

N:o 3.

Ank. till Riksd. kansli den 20 mars 1897, kl. 3 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändrad lydelse af § 75 riksdagsordningen.*

Uti en från Andra Kammaren till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:o 147, har herr *J. Nydahl* väckt förslag om införande af det proportionella valsättet vid val inom Riksdagens kamrar.

I fråga om de skäl, som tala för proportionella val, åberopar motionären den utredning, som lemnats i en vid 1896 års riksdag af herr *S. T. Palme* i Andra Kammaren väckt motion, n:o 113, om skrivelse till Kongl. Maj:t med anhållan, att Kongl. Maj:t behagade låta utreda frågan om det proportionella valsättets användande vid val inom Riksdagens kamrar samt inkomma till Riksdagen med af utredning föranlett förslag i ämnet.

Till stöd för sin framställning anförde herr *Palme* i sistnämnda motion hufvudsakligen:

Ju mera det politiska lifvet utvecklades, desto mera slöte sig partierna tillsammans inbördes, desto skarpare stälde de sig emot hvarandra, desto större blefve den bitterhet, hvarmed de politiska meningsolikheterna bröte sig mot hvarandra. En lefvande fosterlandskärlek, som kring stora, fullt uppenbara fosterländska mål enade de mest skilda intressen, kunde naturligtvis härför råda bot. Men i hvardagslifvets strider, der det ofta vore förenadt med någon osäkerhet att bedöma hvad i hvarje särskildt fall vore bäst, der många olika meningar ville göra sig gällande, och der partiernas motsatser framstode i bjert belysning, der vore rättvisa och fördragsamhet gent emot olika tänkande för visso af nöden. Under denna förutsättning

mildrades mycken bitterhet, och meningsutbyten och förhandlingar befriades från en skärpa, som ofta stälde sig hindrande i vägen för ernåendet af tillfredsställande resultat. Äfven om emellertid känslan för rättvisa och fördragsamhet nått en än så hög utveckling, så kunde man naturligtvis icke begära, att en afgjord majoritet skulle rörande en viss, bestämd fråga votera mot sina egna åsikter och med sina motståndare. Billigt och rättvist vore deremot, att majoriteten gäfve äfven sina motståndare tillfälle att deltaga i frågornas beredning samt dervid, och då öfverläggning sedermera egde rum, uppmärksamt lyssnade äfven till sina motståndares skäl. Majoriteterna inom den svenska Riksdagen hade under förgångna tider ofta visat prof på så väl rättvisa som tolerans emot olika tänkande. Och man kunde till och med framvisa tillfällena, då majoriteterna, exempelvis i utskott, insatt äfven ganska utpreglade motståndare. Ingenting hindrade emellertid en majoritet att vid ett visst tillfälle åsidosätta en eljest såsom princip erkänd rättvisa gent emot motståndare och att uteslutande taga hänsyn till sina egna önskingar och sympatier. Detta kunde framför allt antagas inträffa i politiskt upprörda tider, från hvilka håll majoriteten än vore hemtad. I hvarje fall vore det också någonting helt annat för ett minoritetsparti att af majoritetens gunst och nåd få sig tilldelad en eller annan utskottsplats, hvilken vid ett annat tillfälle utan vidare kunde borttagas, än att hafva det säkra och lugna medvetandet, att det vore lagen, hvilken såsom en allom bjudande pligt sjelf häfdade rättvisans och billighetens höga grundsats och sjelf bestämde öfver minoriteternas otvifvelaktiga moraliska rätt att få sina åsikter tillbörligen representerade. Detta borde lämpligast ske vid valtillfällena. För att en representation, af hvad slag som helst, skulle vara ett fullständigt uttryck för de väljande, erfordrades egentligen, att samtliga väljare vore medlemmar af representationen. Som detta af naturliga och praktiska skäl i de flesta fall icke vore möjligt, så gälde det i hvarje fall att tillse, att de olika strömningar och de skilda önskingar, som bland väljarne förefunnes, blefve i möjligast vidsträckta mån företrädda bland representanterna. Ju mindre dessas antal vore i förhållande till väljarne, desto talrikare måste väljarne gruppera sig kring ett visst önskemål för att få detta representeradt. Och å andra sidan, om ett i förhållande till antalet af dem, som skulle väljas, tillräckligt antal väljare förenade sig om en fordran att få ett visst önskemål representeradt, så syntes det endast vara i öfverensstämmelse med rättvisans och billighetens fordringar, att så skedde. Om en valkorporation, exempelvis en af Riksdagens kamrar, bestode af två ungefär jemnstarka partier, borde de rättvisligen hvardera få tillsätta halfva antalet af dem, som skulle väljas. Att detta vore öfverensstämmande med rättvisa och billighet, vore sjelfklart, likasom det ock vore

sjelfklart, att, i fall Andra Kammaren vore delad i två partier på resp. 115 och 113 medlemmar, det senare partiets medlemmar djupt skulle känna orättvisan af nu gällande bestämmelser, om det två röster starkare partiet hänsynslöst besatte alla utskottsplatser ur sina egna led. I fall det ena partiet vore dubbelt så stort som det andra, så borde det förre rättvisligen få bestämma öfver $\frac{2}{3}$ af platserna, medan hälften deraf, eller endast $\frac{1}{3}$, påräknades för det andra partiet. På samma sätt kunde antalet af de platser, som hvarje enskildt parti rättvisligen borde kunde påräkna, i hvarje fall lätt bestämmas, i fall man kände förhållandet mellan de olika partiernas medlemsantal. Ett så enkelt sätt för att åstadkomma dylik, proportionel representation vore emellertid i regel icke användbart i praktiken. Man hade därför under olika tider föreslagit olika metoder för att praktiskt kunna utföra s. k. proportionella val. I utlandet tillämpades proportionalitetsprincipen på flera ställen, i Amerika, i England, i Danmark o. s. v. I sistnämnda land valdes t. ex. äfven riksdagens utskott efter denna princip. I allmänhet kunde man säga, att införandet af proportionella val hörde till de frågor, som, stående på dagordningen inom flertalet kulturländer, icke kunde falla, utan som måste bringas till sin lösning. Svårigheten hade hittills varit att framställa en på vetenskaplig grund hvilande, för alla tänkbara fall fullt säkert och rättvist verkande metod att praktiskt tillämpa proportionalitetsprincipen. Genom införandet af proportionelt valsätt vid utseendet af medlemmarne af Riksdagens utskott, nämnder m. m., eller i allmänhet vid alla de val, som af Riksdagen för rättades, skulle rättvisans och billighetens kraf tillgodoses, derigenom skulle skärpan af partistriderna inom Riksdagen väsentligen mildras, derigenom skulle de valda blifva ett mera fullödigt adeqvart uttryck för hvardera kammaren, och derigenom skulle frågornas förberedande behandling vinna i allsidighet och grundlighet. Visserligen kunde invändas, att intet af de hittills använda, proportionella valsätten i allo vore tillfredsställande. Men deremot torde kunna genmälas, dels att ett synnerligen rikt material numera funnes för frågans grundliga pröfning, dels att under senare år af en svensk vetenskapsman, professor E. Phragmén, en efter hvad det ville synas fullt tillfredsställande lösning blifvit funnen. Det återstode endast att gifva denna, inför kongl. vetenskapsakademien först meddelade och i dess handlingar intagna samt i mera vetenskaplig form förefintliga lösning en för den praktiska tillämpningen lämpad form.

Redan vid den första riksdagen efter det nuvarande representationskicket antagande väcktes, i sammanhang med upprättande af arbetsordning för Andra Kammaren, förslag om den proportionella rösträttens tillämpning vid val af ledamöter till vissa utskott, men, ehuru frågan endast af formella skäl då ej ens kunde komma under Riksdagens pröfning, fick den likväl

sedermere hvila ända till 1878 års Riksdag. Då väcktes inom Andra Kamraren af herr H. L. Rydin en motion om införande i § 75 riksdagsordningen af ett tillägg, genom hvilket de olika meningsgrupper, som kunde inom kamrarne förefinnas, skulle beredas utväg att, i ett visst förhållande till hvarje sådan grupps personantal, i Riksdagens utskott insätta medlemmar, samt såmedelst skulle kunna förebyggas, att utskottsvalen ginge uteslutande i den rigtning, som en enda menings flertal funne för godt att bestämma. Konstitutionsutskottet afstyrkte emellertid motionen, och denna hemställdan blef af båda kamrarne utan diskussion bifallen, hvarefter frågan icke förr än vid denna riksdag återkommit. Såsom skäl för sitt afstyrkande hade konstitutionsutskottet hufvudsakligen anfört: att samtliga de valsystem, som grundade sig på den proportionella rösträttens princip, blifvit uppställda i syfte att vinna tillämpning företrädesvis vid val af medlemmar till nationala representantförsamlingar, men att ringa eller ingen vikt blifvit fästad vid frågan om dessa systems tillämplighet vid val af de komitéer, byråer eller utskott, som utsåges af och inom sjelfva representantförsamlingarna; att den proportionella rösträtten ej heller kommit till användning inom något annat lands riksförsamling än den danska, oaktadt andra länders representantförsamlingar ansåge sig böra iakttaga mycken omsorg vid tillseende deraf, att medlemmar af olika meningsgrupper blefve insatta uti de komitéer eller byråer, som motsvarade vår Riksdags utskott, ett förhållande, som förtjenade desto mera att beaktas, som de politiska partistriderna i en del af dessa länder utmärkte sig för en synnerlig skärpa, såsom ofta utgående från olika åsigter om sjelfva styrelseformen äfvensom från missnöje med sociala förhållanden; att häraf således kunde anses framgå, att den benägenhet för åsidosättande af minoritetens skäliga anspråk, som vid rösträttens utöfning för val af medlemmar till representantförsamlingar framträdde såsom ett karaktersdrag hos majoriteten, dock i fråga om representantförsamlingarnas val af egna komitéer, byråer eller utskott i allmänhet ej skulle visat sig starkare, än att denna benägenhet kunde af majoriteten sjelfmant tillbörligen begränsas; att, om med det i riksdagsordningen bestämda arbetssätt — enligt hvilket, i olikhet med hvad som egde rum inom andra representantförsamlingar med två kammare, der hvardera kammaren arbetade i särskilda komitéer eller byråer, den förberedande utredningen hos oss skulle handläggas inom utskott, sammansatta af ett lika antal medlemmar ur begge kamrarne — utskotten skulle hafva erhållit ett något ensidigt uttryck af kamrarnes särskilda majoriteter, så torde den olägenhet, som möjligen deraf varit att befara, dock i väsentlig mån hafva motverkats af samma omständighet, som antagligen utgjort en icke oviktig anledning till en sådan valens utgång, eller att Första Kamrarens majoritet vanligtvis tillhört samma meningsgrupp som Andra Kam-

marens minoritet, hvadan kammarmajoriteterna, med afseende härå till äfventyrs ansett sig, utan men för ärendenas behandling i utskotten, kunna vid dessa val med större frihet än eljest följa sina politiska böjelser; att derest ändock önskligt och nyttigt vore, att vid tillsättande af utskotten minoritetens anspråk blefve än mera tillgodosedda, än som dittills skett, så torde väl ett sådant mål med lika framgång hos oss som inom andra representantförsamlingar kunna bäst och lämpligast eftersträfvast och äfven vinnas på öfvertygelsens väg samt följaktligen blifva, hvad det verkligen borde vara, ett uttryck af representanternas känsla utaf en gemensam pligt att i främsta rummet tillse det allmännas fördel; samt att, då det af herr Rydin föreslagna valsätt såsom berättigad grund förutsatte tillvaron af mer eller mindre förherrsande partier inom kamrarne, så skulle dess antagande måhända föranleda dertill, att partierna slöte sig fastare tillsammans, så att en mera skarp gräns komme att dem emellan uppdragast, än som då för tiden kunde sägas ega rum.

Konstitutionsutskottet, som hade att afgifva yttrande öfver herr Palmes motion, anförde i sitt utlåtande n:o 2:

»Utskottet underskattar visserligen ingalunda vigten deraf, att vid tillsättande särskildt af Riksdagens utskott skälig hänsyn tages till de olika meningar, som kunna vara förtjenta af att der representeras, på det att ärendena derigenom må erhålla en i möjligaste måtto allsidig utredning. Men äfven om det sålunda kunde anses önskvärdt, att en minoritet uttryckligen tillerkändes rätt att i förhållande till sitt antal blifva representerad uti de delegationer inom Riksdagen, som för ärendenas beredande skola utses, torde dock i allt fall denna fråga ännu icke kunna anses vara tillräckligt förberedd, för att det för närvarande skulle kunna vara möjligt att utarbete och framlägga något förslag till reform i berörda hänseende. Såvidt utskottet kunnat inhemta, torde nemligen de förslag, som, enligt hvad motionären antydt, *hittills* framkommit i afsigt att lösa förevarande fråga i hvad angår val inom Riksdagen, äfven om de från teoretisk synpunkt ej kunna fränkännas värde, likvisst vara sådana, att de i den praktiska tillämpningen skulle medföra ganska stora svårigheter; och att, på sätt motionären ifrågasatt, af Kongl. Maj:t begära utrednings anställande rörande denna fråga, som direkt angår sjelfva riksdagsarbetet, syntes utskottet icke lämpligt.»

På grund häraf hemstälde utskottet, att herr Palmes motion ej måtte föranleda någon Riksdagens vidare åtgärd; och blef denna hemställan af båda kamrarne bifallen.

Uti den nu väckta motionen anföres, bland annat, att, sedan herr Palmes motion således blifvit afslagen, frågan om införande af proportionella val erhållit ofantligt ökad betydelse, i det Kongl. Maj:ts proposition till sistlidet års Riksdag, n:o 41, om utvidgad valrätt till Andra Kammaren, föreslog detta valsätts tillämpning vid riksdagsmannaval inom de större städerna. Äfven detta förslag föll i sin ordning, men i det afseende, som nu åsyftades, säger motionären, hade det fört med sig, att det proportionella valsättet hos oss blifvit öfverfördt från de teoretiska spekulationernas till de praktiska samhällsfrågornas område. Enär, fortsätter motionären, detta valsätt ännu vore föga känt inom yida kretsar af vårt folk, och dess rätta innebörd af mången vore missförstådd, torde med fog kunna sättas i fråga, huruvida rätta ordningen för dess införande hos oss vore att genast börja med dess tillämpning i så stor utsträckning, som fallet skulle blifvit, om det kongl. förslaget antagits. Bättre syntes då vara att till en början, om dess införande ansåges önskvärdt, bringa det till användning inom en trängre krets af väljare, som egde förutsättningar för att lättare kunna sätta sig in i det-samma och efter vunnit erfarenhet deraf kunna göra det mera känt och dess värde allmänare erkänt. Intet slags valförrättningar syntes motionären bättre lämpade för detta ändamål än de, som Riksdagens kamrar hade att utföra i och med tillsättandet af sina utskott och nämnder m. m. Men äfven de, som i teorien villigt medgäfvit, att hvarje mening och hvarje röst borde vid dylika val få gälla allt hvad de kunde, skyggade tillbaka för idéns praktiska tillämpning, så länge den visade sig behäftad med de svårigheter, hvilka åtföljde alla hittills inom vårt land offentligen framställda förslag i detta syfte, det nyssnämnda kongl. förslaget från förliedet år icke undantaget. För att undanrödja dylika välgrundade betänkligheter gäfves det blott *ett* sätt, nemligen att så vidt möjligt söka undanrödja de nämnda praktiska svårigheterna.

Den af professor Phragmén framlagda, af herr Palme i hans förenämnda motion omförmälda lösning af frågan om användande af proportionella val, syntes visserligen i principielt afseende fullt tillfredsställande, men valsättet enligt denna metod vore i hög grad svårt att fatta och till följd deraf i lika hög grad svårt att tillämpa för dem, som saknade matematiska förutsättningar. Ett förslag, som emellertid i lika hög grad egde förtjensten att åstadkomma ett rättvist valresultat, men dermed förenade en större lättfattlighet och tillämplighet, hade blifvit framställt för motionären. Till sina hufvudgrunder anslöte sig detta förslag närmast till den nästlidet år af Kongl. Maj:t föreslagna valmetoden, af hvilken det dock ville anses utgöra en förenkling, som på samma gång skulle trygga ett rättvisare valresultat. Denna valmetod utgjorde som bekant en i någon mån modifierad tillämpning

af det valsätt, som intill år 1891 användes vid val af ledamöter i danska riksdagens landsting och i dess utskott.

Det vore förenämnda för motionären framställda förslag till användande af det proportionella valsättet, som motionären ville för Riksdagen framlägga, då han nu föresloge, att Riksdagen måtte antaga såsom hvilande till vidare grundlagsenlig behandling följande förslag till ändrad lydelse af § 75 riksdagsordningen:

1. Vid alla val iakttages, att namnsedlarne, så framt de skola blifva gällande, böra vara enkla, slutna, hoprullade, omärkta och fria från all tvektighet i anseende till personernas namn. Der sådant namn förekommer, skall det ej tagas i beräkning.

2. Der tre eller flere äro att välja, skola namnsedlarne inför talmannen eller den hans ställe företräder, hvar efter annan, granskas och ordnas i flockar, så att hvarje flock innefattar alla sedlar, der samma namn förekomma i samma ordning, samt förses med löpande nummer för hvarje flock särskildt, allt efter som de ordnas. Derpå skola de godkända namnsedlarne på det sätt fördelas, att så ofta någon finnes i första rummet uppförd på så stort antal namnsedlar, som motsvarar det högsta tal, hvilket kan läggas till grund för röstfördelningen, skall han förklaras vald. Vid fördelningen iakttages, att den talrikaste sedelflocken först tages i betraktande och de öfrige i ordning efter sitt antal, samt att, der den å namnsedel i första rummet uppförde finnes vara redan förklarad vald, hans namn förbigås och närmast följande namn å person, som icke redan är vald, räknas såsom i första rummet uppfördt. Derest det högsta tal, som kan läggas till grund för röstfördelningen, möjliggör val af flere, än som äro att välja, skall röstfördelningen afbrytas, så snart tillräckligt många finnas vara valde.

3. Mellan lika röstetal skiljes genom lottning, när så erfordras.

I likhet med hvad utskottet nästlidet år antydde, anser utskottet, att det väl kunde vara önskvärdt, om, beträffande valen inom Riksdagen och särskildt valen af ledamöter i utskotten, en valmetod blefve använd, hvarigenom de olika meningsgrupperna inom kamrarne kunde i förhållande till sin storlek tillförsäkras inflytande å valresultatet.

Men å andra sidan måste, såsom motionären äfven uttalat, välgrundade betänkligheter finnas mot införande af det proportionella valsättet, så länge förslagen att lösa frågan skulle visa sig vara behäftade med afsevärda svårigheter i tillämpningen. Sådana svårigheter hafva emellertid varit förenade

med alla de förslag, som tillförene blifvit i föreliggande fråga framställda, och icke heller det af motionären framlagda förslaget synes bättre uppfylla de fordringar, som man bör uppställa på en praktiskt användbar valmetod. Redan de exempel, hvilka i motionen blifvit anförda på förslagets tillämpning, ådagalägga dess svaghet, och tydligt är, att förslaget skulle visa sig ännu mindre tillfredställande vid tillämpning på mera invecklade fall.

På grund häraf får utskottet hemställa,

att herr Nydahls förevarande motion ej måtte föranleda någon Riksdagens vidare åtgärd.

Stockholm den 19 mars 1897.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

Reservation

af herr Bergius beträffande utskottets motivering.

Herrar Behm och Johnsson hafva begärt få här antecknad, att de ej deltagit i ärendets behandling inom utskottet.