkretsar genomgående torde göras på grundval av kyrkobokföringens siffror, synes beträffande fullmäktigval inom kommunerna tillämpningen ha gestaltat sig olika inom skilda kommuner. Inom vissa kommuner har man sålunda — i anslutning till vad som var föreskrivet före 1930 års kommunallagsreform — lagt mantalslängdens uppgifter till grund för mandatfördelningen; detta kan stundom ha berott på att valkretsindelningen icke följt församlingsgränser. Framräkningen av de er-

forderliga folkmängdsuppgifterna från församlingsböckerna torde i sådana fall ha krävt ett avsevärt arbete, som synes ha saknat motsvarighet, om man i stället utnyttjat mantalslängden.

Två av länsstyrelserna i riket ha framhållit, att det borde föreskrivas, att fördelningen finge ske med ledning av mantalslängdens befolknings-siffror. Det synes utskottet lämpligt, att det för samtliga kommuners vidkommande fastslås, att antingen mantalslängdens eller kyrkobokföringens uppgifter skola ligga till grund för mandatfördelningen. Om därvid ena eller andra slaget av uppgifter väljes, torde från utskottets synpunkt väsentligen sakna betydelse. Avgörandet synes böra bero av överväganden av teknisk natur.

I överensstämmelse med utskottets förslag hemställde riksdagen (skr. nr 373) att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om översyn av bestämmelserna i lagstiftningen om borgerliga och kyrkliga primärkommuner angående indelning i valkretsar vid fullmäktigval samt om framläggande för riksdagen av de förslag, som översynen kunde föranleda.

Utredningens förslag

Grunderna för mandatfördelningen

Utredningen anlägger i betänkandet till en början vissa allmänna synpunkter på frågan om valkretsindelning och proportionalitet vid mandatfördelningen mellan valkretsarna. Det framhålles härvid att syftet med valkretsindelningen, särskilt betydelsen av att låta lokala intressen komma till uttryck, medför att det framstår såsom angeläget att indelningen blir förhållandevis beständig. Valkretsarnas gränser bör därför icke ofta ändras. Vidare nödvändiggör kravet på proportionell rättvisa partierna emellan att valkretsarna icke blir alltför små; samtidigt är det ett önskemål, att icke heller någon av valkretsarna blir så stor, att de olägenheter som man velat förebygga med valkretsindelningen delvis kommer att kvarstå.

Utredningen anför härefter.

Vid fördelningen av mandaten mellan valkretsarna måste kraven på proportionell rättvisa vara utslagsgivande. Den allmänna regeln är därvid den, att antalet mandat i en valkrets skall stå i direkt proportion till valkretsens folkmängd. Riktigheten av denna regel — vilken bland annat ligger till grund för riksdagsordningens bestämmelser om fördelning av mandaten mellan valkretsarna vid riksdagsmannaval — har valutredningen icke velat ifrågasätta. Utredningen vill dock framhålla, att därest frågan om det sätt, varpå mandatfördelningen bör ske mellan valkretsarna, bedömes enbart ur den synpunkten, att valkretsindelningen icke skall påverka den enskilde väljarens möjligheter att göra sin röst gällande vid valet, en mandatfördelning efter folkmängden åtminstone vid de kommunala valen kan föranleda vissa avvikelser från en sådan princip, alldeles oavsett de konsekvenser ur proportionell synpunkt en uppdelning i valkretsar med vårt valsätt alltid är ägnad att medföra.

Skulle mandatfördelningen strikt taga sikte på förenämnda princip, borde fördelningen rätteligen ske efter antalet röstberättigade. Med en homogent sammansatt befolkning över hela valområdet bliva proportionerna mellan folkmängden och antalet röstberättigade i de olika valkretsarna i stort sett desamma. På grund av den betydande omflyttning som numera äger rum mellan landsbygd och tätort samt mellan tätorternas äldre centrala delar och områden med ny bebyggelse i periferin, kunna emellertid avsevärda skillnader föreligga i befolkningens sammansättning inom olika delar av en och samma kommun, framför allt beroende därpå att de unga familjerna med minderåriga barn i stor utsträckning äro bosatta i ytterområdena.

Avsevärda förskjutningar i de inbördes relationerna mellan de olika valkretsarnas befolkningstal kunna inträffa tämligen hastigt, bland annat beroende på att den nya bebyggelsen inom tätorterna icke är likformigt fördelad över hela orten utan oftast är koncentrerad till något eller några områden, där ett betydande antal nya lägenheter ungefär samtidigt kunna upplåtas. Dylika förskjutningar nödvändiggöra en fortlöpande omprövning av mandatfördelningen. Denna omprövning bör ske så nära inpå de allmänna kommunalvalen som av praktiska skäl är möjligt.

Kravet på en fortlöpande omprövning av mandatfördelningen kan under vissa omständigheter komma i motsatsförhållande till kravet på en viss beständighet i valkretsindelningen, nämligen om på grund av folkmängdens relativa minskning eller ökning i en valkrets denna icke längre skulle nå upp till det föreskrivna minimiantalet mandat eller vara berättigad till ett högre antal mandat än bestämmelserna medgiva. I en sådan situation blir en ändring i valkretsindelningen ofrånkomlig, därest icke en avvikelse får ske från de regler om mandatfördelningen, som normalt skola tillämpas.

Vad beträffar utformningen av reglerna om valkretsindelning framhåller utredningen att nu gällande bestämmelser om vad som skall iakttagas vid valkretsindelning i själva verket fullgör två funktioner: dels uppdrager de vissa riktlinjer för själva indelningen, dels anger de grunden för mandatfördelningen mellan kretsarna. Bestämmelserna äsyftar enligt utredningen att dessa båda frågor skall övervägas samtidigt, vilket synes ha påverkat bestämmelsernas utformning. Sålunda torde uttrycket »i allmänhet» i stadgandet att i allmänhet inom varje krets en fullmäktig skall utses för varje befolkningstal, som erhålles då kommunens folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela kommunen, vara erforderligt redan av den anledningen att det är praktiskt taget omöjligt att verkställa en valkretsindelning på sådant sätt, att beräkningsgrunden kan tillämpas med matematisk exakthet.

I fråga om de avvikelser från proportionaliteten som i övrigt förekommit anför utredningen fortsättningsvis.

Bestämmelserna om valkretsindelning vid kommunala val ha emellertid ansetts medgiva även andra avvikelser från en proportionell fördelning än dem som betingas därav att den kvot som erhålles vid delningen av

kommunens resp. församlingens folkmängd med hela antalet fullmäktige, nästan aldrig innehålles i valkretsens folkmängd ett jämnt antal gånger, utan överskott uppkomma, som ibland giva utdelning i form av ytterligare mandat, ibland icke.

Avvikelser från proportionalitetsregeln ha sålunda ansetts motiverade av en önskan att låta ett väl avgränsat område, som framstår som en naturlig enhet, bilda egen valkrets, även om dess folkmängd med en strikt tillämpning av proportionalitetsregeln icke är tillräcklig för det föreskrivna minimiantalet mandat. De felande mandaten ha då tillagts valkretsen på övriga valkretsars bekostnad. Även den begränsning uppåt i antalet mandat som är föreskriven har uppenbarligen bidragit till att mandatfördelningen icke stått i god överensstämmelse med proportionalitetsregeln. Därvid torde det ibland kunna förhålla sig så, att mandatfördelningen vid valkretsindelningens fastställande varit tillfredsställande, men att därefter förskjutningar skett i förhållandet mellan valkretsarnas befolkningssiffror, vilka icke kunnat beaktas inom de givna gränserna för antalet mandat i en valkrets utan krävt ny valkretsindelning. Att märka är emellertid, att nu gällande bestämmelser icke förutsätta någon regelbunden omprövning vare sig av valkretsindelningen eller den en gång fastställda mandatfördelningen.

Utredningen konstaterar därefter att frågan huruvida möjlighet bör finnas att i vissa fall avvika från proportionalitetsregeln främst är beroende av två omständigheter, nämligen dels om och i så fall i vilken utsträckning bindande regler skall finnas för antalet mandat i varje valkrets, dels vid vilken tidpunkt beslut om mandatfördelningen skall meddelas.

Rörande spørsmålet, huruvida ett fast minimum för antalet mandat i valkrets bör vara stadgat anför utredningen, att den undre gränsen för antalet mandat i varje valkrets vid kommunala val undantagslöst är satt till tio, ett antal som otvivelaktigt är fullt tillräckligt för att inom de särskilda valkretsarna möjliggöra proportionell rättvisa mellan olika meningsriktningar. Något krav på en ändring av det minsta antal fullmäktige, som skall utses inom varje valkrets, har icke framställts. Särskilt om möjligheterna till avvikelser från proportionalitetsprincipen borttages, är det dock enligt utredningen icke uteslutet, att en sänkning av minimiantalet i viss mån skulle kunna underlätta genomförandet av en valkretsindelning med beaktande av önskemålet att valkretsarna skall utgöra naturliga enheter. Det förhållandevis stora antalet fullmäktige inom de kommuner och församlingar, där valkretsindelning kan komma i fråga, samt möjligheterna att inom vissa gränser variera detsamma synes utredningen dock utgöra tillräckliga förutsättningar för en tillfredsställande valkretsindelning utan ändring av minimiantalet.

Utredningen tar därefter ställning till frågan, huruvida ett fast maximum för antalet mandat i valkrets bör vara föreskrivet, och anlägger därvid till en början följande synpunkter.

Bestämmelser om högsta antalet mandat per valkrets kunna i huvudsak ha två olika slags funktioner: dels kunna de tjäna till att inskräpa den

allmänna regeln, att valkretsarna skola vara så beskaffade, att de om möjligt medgiva en lika fördelning av mandaten mellan kretsarna, dels kunna de ha betydelse genom att hindra tillskapandet av så stora valkretsar, att syftet med valkretsindelningen icke vinnes.

Därest bestämmelserna skola fylla någon funktion i förstnämnda avseende, böra de utformas så att maximiantalet sättes i relation till det faktiska antalet fullmäktige i hela kommunen — exempelvis utgöra hälften ökad med två eller tre — och icke i relation till det högsta möjliga antal fullmäktige, som kan finnas i någon kommun. Icke heller för att förhindra uppkomsten av för stora valkretsar torde de nuvarande bestämmelserna vara motiverade. Det må därvid erinras om att efter 1953 års lagändringar valkretsindelningen — bortsett från de allra största kommunerna — är fakultativ, något som medfört, att det högsta medgivna antalet fullmäktige i kommuner, som icke behöva indelas i valkretsar, avsevärt kan överstiga maximiantalet fullmäktige per valkrets.

Om sålunda bestämmelserna om maximiantalet knappast synas vara till någon nytta, kunna de däremot i vissa fall försvåra en lämplig valkretsindelning. Maximiantalet har visserligen bestämts sålunda, att ingen kommun — bortsett från Stockholms stad — skall behöva delas i flera än två valkretsar. Men en delning i två valkretsar av en kommun — borgerlig eller kyrklig — med högsta möjliga antal fullmäktige förutsätter, att valkretsarna göras lika stora till folkmängden, eftersom aldrig i någon krets kan utses mer än tjugut¹ fullmäktige. Vid en förskjutning i befolknings-siffrornas inbördes förhållanden kan icke en justering ske genom en ny mandatfördelning, utan för att återställa det rätta förhållandet mellan folkmängd och mandat i valkretsarna erfordras alltid i detta fall en ändrad valkretsindelning.

Rörande de i konstitutionsutskottets utlåtande berörda förslagen om en höjning av maximiantalet mandat i valkrets till trettio — efter KL:s och KLStlm:s ikraftträdande aktuellt endast för församlingarnas del — respektive till fyrtio, därest behov av maximum överhuvudtaget kunde anses föreligga, uttalar utredningen att en höjning av mandatmaximum till trettio i församlingarna och fyrtio i de borgerliga kommunerna otvivelaktigt skulle undanröja de olägenheter, som kan uppkomma vid delning av större kommuner i två valkretsar. Utredningen finner det emellertid knappast lämpligt med hänsyn till kravet på en såvitt möjligt lika fördelning av antalet mandat på de olika valkretsarna att i lagen uttryckligen medgiva ett högsta antal mandat av fyrtio i valkrets i borgerlig kommun. Detta skulle nämligen innebära att lagstiftningen accepterade en sådan indelning av en i två kretsar delad kommun med högsta medgivna antal fullmäktige, sextio, att ena kretsen utsåg fyrtio fullmäktige och den andra endast tjugtu.

På grundval av de återgivna övervägandena uttalar utredningen att det synes vara lämpligast att helt borttaga bestämmelserna om mandatmaximum. Gällande regler om mandatmaximum medför för Stockholms vid-

¹ Trettio i valkrets i borgerlig kommun efter ikraftträdandet av KL och KLStlm.

kommande att antalet valkretsar ej kan understiga fyra. Stockholm är emellertid, påpekar utredningen, indelat i sex kretsar; bestämmelserna har sålunda i praktiken ej påverkat valkretsindelningen. Utredningen finner att tillräckliga skäl saknas att bibehålla bestämmelser om mandatmaximum enbart för Stockholm och föreslår därför att samtliga bestämmelser om mandatmaximum i borgerliga kommuner upphäves.

Tidpunkten för mandatfördelningen

Utredningen övergår här efter till spörsmålet, vid vilken tidpunkt mandatfördelningen mellan valkretsarna bör beslutas och huruvida med hänsyn till de intressen, som härvid gör sig gällande, avvikelser från proportionaliteten mellan folkmängd och mandatantal bör godtagas. Utredningen uttalar härvid, att de skäl som föranlett föreskriften att beslut om valkretsindelning skall fattas senast två månader före ingången av det år, under vilket det skall tillämpas, fortfarande kvarstår. Valkretsindelningen är nämligen alltjämt av betydelse för valdistriktsindelningen och denna är i sin tur avgörande för hur röstlängden skall läggas upp. Arbetet med tryckningen av stomme till röstlängden torde visserligen icke kunna påbörjas förrän i mars, när mantalslängden justerats, men redan dessförinnan torde vissa förberedelsearbeten för tryckningen vidtagas, vilka förutsätter att valdistriktsindelningen är fastställd. Det framstår därför alltjämt som önskvärt att den indelning, som skall tillämpas under valåret, är fastställd senast vid årsskiftet. Utredningen, som anser det knappast tänkbart att bryta sambandet mellan valkretsindelning och valdistriktsindelning, finner det således icke möjligt att för de borgerliga kommunernas del förlägga tidpunkten för beslut om valkretsindelning till valåret.

Mot bakgrunden av vad utredningen sålunda funnit rörande tidpunkten för beslut om valkretsindelning konstaterar utredningen, att om besluten om valkretsindelning och mandatfördelning mellan kretsarna skall meddelas samtidigt, kan icke folkmängden under valåret läggas till grund för mandatfördelningen; man blir i stället hänvisad till befolkningssiffrorna vid början av året före valåret. Vid sådant förhållande uppkommer fråga huruvida önskemålet att kunna lägga mera aktuella befolkningssiffror till grund för mandatfördelningen kan motivera att fördelningen sker genom ett från beslutet om kretsindelning fristående beslut under valåret.

Härvid måste enligt utredningen beaktas att det kan vara angeläget för de politiska partierna att i god tid före valet erhålla uppgifter icke blott om valkretsindelningen utan också om antalet mandat i varje krets. Utredningen antar dock, att det är tillfyllest, om uppgift om mandatantalet kan erhållas någon gång på våren under valåret.

Enligt utredningen är fördelarna av att beslutet om mandatfördelningen äger rum under valåret så påtagliga, att de uppväger de olägenheter, som under vissa omständigheter kan bli en följd av att besluten om valkrets-

indelning och mandatfördelning icke fattas samtidigt. I första hand vinnes därvid den fördelen, att mera aktuella befolkningssiffror kan läggas till grund för mandatfördelningen, vilket är av betydelse med hänsyn till de snabba förskjutningar, som kan äga rum i fråga om de olika valkretsarnas befolkningssiffror. Utformas reglerna om mandatfördelningen i enlighet med vad som gäller för andrakammarvalen, vinnes vidare garantier för en regelbunden omprövning; beslutet om mandatfördelningen kommer då endast att avse närmast följande fyraårsperiod till skillnad från beslutet om valkretsindelning, vilka i princip bör gälla tills vidare. Slutligen framhåller utredningen, att det under alla omständigheter framstår som nödvändigt att tillåta en fristående omprövning av mandatfördelningen i sådana fall, då beslut om ändring i antalet fullmäktige träffats efter valkretsindelningens fastställande men före valet.

Beträffande återverkningarna på proportionaliteten mellan folkmängd och mandat, om valkretsindelning och mandatfördelning förlägges till skilda tidpunkter, anför utredningen.

Nackdelarna med ett sådant delat beslut har främst haft sin grund i bestämmelserna om högsta och lägsta antalet mandat i varje valkrets, vilka om själva valkretsindelningen varit fastlåst kunna ha nödvändiggjort avvikelser från proportionalitetsprincipen. Avskaffas den övre gränsen, minskas visserligen riskerna härför, men man torde dock icke helt kunna bortse från möjligheten att det vid en sådan fristående mandatfördelning visar sig, att en valkrets icke når upp till den folkmängd, som erfordras för att kretsen skall erhålla minimiantalet mandat. Detta kan framför allt bli valet om valkretsindelningen består en längre tid. Skall en dylik framflyttning av beslutet om mandatfördelningen även i fortsättningen kunna ske, måste möjlighet finnas att antingen underskrida det i princip fastslagna mandatminimum eller också att vid mandatfördelningen avvika från proportionalitetsregeln.

Utredningen finner emellertid, som förut nämnts, att antalet mandat i valkrets icke bör understiga tio; vid valkretsindelningen måste sålunda kretsarna utläggas så, att icke någon krets får mindre befolkningsunderlag än att det kan beräknas räcka för tio mandat. Då de preliminära beräkningarna i samband med valkretsindelningen måste ske med ledning av andra befolkningssiffror än dem som skall komma till användning vid den definitiva mandatfördelningen, kan siffrorna vid denna ha ändrats på sådant sätt, att någon valkrets icke kommer att uppnå minimiantalet mandat vid en fördelning enligt proportionalitetsprincipen. Även beslut om ändring av antalet fullmäktige i kommunen kan tänkas medföra ett sådant resultat. I dessa fall bör enligt utredningen valkretsen ändå tilldelas tio mandat och återstående mandat enligt de givna reglerna fördelas mellan övriga valkretsar. Skyldighet bör dock därvid föreligga att före nästa valår taga valkretsindelningen under omprövning. Angelägenheten av att behålla den en gång fastställda valkretsindelningen orubbad synes

nämligen utredningen icke vara så stor att en avvikelse från fördelningsreglerna bör medges för längre tid än som av rent tekniska skäl är nödvändigt.

Utredningen understryker att de avvikelser från proportionalitetsregeln, som en dylik undantagsregel skulle kunna föranleda, i realiteten icke innebär något annat än att man på ett begränsat avsnitt accepterar resultatet av en mandatfördelning på grund av befolkningssiffrorna vid valkretsindelningens fastställande. Dyliga avvikelser torde, anser utredningen, bli sällsynta och synes i allmänhet kunna helt undvikas, om en viss marginal finnes mellan minimiantalet mandat per valkrets och det på grundval av sistnämnda befolkningssiffror i samband med valkretsindelningen beräknade antalet. I anslutning härtill påpekar utredningen att man eljest i valagstiftningen godtagit avvikelser från proportionalitetsprincipen av större praktisk betydelse än de avsteg, som kan följa av utredningens förslag. Utredningen hänvisar här till bl. a. tilläggsmandaten för vissa valkretsar vid riksdagsmannavalen och till grunderna för fastställandet av antalet landstingsmän i varje valkrets.

Bestämmandet av befolkningsunderlaget för mandatfördelningen

Vad slutligen beträffar spörsmålet, huruvida mantalslängdens eller kyrkobokföringens folkmängdssiffror skall ligga till grund för fördelningen av mandaten mellan valkretsarna föreslår utredningen, att mantalslängdens befolkningssiffror får fylla denna funktion. Såsom motiv härför anför utredningen.

Då valkretsarna ofta bestå av delar av administrativa områden, kunna uppgifterna om folkmängden icke erhållas ur den officiella befolkningsstatistiken, som anger befolkningen vid årsskiftet med ledning av kyrkobokföringen. De uppgifter som erfordras torde lättare kunna erhållas ur mantalslängden än med ledning av kyrkobokföringen. Skola enhetliga bestämmelser gälla, böra dessa därför taga sikte på folkmängden enligt mantalslängden. Sker mandatfördelningen under valåret med ledning av den för detta år gällande mantalslängden, erhålles även kongruens mellan den befolkning, som skall utgöra väljarunderlaget och den som bestämmer mandatfördelningen.

Remissyttrandena

Utredningsmannens förslag om borttagande av maximum för antalet mandat inom valkrets vid fullmäktigval har tillstyrkts eller lämnats utan erinran i samtliga remissvar. I de fall, då remissinstanserna motiverat sitt ställningstagande, har såsom skäl anförts att bibehållandet av maximum i vissa fall kan föranleda avvikelser från grundsatsen om proportionalitet mellan folkmängd och antal mandat inom valkretsen. Härjämte har i vissa yttranden uttalats, att föreskriften om maximum numera icke synes fylla någon funktion. *Länsstyrelsen i Örebro*

län ifrågasätter i anslutning till sitt tillstyrkande av förslaget, om icke även föreskriften att antalet fullmäktige för hela kommunen skall, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna bör omformuleras. Föreskriften kan nämligen enligt länsstyrelsen tolkas så, att den kommer att utgöra ett hinder mot att anordna valkretsindelningen på det mest praktiska sättet.

I fråga om tidpunkten för fördelningen av mandaten på de olika valkretsarna har skilda meningar kommit till uttryck i remissvaren. *Överståthållarämbetet, 17 länsstyrelser* samt *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* har ingen erinran mot eller tillstyrker utredningens förslag om införande av ett stadgande att mandatfördelningen skall ske under valåret. *Länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Västernorrlands och Norrbottens län* är däremot tveksamma om lämpligheten av eller motsätter sig uttryckligen en sådan ordning, att mandaten skulle fördelas vid en från valkretsindelningen fristående förrättning. Som skäl anföres att den föreslagna ordningen innebär en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen och är mindre praktisk. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* uttalar att sträng proportionalitet mellan befolkning och antalet fullmäktige icke heller med de föreslagna reglerna kan uppnås, eftersom fullmäktige får anses företräda de röstberättigade medlemmarna i kommunen medan mandatfördelningen grundar sig på hela befolkningsunderlaget. Med hänsyn härtill undrar länsstyrelsen om fördelarna med beslut om mandatfördelning under valåret är så påtagliga som utredningen tycks ha ansett.

Länsstyrelsen i Östergötlands län ifrågasätter om icke med hänsyn till de politiska partiernas intresse av att ha tillräcklig tid för kandidatnomineringen föreskrift bör meddelas om den sista dag, då beslut om mandatfördelning skall vara fattat. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* förordar att föreskrift meddelas om sista dag, då framställning må göras till länsstyrelsen om ändrad mandatfördelning mellan valkretsarna.

Utredningens förslag att i lagen skall föreskrivas att mandatfördelningen skall fastställas med utgångspunkt från den under valåret **m a n t a l s s k r i v n a b e f o l k n i n g e n** tillstyrkes i samtliga infortrade remissyttranden; en kommunalborgmästare har emellertid förordat att vid fördelningen endast skall tagas hänsyn till den röstberättigade befolkningen. *Magistraten i Örebro* påpekar att mantalslängderna icke summeras och hävdar, att föreskrift härom blir erforderlig, om utredningens förslag genomföres.

Departementschefen

Vad till en början angår frågan om **grunderna för fördelningen av mandaten i borgerliga primärkommuner mellan valkretsarna** innebär nu gällande bestämmelser, att i allmänhet varje val-

krets skall tilläggas ett mandat för varje befolkningstal, som motsvarar det som erhålles, då kommunens folkmängd delas med antalet mandat för hela kommunen, d. v. s. kretsen skall i allmänhet tillsätta så många fullmäktige som kommunens valkvot går i kretsens folkmängd. Med en dylik valkvotsmetod vinnes, om den tillämpas strikt, att varje kommunmedlems röst väger lika tungt eller, sett från en annan synpunkt, att varje mandat kräver lika stort befolkningsunderlag, oavsett vilken krets mandatet är tillagt. Att varje kommunmedlem får samma möjlighet till inflytande på kommunens styrelse måste uppenbarligen vara den princip, som i första hand måste iakttagas vid mandatfördelningen. Detta är otvivelaktigt också lagens ståndpunkt, ehuru reglerna utformats så, att avvikelser från principen tillåtes. Hur långt denna möjlighet till avvikelser sträcker sig är oklart. Då lagen genom uttrycket »i allmänhet» medger avsteg från proportionalitetsregeln torde härmed främst lämnas utrymme för sådana avsteg, som betingas av att valkvoten praktiskt taget aldrig går jämnt upp i valkretsarnas befolkningssiffror; större eller mindre överskott uppstår och samtliga mandat kan ej fördelas enligt huvudregeln. I tillämpningen har emellertid lagens formulering tolkats såsom innebärande ett medgivande till avsteg från proportionaliteten även av andra skäl. Sålunda har bland annat gällande regler om maximum för antalet mandat i valkrets i förening med en förhandenvarande valkretsindelning, som man icke velat omreglera, lett till betydande avvikelser från proportionaliteten, vilka förmodligen sett icke stått i strid med lagen. Med hänsyn härtill torde en fastare reglering av grunderna för mandatfördelningen mellan valkretsarna vara påkallad. Härvid bör i första hand eftersträvas en sådan ordning, att proportionalitetsprincipen så långt möjligt blir tillgodosedd vid mandatfördelningen.

Det synes vidare böra tillses, att de nya reglerna i görligaste mån kommer att ansluta sig till vad som enligt riksdagsordningen gäller för mandatfördelningen mellan valkretsarna vid andrakammarvalen. Såsom huvudregel bör bibehållas nuvarande valkvotsmetod, men den bör kompletteras med en regel att mandat, som icke kunnat utläggas efter huvudregeln, skall fördelas efter storleken av valkretsarnas överskottstal. Med en dylik kompletterande regel uteslutes skönsmässiga avvikelser från proportionalitetsprincipen och denna tillgodoses även i övrigt så långt det låter sig praktiskt genomföra.

Emellertid är att märka att de angivna reglerna för mandatfördelningen i vissa fall, då valkretsindelningen lämnas orubbad, kan komma i konflikt med gällande regler om maximum och minimum för antalet mandat i valkrets. Så är fallet om befolkningsunderlaget i en valkrets med tillämpning av valkvotsmetoden och överskottsregeln skulle berättiga till mer än trettio mandat eller mindre än tio mandat. Då skäl icke torde föreligga att för de fall, då regeln om maximum skulle komma i motsatsför-

hållande till fördelningsreglerna, framtvunga en ändrad valkretsindelning — en sådan bör, allmänt sett, vara förhållandevis beständig, om skäl för valkretsindelning över huvud taget föreligger — bör samtidigt med de ändrade fördelningsreglerna frågan om bibehållande av nuvarande maximum upptagas till övervägande. Däremot torde en sänkning av minimum för antalet mandat i valkrets icke böra ifrågakomma. Intresset att tillräckligt antal mandat finnes i valkrets för att proportionaliteten mellan konkurrerande meningsriktningar skall kunna komma till uttryck måste nämligen anses så betydelsefullt, att det väger över intresset av att bibehålla valkretsindelningen orubbad.

Vad beträffar maximum för antalet mandat i valkrets torde det mest rationella vara att — såsom föreslagits av valutredningen och lämnats utan erinran av remissinstanserna — slopa föreskriften härom. Denna synes nämligen mot bakgrunden av stadgandet, att mandaten i den mån det utan olägenhet kan ske skall fördelas lika på de särskilda valkretsarna, icke fylla någon självständig uppgift; för Stockholms del föranleder den dock indelning av staden i minst fyra valkretsar. Stockholm är emellertid indelat i sex valkretsar och en minskning av antalet under fyra torde sakna all aktualitet. På grund härav och på de av utredningen i övrigt anförda skälen, vilka ej heller föranlett någon erinran under remissbehandlingen, förordar jag att stadgandena om maximiantalet mandat i valkrets utgår såväl ur kommunallagen som ur kommunallagen för Stockholm.

De föreslagna reglerna för mandatfördelningen innebär att möjligheten att anlägga lämplighetssynpunkter vid fördelningen bortfaller. Vid sådant förhållande bortfaller också grunden för nuvarande stadgande om rätt för fullmäktige att hos länsstyrelsen göra framställning om mandatens fördelning på valkretsarna. Stadgandet torde därför böra utgå.

Med den utformning nu gällande bestämmelser om fördelningen av mandaten mellan valkretsarna erhållit, synes valkretsindelningen och mandatfördelningen vara att betrakta som *en* åtgärd ehuru med två led. Då lagen emellertid icke uttryckligen föreskriver att valkretsindelningen och mandatfördelningen skall ske samtidigt och då reglerna för mandatfördelningen icke nödvändigtvis kräver att fördelningen fixeras vid valkretsindelningen, har mandatfördelningen i praxis på sina håll utbrutits till ett särskilt beslut, som förlagts till valåret. Härigenom har man vunnit att mandatfördelningen kunnat grundas på befolkningssiffrorna vid valårets början i stället för på motsvarande siffror året dessförinnan.

Liksom utredningen och huvudparten av remissinstanserna finner jag det sålunda praktiserade förfarandet innebära väsentliga fördelar. Befolkningsomflyttningar mellan olika stadsdelar eller olika delar av andra kommuner sker numera ofta mycket snabbt, sedan det blivit allt vanligare att hela bostadsområden färdigställas i ett sammanhang. Det är i propor-

4 — *Bihang till riksdagens protokoll 1959. 1 saml. Nr 26*

tionalitetens intresse angeläget att valkrets, som fått ett betydande befolkningstillskott, också så snart som möjligt tillägges häremot svarande antal mandat. Jag förordar därför att mandatfördelningen mellan valkretsarna sker genom ett särskilt beslut under valåret, varom uttrycklig föreskrift torde böra intagas i lagen.

Valkretsindelningen måste emellertid med hänsyn till dess återverkningar på uppläggnings av röstlängden såsom hittills beslutas under året före valåret. Vid sådant förhållande måste beaktas att det kan inträffa att valkrets, till följd av befolkningsomflyttningar under året före valåret, vid tidpunkten för mandatfördelningen icke längre är berättigad att utse tio fullmäktige. Såsom förut anförts bör minimum för antalet mandat i valkrets icke sänkas. Kretsen måste därför, ehuru dess befolkningsunderlag icke berättigar därtill, utse tio fullmäktige. De avvikelser från proportionalitetsregeln, som kan bli en följd härav, torde emellertid vara av underordnad betydelse. De bör likväl icke bestå längre än under den mandatperiod, som fördelningen avser. I lagen torde därför böra intagas föreskrift att valkretsindelningen skall upptagas till omprövning före nästa val, om en krets tillagts tio mandat, ehuru den med hänsyn till befolkningsunderlaget vid tiden för mandatfördelningen ej varit berättigad därtill.

Det förtjänar understrykas att de föreslagna reglerna om mandatfördelning genom ett särskilt, till valåret förlagt beslut, som grundar sig på befolkningssiffrorna vid valårets början, medför att mandatfördelningen kommer att omprövas inför varje val. De avvikelser från proportionalitetsregeln, som hittills kunnat uppkomma genom att mandatfördelningens förhållande till befolkningsunderlaget i valkretsarna ej kontrollerats inför varje val, kommer därför att elimineras.

På de skäl som utredningen anført och som godtagits av remissinstanserna finner jag att befolkningssiffrorna enligt valårets mantalslängd bör läggas till grund för mandatfördelningen. Härav följer icke med nödvändighet att de befolknings-siffror, till vilka hänsyn måste tagas vid valkretsindelningen, även skall hämtas från mantalslängden. Det torde snarare i allmänhet förhålla sig så, att kyrkobokföringens befolkningssiffror vid början av det år, under vilket valkretsindelningen beslutas, bättre än siffrorna för den mantalskrivna befolkningen överensstämmer med siffrorna enligt valårets mantalslängd. Befolkningsomflyttningar kan nämligen ha inträffat från mantalskrivningen till årsskiftet. Det synes dock icke erforderligt att meddela särskilda föreskrifter om vilka befolkningssiffror, som skall beaktas vid valkretsindelningen.

Såväl i betänkandet som i några remissyttranden har framhållits, att mandatfördelningen bör vara beslutad i så god tid före valet, att de politiska partierna får erforderligt rådrum för kandidatnomineringen och andra valförberedelser. Den tidpunkt, vid vilken fördelningsbeslutet tidi-

gast kan meddelas, blir beroende av när mantalslängden senast skall föreliggja justerad. Enligt folkbokföringsförordningen skall så vara fallet den 1 mars. Anstånd med justeringen kan emellertid ges och förekommer också förhållandevis ofta till den 31 mars. Summering av mantalslängden måste därefter ske, innan beslut om mandatfördelningen kan fattas. Med hänsyn härtill torde den 30 april böra föreskrivas såsom den sista dag, då fördelningsbeslut skall vara meddelat. Givetvis bör dock länsstyrelsen meddela beslutet så tidigt som det är tekniskt möjligt. De för mandatfördelningen erforderliga sifferuppgifterna torde länsstyrelserna kunna erhålla från de lokala skattemyndigheterna utan att uttrycklig föreskrift om summering av mantalslängderna meddelas.

På grundval av lagutkast, som upprättats av utredningen, har i enlighet med det anförda inom inrikesdepartementet utarbetats förslag till *lag om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)* och *lag om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50)*.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1959.

III. Departementschefens hemställan

Föredraganden hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga förut omnämnda inom inrikesdepartementet upprättade förslag till

- 1) *lag om ändring i kommunala vallagen den 6 juni 1930 (nr 253)*,
- 2) *lag om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)*, samt
- 3) *lag om ändrad lydelse av 9 § kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50)*.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Johnny Sköldvall