

Nr 22

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående valkretsindelningen för landstingsval.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 264 i första kammaren av herr *Akesson* och nr 320 i andra kammaren av herrar *Nyberg* och *Tobé* hemställas, »att andra stycket av § 11 landstingslagen utgår».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen i andra kammaren.

Gällande regler

Reglerna om valkretsindelningen för landstingsval i 11 § landstingslagen innehåller i huvudsak följande.

Enligt huvudregeln i första stycket skall valkrets omfatta en eller flera kommuner. För varje valkrets skall utses minst 7 landstingsmän. Om ej särskilda skäl föreligger, får kommuner inte gemensamt utgöra en valkrets, om detta skulle leda till att mer än 13 landstingsmän skulle utses i kretsen.

I andra stycket stadgas, att stad med mer än 20 000 invånare bildar egen valkrets, såvida ej särskilda skäl finns att med staden sammanföra en eller flera kommuner till en valkrets. Stad med mindre folkmängd förenas med annan stad eller andra städer eller med angränsande landsbygd till en valkrets.

Enligt tredje stycket skall valkretsindelningen på landsbygden verkställas efter domsaga eller tingslag, där så lämpligen kan ske.

Då särskilda skäl är därtill, må enligt fjärde stycket område utgöra en valkrets, oaktat det har mindre invånarantal än som förutsätts i de nämnda bestämmelserna. Sådan valkrets måste emellertid ha minst 15 000 invånare.

Bakgrund

De regler, för vilka ovan redogjorts, tillkom år 1954. Till grund för de då genomförda reformerna låg ett föregående år avgivet betänkande av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning (SOU 1953: 25). I den del, som aktualiserats genom förevarande motioner, sålunda vad som motsvarade nuvarande 11 § andra stycket landstingslagen, följdes utredningens förslag vid lagstiftningen. Av viss indirekt betydelse är emellertid att anteckna, att

utredningen föreslagit som huvudregel, att varje valkrets skulle utse 5 ledamöter, vilket alltså ändrades till 7.

Reformerna år 1954 innebar bl. a., att de skillnader, som förelegat mellan städer och landsbygd enligt tidigare bestämmelser, minskades. Om utredningens allmänna överväganden härvidlag må ur betänkandet (s. 57—58) återges följande:

De senaste årtiondenas befolkningsutveckling kännetecknas som redan inledningsvis i detta kapitel framhållits, framför allt av städernas snabba tillväxt samt av den likaledes kraftiga koncentrationen av bosättningen på landsbygden till där belägna tätorter. Åtskilliga bland de mera betydande av dessa ha under senare år ombildats till städer, ofta tillsammans med däromkring belägna, mer eller mindre betydande delar av övervägande landsbygds-karaktär.

Den antydda utvecklingen har medfört att — särskilt i fråga om å ena sidan mindre städer och å andra sidan landsbygden — sådana olikheter som tidigare kunnat verka skiljande, numera i viss utsträckning försvunnit eller minskats. I detta avseende har således otvivelaktigt inträtt en viss utjämning. Det sagda gäller helt naturligt endast i mindre mån de något större städerna. Särskilt beträffande de största städerna kan den betydande folkökning, som dessa undergått, ävensom de därav följande mera typiska stadsförhållandena tvärtom ha bidragit till ett i vissa hänseenden skärpt motsatsförhållande till även närbelägna mindre orter.

Även om det i många avseenden råder en viss intressegemenskap mellan en stad och den omgivande bygden rörande sådana frågor som ankomma på landsting, kan således utvecklingen dock icke anses enbart ha verkat i utjämning riktning såvitt angår förhållandet mellan landsbygd och städer. Principen om en åtskillnad mellan landsbygden och städerna i vad gäller grunderna för landstingskommunernas uppdelning i valkretsar bör därför enligt utredningens mening allttjämt bibehållas i viss utsträckning. Med hänsyn till de numera rådande förhållandena synes emellertid vissa jämkningar vara påkallade av den gällande regleringen angående städerna, innebärande bl. a. en uppmjukning av bestämmelserna om bildande av särskilda stadsvalkretsar.

I motiven till de föreslagna särskilda bestämmelserna för städer anförde utredningen bl. a. följande (s. 58—59):

Mot den gällande regeln att stad, så snart dess folkmängd uppgår till minst 15 000, ovillkorligt skall bilda särskild valkrets ha invändningar anförts i flera av de från länen inkomna yttrandena. Därvid har än yrkats att regeln helt skall upphävas, än förordats höjning av det nämnda befolkningstalet.

Utredningen finner för sin del starka skäl tala för att gränsen för de fall då städer böra utgöra egna valkretsar höjes, förslagsvis till 20 000 inv. Bestämmelsen skulle därigenom icke längre innefatta undantag från den allmänna regeln om den storlek som valkrets minst skall ha; den skulle dock bevara sin betydelse som en anvisning, att stad med större folkmängd än nu nämnts vid indelningen bör utläggas till särskild valkrets utan att sammanföras med andra kommuner. Då det i regel måste anses lämpligt att stad av sådan storlek bildar egen valkrets, kan utredningen icke tillstyrka att ifrågakvarande stadgande skulle utgå.

Emellertid torde speciella omständigheter i vissa fall kunna tala för att

även en större stad får bilda valkrets tillsammans med ytterligare en eller flera kommuner. Härvid syftas särskilt på sådana ibland förekommande fall, där ett visst område — vilket icke i kommunalt avseende införlivats med den ifrågavarande staden utan utgör särskild lands- eller stadskommun — likväl i fråga om bebyggelse, förbindelser och arbetsliv nära sammanhänger med densamma. Om särskilda förhållanden av denna natur föreligga och det eljest befinnes lämpligt, torde det därför böra tillåtas att även en dylik större stad ingår i en av flera kommuner sammansatt valkrets.

Städer med *mindre* folkmängd än 20 000 böra — liksom hittills gällt städerna under 15 000 inv. — i allmänhet förenas till en valkrets med annan stad eller andra städer eller med angränsande landsbygd.

I propositionen (1954:71) gjordes inga särskilda uttalanden på denna punkt, som bör här återges. Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 3) bl. a. följande:

Beträffande indelningsreglerna för stad tillstyrker utskottet propositionens förslag. Detta innebär, att stad med mer än 20 000 invånare skall bilda egen valkrets, såvida icke särskilda skäl finnas att med staden sammanföra en eller flera andra kommuner. Utskottet vill likaledes förordna den föreslagna möjligheten att låta stad med mer än 20 000 invånare bilda valkrets tillsammans med en eller flera andra kommuner och ansluter sig till vad utredningen i denna del anför. Enligt utskottets mening bör denna möjlighet kunna begagnas även t. ex. då en stad, som hittills icke utgjort egen valkrets, kommer att överskrida gränsen 20 000 och särskilda skäl finnas att trots detta låta staden förbli i sin gamla valkrets.

Motionerna

Motionärerna uppehåller sig vid den punkt i 11 § andra stycket landstingslagen, enligt vilken stad med mer än 20 000 invånare inte behöver bilda egen valkrets, om »särskilda skäl» finns att med staden sammanföra en eller flera andra kommuner till en valkrets. Efter att ha antecknat vad konstitutionsutskottet anförde i sitt ovan citerade uttalande vid 1954 års riksdag fortsätter motionärerna:

Det finns alltså vissa möjligheter för stad som passerar 20 000 invånare att slippa brytas ut ur sin gamla valkrets. Med pågående ändringar i den kommunala indelningen — omöjliga att förutse för 11 år sedan — torde denna gränsfråga komma att bli allt aktuellare. Det kan ifrågasättas, om nuvarande bestämmelse är väl avvägd eller över huvud taget fyller något behov. När Svenska landstingsförbundet — med instämmande av landstingen i Gävleborgs, Västerbottens och Norrbottens län — yttrade sig över utredningsförslaget i dessa stycken, framhöll förbundet beträffande städernas ställning, att »goda skäl kunna anföras för att de särbestämmelser för dessa, som tidigare gällt, nu avvecklas». Förbundet accepterade dock utredningsförslaget.

Skillnaden mellan städer och landskommuner synes bli allt mindre. Med nuvarande befolkningsfördelning och väntade förändringar finns anledning att överväga Landstingsförbundets framkastade tanke på enhetlighet mellan stad och land, särskilt som till den senare kategorien räknas även köpingar, hur stort befolkningstal de än har.

Vid kommande indelningsändringar torde uppkomma ytterligare landskommuner med ett invånarantal på över 20 000, utan att detta behöver föranleda några som helst överväganden av den art som gäller för städer av samma storlek.

Även om »särskilda skäl» synes kunna tillämpas på städerna och hindra onödiga splittringar av valkretsar som annars anses väl avvägda, finns det alltså anledning ifrågasätta om nuvarande stadgande är tidsenligt. Enligt vår uppfattning innebär andra stycket § 11 landstingslagen principiella begränsningar som ej medför några fördelar för vare sig stad eller land och torde kunna undvaras. Med hänsyn till kommande ändringar i den kommunala indelningen kan det däremot vara till fördel för en smidig anpassning av valkretsarna att stad och land behandlas på samma sätt i lagen.

Hemställan avser, som inledningsvis antecknats, att 11 § andra stycket landstingslagen i dess helhet skall utgå.

Remissyttrande

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från Svenska landstingsförbundet. I yttrandet anföres:

I yttrande avgivet i september 1953 över 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande V, vilket ligger till grund för gällande lags utformning, anförde styrelsen: »Vad angår städernas ställning till valkretsindelningen torde enligt styrelsens mening goda skäl kunna anföras för att de särbestämmelser för dessa, som tidigare gällt, nu avvecklas». Styrelsen ansåg sig dock vid denna tidpunkt kunna acceptera att minimigränsen för att stad skall bilda egen valkrets som huvudregel fixerades till ett befolkningstal på 20 000.

Utvecklingen med kommunblocksindelning och ett successivt framväxande av större kommunala enheter icke bara hänförliga till städer utan även till köpingar och landskommuner gör, att styrelsens redan tidigare deklarerade inställning till förman för ett slopande av särbestämmelser i vad gäller städer med över 20 000 invånare ytterligare befästs. Huruvida i enlighet med motionärernas förslag detta kan ske genom en direkt lagändring eller om en sådan bör föregås av en närmare utredning, undandraget sig emellertid styrelsens bedömande.

Frågan om en allmän valkretsreform för landstingsvalen

Det bör i detta sammanhang antecknas, att frågan om en allmän revision av valkretsindelningen för landstingsval aktualiserats under senare år. Senast har detta spörsmål berörts i anslutning till landstingsutredningens betänkande år 1963 om landstingens organisation och arbetsformer m. m. (SOU 1963: 64). Utredningen har inte ingått på frågan, men den har tagits upp i några remissyttranden över betänkandet. Sålunda har tre länsstyrelser samt kommunalrättskommittén uttalat sig för en översyn av berörda regler. Särskilt fästes uppmärksamheten på verkningarna av kommunblocksre-

formen, vilka anses böra övervägas, samt på bestämmelsen, att valkretsindelningen på landsbygden skall följa domsaga eller tingslag, där så lämpligen kan ske, något som enligt nämnda remissmyndigheter leder till ökande vanskligheter.

Förslag till reformer på grundval av landstingsutredningens betänkande har framlagts i proposition nr 61 till årets riksdag, varöver utskottet denna dag avger utlåtande, nr 20. Departementschefen uttalar där, att man bör ta ställning till behovet av ändrade bestämmelser om valkretsindelningen för landstingsval först när resultatet av den nu pågående länsindelningsutredningens arbete föreligger.

Enligt uppgift i riksdagsberättelsen till årets riksdag beräknas länsindelningsutredningen kunna framlägga sitt förslag till ändrad länsindelning i slutet av år 1965.

Utskottet

I förevarande motioner hemställs om sådan ändring av landstingslagens regler om valkretsindelning, att de särskilda bestämmelserna om städer utgår.

Som framgått av redogörelsen ovan kommer frågan om en allmän översyn av reglerna om valkretsindelning för landstingsval inom kort att aktualiseras. Det torde sålunda bli ofrånkomligt att upptaga denna fråga till prövning i samband med att ny länsindelning överväges. Även kommunblocksreformen har aktualiserat spörsmålet. Vid en sådan allmän omprövning av de berörda reglerna måste det bli en särskild uppgift att överväga behovet av sådana särbestämmelser för städerna, som landstingslagen nu innehåller. Utskottet erinrar om att det redan då gällande regler tillkom år 1954 var ett önskemål att i görlig mån undgå skillnader mellan städer och landskommuner. En strävan i denna riktning framstår som naturlig även vid en ny översyn av ifrågavarande bestämmelser.

Frågan om en sådan reform, som motionärerna åsyftar, kan sålunda förväntas inom kort bli föremål för prövning. Med hänsyn härtill och då erforderlig utredning saknas om de praktiska konsekvenserna av en sådan lagändring, som föreslås, finner sig utskottet icke kunna tillstyrka motionerna.

Utskottet får sålunda hemställa,

att motionerna I: 264 och II: 320 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 6 april 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg*, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Carl Albert Anderson*, Dahl, Dahlé och Hernelius; samt

från andra kammaren: herrar Nilsson i Östersund, Henningsson, Wahlund, Magnusson i Tumhult, Johansson i Trollhättan, Larsson i Luttra*, Andersson i Billingsfors, Andersson i Storfors, Keijer* och Werbro*.

* Ej närvarande vid justeringen.