



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1953:1
JUSTITIEDEPARTEMENTET

S. O. U.
0



Valkretsar vid fullmäktigval i kommunerna

*1950 års folk-
omröstnings- och valsättsutrednings
betänkande*

IV

STOCKHOLM 1953

Statens offentliga utredningar 1953

Kronologisk förteckning

1. Valkretsar vid fullmäktigval i kommunerna. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 4. Kihlström. 36 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelseskrifterna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1953:1
JUSTITIEDEPARTEMENTET



Valkretsar vid fullmäktigval i kommunerna

*1950 års folk-
omröstnings- och valsättsutrednings
betänkande*

IV

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERIAKTIEBOLAG
STOCKHOLM 1953





Valkretsar
vid följaktival
i kommunerna

1950 års följ-

områdes- och valstyrelsernas
bestämmelser

Innehållsförteckning

Skrivelse till chefen för Kungl. justitiedepartementet	5
Sammanfattning	6
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 15 § lagen den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad	7
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 34 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet	7
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 31 § lagen den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse	8
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 13 § lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm	8
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 10 § lagen den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm	9
Kap. I. Utredningsuppdraget	10
Kap. II. Gällande ordning	11
Kap. III. Tillkomsten av nuvarande bestämmelser; tidigare reformyrkanden och framställningen av 1949 års riksdag	14
Städerna	14
Landskommunerna	16
Kyrkliga kommuner	17
Kap. IV. Av kommunallagskommittén framlagt förslag till ny kommunallag	18
Kap. V. Behovet av en reform	20
Kap. VI. Utredningens förslag	28
Allmänna synpunkter	28
Förslagets utformning beträffande borgerliga kommuner	31
Kyrkliga kommuner	34
Stockholm	35
Ikraftträdande	36

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet.

Beträffande ordningen för fullmäktigvalen i kommunerna har åt 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning uppdragits att undersöka förutsättningarna för en reform av gällande bestämmelser om stads indelning i valkretsar vid stadsfullmäktigval liksom av motsvarande valkretsstadganden för övriga primärkommuner.

Sedan undersökningen av nämnda fråga numera slutförts, får folkomröstnings- och valsätsutredningen härmed vördsamt överlämna sitt betänkande, del IV, med förslag till ändrade bestämmelser angående valkretsar vid fullmäktigval i kommunerna.

Liksom förut har utredningen vid behandlingen av förevarande spørsmål utgjorts av ledamoten av första kammaren landshövdingen K. J. Olsson, tillika ordförande, ledamoten av första kammaren borgarrådet J. Bergvall, borgmästaren C. O. Engqvist, ledamoten av andra kammaren professorn E. Håstad, ledamoten av andra kammaren folkskolläraren G. Skoglund, ledamoten av första kammaren professorn S. Wahlund och ledamoten av andra kammaren sekreteraren A. Wallentheim. På grund av internationellt uppdrag och därav föranledd vistelse i utlandet under utredningsarbetets sista del har dock undertecknad Wahlund, som dessförinnan tagit del i utredningens arbete, varit förhindrad deltaga i de definitiva besluten och den slutliga utformningen av betänkandet.

Såsom sekreterare i utredningen har tjänstgjort revisionssekreteraren B. G. Widegren och såsom biträdande sekreterare fil. lic. E. Öhlin. Vid vissa undersökningar har vidare biträtt pol. mag. L. Sköld. Under arbetets senare del har ombudsmannen R. Moberg ävenledes biträtt utredningen såsom expert.

Stockholm den 30 december 1952.

K. J. Olsson

John Bergvall

C. Olof Engqvist

Elis Håstad

Gösta Skoglund

S. G. W. Wahlund

Adolf Wallentheim

/ Björn Widegren

Sammanfattning

Vid utredningen har bestyrkts att åtskilliga olägenheter äro förenade med den nu gällande, obligatoriskt verkande regeln att kommuner skola vara indelade i valkretsar för fullmäktigval, så snart deras folkmängd överstiger 10 000.

Folkomröstnings- och valsätsutredningen föreslår med hänsyn därtill en väsentlig höjning av den gräns, över vilken valkretsindelning ovillkorligt skall företagas. Endast för kommuner med mera än 40 000 inv. — dvs. de större städerna — skall sålunda enligt förslaget valkretsindelning alltjämt vara obligatorisk. För kommuner med lägre befolkningstal, som dock överstiger 10 000, förordas att den obligatoriska regeln ersättes av en fakultativ bestämmelse, varigenom valkretsindelning i dessa fall kan ske efter lämplighetsprövning av fullmäktige och länsstyrelsen. Beträffande kommuner med högst 10 000 inv. — för vilka för närvarande saknas uttryckligt medgivande i lag till valkretsindelning — föreslår utredningen vidare i nära anslutning till praxis ett stadgande att dylik indelning undantagsvis må äga rum. Såsom förutsättning upptages därvid att i sådan kommun till följd av dess särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga för indelningen.

Nämnda regler avse valkretsindelningen i de borgerliga kommunerna, således *städer* samt *landskommuner* och *köpingar*. Rådande förbud mot valkretsindelning i municipalsamhällen skall enligt förslaget alltjämt gälla.

Angående *församlingar* förordas liknande stadganden om valkretsindelning som för de borgerliga kommunerna, dock med fullständigt borttagande av obligatorisk föreskrift om sådan indelning. Gällande särbestämmelse angående kyrkliga samfälligheters indelning i valkretsar beröres ej av förslaget.

Vad beträffar *Stockholm*, för vilken stad särskilda bestämmelser gälla, bibehålles enligt förslaget den hittillsvarande regeln om obligatorisk indelning i valkretsar för stadsfullmäktigval. I fråga om riktlinjerna för valkretsarnas anordnande vid sådant val föreslås dock — i syfte att i detta avseende bringa stadgandet i överensstämmelse med vad därom gäller för städerna i allmänhet — den jämkningen att maximiantalet fullmäktige inom valkrets höjes från 25 till 30. För i Stockholm belägen församling, som nu skall indelas i valkretsar om flera än 30 kyrkofullmäktige finnas i församlingen, föreslår utredningen i anslutning till sitt förslag beträffande församlingarna i övrigt, att nämnda regel göres fakultativ.

De av utredningen förordade bestämmelserna föreslås skola äga tillämpning redan vid fullmäktigvalen 1954.

Förslag

till

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

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

15 §.

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

Vid valkretsindelning — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den _____

Förslag

till

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

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

34 §.

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

Vid valkretsindelning — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den _____

¹ Senaste lydelse se 1932: 266.

Förslag

till

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

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

31 §.

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

Vid valkretsindelning — — — eller stadsfullmäktigval.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den _____

Förslag

till

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

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

13 §.

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 hundradel av stadens folkmängd; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje; att territoriell församling, där så ske kan, lämnas odelad och icke i något fall delas på flera än två kretsar; samt att antalet fullmäktige för hela staden, i den mån det

¹ Senaste lydelse se 1936: 77.

utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den _____

Förslag

till

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

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

10 §.

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

Vid valkretsindelning — — — särskilda valkretsarna.

Om indelning — — — i tillämpning.

Denna lag träder i kraft den _____

Utredningsuppdraget

1949 års riksdag hemställde i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 207) om utredning av frågan om revision av de i 15 § lagen om kommunalstyrelse i stad meddelade bestämmelserna om stads indelning i valkretsar. I det utlåtande av konstitutionsutskottet som därvid åberopades (nr 19) uttalades bl. a., att om utredningen skulle visa att bestämmelserna i nämnda lag om obligatorisk indelning av stad med mera än 10 000 inv. i valkretsar vid stadsfullmäktigval böra upphävas eller modifieras, det torde böra övervägas om motsvarande omreglering bör företagas i övriga kommunallagar.

I yttrande till statsrådsprotokollet den 20 januari 1950 anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet *Zetterberg*, vid utverkande av bemyndigande att tillkalla folkomröstnings- och valsätsutredningen i denna del följande.

Den särskilda fråga som innefattas i riksdagens skrivelse nr 207/1949, nämligen om stads indelning i valkretsar vid stadsfullmäktigval, äger visst samband med det större problemet om en reform av det proportionella valsystemet. Även nyssnämnda specialfråga anser jag böra utredas. Såsom konstitutionsutskottet framhållit bör härvid övervägas, huruvida bestämmelserna om valkretsindelning böra antingen helt upphävas eller också ändras på så sätt, att valkretsindelning blir föreskriven endast för städer med högre invånarantal än enligt gällande bestämmelser. En utväg som ut-

skottet jämväl påpekat är att göra valkretsindelningen fakultativ. Riksdagens framställning om utredning avser närmast stadgandet i 15 § lagen om kommunalstyrelse i stad. Finnes detta stadgande böra upphävas eller jämkas, torde det böra övervägas om motsvarande omreglering bör företagas i vissa andra kommunallagar.

I enlighet med de riktlinjer som sålunda givits för utredningsarbetet i förevarande del har folkomröstnings- och valsätsutredningen i första hand undersökt behovet och möjligheterna att ändra de i lagen om kommunalstyrelse i stad intagna bestämmelserna om indelning i valkretsar vid stadsfullmäktigval. På sätt i direktiven förutsatts, har utredningen i samband därmed även prövat frågan om ändring av motsvarande bestämmelser för val av kommunal- och kyrkofullmäktige, vilka återfinnas i lagarna om kommunalstyrelse på landet och om församlingsstyrelse, liksom av de särskilda stadganden om valkretsindelning som gälla för kommunalval i Stockholm. Vad angår de borgerliga kommunerna — landskommuner jämte köpingar samt städer — har det syntts desto naturligare att nu i ett sammanhang upptaga valkretsspörsmålet till prövning som numera föreligger ett av kommunallagskommittén utarbetat förslag till kommunallag, gällande samtliga dessa kommuner (utom Stockholm).

Gällande ordning

Städer. I 7 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad (LKS) gives det allmänna stadgandet att stadskommuns beslutanderätt utövas av stadsfullmäktige eller å allmän rådstuga.

Stadsfullmäktige skola enligt 8 § finnas i varje stad med mera än 700 inv. och kunna utses även i stad med mindre folkmängd. Då folkmängden i var och en av rikets städer överstiger nämnda tal, är stadsfullmäktigeinstitutionen i själva verket obligatorisk i dem alla.

Stadsfullmäktiges antal skall enligt 10 § LKS uppgå till lägst 15, högst 60. Antalet bestämmes i förhållande till folkmängden sålunda att stad med 2 000 inv. eller därunder utser 15—30 stadsfullmäktige, stad med 2 001—5 000 inv. 20—35, stad med 5 001—20 000 inv. 25—40, stad med 20 001—40 000 inv. 35—50 och stad med över 40 000 inv. 45—60. Det ankommer på allmänna rådstugan att inom dessa gränser fastställa antalet stadsfullmäktige för staden.

Stadgandet om valkretsar i 15 § LKS har följande lydelse.

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

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets kommer att utse minst tio, högst trettio stadsfullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en stadsfullmäktig utses för varje befolkningstal motsvarande det som erhålles, då stadens folkmängd delas med antalet fullmäktige för hela staden; att varje valkrets skall kunna omslutas med en sam-

manhängande gränslinje; samt att antalet fullmäktige för hela staden, i den mån det utan olägenhet kan ske, fördelas lika på de särskilda valkretsarna.

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

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

I ilighet med de nu återgivna bestämmelserna voro vid stadsfullmäktigvalet 1950 70 städer indelade i två eller flera valkretsar, medan 63 voro odelade. Av de valkretsindelade städerna omfattade 52 två valkretsar, 15 tre kretsar, 2 fyra kretsar samt 1 — *Stockholm* — sex kretsar. Antalet stadsfullmäktigekretsar utgjorde därför sammanlagt 226.¹

Uppdelning i flera valkretsar än två har skett tämligen oberoende av städer-

¹ Sedermera har — i samband med inkorporering — antalet kretsar i en stad (Skellefteå) ökat från två till tre.

nas storleksförhållanden. De två städer som vardera indelats i *fyra* valkretsar äro Kristianstad (ca 24 000 inv.) och Borås (ca 57 000 inv.)¹ Bland städerna med *tre* valkretsar återfinnas å ena sidan de fyra, näst Stockholm, folkrikaste städerna (Göteborg, Malmö, Norrköping och Hälsingborg) samt å andra sidan en stad med endast något över 10 000 inv. (Ängelholm). Fem av de i tre valkretsar delade städerna hade en folkmängd mellan 20 000 och 25 000 (Sundbyberg, Lidingö, Mölndal, Uddevalla, Borlänge), medan de återstående fem hithörande städerna hade mellan 30 000 och något över 60 000 inv. (Solna, Uppsala, Jönköping, Karlskrona, Västerås). Till jämförelse må nämnas att tre städer med invånarantal mellan 50 000 och 65 000, oaktat sin storlek, bibehållit en indelning i endast *två* valkretsar (Eskilstuna, Linköping och Örebro).

Antalet mandat i stadsfullmäktige-kretsarna växlar inom de i lagen angivna gränserna, lägst 10 och högst 30 eller, i de större av de odelade städerna, 40. Mandatantalet för varje valkrets är, såsom naturligt, i allmänhet mindre i den mån staden uppdelats i flera sådana kretsar. Medan i flertalet *odelade* städer väljas 25 eller 30 stadsfullmäktige, utses sålunda i städer med *två* valkretsar vanligen omkring 20 fullmäktige inom vardera kretsen, i städer med *tre* valkretsar i allmänhet 12—20 fullmäktige och i städer med *fyra* valkretsar i intet fall flera än 15 fullmäktige per krets. I Stockholm valdes vid 1950 års val i de sex valkretsarna lägst 13, högst 20 fullmäktige. Genomsnittstalen för antalet mandat per valkrets vid samma val i städerna, fördelade efter

valkretsindelningen, framgå av följande sammanställning.

	Antal mandat per valkrets i genom- snitt
Odelade städer	28
Städer med 2 valkretsar	19
» » 3 »	16
» » 4 »	12
Stockholm	17

Landskommuner jämte köpingar. Liksom för städerna är fullmäktigeinstitutionen obligatorisk för landskommuner och de med dem jämställda köpingarna så snart folkmängden överstiger 700, fakultativt vid lägre invånarantal. Stadsgandet härom upptages i 8 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet (LKL). Sedan den 1 januari 1952, då kommunindelningsreformen trädde i kraft, stiger invånarantalet i alla landskommuner utom en över nämnda gräns. Även med avseende å antalet kommunalfullmäktige gäller enligt 30 § LKL i princip samma reglering som för stadsfullmäktige. Kommunalfullmäktiges antal är dock f. n. begränsat till 40, i det att landskommun med över 5 000 inv. äger utse 25—40 fullmäktige. Om antalet fullmäktige beslutar i landskommun kommunalstämman.

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

¹ Befolkningstalen avse valåret 1950.

nerliga skäl må förläggas till olika valkretsar.

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

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

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

Kyrkofullmäktiges antal bestämmes enligt 27 § LFS av kyrkostämman. Församling med högst 2 000 inv. utser 15—20 ledamöter, församling med 2 001—5 000 inv. 15—25, församling med 5 001

—10 000 inv. 20—30 och församling med mer än 10 000 inv. 25—40. För kyrklig samfällighet bestämmes dock antalet fullmäktige av Kungl. Maj:t.

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

För *Stockholm* gälla enligt lag den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse i denna stad särskilda bestämmelser. För val av kyrkofullmäktige skall enligt 10 § i sistnämnda lag församling indelas i valkretsar därest mera än trettio fullmäktige skola väljas. Vid denna indelning skall — liksom vid motsvarande indelning enligt de för kyrkofullmäktigval i allmänhet gällande bestämmelserna — iakttagas att varje krets kommer att utse minst tio, högst tjugu fullmäktige.

Slutligen anmärkes att beträffande samtliga nu berörda val förutsattes, jämte valkretsindelningen, en indelning i *valdistrikt*. För att underlätta röstavgivningen kunna sålunda valkretsar indelas i valdistrikt, vilket emellertid icke påverkar den slutliga sammanräkningen av rösterna och mandatens fördelning inom kretsen. Bestämmelser om valdistrikt äro för såväl kommunal- och stadsfullmäktigval som kyrkofullmäktigval sammanförda i 3 § av kommunala vallagen den 6 juni 1930. Om indelning i valdistrikt förordnar länsstyrelsen. För val av kommunal- eller stadsfullmäktige överensstämmer valdistriktsindelningen med den som begagnas vid val till andra kammaren och till landsting.

¹ I ytterligare två landskommuner översteg folkmängden vid tiden för nämnda val 10 000, men indelning i valkretsar synes det oakfat i dessa fall icke ha förekommit.

Tillkomsten av nuvarande bestämmelser; tidigare reformyrkanden och framställningen av 1949 års riksdag

Städerna. I förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse i stad (§ 26) stadgades att stad för val av stadsfullmäktige *må* kunna indelas i valkretsar. Det ankom på stadsfullmäktige, där sådana funnos, och eljest på stadens röstberättigade invånare vid allmän rådstuga att efter förslag av magistraten bestämma om valkretsindelning. Stadsfullmäktiges antal reglerades i förhållande till folkmängden sålunda, att stad med högst 2 000 inv. skulle utse 20 ledamöter, stad med 2 001—5 000 inv. 21—25, stad med 5 001—10 000 inv. 26—30, stad med 10 001—20 000 inv. 31—40, stad med 20 001—40 000 inv. 41—50 och stad med mer än 40 000 inv. 51—60 ledamöter. Stadens vid allmän rådstuga röstberättigade invånare ägde att inom angivna gränser bestämma antalet stadsfullmäktige.

I samband med den proportionella valmetodens införande år 1909 vidtogs den förändringen i bestämmelserna om valkretsindelning att sådan indelning gjordes obligatorisk för stad med mer än 10 000 invånare och att varje krets skulle utse minst 10 och högst 25 fullmäktige. Detta innebar att städer, vilkas folkmängd översteg 40 000, måste indelas i minst tre kretsar.

Vid 1918 års lagtima riksdag föreslogs i proposition (nr 261) vissa nya bestämmelser innebärande en minskning av antalet stadsfullmäktige i de mindre städerna samt en viss skärpning av reglerna om valkretsindelning,

varigenom det bl. a. skulle blivit nödvändigt att indela varje stad med mer än 10 000 invånare i tre kretsar. Förslaget i dessa delar stod i samband med ett i samma proposition framlagt förslag att stadsfullmäktigeförsamlingarna i sin helhet skulle nyväljas vid ett och samma val och icke som dittills förnyas till halva antalet vartannat år.

Ifrågavarande reformförslag avslagos emellertid av riksdagen i enlighet med hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 21).

År 1920 begärde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t utredning om avskaffande av den successiva förnyelsen av stads-, kommunal- och municipalfullmäktige. 1919 års kommunalförfattningssakkunniga, som erhöilo i uppdrag att utreda nämnda fråga, förordade i ett år 1921 avlämnat betänkande att fullmäktigekorporationerna i sin helhet skulle förnyas samtidigt. De sakkunniga ansågo emellertid icke att denna reform nödvändiggjorde någon förändring av bestämmelserna om valkretsindelning eller någon obligatorisk sänkning av antalet fullmäktige. Att därigenom möjlighet bereddes för jämförelsevis små grupper att erhålla representation betraktades av de sakkunniga icke som en olägenhet, då den graderade röstskalan avskaffats och ett fåtal röstägande icke längre kunde i fullmäktige insätta ett stort antal representanter för sina speciella intressen. En proposition i huvudsaklig överensstämmelse med de

sakkunnigas förslag framlades vid 1922 års riksdag (nr 120) och godkändes av denna. De sålunda antagna bestämmelserna, varigenom systemet med successiv förnyelse av fullmäktige avskaffades, gävo jämväl den allmänna rådstugan vidgad rörelsefrihet vid fastställandet av fullmäktiges antal. Stad med högst 2 000 inv. skulle utse 15—20 ledamöter, stad med 2 001—5 000 inv. 15—25, stad med 5 001—10 000 inv. 20—30, stad med 10 001—20 000 inv. 25—40, stad med 20 001—40 000 inv. 35—50 och stad med mer än 40 000 inv. 45—60. Nedsättningen av minimiantalet fullmäktige i städer med mer än 40 000 gav möjlighet att indela även dessa städer i blott två kretsar.

I samband med 1930 års kommunalagsrevision genomfördes sedermera två smärre lagändringar i fråga om valkretsindelningen. Dels höjdes från 25 till 30 det största antal fullmäktige som får väljas i en valkrets, varigenom nödvändigheten att indela städer med 51—60 fullmäktige i minst tre kretsar bortföll. Dels överflyttades beslutanderätten i fråga om valkretsindelning från den allmänna rådstugan till länsstyrelsen, som emellertid ålades att före sitt beslut höra stadsfullmäktige. Slutligen höjdes år 1948 maximitalen för fullmäktige med 10 i fråga om städer med upp till 10 000 inv., samtidigt som minimiantalet ökades med 5 beträffande städer med 2 001 till 10 000 inv. Bestämmelsen fick härigenom sin nuvarande utformning.

Vad beträffar *Stockholm* föreskrevs genom en förordning den 23 maj 1862 om kommunalstyrelse i denna stad att staden för val av stadsfullmäktige skulle indelas i fem valkretsar, vilkas omfattning skulle av magistraten närmare bestämmas. Ändrade och utförligare bestämmelser om valkretsindelning i hu-

vudstaden infördes år 1909. Enligt dessa skulle varje krets utse minst 15, högst 25 fullmäktige. Antalet kretsar fastställdes däremot icke längre i lagen. Territoriell församling skulle om möjligt lämnas odelad men icke i något fall delas på flera än två kretsar. Indelningen i valkretsar jämte antalet fullmäktige för varje valkrets skulle bestämmas av stadsfullmäktige efter därom av magistraten uppgjort förslag.

De år 1909 införda bestämmelserna för *Stockholm* ha senare jämkats i två avseenden. Vid antagande av 1935 års nu gällande lag sänktes sålunda minimiantalet fullmäktige i valkretsarna från 15 till 10 och vidare överflyttades det slutliga avgörandet i fråga om valkretsindelningen till överståthållarämbetet.

Vid flera tillfällen ha förslag framförts i riksdagen att bestämmelserna om valkretsindelning vid val av stadsfullmäktige borde upphävas eller göras fakultativa för att därigenom en rättvisare mandatfördelning skulle ernås. Sålunda väcktes vid 1930 års riksdag i samband med kommunalagsrevisionen två motioner (I:279 av herr Stendahl och II:453 av herr Hage), av vilka den förstnämnda avsåg att reglerna om valkretsindelning skulle avskaffas, den senare att de skulle erhålla en fakultativ utformning. Konstitutionsutskottet anförde härom i sitt utlåtande (nr 30), att utskottet icke funne lämpligt att helt upphäva föreskrifterna om obligatorisk valkretsindelning. Utskottet framhöll att denna innebar en viss garanti för att olika lokala intressen inom kommunen bleve representerade i de valda församlingarna. Enligt gällande bestämmelser syntes valkretsarna vara så stora, att genom kretsindelningen betydelsen av den proportionella valmetodens tillämp-

ning icke i avsevärd mån försvagades. Utskottet avstyrkte därför motionerna, vilka även avsgos av riksdagen.

En motion om upphävande av bestämmelserna rörande stads indelning i valkretsar väcktes därefter vid 1935 års riksdag av herr Spångberg m. fl. (II: 175). Motionen avsgos av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet, som i sitt utlåtande (nr 15) anslöt sig till de synpunkter utskottet anfört i ämnet vid 1930 års riksdag. En vid påföljande riksdag väckt motion (II:14 av herr Spångberg m. fl.) om valkretsindelningens upphävande avstyrktes likaledes av konstitutionsutskottet och avsgos av riksdagen. I motioner vid 1948 års riksdag (I:51 av herr Weiland och II:80 av herr Mosesson) framställdes förslag syftande till att avsevärt höja den för stads indelning i valkretsar stadgade minimigränsen ifråga om antalet invånare. Motionerna avsgos av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 1) som hänvisade till vad utskottet tidigare uttalat i frågan.

Vid 1949 års riksdag väcktes ånyo motioner (I:52 av herr Weiland m. fl. och II:53 av herr Swedberg m. fl.) om upphävande av bestämmelserna angående valkretsindelning vid stadsfullmäktigval. Motionärerna framhöllo att indelningen i valkretsar stundom kunde förhindra en ur proportionell synpunkt rättvis fördelning av mandaten. De betonade vidare att städernas indelning i valkretsar icke syntes ha skett efter någon enhetlig grund och anförde som exempel att såväl Mölndal med 19 000 inv. som Göteborg med 344 000 inv. indelats i tre valkretsar.

Konstitutionsutskottet erinrade i sitt utlåtande (nr 19) om att reglerna beträffande stads obligatoriska indelning i valkretsar infördes i samband med

1909 års proportionsvalreform i syfte att underlätta det nya valsysteemets användning. Behovet av stads indelning i valkretsar hade emellertid, enligt utskottets uppfattning, väsentligen minskats genom de sedermera införda reglerna om valdistriktsindelning. Det vore givetvis angeläget, att om i stad lokala intressen funnes, dessa erhöles möjlighet att göra sig gällande vid valen. Utskottet påpekade emellertid att sådan möjlighet kunde åvägbringas genom begagnande av valsedlar som helt eller delvis upptoge namn på personer från ifrågavarande del av kommunen. Utan att andra väsentliga intressen trädde för nära skulle därför enligt utskottets mening syftet att nå större proportionell rättvisa kunna vinnas antingen genom upphävande av valkretsindelningen eller genom justering uppåt av det befolkningstal som avgjorde, huruvida stad skulle indelas i valkretsar, eller därigenom att valkretsindelning gjordes fakultativ. Utskottet hemställde med anledning därav att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning av frågan om revision av de i 15 § lagen om kommunalstyrelse i stad meddelade bestämmelser angående stads indelning i valkretsar. Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagens båda kamrar, varefter riksdagen i skrivelsen nr 207 hemställde om ifrågavarande utredning.

Landskommunerna. I 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet återfinnas inga bestämmelser om valkretsindelning vid val av kommunalfullmäktige. Regler härom infördes först år 1913 i samband med övergång till proportionell valmetod. Det stadgades då att kommun med mer än 10 000 invånare skulle indelas i valkretsar och att i varje krets skulle utses minst 6 och

högst 20 fullmäktige. Indelningen i valkretsar skulle, efter därom av kommunalnämnden uppgjort förslag, bestämmas av kommunalstämman.

I den förut nämnda propositionen till 1918 års riksdag föreslogs jämväl för landskommunernas del — i samband med avskaffande av den dittills tillämpade successiva förnyelsen av kommunalfullmäktige — en viss utvidgning av reglerna om valkretsindelning ävensom nedsättning av maximiantalet fullmäktige per valkrets. Som redan antytts avsågs emellertid detta förslag. Då den successiva förnyelsen av kommunalfullmäktige sedermera avskaffades år 1922, vidtogs i reglerna om valkretsindelningen endast den ändringen, att minimiantalet fullmäktige för varje krets höjdes från 6 till 10. I kommunalförfattningssakkunnigas betänkande, som låg till grund för de år 1922 antagna bestämmelserna, betonades att valkretsindelning av landskommuner kunde vara ägnad att till skada för en enhetlig kommunalpolitik skärpa de rent lokala motsättningarna. Det slutliga avgörandet vid beslut i fråga om valkretsindelning överfördes år 1930 från kommunalstämman till länsstyrelsen, samtidigt som motsvarande förändring genomfördes beträffande städerna.

Det totala antalet fullmäktige i landskommun bestämmes, som förut nämnts, efter folkmängden på samma sätt som i stad med den begränsningen att antalet ej kan överstiga 40. Stadgandet här om erhöill, liksom motsvarande bestämmelse för städerna, sin gällande lydelse år 1948.

Förslag om upphävande av bestämmelserna om valkretsindelning vid val av kommunalfullmäktige har framförts i riksdagen blott vid ett tillfälle, år 1930, då motioner härom väcktes av herr

Stendahl (I:279) och herr Hage (II:453). Motionerna, vilka som förut nämnts åsyftade avskaffande av valkretsindelningen även vid val av stadsfullmäktige, avsågos av riksdagen på konstitutionsutskottets hemställan. Då konstitutionsutskottet vid 1949 års riksdag tillstyrkte utredning av frågan om revision av bestämmelserna om stadsindelning i valkretsar, uttalade emellertid utskottet att därest ifrågavarande utredning skulle visa att nämnda bestämmelser borde upphävas eller modifieras, det borde övervägas om motsvarande omreglering skulle företagas i övriga kommunallagar.

Kyrkliga kommuner. Med undantag för Stockholm infördes representativt system i församlingarna först år 1930. Därvid antogos de alltjämt gällande bestämmelserna enligt vilka församling med mera än 10 000 invånare — i Stockholm församling med mera än 30 fullmäktige — skall indelas i valkretsar. Vid riksdagsbehandlingen hade i de ovannämnda motionerna av herrar Stendahl och Hage yrkats att valkretsindelning vid val av kyrkofullmäktige ej skulle medges. Motionerna avsågos emellertid även i denna del.

Frågan om en reform av de år 1930 antagna bestämmelserna om församlingsindelning i valkretsar har sedermera icke vid något tillfälle motionsledes framförts i riksdagen. Som i det föregående nämnts förordade emellertid konstitutionsutskottet år 1949 i sitt av riksdagen godkända utlåtande, att därest bestämmelserna om obligatorisk indelning av stad med mera än 10 000 invånare i valkretsar ansågs böra upphävas eller modifieras, det borde övervägas om motsvarande omreglering skulle företagas i övriga kommunallagar.

Av kommunallagskommittén framlagt förslag till ny kommunallag

Innan folkomröstnings- och valsättsutredningen övergår till att redogöra för den undersökning som verkställes av frågan om ändrade valkretsbestämmelser för fullmäktigval och utredningens ställningstagande i detta avseende, må här erinras om att *kommunallagskommittén* nyligen framlagt förslag till ändrad kommunallagstiftning, avsedd att träda i kraft den 1 januari 1955 (kommitténs betänkande III, SOU 1952: 14). Förslaget går ut på att 1930 års lagar om kommunalstyrelse på landet och i stad skola ersättas av en gemensam kommunallag. Kommittén förutsätter även att lagen om församlingsstyrelse ävensom de särskilda för Stockholm gällande lagarna om kommunal- och församlingsstyrelse upptagas till översyn för åstadkommande av största möjliga likformighet med kommunallagstiftningen i övrigt.

Enligt kommunallagskommitténs förslag skall fullmäktigeinstitutionen göras obligatorisk för såväl land som stad och i samband därmed kommunalstämma och allmän rådstuga försvinna.

I 5 § av lagförslaget har från den nuvarande LKS upptagits bestämmelsen att *fullmäktiges antal* bestämmas i förhållande till folkmängden sålunda att kommun med 2 000 inv. eller därunder utser 15—30, kommun med över 2 000 t. o. m. 5 000 inv. 20—35, kommun med över 5 000 t. o. m. 20 000 inv. 25—40,

kommun med över 20 000 t. o. m. 40 000 inv. 35—50 samt kommun med över 40 000 inv. 45—60 fullmäktige. I motiven (bet. s. 373) påpekas att de för lands- och stadskommuner nu gällande reglerna beträffande fullmäktiges antal skilja sig från varandra genom en på grund av den större folkmängden längre gående gruppindelning av städerna, medförande att maximiantalet för stadsfullmäktige är 60 men endast 40 för kommunalfullmäktige. Kommittén har ansett att de för städerna gällande reglerna utan olägenhet kunna göras tillämpliga även för landet.

I anslutning till förslaget att borttaga kommunalstämma och allmän rådstuga förordas i paragrafen vidare den bestämmelsen, att *fullmäktige* själva i allmänhet skola äga att inom nämnda gränser bestämma antalet fullmäktige för kommunen.

Även i fråga om *valkretsindelningen* har till kommunallagsförslaget överförts gällande regel härom i huvudsak i den utformning regeln har enligt LKS 2 kap. 15 §. Bestämmelsen har upptagits i förslagets 9 §, som har följande lydelse:

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

Vid valkretsindelning iakttages, att varje krets kommer att utse minst tio, högst trettio fullmäktige efter den beräkningsgrund, att i allmänhet inom varje krets en

fullmäktigt 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.

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.

Som synes har enligt förslaget maximumantalet fullmäktige i valkrets, i över-

ensstämmelse med vad nu gäller för stad, upptagits till 30. Från LKL (34 §) har övertagits den speciella regeln att delar av samma by eller hemman ej utan synnerliga skäl må förläggas till olika valkretsar.

I motiven till den föreslagna 9 § erinrar kommunallagskommittén om det till folkomröstnings- och valsättsutredningen givna uppdraget att utreda frågan om en revision av bestämmelserna i 15 § LKS om stads indelning i valkretsar och att, om dessa finnas böra upphävas eller jämkas, överväga motsvarande omreglering i vissa andra kommunallagar. Under hänvisning härtill uttalar kommunallagskommittén (bet. s. 374) att den icke ingått på spørsmålet om lämpligheten av kommuns indelning i valkretsar.

Behovet av en reform

En uppdelning av valområdet i särskilda valkretsar medför vid proportionella val alltid — såvida ej ett speciellt utjämningsförfarande anordnas — större risk för att mandatfördelningen slumpmässigt avviker från vad som med hänsyn till rösttalen för de olika väljargrupperna framstår som naturligt. Det ligger därför i sakens natur att de gällande bestämmelserna om obligatorisk valkretsindelning vid fullmäktigval i kommuner med högre invånarantal än 10 000 ofta leda till att valresultaten från proportionell synpunkt bli något mindre rättvisande än vad utan uppdelning skulle blivit fallet. Eftersom den tendens att gynna stora partier, som finnes hos den tillämpade d'Hondtska fördelningsmetoden, framträder särskilt i mindre valkretsar med jämförelsevis få mandat att fördela, torde valkretsindelningen framför allt minska de mindre väljargruppernas möjligheter att göra sig gällande vid valen. Om ett parti t. ex. befinner sig i det läget att det i vardera av två valkretsar har ett ej obetydligt rösttal utan att detta dock i någon av kretsarna fullt räcker för att förvärva ett mandat, skulle partiet, därest kretsarna varit sammanslagna, kunnat utnyttja sitt samlade rösttal vid konkurrensen om platserna och därigenom — måhända med bred marginal — kunnat ta en plats. Även för ett stort parti inträffar det emellanåt att det missgynnas av uppdelningen i valkretsar. Sedan

partiet erhållit ett antal mandat, återstår i regel i varje valkrets en större eller mindre mängd reströster vilka ej räcka till för förvärv av ytterligare mandat. Genom att rösterna sammanföras i en gemensam valkrets kunna emellertid så många som möjligt av dem vid mandatfördelningen tagas i anspråk för partiets räkning, medan antalet onyttiga reströster nedbringas. Vad nu sagts beträffande fördelningen mellan partierna gäller också, vid mandatfördelningen inom dessa, för särskilda fraktioner och listtyper.

Även om bestämmelserna angående valkretsar vid de kommunala fullmäktigvalen sålunda i viss mån försäkra utsikterna till en proportionellt sett jämn fördelning av mandatet, torde förhållandena vid dessa val dock delvis vara mera gynnsamma i nämnda hänseende än t. ex. vid andrakammarval. Av betydelse är härvid att antalet mandat i varje valkrets vid fullmäktigvalen aldrig kan understiga tio och således i allmänhet är ej oväsentligt större än i andrakammarkretsarna. Valkretsindelningens inverkan på mandatens fördelning begränsas vidare därav att — även där en sådan uppdelning förekommer — kommunerna vanligen icke äro delade i flera än två valkretsar och att antalet, med undantag för Stockholm, i varje fall ej överstiger fyra. Om fullmäktigvalet i varje kommun ses för sig, skiljer sig läget även i detta avseende

från andrakammarvalen, där de slutliga avvikelserna vid fördelningen framgå av en summering från 28 valkretsar.

Storleken av de på valkretsindelningen beroende förändringarna i fråga om mandatens fördelning vid fullmäktigval kan något närmare belysas genom följande uppgifter avseende 1950 års *stadsfullmäktigval*. För att påvisa valkretsindelningens inverkan på resultaten vid nämnda val kan man fördela fullmäktigplatserna enligt rösttalen inom varje stad såsom en enhet, dvs. med bortseende från valkretsindelningen men eljest enligt de vid tillfället föreliggande förhållandena. Den på sådant sätt beräknade mandatfördelningen jämföres därefter med de resultat som i verkligheten erhöles. Utfallet av en dylik jämförelse beträffande mandatfördelningen mellan partierna redovisas i följande sammanställning.¹

Valkretsindelningens inverkan på mandatfördelningen mellan partierna vid 1950 års stadsfullmäktigval.

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

I sammanlagt 59 städer skulle alltså vid ifrågavarande val åtminstone något mandat ha tillfallit ett annat parti, om någon uppdelning i valkretsar av de berörda städerna icke hade förekommit. I flertalet av dessa fall, nämligen 42 städer, gäller ändringen endast *ett* mandat, medan i 16 städer *två* mandat skulle ha överflyttats och i

1 stad *tre* mandat. Vad angår de återstående 11 städerna skulle valkretsindelningens borttagande vid nämnda val icke ha ändrat fördelningen av mandaten mellan partierna.

Beträffande de största städerna kunna helt naturligt starkare skäl än eljest anföras för att bibehålla en uppdelning i valkretsar. Anledning finnes därför att i detta sammanhang särskilt uppmärksamma förhållandena i de något mindre städerna, för vilka det ej — till skillnad från de största städerna — utan vidare framstår som klart att åtminstone en viss uppdelning i valkretsar kan vara önskvärd av praktiska skäl. I sammanställningen har för detta ändamål skilts mellan städer med större och mindre folkmängd än 50 000. Antalet av de städer som delats i valkretsar men ej uppnått nämnda befolkningstal är, som sammanställningen visar, 59. Bland dessa ingå samtliga de 11 städer, där valkretsindelningen vid 1950 års val icke medförde någon ändring av partiernas mandatinnehav. I 48 av städerna med lägre invånarantal än 50 000 påverkades däremot mandatfördelningen av att den verkställdes valkretsvis; i 37 städer överflyttades av denna orsak *ett* mandat till annat parti och i 11 städer överflyttades *två* mandat.

Utöver de förändringar i mandatfördelningen partierna emellan, som nu påtalats, medförde valkretsindelningen vid 1950 års stadsfullmäktigval även vissa avvikelser vid platsfördelningen mellan fraktionerna inom partierna. Vid de utförda beräkningarna har sålunda konstaterats att i några fall, där ett parti som sådant ej berörts av valkretsindelningen, denna dock föranlett att en fraktion inom partiet gynnats framför en annan, vanligen så att en jämförelsevis liten fraktion gick miste om ett

¹ Beräkningarna utförda på grundval av den officiella statistiken: Kommunala valen år 1950, tab. 7.

mandat som i stället tillföll den allmänna listan. I ett fall hindrades tre skilda fraktioner inom ett parti av valkretsindelningen att erhålla det mandat, som eljest skulle tillfallit dem, varför mandatinnehavet för den allmänna listan ökades med tre och de nämnda fraktionerna blevo orepresenterade. Vidare kan man i ett par fall konstatera att såväl ett parti som en fraktion därav gynnas genom valkretsindelningen i förhållande till tävlande grupper. Sålunda har, samtidigt med att ett parti fått ett eller två mandat mera än eljest skulle utfallit så att *en* fraktion av partiet erhållit två resp. tre överskjutande mandat men *en annan* fraktion inom samma parti ett mandat för *litet*.

Frågan vilka följder valkretsindelningen kan få för valet av kandidater skall — utöver vad av det nu sagda framgår — ytterligare belysas i samband med redogörelse för en av utredningen företagen särskild undersökning, berörande bl. a. denna fråga (s. 27).

I motionerna I:52 och II:53 vid 1949 års riksdag, vilka lågo till grund för riksdagens hemställan om förevarande utredning, framhölls att valkretsindelningen vid fullmäktigval ibland kan medföra att ett parti, som har högre sammanlagt rösttal än ett annat parti, det oaktat erhåller färre mandat än det sistnämnda partiet. Följande exempel anfördes. I en stad med något över 10 000 invånare, som var uppdelad i två valkretsar, fick gruppen A 588 röster i första valkretsen och 380 röster i andra valkretsen eller tillsammans 968 röster. Gruppen B fick 481 röster i första och 445 i andra kretsen, alltså tillsammans 926 röster. Resultatet blev att 6 mandat — 3 i vardera kretsen — tillföllö B-

gruppen, under det att A-gruppen, som dock hade 42 röster mer i staden i dess helhet, på grund av valkretsindelningen ej fick mer än 5 mandat, nämligen 3 i första och 2 i andra valkretsen.

Det återgivna exemplet är hämtat från 1942 års stadsfullmäktigval (Näs-sjö). Vid samma val inträffade ytterligare två fall, där på motsvarande sätt ett parti till följd av valkretsindelningen erhöll ett mandat mera än ett annat, något större parti (Kristinehamn, Sandviken). Även från stadsfullmäktigvalen 1946 äro att nämna tre liknande fall (Stockholm, Hälsingborg, Vänersborg).¹ Vid 1950 års stadsfullmäktigval föranledde valkretsindelningen endast i en stad en dylik omkastning av representationen (Luleå).

För att närmare klargöra verkningarna — icke endast i proportionellt hänseende utan även eljest — av den gällande obligatoriska bestämmelsen om uppdelning i valkretsar av kommuner med större folkmängd än 10 000 ävensom för att utröna om speciella skäl i vissa fall föreligga att bibehålla skilda valkretsar har folkomröstnings- och valsättsutredningen inhämtat uppgifter i ämnet från *samtliga berörda städer med lägre befolkningstal än 50 000*. En motsvarande undersökning beträffande de jämförelsevis fåtaliga landskommuner, där valkretsuppdelning förekommer, har ej ansetts påkallad, helst som det till utredningen lämnade uppdraget i första hand gällt städerna. Av skäl

¹ I ytterligare tre städer erhöll ett parti vid 1946 års val ett mandat mera än ett konkurrerande parti med något högre sammanlagt rösttal. I ett av dessa fall berodde emellertid utgången på att det mindre partiet deltog i *kartell*. Beträffande de återstående två fallen torde kartellbildning åtminstone ha bidragit till utgången eller är läget eljest oklart.

som förut antytts har det ej heller befunnits nödvändigt att härvid medtaga de största städerna.

De ifrågavarande uppgifterna infordrades i juni 1952 från magistraterna och kommunalborgmästarna i de 59 städer som äro uppdelade i valkretsar utan att ha större folkmängd än 50 000. Svar begärdes därvid enligt ett utsänt frågeformulär å åtta särskilda frågor. Innebörden av dessa frågor kommer att framgå av den följande redogörelsen. Enligt formuläret lämnades myndigheten även tillfälle att lämna ytterligare upplysningar. Svar ha i samtliga fall inkommit.

De städer som beröras av den verkställda undersökningen fördela sig efter folkmängden på följande sätt.

Folkmängd	Antal städer
10 000—20 000	35
20 000—30 000	16
30 000—40 000	6
40 000—50 000	2
	Summa 59

Den allmänna tendensen i svaren. I åtskilliga av svaren påtalas större eller mindre olägenheter av bestämmelsen om obligatorisk valkretsindelning i stad med över 10 000 inv. Tämmligen allmänt synes också den uppfattningen vara förhärskande att sådan indelning ej är behövlig, särskilt vad angår de mindre av de ifrågavarande städerna. I en del fall sägs uttryckligen att valkretsindelningen bör upphävas. Så t. ex. uttalar *borgmästaren i Varberg* att en stad av Varbergs storlek (12 500 inv.) bör utgöra endast en krets och att nämnda uppfattning även delas av samtliga partiorganisationer. Såsom ytterligare ett exempel må nämnas utlåtandet från *Skövde* (nära 20 000 inv.), i vilket t. f. *kommunalborgmästaren* på liknande sätt konstaterar att det synes vara ett

allmänt önskemål att valkretsarna sammanslås till en.

Belysande är även ett uttalande angående den folkrikaste av de undersökta städerna, *Gävle* med 47 500 inv. I sitt svar anmärker *borgmästaren* i denna stad sålunda — till frågan om vid sammanräkningen observerats några olägenheter av valkretsindelningen — att några direkta sådana olägenheter icke observerats, men ej heller några fördelar.

Å andra sidan har för tio städer uppgivits att till följd av stadsområdets utsträckning eller dylikt ett speciellt skäl funnes att bibehålla särskilda valkretsar.

I ett utlåtande förekommer dessutom en principiell deklaration till förmån för en uppdelning i valkretsar. Uttalandet göres av *kommunalborgmästaren i Sundbyberg*, som bl. a. givit uttryck för den meningen att valkretsindelningen torde vara ägnad att öka intresset för valet. Vidare uttalas att den allmänna uppfattningen i staden vore att valkretsindelningen bör finnas, samt att några olägenheter eller klagomål beträffande densamma icke försports.

Antalet nuvarande valkretsar och deras utsträckning (frågor 1 och 2). Av de städer som beröras av undersökningen äro 48 indelade i två valkretsar, 10 i tre och 1 i fyra kretsar. Även för de städer, som sålunda uppdelats i flera valkretsar än två, växlar folkmängden betydligt. Sålunda ha 2 av dessa 11 städer lägre befolkningstal än 20 000, i 6 av dem uppnår folkmängden 20 000 men ej 30 000, 2 ligga mellan 30 000 och 40 000 och endast 1 har ett högre befolkningstal.

Beträffande gränsdragningen mellan valkretsarna är det synnerligen vanligt att stadsområdet delas i en östlig och

en västlig eller en nordlig och en sydlig del med gräns utefter vissa gator, vägar eller vattendrag genom stadens centrum. I allmänhet synes sålunda varje valkrets omfatta områden av olika typer: centrala delar, mer eller mindre tättbebyggda ytterområden och eventuellt till staden hörande landsbygd. Endast i få fall antydes, när ej flera än två valkretsar finnas, att de centrala delarna av stadsbebyggelsen huvudsakligen inneslutas i den ena av kretsarna. Även när valkretsarna äro flera än två är en uppdelning efter väderstreck vanlig, ehuru differentieringen mellan kretsarna, såsom naturligt är, i dylikt fall ibland mera framträder. I några städer följer indelningen i valkretsar mer eller mindre tidigare kommunindelning (så t. ex. i Solna och Skellefteå). I den stad som delats i fyra valkretsar (Kristianstad) äro tre belägna i den tidigare staden, medan en krets omfattar en inkorporerad församling.

Har området för kretsarna eller antalet mandat i dessa ofta måst jämkas? (Fråga 3). Frågan om sådan jämkning mellan valkretsarna ofta måst företagas besvaras öfvervägande med *nej* eller med att så skett endast någon enstaka gång. Denna innebörd ha sålunda 35 av de 59 svaren. I 9 fall påpekas att valkretsindelningen kommit till stånd först nyligen (omkring senaste valet), varför frågan ej kan besvaras. Endast återstående 15 svar *bejaka* frågan eller ange att jämkning skett mera än en gång.

Även i de sistnämnda 15 städerna synes jämkning i allmänhet ha förekommit i måttlig omfattning, ofta anges ej flera jämkningar än två. Några svar häntyda dock på att valkretsarna eller antalet mandat i dem jämkats vid flera tillfällen. Sålunda sägs i ett svar (Kristinehamn) att jämkning förekommit

två eller tre gånger sedan 1945 och i ett annat svar (Nyköping) att omräkning av antalet mandat för varje valkrets pläгат ske före varje val. För några städer — dels sådana där man tidigare jämkat valkretsindelningen eller mandatantalet och dels sådana där detta hittills ej skett — omnämnes att jämkning nu är aktuell.

Vanligt att partier uppställt för två eller flera valkretsar gemensamma listor? (Fråga 4). Av svaren på denna fråga framgår att bruket av samma partilista i skilda valkretsar på många håll är förhärskande. För 33 städer besvaras frågan sålunda med *ja* eller anföres att för valkretsarna gemensam lista alltid begagnas eller att det sker i ganska stor utsträckning beträffande alla partier eller vissa av dem. Endast 13 svar äro helt *nekande*. De återstående 13 svaren äro varken klart jakande eller nekande utan synas genom sin formulering i allmänhet utvisa att enhetslistor visserligen förekommit men likväl haft ringa omfattning eller betydelse.

Bland de 33 positiva svaren finnas även sådana som innebära att listorna utan undantag äro gemensamma för valkretsarna. I 5 fall svaras sålunda: *ja*, alltid. Härtill komma 4 svar, enligt vilka samtliga partier vart för sig begagnade enhetliga listor vid 1950 års val.

Avges i nämnvärd utsträckning valsedlar från en krets i annan? (Fråga 5). På grund av den ofta förekommande användningen av sådana listtyper, som äro gemensamma för valkretsarna, saknas på många håll förutsättning för att avlämna valsedel i annan valkrets än den för vilken den avsetts. I åtskilliga yttranden hänvisas också — i samband med att förevarande fråga lämnas obesvarad eller besvaras med *nej* — till att som regel gemensamma sedlar begag-

nas. Även där sådan hänvisning saknas, kan man i vissa fall av svaret angående förekomsten av gemensamma valsedlar sluta sig till att särskilda kretsmedlar icke förekomma i nämnvärd utsträckning. Av nämnda anledning synas åtminstone 17 städer i detta sammanhang kunna uteslutas.

För ytterligare 23 städer besvaras frågan med *nej* (blott i ringa grad, i få fall eller liknande).

För 17 städer svaras däremot *ja* (synnerligen ofta, mer eller mindre vid varje val, i stor utsträckning, o. s. v.).

I några av de jakande svaren har anmärkts att den »felaktiga» röstavgivningen ibland haft sådan omfattning att kandidat invalts i annan valkrets än som avsetts. Exempel härpå, hämtade från 1950 års val, anges för två städer (Varberg, Karlskoga). Enligt uttalande från ännu en stad (Alingsås) ha flera fullmäktige valts på sådan sedel som avgivits i annan krets än den avsedda.

När en kandidat på angivet sätt väljes i en annan valkrets än den i vilken han uppställt, torde han i regel samtidigt komma på valbar plats även i den valkrets där han sålunda kandiderat. För en av de sist nämnda städerna (Alingsås) har upplysts att dylikt dubbelval ganska ofta inträffar. Beträffande ytterligare 6 städer omnämnes uttryckligen eller framgår eljest av svaret att det förekommit att samme kandidat valts i två kretsar, beroende på att valsedel använts även i annan krets än den för vilken den avsetts. Särskilt må nämnas att i en stad (Östersund) ej mindre än 11 av stadens 40 fullmäktige kommo på valbar plats i båda kretsarna vid 1950 års val. Till resultatet torde åtminstone ha bidragit att väljare röstat med sedlar avsedda för annan valkrets, vilket förfarande uppges före-

komma i staden i tilltagande omfattning.

Har samma kandidat kommit på valbar plats i flera valkretsar eller eljest fått betydande rösttal i mera än en krets? (Fråga 6, första delen). Att dubbelval av kandidat i viss utsträckning förekommit beroende på röstning med valsedel från annan valkrets än den avsedda, har nyss berörts. Dubbelval kan emellertid även föranledas av gemensamma listor för valkretsarna eller, vid skilda listor, av gemensamma namn.

Enligt de inkomna yttrandena har det i ej mindre än 47 av ifrågavarande 59 städer inträffat att kandidat samtidigt kommit på valbar plats i flera kretsar eller åtminstone fått ett betydande rösttal i var och en av dem. Endast för de återstående 12 städerna besvaras frågan med *nej*, i ett fall med tillägg att tillbud förekommit.

Av de 47 mer eller mindre jakande svaren gå 9 ut på att dubbelval förekommit endast i något enstaka fall eller eljest i obetydlig omfattning. 11 svar innebära å andra sidan att dubbelval skett i ett flertal fall eller rentav är regel (gemensamma listor). I de återstående 27 fallen framgår icke bestämt av svaret att frekvensen är särskilt betydande eller mycket ringa. I en del svar påpekas att dubbelvalen sammanhånga med bruket av gemensamma listtyper för valkretsarna.

Helt naturligt föranleda dubbelvalen ökat arbete vid röstsammanräkningen. Sålunda påtalas i ett utlåtande (Härnösand) att därav orsakats avsevärt besvär och försening av proceduren.

Av än större betydelse torde vara att, enligt vad svaren utvisa, utgången av personvalet därvid i viss mån kan bli slumpmässigt. Ett särskilt problem uppkommer därigenom att förfarandet vid

dubbelval ej fixerats i lagen och det även varit i viss mån omstritt hur man i sådant fall skall förfara. Regeringsrätten har i ett avgörande år 1931 (Reg. R:s årsbok, ref. 8) tillämpat den grundsatsen att sedan en person vid sammanräkning inom den ena av två valkretsar i en stad erhållit plats som stadsfullmäktig, hans namn vid därefter företagen sammanräkning för den andra valkretsen skulle anses såsom obefintligt å de valsedlar, som upptog detsamma. Avgörandet var emellertid icke enhälligt och i ett rättsfall år 1942 (ref. 61; jfr även not. S. 510 s. å.) fann regeringsrätten utan meningsskiljaktighet att det i stället borde ankomma på den dubbelvalde att anmäla, för vilkendera valkretsen han ville anses vald, varpå ny röstsammanräkning borde verkställas inom den valkrets där han avgått.

Av de inkomna yttrandena framgår nu att än den ena, än den andra av de nämnda principerna vinner tillämpning. Sålunda få i en del städer (Landskrona, Ängelholm, Trollhättan, Karlskoga) kandidater, som befinnas valda i två kretsar, avsäga sig i den ena kretsen, varefter ny sammanräkning företages. Däremot synes på andra håll (Oskarshamn, Varberg, Luleå) vid sammanräkning i en krets den kandidat anses som obefintlig, vilken redan befunnits vald i en tidigare räknad krets. I ett fall slutligen (Boden, där listorna alltid äro gemensamma för valkretsarna) har problemet lösts på det sättet att kommunalborgmästaren redan i förväg föranstaltar om avsägelser från vederbörande kandidater beträffande en av kretsarna.

I detta sammanhang synes även böra återgivas en uppgift rörande val av kyrkofullmäktige. Borgmästaren i Lidköping anför härom i sitt yttrande. Vid

kyrkofullmäktigvalet 1950 användes i stadens båda kretsar en samlingslista med suppleantnamn. Sedan de i båda kretsarna sålunda valda förklarar sig vilja anses valda för första kretsen, utsågos deras personliga suppleanter som deras ersättare i andra kretsen. Hälften av de kandidater, som avsetts att väljas, ersattes alltså av personer som uppsatts såsom suppleanter.

Andra olägenheter vid sammanräkningen till följd av valkretsindelningen. (Fråga 6, senare delen). Denna fråga har i allmänhet icke särskilt besvarats eller också besvarats med nej. I några fall uttalas dock att sammanräkningen blivit mera tidsödande genom uppdelningen å skilda valkretsar.

Något speciellt skäl för vederbörande stad att där bibehålla en uppdelning i valkretsar? (Fråga 7). Frågan har, som redan på tal om den allmänna tendensen i svaren antytts, övervägande besvarats med nej. Emellertid har för 10 städer åberopats sådan särskild anledning att bibehålla valkretsindelningen. I allmänhet har därvid hänvisats till stadsområdets stora utsträckning eller till att det omfattade från varandra mer eller mindre skilda stadsdelar (Solna, Jönköping, Huskvarna, Värnamo, Tranås, Trollhättan, Skellefteå). Liknande skäl åberopas i ett fall för att bibehålla er i senare tid med staden inkorporerad församling såsom egen valkrets (Kristianstad). Även beträffande de två återstående av dessa städer ha tydligt motsvarande omständigheter spelat in, ehuru det ej uttryckligen anförts (Kramfors, Kiruna).

Å andra sidan har i några yttranden framhållits att stadsområdet vore vidsträckt eller omfattade olikartade delar utan att detta likväl ansetts utgöra särskilt skäl för en uppdelning (Fagersta,

Söderhamn, Härnösand). Frågan huruvida sådant skäl för indelning i valkretsar föreligger har vidare besvarats nekande för bl. a. Karlskoga oaktat denna stads mycket betydande ytvidd. I sitt yttrande har *kommunalborgmästaren i sistnämnda stad* påpekat att ett parti vid ett tillfälle gjort ett försök med listor ur geografiska synpunkter. Därvid hade emellertid upprättats en lista för de centrala delarna och en lista för landsbygden, och listornas intresseområden hade därför ej följt gränserna för valkretsarna. Då vid 1950 års val partier upprättat mera än en lista, hade listorna i vissa fall använts procentuellt sett i ungefär samma omfattning i stadens båda valkretsar.

Finnes för städer som delats i tre

eller fyra valkretsar särskild anledning att bibehålla flera valkretsar än två? (Fråga 8). Beträffande 6 av de 11 städer med mindre folkmängd än 50 000, där för närvarande finnas flera än två valkretsar, saknas enligt yttrandena särskild anledning att alls vidmakthålla någon valkretsindelning. I ett utlåtande förklaras, på sätt förut nämnts, valkretsindelningen önskvärd av principiella skäl. För de återstående 4 städerna åberopas stadsområdets utsträckning och liknande för bibehållande av skilda valkretsar åtminstone i viss omfattning. Endast i 2 av de sistnämnda fallen anses dock omständigheterna tala för att bibehålla *flera* valkretsar än två (Solna, Skellefteå). I båda dessa städer grundas valkretsindelningen på tidigare kommunala enheter.

Utredningens förslag

Allmänna synpunkter. Bestämmelser om valkretsindelning vid proportionella allmänna val torde främst grundas på en önskan att olika lokala intressen skola tillbörligt beaktas vid kandidatnomineringen. Helt naturligt uppställas nämligen såsom kandidater för en valkrets i första hand sådana personer som äga nära anknytning till kretsen och där gjort sig kända. Ännu ett skäl för att indela valområdet i skilda valkretsar kan föreligga i den mån ett stort antal representanter skall utses. Redan av praktiska hänsyn är det icke lämpligt med alltför långa namnlistor vid valen. En sådan ordning är även ägnad att i alltför hög grad undanskjuta det personliga momentet i valakten; väljarna få rösta på ett mycket stort antal kandidater men kunna i allmänhet äga någon närmare kännedom endast om ett fåtal av dem. Mot att låta även mycket stora och folkrika valområden bilda odelade enheter för mandatfördelningen kan vidare invändas att den proportionella valmetoden i sådant fall kan bereda möjlighet också för obetydliga grupper av mer eller mindre tillfällig karaktär att göra sig gällande vid valen. Vad angår de kommunala valen torde man visserligen — åtminstone så länge den för dessa nu gällande proportionsvalmetoden äger tillämpning — knappast behöva befara att en valkretssammanslagning skulle kunna främja en alltför långtgående splittring inom väl-

jarkåren annat än möjligen i de största kommunerna, men synpunkten är beträffande dessa otvivelaktigt värd ett visst beaktande.

För att valkretsarna skola tjäna sitt syfte, särskilt att låta de lokala intressena komma till uttryck, måste förut-sättas att kretsarna utgöra efter ortens förhållanden naturliga enheter. Ofta erbjuda sig emellertid knappast några möjligheter att inom en kommun anordna lämpliga valkretsar, och detta icke minst i städerna och andra tätorter med sammanträngd befolkning. Inom det begränsade området för en kommun finnas vanligen inga sådana skiljelinjer att utpräglade särintressen föreligga för olika delar av området. Särskilt i städerna äro stora delar av befolkningen med hänsyn till bostad och verksamhet ej ensidigt knutna till en bestämd del av samhället. Över huvud taget har den ökade befolkningstätheten, de förbättrade kommunikationerna och befolkningens allt större rörlighet kraftigt bidragit till att bryta isoleringen mellan skilda orter liksom inom dessa, i den mån sådan tidigare förekommit. Även med beaktande av tillkomsten av de nya storkommunerna torde det därför numera ofta icke vara lika naturligt som tidigare att uppdelas en kommun i valkretsar. Visserligen göra sig i många kommuner — främst de till folkmängden eller ytvidden särskilt betydande — olika lokala intres-

sen alltjämt märkbara. Gränsdragningen mellan kretsarna kan dock endast i särskilda fall närmare anpassas därefter. Belysande i detta avseende är att — på sätt framgår av redogörelsen i kap. V för undersökningen av valkretsförhållandena i de medelstora och mindre städerna — gällande bestämmelser för valkretsindelningen många gånger lett till en mer eller mindre schematisk uppdelning genom kommunens bebyggelsecentrum, varvid å ena sidan från befolkningssynpunkt enhetliga områden kommit att klyvas och å andra sidan områden av sinsemellan olika typer förts till samma valkrets. Det på många håll utbredda bruket att partier, oaktat en kommun delats i valkretsar, uppställa en enhetlig partilista, liksom den omständigheten att, där skilda kretslistor finnas, väljarna ibland i betydande utsträckning använda dessa även utom den avsedda kretsen, kan också ses som ett uttryck för att andra synpunkter än de rent lokala dominerat vid valen eller i varje fall att valkretsindelningen, sådan den utformats, knappast motsvarat en naturlig uppdelning efter lokal intressegemenskap.

Det torde med anledning av det anförda kunna ifrågasättas, om en uppdelning i valkretsar vid fullmäktigvalen kan anses påkallad i andra kommuner än dem som ha en särskilt betydande folkmängd eller mycket vidsträckt ytvidd eller som omfatta tämligen bestämt åtskilda delar med i befolkningsavseende olika karaktär. I varje fall finnas redan på grund av nu berörda förhållanden starka skäl för en väsentlig uppmjukning av den gällande bestämmelsen om obligatorisk valkretsindelning i kommuner med en folkmängd överstigande 10 000.

I detta sammanhang må erinras om att valkretsindelning ej är nödvändig för att tillgodose den röstande allmänhetens berättigade krav på att röstavgivningen skall i praktiskt avseende underlättas så mycket som möjligt. För detta ändamål kunna valkretsarna enligt gällande ordning, i den mån det erfordras, delas i särskilda *valdistrikt*, vart och ett med sin vallokal, utan att den slutliga röstsammanräkningen och mandatfördelningen därigenom påverkas. Indelning i valdistrikt är också synnerligen vanlig, och åtskilliga kretsar omfatta ett mycket stort antal distrikt.

För frågan om något hinder kan anses föreligga mot en mer eller mindre långtgående uppmjukning av reglerna om kommunal valkretsindelning är även av vikt att uppmärksamma de möjligheter som finnas att, även utan styckning av valområdet i mindre valkretsar, vid valen tillbörligt beakta de lokala intressena. Härvid må påpekas, att det är ett naturligt önskemål för samtliga konkurrerande partier att vid uppställande av kandidatlistor för ett val främst upptaga sådana namn som kunna väntas vara bärande på olika håll inom kommunen. Erfarenheten torde också visa att där sådana områden finnas, för vilka vissa särintressen framträda, dessa vanligen blivit väl tillgodosedda vid uppgörande av partilistorna. För den händelse inom en lokalt begränsad grupp av väljarkåren skulle finnas någon betydande opinion för att uppställa en eller flera egna kandidater, föreligger naturligtvis ej heller något hinder för att denna grupp framgår vid valet med en särskild lista. Enligt de för kommunalvalen gällande bestämmelserna kan gruppen därvid, om den finner lämpligt, även använda särskild

fraktionsbeteckning. Då väljarna enligt den i vårt land tillämpade valordningen icke äro bundna att rösta med på förhand uppställda listor, kan en lokal grupp vidare — även om den i huvudsak röstar med en allmän partilista — genom strykningar eller genom tillsättande av namn på listan göra sina speciella önskemål gällande. Dylika av väljarna företagna ändringar på valsedlarna leda vid de kommunala valen lättare till resultat än vid andrakammarvalen. Sammanfattningsvis torde sålunda i detta avseende kunna uttalas, att där olika lokala intressen finnas inom området för en kommun, dessa vanligen kunna vinna erforderligt beaktande vid valen utan stöd av en valkretsindelning, i den mån de över huvud taget äro av sådan beskaffenhet och av sådan styrka, att de kunna komma till uttryck vid valakten. Det sagda gäller av naturliga skäl i all synnerhet de mindre och medelstora kommunerna.

Utredningen har vid sina överbåganden i ämnet ej heller i övrigt funnit hinder föreligga mot att uppdelning av kommuner i valkretsar företages i mindre omfattning än hittills.

En reform beträffande valkretsindelningen vid fullmäktigval synes desto mera påkallad som, på sätt närmare framgår av kap. V, åtskilliga olägenheter äro förknippade med den nuvarande bestämmelsen om obligatorisk uppdelning av kommunerna så snart deras folkmängd överstiger 10 000.

De avvikelser från en proportionell fördelning av mandatet, som härleda sig från valkretsindelningen, torde visserligen vid fullmäktigvalen vanligen icke vara särskilt betydande i vad gäller förhållandet partierna emellan. Då det i några fall inträffat att ett parti till följd av valkretsindelningen fått finna sig i

en mindre representation än ett annat parti, oaktat det sistnämnda partiet stannat vid ett lägre rösttal inom kommunen i dess helhet, måste detta dock framstå som föga tillfredsställande. Endast under förutsättning att på grund av kommunens storlek eller andra särskilda förhållanden verkligt bärande skäl kunna åberopas till stöd för valkretsindelningen torde ett sådant resultat kunna accepteras.

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

Såsom särskilt anmärkningsvärda framstå de följder av valkretsindelningen med avseende på personvalet, vilka sammanhånga med den framför allt vid stadsfullmäktigvalen utbredda användningen av listor, som äro gemensamma för olika valkretsar, liksom därmed att väljarna på sina håll i betydande utsträckning begagna sådana listor, som avsetts för en bestämd krets, även i andra kretsar. Därest sådana särskilda kretslistor omväxlande användas i flera kretsar, måste det i anslutning till vad nyss anförts ofta bero av slumpen om flera eller färre namn gå in från den ena eller den andra listan. De av nämnda förhållanden följande dubbelvalen av kandidater medföra vidare — hur frågan om platsbesättningen än löses —

att även andra omständigheter än de vid valet uppnådda rösttalen bli avgörande för vilka som skola anses valda. Om man tillämpar den princip, som tidigare godkänts i praxis, att anse en redan vald kandidats namn såsom obefintligt vid därefter följande sammanräkning i annan valkrets, utfaller nämligen valet av kandidater med placering efter den valde olika allt eftersom sammanräkning först sker inom den ena eller den andra kretsen. Tillåtes det däremot, enligt den grundsats som senare vunnit erkännande, den dubbelte valde att själv bestämma i vilken valkrets han skall anses vald, äger han därmed i själva verket också avgöra vilken av de närmast i tur stående kandidaterna som skall utses på den ledigblivna platsen. Då bruket av för valkretsarna gemensamma listor liksom användningen av kretslistor utom den krets för vilken de avsetts framför allt torde förekomma i sådana fall där det ej ingått i den allmänna uppfattningen, att någon olikhet föreligger mellan valkretsarna, utgöra de nu påtalade förhållandena ytterligare ett vägande skäl för att begränsa valkretsindelningen till kommuner där de naturliga förutsättningarna för en uppdelning föreligga eller den eljest påkallas av särskilda skäl.

Utredningen vill i anslutning till ovan anförda synpunkter för sin del förordna en reform av gällande bestämmelser om valkretsindelning i kommuner vid fullmäktigval.

Förslagens utformning beträffande borgerliga kommuner. Mot den nu gällande regeln för valkretsindelning i kommunerna kan, som den föregående framställningen visar, framför allt anmärkas att bestämmelsen kommit att verka alltför stelt. Genom tvånget att uppdelna kommun i valkretsar, så snart

dess folkmängd överstiger 10 000, har i många fall, och detta gäller särskilt städerna, en valkretsindelning måst företagas även där naturliga förutsättningar för en dylik uppdelning saknats. De därav följande olägenheterna har i det föregående närmare belysts.

Med det sagda har icke bestritts att skäl ibland kunna föreligga till en uppdelning i valkretsar även i kommuner med ett icke särskilt högt befolkningstal. I själva verket växla förutsättningarna för en valkretsindelning starkt från en kommun till annan, förutom efter folkmängden, även på grund av rådande olikheter kommunerna emellan i fråga om utsträckning, inbördes förbindelser mellan skilda bebyggelsecentra och befolkningsförhållandena i övrigt, liksom antalet fullmäktige. Med anledning av de varierande förhållandena har utredningen vid utformningen av sitt förslag utgått från att största möjliga frihet bör beredas kommunerna att vid behov kunna få till stånd en valkretsindelning utan att de tvingas därtill, när verkligt skäl till en uppdelning saknas.

Vad angår den närmare utformningen av ny lagstiftning i ämnet uppställer sig till en början frågan i vad mån en tvingande regel om uppdelning av kommuner i valkretsar alltfjämt bör i någon omfattning bibehållas.

Av de nyss nämnda omständigheterna, vilka inverka på frågan huruvida valkretsindelning lämpligen bör förekomma i en kommun eller ej, torde liksom hittills endast folkmängden eller eventuellt antalet fullmäktige kunna upptagas såsom skiljelinje vid utformningen av en obligatoriskt verkande regel om valkretsindelning. Då övriga omständigheter skifta, bör det emellertid endast vid ett jämförelsevis högt be-

folkningsstal eller avsevärt antal fullmäktige kunna krävas att valkretsindelning för varje fall skall företagas. Redan av rent praktiska skäl måste å andra sidan förutsättas att valkretsindelning alltid skall äga rum åtminstone i de större städerna, och det synes därför — såvitt angår de borgerliga kommunerna, om vilka nu närmast är fråga -- icke lämpligt att helt utesluta varje regel om obligatorisk valkretsindelning vid fullmäktigvalen.

Utredningen har vid sina överväganden i denna del stannat vid att föreslå den bestämmelsen att valkretsindelning obligatoriskt skall företagas i kommun med mera än 40 000 inv. Då någon landskommun med så högt befolkningstal ej finnes, blir bestämmelsen tillämplig enbart för städer av nämnda storlek. För närvarande gäller att städer vilka ha över 40 000 inv. skola ha minst 45 stadsfullmäktige, och motsvarande regel om antalet fullmäktige skall enligt kommunallagskommitténs förslag äga fortsatt giltighet även framdeles, för övrigt utan att formellt begränsas till städerna. Med hänsyn icke endast till folkmängden utan även till antalet fullmäktige synes det därför påkallat att de nu åsyftade större städerna undantagslöst uppdelas i två eller flera valkretsar.

Också för kommuner med lägre befolkningstal än nu angivits — dvs. landskommuner och köpingar samt städer med högst 40 000 inv. — kan ej sällan föreligga grundad anledning att indela kommun i valkretsar. Det torde emellertid icke ens angående de mera folkrika bland dessa kommuner utan vidare stå klart att valkretsindelning i dem alltid utgör den lämpligaste lösningen. I fråga om antalet fullmäktige är att märka att för städer med en folkmängd överstigande 20 000 enligt gällande ordning finnes möjlighet att utse

flera än 40 fullmäktige, och denna möjlighet skall om kommunallagskommitténs förslag genomföres utsträckas även till landskommuner. Om antalet fullmäktige är så stort som nu nämnts, finnes otvivelaktigt anledning överväga, huruvida i förening med omständigheterna i övrigt valkretsindelning kan anses påkallad. Även vid befolkningstal under 20 000 kan, som förut antytts, en kommuns utsträckning och befolkningsförhållanden göra en uppdelning i valkretsar naturlig. Särskilt i landskommuner, vilka oftare än städerna i förhållande till sin folkmängd omfatta vidsträckt områden med skilda bebyggelse- och förbindelsecentra, kunna dessa omständigheter framstå som avgörande. Å andra sidan framgår av den förut åberopade undersökningen rörande valkretsförhållandena i de medelstora och mindre städerna att det även beträffande jämförelsevis folkrika och vidsträckt kommuner ibland måste anses tvivelaktigt, om nuvarande valkretsuppdelning lämpligen bör bibehållas. Särskilt för åtskilliga mindre städer, vilka enligt nuvarande ordning äro valkretsindelade, torde erfarenheterna vara sådana, att frågan om ändamålsenligheten av att staden är uppdelad i olika valkretsar bör upptagas till omprövning.

I enlighet med den grundtanke åt vilken utredningen förut givit uttryck, att frågan om valkretsindelning bör såvitt möjligt fritt prövas efter omständigheterna i varje särskilt fall, föreslår utredningen för de nu avsedda kommunerna en fakultativ regel, enligt vilken det överlämnas åt fullmäktige och länsstyrelsen att efter lämpligheten bedöma, när valkretsindelning skall äga rum. Då de nämnda organen redan för närvarande handha den närmare utformningen av valkretsindelningen i

kommunerna, innebär den nu förordade regeln endast att de vid handhavandet av denna uppgift komma att intaga en friare ställning än hittills.

Även om också andra faktorer än folkmängden inverka på frågan om lämpligheten av att kommun indelas i valkretsar, föreligger helt naturligt i allmänhet mindre anledning att valkretsindela kommuner med lågt befolkningstal än de mera folkrika. En fakultativ regel av den art som nu angivits synes därför böra på lämpligt sätt avgränsas i förhållande till sådana mindre kommuner, där på grund av den begränsade folkmängden och det därav följande ringa antalet fullmäktige en valkretsuppdelning icke annat än rent undantagsvis kan anses påkallad.

Angående nu gällande valkretsbestämmelser må i detta sammanhang påpekas, att i dessa icke berörts frågan, huruvida en uppdelning i valkretsar kan ske även i kommuner med ett lägre invånarantal än 10 000. Det torde därför vara i viss mån tveksamt om enligt rådande ordning valkretsindelning skall anses tillåten i dessa kommuner. I ett par fall äro landskommuner med mindre än 10 000 inv. för närvarande indelade i valkretsar; emellertid har även den meningen gjorts gällande att förbud för sådana fall skulle råda mot att inrätta särskilda valkretsar.¹

Oavsett hur gällande lag i nämnda avseende bör tolkas, kunna synbarligen endast i enstaka undantagsfall tillräckliga skäl finnas för att i kommuner, i vilka folkmängden ej ens uppgår till 10 000 inv., motivera en valkretsindelning. Självfallet kunna olika meningar göras gällande, om den ifrågavarande gränsen bör fastställas till just detta tal eller om den bör dragas något högre

eller lägre. Utredningen har emellertid icke funnit anledning att i detta avseende frångå vad hittills gällt. Beträffande frågan i vad mån valkretsindelning undantagsvis bör tillåtas i de nu avsedda mindre kommunerna torde icke skäl föreligga att intaga en strängare uppfattning än den som redan kommit till uttryck i praxis. Möjlighet synes därför böra finnas att, om till följd av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden synnerliga skäl föreligga därtill, verkställa valkretsindelning oaktat folkmängden i kommunen ej når över 10 000 inv. Framför allt torde de betydande avstånden inom vissa norrlandskommuner i förening med bristfälliga förbindelser mellan olika bygder ibland kunna föranleda att starka skäl finnas för en valkretsindelning även om folkmängden är så begränsad som nu sagts.

Den reglering rörande valkretsindelningen i de borgerliga kommunerna, som av utredningen sålunda förordas, synes, på sätt skall i det följande närmare beröras, böra äga tillämpning redan vid 1954 års kommunalval. Då emellertid den för städer och landskommuner jämte köpingar gemensamma kommunallag, varom förslag torde komma att föreläggas riksdagen, avses skola gälla först fr. o. m. den 1 januari 1955, erfordras för att nämnda önskemål i fråga om valkretsbestämmelserna skall förverkligas ändring även i de tills vidare gällande kommunallagarna. Utredningen har på grund därav utarbetat förslag till ändring av 15 § *lagen om kommunalstyrelse i stad* och 34 § *lagen om kommunalstyrelse på landet*.

I enlighet med de överväganden för vilka ovan redogjorts har i förslagen den nuvarande regeln om obligatorisk valkretsindelning i kommuner med me-

¹ Sundberg: Valrätt, s. 33.

ra än 10 000 inv. ersatts av en fakultativ bestämmelse utom såvitt angår städer med större folkmängd än 40 000, för vilka den obligatoriska regeln föreslås bibehållen. För kommuner med högst 10 000 inv. upptages vidare en undantagsbestämmelse av den innebörd som förut angivits. Utredningen förutsätter att om dess förslag till lagändringar i fråga om valkretsindelningen i de borgerliga kommunerna genomföres, motsvarande ändringar komma att upptagas även i 2 kap. 9 § av den av kommunallagskommittén föreslagna nya kommunallagen. Stadgandet bör därvid erhålla en för städer samt landskommuner och köpingar gemensam utformning. Detta kan lämpligen ske på det sätt att den lydelse av stadgandet, som av utredningen föreslagits beträffande städerna, överföres till den nya kommunallagen med den förändringen att ordet »stad» utbytes mot »kommun» och ordet »stadsfullmäktige» mot »fullmäktige».

De ändrade bestämmelser för valkretsindelning i kommunerna, som föreslås, återfinnas i första stycket av ifrågavarande paragrafer. Någon ändring avses däremot icke beträffande de riktlinjer angående valkretsarnas storlek och beskaffenhet samt om förfarandet vid valkretsindelning, varom bestämmelser givas i andra och tredje styckena av dessa lagrum. Ej heller har utredningen funnit något att erinra mot den samarbetning av nämnda regler till ett för såväl stads- som landskommuner tillämpligt stadgande, vilken kommunallagskommittén verkställt och upptagit i andra och tredje styckena av 9 § i kommunallagsförslaget.

Kyrkliga kommuner. De överbägnaden beträffande valkretsindelningen, för vilka redogjorts i det föregående,

ha som där nämnts närmast haft avseende på fullmäktigvalen i de borgerliga kommunerna. De synpunkter som därvid framförts torde emellertid i allmänhet äga motsvarande tillämpning även när det gäller valkretsindelning för kyrkofullmäktigval i församlingar och därmed jämförliga kyrkliga samfundligheter. Beträffande storleken av församlingarna är att märka att, även om vissa av dem äro mycket vidsträckta eller folkrika, särskilt de större städerna sedan gammalt varit uppdelade på flera församlingar. Genom kommunindelningsreformen ha även övriga borgerliga kommuner i stor utsträckning kommit att omfatta två eller flera församlingar. Då således församlingarna i allmänhet utgöra mindre enheter, torde behovet av valkretsindelning i dem vanligen vara mindre framträdande än i de borgerliga kommunerna. Om en uppmjukning genomföres av bestämmelserna om valkretsindelning i borgerliga kommuner, synes motsvarande ändring därför med t. o. m. större skäl böra vidtagas också för de kyrkliga kommunerna.

Ytterligare en synpunkt kan anföras till stöd för att vid den av utredningen förordade kommunala valkretsreformen inbegripa även kyrkofullmäktigvalen. Det är av praktiska skäl önskvärdt att valkretsar för olika slag av kommunala val, i den mån det kan ske, överensstämma med varandra. Detta önskemål har också kommit till uttryck i gällande bestämmelser för anordnande av valkretsindelning vid kyrkofullmäktigval genom föreskrift att sådana valkretsar såvitt möjligt skola sammanfalla med valkretsarna vid kommunal- eller stadsfullmäktigval.

Vid val av kyrkofullmäktige torde motsättningarna mellan olika väljargrupper i allmänhet vara mindre ut-

präglade än vid kommunal- och stadsfullmäktigval. Detta tar sig uttryck bl. a. i en mycket betydande användning av samlingslistor vid kyrkfullmäktigvalen. Då vidare endast mycket få församlingar — i Stockholm sex och i riket i övrigt tre — ha mer än 40 000 inv., synas skäl knappast föreligga att för de kyrkliga kommunernas del över huvud taget bibehålla en tvingande regel om uppdelning i valkretsar.

På grund av det anförda föreslår utredningen motsvarande reglering av valkretsbestämmelserna för kyrkofullmäktigvalen som i fråga om fullmäktigval i borgerliga kommuner, dock med den olikheten att valkretsindelning icke skall vara obligatorisk ens där folk-mängden överstiger 40 000.

Ytterligare ett skäl att upprätthålla nämnda olikhet ligger däri att antalet kyrkofullmäktige i en församling aldrig kan överstiga 40. I samband med lagändring 1948 — varigenom högre maximal och delvis även högre minimal fastställdes för fullmäktige i borgerliga kommuner med upp till 10 000 inv. — konstaterades för övrigt helt allmänt att medan i de borgerliga kommunerna kunde skönjas en tendens att välja högsta tillåtna antal fullmäktige, tendensen i församlingarna åtminstone delvis varit motsatt (se prop. 140/1948 s. 120). Nämnda omständighet bidrog till att höjningen av latituderna för antalet fullmäktige vid tillfället begränsades till de borgerliga kommunerna, medan bestämmelserna om antalet kyrkofullmäktige bibehölls oförändrade. Även i fråga om antalet fullmäktige *per valkrets* föreligger en viss skillnad mellan kyrkliga och borgerliga kommuner. Under det att vid valkretsindelning i församling icke kan utses flera än 20 fullmäktige i någon krets, kan i stad bildas valkretsar med upp till 30 full-

mäktige i varje, och denna regel skall enligt kommunallagskommitténs förslag utsträckas även till landskommuner och köpingar. Då emellertid det sammanlagda antalet fullmäktige i de olika församlingarna såsom framgår av det nyss anförda i allmänhet är mera begränsat än i borgerliga kommuner av motsvarande storlek, torde icke föreligga anledning att i detta sammanhang höja maximiantalet kyrkofullmäktige för valkrets.

I anslutning till vad sålunda anförts har utredningen framlagt förslag till lag om ändrad lydelse av 31 § *lagen om församlingsstyrelse*.

Stockholm. Den särskilda för Stockholm gällande bestämmelsen om valkretsindelning för stadsfullmäktigval innebär att sådan indelning där är obligatorisk, utan att dock antalet kretsar fixerats i stadgandet. Med hänsyn till stadens storlek är det också uppenbart att en uppdelning av staden i valkretsar vid nämnda val är nödvändig. Stadgandet torde även i övrigt lämna erforderligt utrymme för anordnande av en efter omständigheterna lämpad valkretsindelning. Dock föreligger för Stockholm såtillvida en något snävare bestämmelse än för städerna i allmänhet i fråga om valkretsarnas anordnande som antalet stadsfullmäktige per valkrets är begränsat till högst 25. För övriga städer är, som förut nämnts, maximiantalet fullmäktige för varje valkrets bestämt till 30, och denna regel skall enligt kommunallagskommitténs förslag utsträckas till kommunerna i allmänhet. Det synes därför lämpligt att i detta sammanhang jämka även den för Stockholm avsedda bestämmelsen, så att överensstämmelse erhålles med vad eljest i detta avseende gäller. Beträffande regleringen av stadsfull-

mäktigkretsarna i Stockholm föreslår utredningen i anslutning till det anförda ingen annan förändring än att inom valkrets må kunna utses högst 30 — i stället för 25 — stadsfullmäktige.

Vad angår kyrkofullmäktigvalen i Stockholm ha valkretsbestämmelserna anknutits till antalet fullmäktige, så att dylik indelning måste ske när fullmäktigantalet i en församling överstiger 30. Nämnda regel lämnar visserligen större frihet vid valkretsindelningen än den som hittills gällt för de kyrkliga kommunerna i allmänhet. På sätt förut anförts på tal om de kyrkliga kommunerna torde det emellertid icke heller i fråga om församlingarna i Stockholm vara nödvändigt bibehålla en tvingande bestämmelse om valkretsindelning. Utredningen vill därför förorda att det nuvarande stadgandet härom göres fakultativt.

Av utredningen sålunda föreslagna ändringar i fråga om valkretsbestäm-

melserna för huvudstaden upptagas i förslag till lagar om ändrad lydelse av 13 § lagen om kommunalstyrelse i Stockholm och 10 § lagen om församlingsstyrelse i samma stad.

Ikraftträdande. Med hänsyn till de olägenheter som visat sig i vissa fall vara förbundna med kommunernas uppdelning i valkretsar enligt gällande principer synes det angeläget att de nya bestämmelser, som av utredningen förordats, skola äga tillämpning redan vid fullmäktigvalen 1954. För att beslut om ändring i valkretsindelningen därvid skola beaktas, måste de föreliggande före den 1 november 1953. Nu föreslagna lagändringar böra därför träda i kraft så tidigt under detta år att den omprövning av valkretsindelningen i kommunerna, som bör företagas med anledning av den nya lagstiftningen i ämnet, kan medhinnas i god tid före nämnda dag.

Statens offentliga utredningar 1953

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Valkretsar vid fullmäktigval i kommunerna. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 4.
[1]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälsa- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.